พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

นางสาวณิศวดี กิตติภูมิชัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2549
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CORRECTION ACT B.E. 2479 : PRIVATE PRISON ADMINISTRATION

Miss Nisavadee Kittibhoomchai

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws in laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 : การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน
โดย	นางสาวณิศวดี กิตติภูมิชัย
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์นัทธี จิตสว่าง

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิช)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางสาวณิศวดี กิตติภูมิชัย : พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน. (CORRECTION ACT B.E. 2479 : PRIVATE PRISON ADMINISTRATION) อ. ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ, อ.ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์นัทธี จิตสว่าง, 230 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงการบริหารงานราชทัณฑ์ สภาพปัญหาในการดำเนินงาน รวมทั้งรูปแบบของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย สหราชอาณาจักรและประเทศแอฟริกาใต้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินกิจการเรือนจำประสบปัญหาหลายประการ เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ทรัพยากรที่ไม่เพียงพอ ปัญหาด้านสุขอนามัย ความรุนแรงและข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในการบรรเทาปัญหาดังกล่าวหลายประเทศได้ถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐในการควบคุมผู้ต้องขังไปสู่ภาคเอกชนเพื่อดำเนินงานให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงนำเสนอการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ในเรื่องบทนิยามของเรือนจำเอกชน การตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและกำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชน

การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจึงเป็นการสร้างทางเลือกการบริหารงานราชทัณฑ์ให้แก่รัฐให้เป็นไปด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังและเสริมสร้างระบบแข่งขันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การดำเนินกิจการเรือนจำบรรลุยังวัตถุประสงค์แห่งการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังและพัฒนากระบวนยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....ณิศวดี กิตติภูมิชัย.....
ปีการศึกษา.....2549.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4686236734 : MAJOR LAWS

KEY WORD: PRIVATE PRISON/CORRECTION

NISAVADEE KITTIBHOOMCHAI : CORRECTION ACT B.E. 2479 : PRIVATE PRISON ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSIST. PROF. AMARAVADEE ANGSUWAN, THESIS COADVISOR : NATHEE CHITSAWANG, 230 pp.

This thesis aims to explore the correctional administration and the practicing problems including the operation of private prisons in United State of America, Australia, United Kingdom and South Africa, in order to find the suitable legal measure for private prison administration in Thailand.

The research found that State-run prisons face many problems of overcrowded prisoners, staff lacking, inadequate supply, poor quality, poor sanitation, violence, and limited budget. To solve these problems, many countries delegate the authority of control of prisoners in a facility operated by the contractor to carry out the sentence of the courts. Therefore, this research has introduced the modification of some provisions in Correction Act B.E. 2479 concerning definition of private prison, setting up the committee to specify the minimum standard of practice and regulate the private sector's operation .

Private prison Administration is the alternative mechanism of the correctional administration system with more flexibility, effectiveness, prisoners' protection, and promoting competition in public and private prison operation, in order to fullfil the objective of prisoner rehabilitation and develop criminal justice system.

Field of study .....LAWS ..... Student's signature Nisavadee Kittibhoomchai

Academic year.....2006..... Advisor's signature .....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา กรุณาให้ความช่วยเหลือและให้ความเห็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส เป็นอย่างสูงที่กรุณาสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าอย่างยิ่งในทางวิชาการ

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังค์สุวรรณ และอาจารย์นัทธี จิตสว่าง อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และให้ความอนุเคราะห์ในการศึกษา ให้คำแนะนำ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และรองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิช เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ความเห็นทางวิชาการต่างๆ ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคุณดนุชา ยินดีพิธ และคุณสุธาวรรณ ศักดิ์โกศล ผู้บังคับบัญชาที่ให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษา และความเอาใจใส่เป็นอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งเพื่อนร่วมงานที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง ที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษา

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณครอบครัวกิตติภูมิชัย นายกำธร – นางยุรีรัตน์ กิตติภูมิชัย บิดามารดาที่ให้การเลี้ยงดูด้วยความรักและเป็นแรงใจที่สำคัญตลอดเวลา รวมทั้งสนับสนุนให้การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอบคุณนายธราธิป และนางสาวพิมพวรี กิตติภูมิชัย พี่ชายและน้องสาว สำหรับกำลังใจและความห่วงใยให้แก่ผู้ศึกษาเสมอมา

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ฉ

สารบัญ..... ช

สารบัญตาราง..... ฎ

สารบัญภาพ..... ฐ

บทที่ 1 บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 4

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย..... 4

1.4 ขอบเขตของการวิจัย..... 5

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย..... 5

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 5

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการราชทัณฑ์..... 7

2.1 แนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ..... 7

2.1.1 ความหมายและวิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ..... 7

2.1.2 กระแสปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของประเทศต่างๆ.. 8

2.1.3 ผลที่เกิดจากการปรับปรุงระบบราชการ..... 11

2.2 แนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน..... 12

2.2.1 ความหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ..... 13

2.2.2 รูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ..... 16

2.2.3 ข้อจำกัดในการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐ..... 24

2.2.4 ประโยชน์ของการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐ.... 26

หน้า

2.3 แนวคิดเรื่องสินค้าสาธารณะ..... 30
2.3.1 ลักษณะของสินค้า..... 31
2.3.2 ลักษณะของความต้องการ..... 32
2.4 แนวคิดด้านทัณฑวิทยา..... 34
2.4.1 ความหมายและขอบเขตของทัณฑวิทยา..... 34
2.4.2 ความสำคัญของทัณฑวิทยาต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์..... 37
2.4.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ..... 38
2.4.4 โทษทางอาญา..... 45
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง..... 46
2.5.1 สิทธิของผู้ต้องขังตามหลักสากล..... 49
2.5.2 สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย..... 59

บทที่ 3 ภารกิจของกรมราชทัณฑ์ การบริหารงานราชทัณฑ์ และปัญหาในการดำเนินงาน..... 71

3.1 วิวัฒนาการของระบบราชทัณฑ์..... 71
3.1.1 การราชทัณฑ์ก่อนรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว..... 71
3.1.2 การราชทัณฑ์ในรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง..... 72
3.1.3 การราชทัณฑ์สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน..... 74
3.2 ปรัชญางานราชทัณฑ์..... 77
3.3 ภารกิจและบทบาทของกรมราชทัณฑ์..... 80
3.3.1 อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์..... 80
3.3.2 โครงสร้างการบริหาร..... 85
3.4 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำ..... 87
3.4.1 นโยบายระดับประเทศ..... 87
3.4.2 นโยบายกระทรวงยุติธรรม..... 89
3.4.3 นโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์..... 90

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้า

3.5 การจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถาน..... 91
3.5.1 การจัดประเภทของเรือนจำตามระดับความมั่นคง..... 92
3.5.2 การจัดประเภทของเรือนจำตามประเภทของผู้กระทำความผิด..... 93
3.5.3 การจัดประเภทเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์..... 94
3.6 การบริหารงานราชทัณฑ์..... 98
3.6.1 การแยกขัง..... 99
3.6.2 การจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง..... 100
3.6.3 การจัดการการศึกษา..... 102
3.6.4 การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง..... 105
3.6.5. การทำงานสาธารณะ..... 108
3.6.6 อาคารสถานที่..... 110
3.6.7 การสงเคราะห์ผู้ต้องขังและผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว..... 112
3.6.8 การประสานงานกับสถาบันทางสังคมอื่น..... 115
3.7 ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์..... 116
3.8 ปัญหาในการดำเนินงานราชทัณฑ์..... 118
3.8.1 การขาดแคลนเจ้าหน้าที่..... 118
3.8.2 ความแออัดในเรือนจำและทัณฑสถาน..... 122
3.8.3 การอบรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง..... 124
3.8.4 งบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์..... 125

บทที่ 4 วิเคราะห์การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 128

4.1 ความเป็นมาของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ..... 128
4.2 รูปแบบของการหรือวิธีดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำ..... 129
4.3 การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ..... 133
4.3.1 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำประเทศสหรัฐอเมริกา..... 133
4.3.1.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา..... 135
4.3.1.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา..... 137

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน้า

4.3.2 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย..... 141
4.3.2.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย..... 141
4.3.2.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย..... 143
4.3.3 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำในสหราชอาณาจักร..... 146
4.3.3.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในสหราชอาณาจักร..... 146
4.3.3.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในสหราชอาณาจักร..... 147
4.3.4 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศแอฟริกาใต้..... 153
4.3.4.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศแอฟริกาใต้..... 153
4.3.4.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศแอฟริกาใต้..... 154
4.4 ข้อดีและข้อเสียของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 157
4.4.1 ข้อดีของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 157
4.4.2 ข้อเสียของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 160
4.5 ความเหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ..... 162
4.5.1 ข้อจำกัดในการดำเนินงานและการแสวงหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ..... 162
4.5.2 ความพร้อมและความสนใจของภาคเอกชน..... 165
4.6 แนวทางของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย..... 167
4.6.1 รูปแบบของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย..... 167
4.6.2 ปัจจัยที่พึงพิจารณาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย..... 168
4.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 170
4.8 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน..... 178
4.9 ผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย..... 185

หน้า

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 188
5.1 บทสรุป..... 188
5.2 ข้อเสนอแนะ..... 194

รายการอ้างอิง..... 197
ภาคผนวก..... 208
ภาคผนวก ก..... 209
ภาคผนวก ข..... 225
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 230

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ที่		หน้า
1	แสดงอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังในประเทศต่างๆ.....	2
2	แสดงจำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2548.....	3
3	แสดงสถิติการหลบหนีของผู้ต้องขังในรอบ 5 ปี.....	82
4	แสดงอัตรากำลังข้าราชการกรมราชทัณฑ์.....	87
5	แสดงจำนวนผู้ต้องขังเข้ารับการศึกษาในระดับต่างๆ.....	103
6	แสดงจำนวนผู้ต้องขังที่ได้รับการฝึกอบรมและจบหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช./ปวส.).....	103
7	แสดงจำนวนผู้ต้องขังที่เป็นนักศึกษาตามหลักสูตรโครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิบัตร) และหลักสูตรปริญญาตรีตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.....	104
8	แสดงสถิตินักโทษเด็ดขาดแยกตามลักษณะความผิด.....	119
9	แสดงสถิตินักโทษเด็ดขาดคดียาเสพติดแยกตามวัย.....	119
10	แสดงความจุของนักโทษตามสัญญาและส่วนแบ่งตลาดในสหรัฐอเมริกา.....	140

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ที่		หน้า
1	แสดงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์.....	86

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่นโยบายอาญาในภาพรวมของประเทศไทยมุ่งเน้นที่การปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าการป้องกันและแก้ไขอาชญากรรม และยังมีการกำหนดโทษทางอาญาโดยเฉพาะโทษจำคุกสำหรับอาชญากรรมที่กฎหมายห้าม (Mala Prohibita) ไว้อย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งในบางฐานความผิดบางประเทศไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา รวมทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาได้ใช้ดุลพินิจในการลงโทษค่อนข้างจำกัดโดยเฉพาะดุลพินิจในการเลือกใช้วิธีการลงโทษแบบต่างๆ หรือการใช้มาตรการเลี่ยงโทษจำคุก เป็นผลให้มีการนำโทษจำคุกมาใช้เป็นจำนวนมาก ทำให้คดีอาญามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ส่งผลให้คดีมาสู่ศาลจำนวนมาก นำไปสู่ปัญหาต่อเนื่องที่ติดตามมาคือ จำนวนผู้กระทำความผิดที่ถูกลงโทษหรือจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำหรือทัณฑสถานมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกระบวนยุติธรรมทั้งระบบสำหรับการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาหลายประการเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (Prison Overcrowding) หรือภาวะแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขัง เรือนจำมีสภาพเก่าทรุดโทรม ขาดการทะนุบำรุง เรือนจำมีน้อยไม่เพียงพอแก่การจำคุก กักขัง ควบคุมผู้ต้องขังได้อย่างเพียงพอ และจากสภาพเรือนจำที่มีความแออัดผู้ต้องขังจำนวนมากด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณของภาครัฐในการสนับสนุนงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาสุขภาพอนามัย ไม่ถูกสุขลักษณะ สร้างความทุกข์ เจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ ความเครียดแก่ผู้ต้องขัง เมื่อมีความเครียดสะสมทำให้การแสดงออกทางพฤติกรรมไม่เหมาะสม ผู้ต้องขังเหล่านี้ไม่ได้รับการบำบัดรักษาภายใต้สิทธิตามกฎหมายเท่าที่ควร ผู้ต้องขังมีแนวโน้มการใช้กำลัง ความก้าวร้าว หยาบกระด้างและใช้ความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ต้องขังอาจก่อเหตุรุนแรง อันเป็นอุปสรรคต่อการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง จนบางครั้งผู้ต้องขังก่อเหตุวุ่นวายหรือพยายามหลบหนีจากเรือนจำ จากสถิติที่สำนักทัณฑวิทยาเก็บรวบรวมไว้พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544 มีผู้ต้องขังหลบหนีถึง 630 คน จับกุมตัวผู้ต้องขังได้ 437 คน คิดเป็นร้อยละ 69.4 และจับตัวผู้ต้องขังไม่ได้ร้อยละ 30.6 จำนวนผู้ต้องขังที่หลบหนีเหล่านี้ แม้ว่าจะดูว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณผู้ต้องขังทั้งหมด

แต่ก็เป็นดัชนีชี้ข้อบกพร่องของระบบงานยุติธรรมได้อย่างหนึ่ง รวมทั้งกระทบกระเทือนต่อความเชื่อมั่นของสังคมต่อการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์

นอกจากนี้ ในระบบการราชทัณฑ์ก้าวหน้าหรือโดยมาตรฐานสากลกำหนดให้มีอัตราส่วนสัมพันธ์กับจำนวนผู้ต้องขังในอัตราเฉลี่ยเจ้าหน้าที่ 1 คน ควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 4 คน เช่น ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย เฉพาะประเทศเดนมาร์ก ซึ่งได้รับการยกย่องจากนานาอารยประเทศในฐานะเป็นผู้นำระบบการราชทัณฑ์แผนใหม่ เนื่องจากโดยเฉลี่ยอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ 1 คนควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 1 คน ซึ่งเป็นมาตรฐานที่สูงมาก แม้แต่ในประเทศมาเลเซียก็มีเจ้าหน้าที่ 1 คนควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 3 คน เฉพาะการราชทัณฑ์ในประเทศไทยมีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ 1 คนควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 16 คน ซึ่งเป็นอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์และต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อ 32 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบควบคุมผู้ต้องขังในอัตราส่วน 1 คน ควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 5 คน [1] ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงเจ้าหน้าที่ในสายงานแขนงอาชีพ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ยังขาดแคลนอยู่มาก สำหรับอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังในประเทศต่างๆ มีรายละเอียดดังนี้ [2]

ประเทศ	จำนวนเจ้าหน้าที่ (คน)	อัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง (1 คน ต่อผู้ต้องขัง)
ออสเตรเลีย	8,475	2.0
บังคลาเทศ	6,783	6.5
บรูไน	336	0.9
กัมพูชา	821	3.9
แคนาดา	27,239	1.3
จีน	280,000	5.1

ตารางที่ 1 แสดงอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังในประเทศต่าง ๆ

---

[1] ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม:คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษา และสิ่งที่ประชาชนควรรู้, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 361.

[2] รายงานการประชุมผู้บริหารงานราชทัณฑ์เอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 19 (ตุลาคม 2541).

ประเทศ	จำนวนเจ้าหน้าที่ (คน)	อัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง (1 คน ต่อผู้ต้องขัง)
ฮ่องกง	5,378	2.0
อินโดนีเซีย	21,475	2.3
ญี่ปุ่น	17,075	3.0
เกาหลี	11,688	6.0
มาเลเซีย	7,580	3.5
มองโกเลีย	1,100	5.8
นิวซีแลนด์	2,689	2.1
ฟิลิปปินส์	2,370	8.8
สิงคโปร์	1,605	6.7
ไทย	10,133	16.2

ตารางที่ 1 (ต่อ) แสดงอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังในประเทศต่าง ๆ

สำหรับปี พ.ศ. 2548 กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังทั่วประเทศรวม 162,293 คน โดยแยกเป็นนักโทษเด็ดขาด 121,734 คน ผู้ต้องขังระหว่าง 40,145 คน และคนฝาก 414 คน ซึ่งมีสถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศแยกตามประเภทดังนี้ [3]

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1. นักโทษเด็ดขาด	101,085	20,649	121,734	75.01
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	33,610	6,535	40,145	24.74
2.1 ระหว่างอุทธรณ์ - ฎีกา	16,690	3,722	20,412	12.58
2.2 ระหว่างพิจารณา - ไต่สวน	9,337	1,267	10,604	6.53
2.3 ระหว่างสอบสวน	7,583	1,546	9,129	5.63
3. คนฝาก	411	3	414	0.26
เยาวชนที่ฝากขัง	411	3	414	0.26
รวมผู้ต้องขังทั้งสิ้น	**135,106**	**27,187**	**162,293**	**100**

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนผู้ต้องขังทั่วประเทศในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2548

[3] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, รายงานประจำปี 2548, หน้า 136.

โดยที่กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลยุติธรรม ควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ให้การศึกษาอบรม ฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขัง รวมถึงอบรมขัดเกลาให้ผู้ต้องขังเป็นคนดี แก้ไขปรับปรุงผู้ต้องขังเพื่อกลับคืนสู่สังคม ทำประโยชน์ให้สังคมตามคุณค่าของตนได้ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีปรกติสุข ประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้โดยไม่ต้องกลับไปกระทำความผิดอีก ซึ่งข้อจำกัดในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์ ทำให้ผู้ต้องขังเมื่อพ้นโทษออกไปไม่สามารถปกป้องหรือ ช่วยเหลือตัวเองได้ ต้องเป็นภาระของครอบครัวและเป็นการสร้างปัญหาสังคม จึงเป็นปัญหาสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรเร่งแก้ไข

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะ สาเหตุและสภาพปัญหาของงานราชทัณฑ์
2. เพื่อศึกษารูปแบบของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ รวมทั้งแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการนำมาใช้เป็นแนวทางของรูปแบบเรือนจำเอกชนในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคกฎหมายของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย และเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำโดยเอกชน

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

ปัญหาของราชทัณฑ์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นบังคับโทษมีหลายประการ นอกจากปัญหาจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินความจุของเรือนแล้ว ยังประสบปัญหาขาดแคลนเจ้าหน้าที่เรือนจำประกอบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณของรัฐ ส่งผลให้ผู้ต้องขังอยู่ในสภาพที่แออัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง โดยที่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการเรือนจำเป็นแนวทางที่หลายประเทศได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการเรือนจำมีความคล่องตัวและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหา หลักทฤษฎี การราชทัณฑ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบราชทัณฑ์ หลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ในระบบราชทัณฑ์ที่จะต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติราชการและการปฏิบัติตนต่อผู้ต้องขัง รวมทั้งหลักเกณฑ์ที่สหประชาชาติกำหนดไว้ให้ประเทศสมาชิกควรได้รับคำแนะนำให้ปฏิบัติตาม เช่น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต้นสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้อง (Standard Minimum Rules The Treatment of Prisoners and Related Recommendations) โดยศึกษาการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ ทั้งในประเด็นปัญหาทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและแนวทางการพัฒนาอันจะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้การดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขัง พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน พ.ศ. 2510 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต้นสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตัวบทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการสัมมนาและข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะและสภาพปัญหาของงานราชทัณฑ์

2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการนำมาใช้เป็นแนวทางของรูปแบบเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคกฎหมายของประเทศไทยในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินกิจการเรือนจำ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. นำไปสู่การสร้างระบบการแข่งขันและเปรียบเทียบการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ สร้างความกระตือรือร้นและแรงจูงใจที่จะพัฒนาระบบงานให้ดีขึ้น

5. เป็นการแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ เพื่อบรรเทาปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของภาครัฐ อันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานราชทัณฑ์ในอนาคตต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการราชทัณฑ์

ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์จะต้องคำนึงถึงทฤษฎี แนวคิด และหลักการต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องได้แก่ แนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน แนวคิดด้านทัณฑวิทยา แนวความคิดเรื่องสินค้าสาธารณะ และแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แนวคิดในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะภารกิจหลักที่มีความจำเป็น ส่งเสริมเอกชนที่มีความรู้ ความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่เอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ ทำให้ภาครัฐมีขนาดและความซับซ้อนลดลง สามารถมุ่งเน้นการพัฒนาในภารกิจหลักที่เกี่ยวเนื่องกับการวางนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.1 ความหมายและวิธีการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ [1]

ประสิทธิภาพการทำงานโดยทั่วไปหมายถึงการทำงานที่ประหยัด ได้ผลงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพ คุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรในด้านการเงิน คน อุปกรณ์และเวลา ดังนั้นประสิทธิภาพ (Efficiency) จึงหมายถึงอัตราความแตกต่างระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) และผลผลิตที่ได้ (Output) ประสิทธิภาพจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง 1) ปัจจัยนำเข้า 2) กระบวนการ 3) ผลผลิตที่ได้ ในการพิจารณาว่าราชการมีประสิทธิภาพหรือไม่ จึงต้องพิจารณาทั้งด้านปัจจัยนำเข้า ได้แก่ งบประมาณค่าใช้จ่าย กำลังคน ซึ่งอาจแปลงเป็นตัวเงินได้บางส่วน และบางส่วนมีคุณค่ามากกว่าเงิน เช่น ทัศนคติ ความมุ่งมั่น รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี ระยะเวลา ด้านกระบวนการทำงาน ได้แก่ วิธีการทำงาน กฎ ระเบียบ วิธีบริหาร ด้านผลผลิตที่ได้ ได้แก่

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร: 2538), หน้า 3.

ผลงาน สินค้าหรือบริการต่างๆ ของรัฐ จะเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งซึ่งสามารถสร้างให้เกิดขึ้นและสามารถวัดประเมินผลได้ โดยพิจารณาวัดประสิทธิภาพจากแง่มุมต่างๆ ดังนี้

1) ประสิทธิภาพในแง่มุมของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (Input) เช่น การใช้ทรัพยากรทั้งเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ้มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด

2) ประสิทธิภาพในแง่มุมของกระบวนการ (Process) เช่น การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคนิคที่สะดวกสบายกว่าเดิม

3) ประสิทธิภาพในแง่มุมของผลผลิตที่ได้ (Output) เช่น การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคมเกิดผลกำไร ทันเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงาน และบริหารเป็นที่พอใจของลูกค้า

2.1.2 กระแสปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของประเทศต่างๆ

เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศไร้พรมแดน ทำให้ผู้บริหารขององค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องทบทวนแนวความคิดพื้นฐานและออกแบบกระบวนการดำเนินงานใหม่โดยสิ้นเชิง เพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏผลสำเร็จอย่างชัดเจนในองค์การ ทั้งในแง่ของต้นทุนค่าใช้จ่าย คุณภาพการให้บริการ และความสะดวกรวดเร็ว โดยมุ่งเน้นถึงความสำคัญและความต้องการของลูกค้าคิดค้นสร้างสรรค์กระบวนการทำงานใหม่ ไม่ติดยึดกับประเพณีนิยม กฎ ระเบียบที่เคยปฏิบัติจนเคยชิน จึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกของกระแสการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm) การจัดการใหม่ ซึ่งหลายประเทศได้ดำเนินการและประสบผลสำเร็จมาแล้วมีผลให้ประเทศทั่วโลกต่างยึดถือเป็นแนวทางในการปรับตัวเองเพื่อให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการแข่งขันในระดับนานาชาติ เช่น โครงการ “Reinventing The Government ของประธานาธิบดี Bill Clinton ในประเทศสหรัฐอเมริกา” โครงการ “Reformed The Public Service ในประเทศออสเตรเลีย” ซึ่งการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของประเทศต่างๆที่น่าสนใจมีสาระสำคัญดังนี้ [2]

---

[2] จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ, รายงานการวิจัยการวิเคราะห์ประสิทธิภาพหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมเพื่อการบริหารจัดการเชิงคุณภาพในยุคโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 21 - 27.

1) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพในระบบราชการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 โดยมีวิวัฒนาการของการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการได้เป็น 5 ยุค คือ

(1) ยุคประสิทธิภาพ (ค.ศ. 1900 - 1940) เพื่อต้องการรัฐบาลที่ดีกว่า ซึ่งก็คือรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ หรือรัฐบาลที่ปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2) ยุคการจัดทำงบประมาณ (ค.ศ. 1940 – 1970) เพื่อต้องการที่จะกำจัดการทุจริตมิชอบและควบคุมค่าใช้จ่ายของรัฐบาล

(3) ยุคการจัดการ (ค.ศ. 1970 – 1980) เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานราชการโดยพยายามที่จะศึกษาวิธีวัดประสิทธิภาพในงานราชการ

(4) ยุคการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นกิจการของเอกชน (ค.ศ. 1980 – 1993) เพื่อต้องการลดภาวการณ์ขาดดุลของรัฐบาลเพื่อต้องการลดภาษีและลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลลง

(5) ยุค Reinventing The Government (ค.ศ. 1993 – ปัจจุบัน) ในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton ได้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะโดยมีชื่อว่า “From Red Tape To Results: Creating A Government That Works Better & Costs Less”

2) ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการพลเรือนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 จนถึงปัจจุบันมีการปรับปรุงที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) ค.ศ. 1968 มีการปรับปรุงตามข้อเสนอของ Fulton Committee เพื่อปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการ จัดระบบบริหารให้สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และส่งเสริมการอบรมข้าราชการให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะตรงกับงาน

(2) ค.ศ. 1979 จัดตั้ง Efficiency Unit ขึ้นทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อลดค่าใช้จ่ายและลดขนาดของราชการลง

(3) ค.ศ. 1982 ได้นำโครงการ Financial Management Initiative มาใช้เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐ โดยใช้งบประมาณเป็นตัววัดประสิทธิภาพของส่วนราชการ ผู้บริหารทุกระดับต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของงานอย่างชัดเจน มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ขอบเขตของความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีการฝึกอบรมและมีระบบข้อมูลที่ดี

(4) ค.ศ. 1988 เริ่มนำโครงการ Next Steps มาใช้เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ให้บริการที่มีคุณภาพขึ้นกว่าเดิม โดยให้ทุกกระทรวงพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานอิสระ (Executive Agency) เพื่อบริหารหน่วยงานให้เล็กกะทัดรัดมีอำนาจและบทบาทในการบริหารเอง

ซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานยังคงสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน แต่มีการบริหารในเชิงธุรกิจที่มีอิสระคล่องตัวในด้านการบริหารงาน เงิน และบุคลากรในกรอบที่กระทรวงกำหนด

(5) ค.ศ. 1991 เริ่มนำโครงการ The Citizen's Charter มาใช้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน จัดตั้งองค์การอิสระขึ้นมาเพื่อปรับปรุงงานให้บริการประชาชน โดยกำหนดมาตรฐานของบริการที่ให้แก่ประชาชน และให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ถ้าไม่ได้รับบริการตามมาตรฐานที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ ยังมีการนำการทดสอบตลาดและจ้างให้เอกชนรับงานบางส่วนของรัฐไปดำเนินการ

(6) ค.ศ. 1994 กำหนดมาตรการให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan) เพื่อกระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างจริงจัง โดยทุกหน่วยงานต้องแสดงเอาไว้ในแผนการของงบประมาณว่า หน่วยงานจะทำการปรับปรุงประสิทธิภาพในเรื่องใด อย่างไรและมีตัววัดความสำเร็จอย่างไร

3) ประเทศออสเตรเลีย

การปรับปรุงประสิทธิภาพในระบบราชการของออสเตรเลียได้เริ่มอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1983 โดยใช้แนวคิด Reformed The Public Service โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงโครงการต่างๆ ของรัฐบาลให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ซึ่งผลที่ได้พบว่า การดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพนี้จะได้ผลดีในระยะยาว เนื่องจากทำให้ลดขั้นตอนการทำงาน การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถลดงบประมาณรายจ่าย ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจมากขึ้น รวมทั้งประชาชนผู้รับบริการมีความพอใจมากขึ้นในการรับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่ปรับปรุงใหม่

4) ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ได้ดำเนินการส่งเสริมประสิทธิภาพและผลิตภาพของระบบข้าราชการพลเรือนมาตั้งแต่ ค.ศ. 1972 โดยจัดตั้ง The National Productivity Board ขึ้นมารับผิดชอบ ต่อมาใน ค.ศ. 1981 ได้มีการจัดตั้ง Committee On Productivity, National Productivity Council, Productivity Working Committee, Central Productivity Steering Committee และ Work Improvement Teams (Wits) เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการปรับปรุงผลิตภาพในราชการในทุกระดับ ตั้งแต่ ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา ได้มีการรณรงค์เรื่องผลิตภาพในราชการสิงคโปร์ โดยมีการติดแผ่นประกาศและคำขวัญการเผยแพร่สิ่งพิมพ์เกี่ยวกับผลิตภาพในภาคราชการ จัดทำภาพยนตร์นิทรรศการ และกำหนดให้มีเดือนแห่งผลิตภาพ มีการรณรงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ทุกปี

แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การในภาครัฐของประเทศต่างๆ ล้วนมีลักษณะร่วมที่คล้ายคลึงกันสรุปได้ดังนี้

1) มีแนวทางและเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน คือ มุ่งสู่รัฐบาลที่มีประสิทธิผล ยึดถือผลสำเร็จและความสัมฤทธิ์ผลของงาน (Result) เป็นหลักในการดำเนินงาน ผลลัพธ์ (Outcome) ของส่วนราชการและมีการประเมินผล วัดผลสำเร็จของงาน และผลลัพธ์ของส่วนราชการอย่างเป็นรูปธรรม

2) ผู้นำของรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เป็นแกนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลสำเร็จโดยมีนโยบายและกฎหมายรองรับ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องใช้เวลาดำเนินการหลายปีติดต่อกัน

3) ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชน

4) มีระบบการบริหารที่ยึดผลสำเร็จของงานและผลลัพธ์ของส่วนราชการเป็นหลักในการดำเนินงาน รวมทั้งมีการตรวจวัดผลผลิตของงานและผลลัพธ์ การทำงานของส่วนราชการและใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรอนุมัติงบประมาณ การได้รับอิสระจากการควบคุมในการบริหารงานตลอดจนมาตรการจูงใจอื่นๆ

2.1.3 **ผลที่เกิดจากการปรับปรุงระบบราชการ**

หลังจากที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงานและการบริหารงานแล้ว ปรากฏผลดังนี้

1) สามารถสร้างรัฐบาลในเชิงประกอบการที่ดำเนินงานได้ดีกว่า และถูกกว่าโดยเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายที่น้อยลงได้ในระยะยาว ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานเพื่อยุบเลิกงานที่ซ้ำซ้อน และหมดความจำเป็นและสร้างสรรค์กระบวนการทำงานใหม่

2) ทำให้โครงสร้างของส่วนราชการมีขนาดเล็กลงและขนาดกำลังคนลดลง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาจะสามารถลดจำนวนบุคลากรภาครัฐลงได้ถึงร้อยละ 12 ใน 5 ปีข้างหน้า ประมาณ 564,000 คน ซึ่งช่วยประหยัดงบประมาณได้ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐ ลดขนาดกำลังคนเพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐบาล

. 3) การให้บริการของส่วนราชการมีคุณภาพ สะดวกรวดเร็ว สามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าผู้รับบริการรวมทั้งลดการควบคุมจากส่วนกลางโดยกระจายอำนาจการตัดสินใจจากระดับบนสู่ระดับเจ้าหน้าที่

4) ส่วนราชการสามารถเพิ่มผลผลิตและคุณภาพของผลงานอย่างต่อเนื่อง

5) ส่วนราชการมีระบบการบริหารงานที่ยึดผลสำเร็จของงานทั้งด้านผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก รวมทั้งมีการตรวจรับผลสำเร็จของงานอย่างเป็นมีการจัดสรรอนุมัติงบประมาณตามเงื่อนไขของผลสำเร็จของงานของส่วนราชการ

การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการเป็นเรื่องใหญ่ ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม ในทางปฏิบัติส่งผลกระทบในวงกว้างและยาวไกล ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้การปรับปรุงในราชการให้ได้ผลอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมุ่งไปที่ระดับจุลภาค คือ ระดับกระทรวง กรม และจังหวัด ซึ่งมีขอบเขตที่เล็กกว่าและอยู่ในวิสัยที่จะกำกับให้ดำเนินการไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กรมจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการปรับเปลี่ยนระบบราชการโดยการพัฒนากลยุทธ์ วิธีการจัดการให้มีความคล่องตัวขึ้นด้วยการใช้มาตรการทางบวก จูงใจให้ส่วนราชการดำเนินการในลักษณะของการกระตุ้นให้ส่วนราชการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและผลิตผลให้มีประสิทธิภาพ

โดยที่กรมราชทัณฑ์มีสถานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งจะต้องปรับปรุงการดำเนินงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพเช่นกัน การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพของกรมราชทัณฑ์ โดยเปิดโอกาสให้เอกชนที่มีศักยภาพเข้าดำเนินการแทน ซึ่งมีแนวคิดของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐที่สำคัญดังนี้

2.2 แนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน [3]

การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการเฉพาะภารกิจหลักที่มีความจำเป็น ส่งเสริมเอกชนที่มีความรู้ ความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่เอกชนสามารถดำเนินการแทนได้ ทำให้ภาครัฐมีขนาดและความซับซ้อนลดลง สามารถมุ่งเน้นการพัฒนาในภารกิจหลักที่เกี่ยวเนื่องกับการวางนโยบายได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

---

[3] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544), หน้า 7.

2.2.1 ความหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ

แม้ว่าความหมายของการให้ภาคเอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ หรือ การแปรรูปกิจกรรมรัฐให้เป็นกิจกรรมเอกชนจะมีความหมายหลากหลายแล้วแต่วัตถุประสงค์ของการใช้ ซึ่งมุมมองในเชิงการเมืองและเศรษฐกิจ คือ “การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ” หรือ “การผ่องถ่ายให้ภาคเอกชนได้เข้าทำหน้าที่แทนรัฐ” การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ จึงสะท้อนถึงบทบาทที่มากขึ้นของภาคเอกชนโดยเปรียบเทียบกับภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

Privatization หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและในบางครั้งอาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า Divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจกรรมที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือดำเนินการอยู่ [4]

การพิจารณาเรื่อง Privatization ทั้งในระดับกว้างและสัมพันธ์กับระบบอื่นๆ จะต้องพิจารณาประเด็นที่สำคัญ 3 ประการคือ การเป็นเจ้าของกิจการ การควบคุมกิจการโดยรัฐบาลและแหล่งที่มาของเงินทุน ทั้งนี้ เพราะประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล ระบบการตลาด การระดมเงินทุนและการกำหนดราคา อาจกล่าวได้ว่า[5] หน้าที่ (Functional) เป็นเครื่องช่วยอธิบายเป้าหมายสูงสุดของการ Privatization คือ การทดแทนหน้าที่ของรัฐบาลด้วยการใช้ระบบการตลาดเป็นเครื่องมือ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น อาจมีการแปรสภาพกิจการได้โดยไม่จำเป็นต้องลดบทบาทหรือเปลี่ยนแปลงการเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลก็ได้ซึ่งเรียกว่า “Functional Substitute for Privatization” อันหมายถึงการให้เอกชนรับเหมาดำเนินการ ซึ่งอาจจะต้องมีลดความเคร่งครัดหรือปล่อยให้มีความเป็นอิสระและเกิดการแข่งขันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

---

[4] พิพัฒน์ ไทยอารี, การศึกษาเปรียบเทียบ เรื่อง PRIVATISATION : ในประเทศสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย (2528), หน้า 1.

[5] Sato Seizaburo, Privatization in Industrialized Countries : The Experience of Japan, Conference on Privatization Policies, Methods and Procedures, Asian Development Bank, 31 January - 1 February 1985, Manila, Philippines.

Privatization เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของการตลาด บทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงหลักการเชิงสังคมนิยมเป็นหลักการด้านเสรีนิยมหรือทุนนิยม การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มักจะปรากฏในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว สำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายแนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการของรัฐบาลที่มีขอบข่ายในเชิงเศรษฐกิจ หรือต้องการนำแนวทางด้านการตลาดเป็นเกณฑ์ปฏิบัติ นอกจากนี้ อาจเกิดขึ้นจากความพลาดพลั้งในเชิงนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตอันเป็นผลต่อกระบวนการบริหาร การบริหารการเงินการคลัง และภาวะปัญหาทรัพยากรมนุษย์ขององค์การภาครัฐบาล จนทำให้รัฐบาลไม่อาจหารายได้เพียงพอต่อรายจ่ายหรือไม่อาจปรับกิจการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดของสินค้าและบริการก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและต้องการตอบสนองโดยฉับพลัน ทำให้องค์การบางประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ทันต่อเงื่อนไขเหล่านี้ ตลอดจนภารกิจของภาครัฐบาลที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น เช่น ค่าใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การพัฒนาการศึกษา การส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการบริการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ย่อมเป็นภาระต่อฐานะการเงินการคลังของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลในช่วงเวลาปัจจุบันไม่อาจรับภาระอื่นๆ เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปลดเปลื้องภาระบางประเภท โดยแสวงหารูปแบบความเหมาะสมของโครงสร้างองค์การและการดำเนินงาน และแหล่งที่มาของเงินทุนที่กว้างขวางขึ้น

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

1) การนำระบบการตลาดมาใช้ในกิจการที่มิได้คำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน โดยเหตุที่ว่า มีกิจกรรมหลายอย่างหลายประเภทที่รัฐบาลหรือหน่วยงานการกุศล ดำเนินการอยู่ซึ่งมิได้คำนึงถึงคุณลักษณะของตลาดหรือเชิงธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงหรือจัดระบบการตลาดใหม่ที่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะ โครงสร้างขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงจากกิจกรรมของภาครัฐบาลเป็นกิจกรรมภาคเอกชน การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้แสดงถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของเงินทุนด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาของเงินทุนจากแหล่งที่มาจากภาษีอากรเป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ ประเด็นสำคัญคือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน

2) การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชนนั้น อาจกระทำโดยการแปรเปลี่ยนด้านการดำเนินการหรือการผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน อาจพิจารณาได้จากลักษณะการจ้างดำเนินการ การจ้างทำของ หรือการให้สัมปทาน ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามแนวทางเช่นนี้ขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการวิเคราะห์ปัญหา

3) การแปรสภาพกิจการของรัฐหรือการผลักภาระ (Load - Shedding) ซึ่งหมายถึงการขายกิจการรัฐวิสาหกิจและการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลที่มิได้คำนึงถึงการตลาด อาจมีความหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรม (Divestiture) หรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ (Ownership Transfer)

4) การเปิดโอกาสหรือเปิดการค้าโดยเสรี (Liberalization) สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะคือ ในลักษณะอย่างกว้างเป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลกดังเช่นการพิจารณาการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภาวะของตลาดและการกำหนดราคาที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก และในลักษณะเฉพาะเรื่องหรืออย่างแคบมีลักษณะมุ่งเน้นในเรื่องการลดหย่อน ยกเลิกข้อกำหนดทั้งทางกฎหมาย หรือระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการรัฐวิสาหกิจ

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

วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐอาจแบ่งเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ระดับมหภาค ได้แก่ การขยายตัวของภาคเอกชนในฐานะเป็นปัจจัยที่ขับเคลื่อนความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มภาวะการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของบทบาทของภาครัฐและภาคเอกชน การเพิ่มประสิทธิภาพในภาครัฐ การลดอัตราการขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะ สำหรับวัตถุประสงค์ระดับจุลภาคเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีเนื่องจากกิจกรรมแต่ละกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมีความแตกต่างกัน เช่น การกระจายหุ้นของรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนมี

ส่วนร่วมในการเป็นผู้ถือหุ้น ย่อมเป็นการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล มีการนำระบบการบริหารงานแบบมืออาชีพมาใช้ ทำให้คุณภาพและการให้บริการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐต้องพิจารณาในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” (Mean หรือ Instrument) เพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ

2.2.2 รูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ [6]

การให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

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 โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่ว่านี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน ทำให้การขายคืนเป็นกระบวนการแบบ Denationalization หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการขายกิจการทั้งหมดรัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ ทำให้รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งจากการขายกิจการถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีของการขายกิจการที่

---

[6] ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ,” รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 164 - 167.

ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

การขายกิจการของรัฐมีหลายลักษณะด้วยกัน ในกรณีที่ขายกิจการทั้งกิจการ การขายก็อาจมาในรูปของการแตกกิจการนั้นเป็นกิจการย่อยหลายกิจการแล้วขายเป็นรายกิจการไป ในกรณีที่ขายกิจการเป็นเพียงบางส่วน รัฐอาจแยกกิจการที่ต้องการขายออกเป็นหลายๆ กิจการแล้วขายเฉพาะส่วนของกิจการที่สมควรขายและมีโอกาสในการขายได้ ในกรณีที่รัฐต้องการให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นในกิจการของรัฐโดยที่รัฐไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงกิจการในแง่ใดแง่หนึ่งเลย รัฐก็สามารถขายหุ้นสามัญประเภทออกเสียงบริหารได้และออกเสียงไม่ได้ในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าเหมาะสมและในราคาที่ดึงดูดใจผู้ลงทุน สำหรับสัดส่วนของหุ้นที่ขาย รูปแบบของหุ้นที่ขายและวิธีจัดการขายหุ้นนั้นสามารถผสมผสานกันในลักษณะต่างๆ ซึ่งลักษณะที่เลือกใช้มักจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกิจการนั้นเป็นหลัก

รูปแบบสุดขั้วของการขายกิจการคือ การเลิกกิจการ (Liquidation) กิจการที่เลิกดำเนินการโดยปกติแล้วมักอยู่ในฐานะการเงินที่ไม่มั่นคง เช่น มีผลประกอบการขาดทุน มีหนี้สินเป็นจำนวนมาก หรือการเลิกกิจการเนื่องจากไม่เหมาะสมที่รัฐจะมีบทบาทในกิจการนั้นในฐานะเป็นผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ซึ่งนักวิชาการหลายท่านไม่เห็นด้วยกับการรวมรูปแบบ “การเลิกกิจการ” นี้ไว้ในรูปแบบของการขายกิจการโดยวินิจฉัยว่า น่าจะนำไปรวมอยู่ในรูปแบบแรกคือ การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ก็จะถือเอาการยอมรับของนักวิชาการส่วนใหญ่โดยจัดเอาการเลิกกิจการเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการขายกิจการ ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อรัฐเลิกรัฐวิสาหกิจซึ่งมักจะมีสิทธิผูกขาดการให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ตลาดบริการดังกล่าวก็ขาดผู้ผลิตย่อมเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดผลิตแทน ซึ่งโดยปรัชญาของการให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการแทนรัฐแล้ว สภาวะว่างผู้ผลิตในตลาดจะไม่คงอยู่แน่นอน และจะต้องมีผู้ประกอบการเอกชนซึ่งพร้อมที่จะเข้าดำเนินการทันที

3) **การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน** (Joint Public-Private Venture)

การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน คือ การที่รัฐดำเนินกิจการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและเงินทุนของเอกชนและของรัฐในกิจการที่รัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น ถือเป็นการร่วมดำเนินการระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการเช่นเดียวกับกรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน ซึ่งการร่วมลงทุนในลักษณะนี้ อาจเป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้

หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนอีกด้วยก็ได้ สำหรับสัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรได้หลายลักษณะซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นรายกรณี

4) การจ้างเหมา (Contracting Out)

การจ้างเหมา คือ การให้บริการโดยรัฐในรูปแบบที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทนกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การที่รัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต (Contracting Out) ซึ่งการให้บริการรูปแบบนี้มีหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยมมากขึ้นในทุกวันนี้

นอกจากจะเป็นการจ้างเหมาให้เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินกิจการแทนก็ได้ ทั้งนี้ การจ้างเหมาในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนี้ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนแต่อย่างเดียว อาจเป็นหน่วยงานเอกชนอื่นที่ไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ

สำหรับการให้เอกชนรับจ้างเหมาเพื่อดำเนินกิจการที่จะก่อให้เกิดผลดีก็ต่อเมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการนี้ ได้เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานอย่างโปร่งใสเป็นธรรม ผู้ใดเสนอราคารับจ้างที่ต่ำที่สุดซึ่งสามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดก็จะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการ ความมีประสิทธิภาพจากการจ้างเหมาจึงจะบังเกิดขึ้นแก่รัฐ

การให้เอกชนรับจ้างทำงานให้แก่รัฐไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่และก็นิยมทำกันอยู่แล้วก่อนที่กระแสความคิด “การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ” จะโดดเด่นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ส่วนราชการจ้างเอกชนให้ซ่อมและบำรุงรักษาลิฟท์เป็นรายปี รัฐวิสาหกิจจ้างเหมาที่ปรึกษาให้ฝึกอบรมเจ้าพนักงาน แต่กิจการว่าจ้างเหมาให้ทำในบริบทนี้โดยมากแล้วจะเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Product) เพื่อการผลิตสินค้าปลายทาง (Final Product) อีกต่อหนึ่ง และมีอยู่บ้างที่เป็นกิจการที่เกี่ยวพันกับสินค้าปลายทาง เช่น ทางหลวงสายต่างๆ ที่กรมทางหลวงจ้างเหมาให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ก่อสร้าง แต่โดยที่เจตนารมณ์ภายในกรอบของกระแสความคิด “การให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ” คือ การชี้ให้เห็นว่าการจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินกิจการปลายทางในขอบเขตที่กว้างขวางและในขนาดที่ใหญ่มากขึ้นกว่าที่ได้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันและสามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกับการผลิตสินค้าปลายทางที่เป็นกิจกรรมการผลิตของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบัน

5) การให้สัมปทาน (Concession)

การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและเป็นผู้รับภาระด้านการเงิน รัฐโดยดำเนินการผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิดังกล่าวจะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทนโดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมทั้งให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวงหรือค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกัน เอกสิทธิที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นสิทธิในลักษณะที่ทำให้ผู้ประกอบการเอกชนกลายเป็นผู้ผูกขาดหรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ก็ได้ โดยรัฐจะได้รับประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อเกิดการแข่งขันกันในระหว่างผู้ประกอบการเอกชน เพื่อแย่งชิงเอกสิทธิที่รัฐจะมอบให้โดยรัฐจะมอบเอกสิทธิให้แก่ผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุดและสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้

กรณีที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนเพื่อมีเอกสิทธิในการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งแทนรัฐเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภค ดังนั้นผู้บริโภคจะได้รับบริการจากผู้ประกอบการเอกชนก็ต่อเมื่อจ่ายค่าบริการตามที่กำหนดไว้ การให้สัมปทานในลักษณะนี้จึงเป็นการปลดเปลื้องภาระของการผลิตสินค้าหรือบริการของรัฐให้แก่เอกชนอีกวิธีหนึ่ง โดยรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลควบคุมให้เอกชนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มีอยู่กับรัฐ

การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อดำเนินการแทนรัฐนี้ไม่จำเป็นต้องเกี่ยงข้องกับการผลิตสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภคเท่านั้น อาจเป็นการให้สัมปทานเพื่อผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรงก็ได้ กล่าวคือ เอกชนประมูลเอกสิทธิที่จะให้บริการแก่รัฐ เช่น การเก็บค่าปรับจราจร การเก็บค่าจอดรถริมถนน โดยสัญญาว่าจะให้บริการดังกล่าวเป็นมูลค่าระดับหนึ่ง วิธีการให้บริการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเป็นภาระของผู้ประกอบการเอกชนเอง ถ้าผู้ประกอบการเอกชนบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามูลค่าประโยชน์ที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการเอกชนก็มีกำไรอันเป็นผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะพึงได้รับ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่าประโยชน์ที่ต้องให้แก่รัฐผู้ประกอบการเอกชนก็ขาดทุนและต้องแบกภาระขาดทุน เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ประกอบการเอกชนก็ต้องพยายามดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นต้นทุนของการประกอบการให้ลดลง และเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้สัมปทานที่เรียกว่า “Farming Out” และเป็นวิธีการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศไทยในยุคต้นรัตนโกสินทร์ ทำให้มีระบบเจ้าภาษีนายอากรเกิดขึ้น

การให้สัมปทานจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐก็ต่อเมื่อมีผู้ประกอบการเอกชนแข่งขันกันประมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกับกรณีการจ้างเหมา แต่มีลักษณะของการประมูลที่แตกต่างกันกล่าวคือ การจ้างเหมาเน้นผู้เสนอค่าบริการที่ต่ำที่สุด ส่วนการให้สัมปทานเน้นผู้เสนอที่ให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุด

6) การให้เช่า (Leasing)

การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่โดยการดำเนินการของรัฐ หรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเนื่องจากไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาสินทรัพย์ดังกล่าว การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่งของรัฐ การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินคำนึงถึงความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะเดียวกันก็สามารถรับประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนซึ่งรัฐจะได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้นโดยสามารถเรียกคืนทรัพย์สินเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดได้เมื่อสถานการณ์เหมาะสม สำหรับเงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น

วิธีแบบเทิร์นคี (Turn-Key) ในความหมายกว้างจัดได้ว่าเป็นการให้เช่าในรูปแบบหนึ่ง การให้เช่าแบบเทิร์นคีหรือการเช่าสมบูรณ์เป็นวิธีที่รัฐให้เอกชนจัดการดำเนินการทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน นับตั้งแต่ขั้นพัฒนาจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่าง โดยผู้ประกอบการเอกชนจะต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายพัฒนา การลงทุน รวมทั้งการก่อสร้าง จนทรัพย์สินนั้นได้รับการพัฒนาตามที่มีข้อตกลงกันไว้ เช่น พัฒนาที่ดินเป็นศูนย์การค้า เป็นศูนย์บริการท่าอากาศยาน โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า โดยได้ดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งรัฐในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินพื้นฐานก็จะได้ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นเงินก้อนหรือเป็นเงินรายปีภายในระยะเวลาหนึ่ง เมื่อสิ้นสุดเวลาเช่ารัฐก็ได้ทรัพย์สินชิ้นนั้นคืนในสภาพที่ได้มีการพัฒนาแล้ว โดยนัยแล้วค่าเช่าส่วนหนึ่งที่รัฐพึงจะได้รับรวมทั้งรายได้ในการดำเนินกิจการนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งจะตกเป็นของผู้ประกอบการเอกชนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการพัฒนาและก่อสร้างรวมทั้งการบริหารจัดการ วิธีแบบเทิร์นคีหรือวิธีเช่าสมบูรณ์แบบเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐที่ลดภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารทรัพย์สิน

7) การให้ตั๋วรับบริการและเงินอุดหนุน (Voucher and Grant)

การให้ตั๋วรับบริการแก่ผู้บริโภค (Voucher) เพื่อให้ซื้อสินค้าหรือบริการที่กำหนดไว้ในตั๋วรับบริการก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ ตั๋วรับบริการเป็นคูปองที่มีมูลค่าตามที่กำหนดไว้ที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าหรือบริการตามที่ได้กำหนดไว้ในตั๋วรับบริการ ผู้บริโภคสามารถใช้ตั๋วรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิตเอกชนในตลาดเฉพาะที่ยินยอมรับตั๋วรับบริการดังกล่าว ในกรณีนี้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการได้ดีที่สุด เช่น มีคุณภาพดีที่สุด ราคาต่ำที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกันเช่นกรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตั๋วรับบริการที่ได้มาจากการขายสินค้าหรือบริการก็นำไปแลกเป็นเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัดผลิตหรือจัดหาสินค้าหรือบริการนั้นเพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคก็ยังคงมีเสรีภาพในการเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาทผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยรัฐยังคงเป็นผู้เจือจุนทางการเงิน แต่ไม่ต้องมีภาระในการผลิต

การให้เงินอุดหนุน (Grant) เป็นรูปแบบของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐในทำนองเดียวกับการให้ตั๋วรับบริการแต่การให้เงินอุดหนุน โดยเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในขณะที่ผู้บริโภคต้องซื้อหาสินค้าหรือบริการจากผู้ผลิตโดยจ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาดังกล่าวจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริงเนื่องจากผู้ผลิตได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป วิธีการนี้ใช้หลักการทำนองเดียวกับการให้ตั๋วรับบริการโดยรัฐสนับสนุนให้มีการจัดผลิตสินค้าหรือบริการ แต่รัฐไม่ได้ผลิตเองกลับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนเงินอุดหนุนที่ให้แก่ผู้ผลิตเอกชน ซึ่งอาจเป็นเพียงรายเดียวหรือหลายรายก็ได้แล้วแต่ลักษณะของสินค้าหรือบริการรวมทั้งขนาดของการผลิต (Scale) ที่เหมาะสมจะเจือจุนส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการผลิตเท่านั้น คือ ส่วนต่างระหว่างราคาที่ควรขายกับราคาที่ขายจริง จะเห็นได้ว่า การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตเอกชนจัดเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐสามารถลดภาระของรัฐที่จะต้องดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการเอง

8) การเก็บค่าบริการ (User Charge)

การเก็บค่าบริการเป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตสินค้าหรือบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้จะเป็นเงินที่นำไปเจือจุนค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าวของผู้บริโภค การให้บริการของรัฐเพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคโดยปกติจะอยู่ในรูปของการจัดผลิตและแจกจ่ายให้ประชาชนโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการแต่อย่างใด สำหรับเงินที่ใช้จุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการ

ดำเนินงานมาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนที่ใช้บริการที่รัฐจัดผลิตซึ่งอาจเสียเงินเพียงเล็กน้อย เช่น ค่าธรรมเนียมหรือไม่เสียเลยก็ได้

เมื่อรัฐหันมาใช้วิธีการของเอกชนโดยเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้นๆ ทำให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดตามหลัก Full-Cost Recovery หรือบางส่วนก็ได้สุดแล้วแต่นโยบายที่เลือกใช้โครงสร้างของราคาค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บ โดยอาจเป็นค่าบริการราคาเดียวหรือในลักษณะที่ซับซ้อนโดยมีหลายราคาตามประเภทของผู้บริโภคและตามปริมาณของการใช้ประโยชน์ การเสียค่าบริการโดยตรงนี้จะช่วยให้ผู้บริโภคเห็นมูลค่าของรายจ่ายในการผลิตบริการนั้นๆ และมีการปรับตัวในเชิงปริมาณที่ใช้ตามระดับราคาที่เรียกเก็บ รัฐในฐานะผู้ผลิตโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจสามารถรับรู้ระดับปริมาณที่ควรผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

9) **การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการ** (Liberalization)

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ มีความหมายเกี่ยวกับการยกเลิก ผ่อนคลายระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของระบบ ทำให้การแข่งขันในระบบตลาดไม่บังเกิดขึ้นหรือมีการแข่งขันเพียงเล็กน้อย หรือทำให้การบริหารงานขององค์กรขาดความคล่องตัวเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการมีความหมายที่ใกล้เคียงกับ “การยกเลิกการควบคุม” (Deregulation) มักนิยมใช้ควบคู่กันไปในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ การยกเลิกการควบคุมนี้ใช้ในสภาพการณ์ที่อุตสาหกรรมหนึ่งกิจการหนึ่งที่ถูกรัฐเข้าควบคุมในแง่มุมต่างๆ เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค อัตรากำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ จนทำให้อุตสาหกรรมนั้นดำเนินการอย่างขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการพัฒนาการเท่าที่ควร ผู้บริโภคได้รับบริการที่คุณภาพต่ำ หรือไม่ได้รับการตอบสนองในลักษณะที่เพิ่มสวัสดิการของผู้บริโภค ระเบียบกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดนี้โดยทั่วไปทำให้เกิดภาวะการผูกขาดของผู้ผลิตเอกชน อันเป็นอุปสรรคของการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดเสียเองข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็ไม่แตกต่างไปจากกรณีของผู้ผลิตเอกชน ดังนั้นแนวความคิดของ “การยกเลิกการควบคุม” ครอบคลุมไปถึงกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้วย ซึ่งในกรณีที่รัฐเป็นผู้ผลิตผูกขาดซึ่งผ่านรัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ การยกเลิกการควบคุมสื่อการเปิด

โอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาแข่งขันได้เพื่อผลิตบริการสนองความต้องการของผู้บริโภค อันเป็นการลดภาระของรัฐในการที่ต้องลงทุนขยายกิจการและการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจปรับปรุงกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชนอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจยังรวมถึงการยกเลิกหรือการผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้กำกับดูแลการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานและความคล่องตัวในการปรับตัวแข่งขันกับผู้ผลิตเอกชน

การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมเป็นรูปแบบของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตเพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้บริโภค โดยการยกเลิกกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคของการแข่งขันซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตและการเพิ่มพูนประโยชน์ในรูปต่างๆ ที่ผู้บริโภคพึงได้รับ โดยที่การเพิ่มความเสรีในการดำเนินการและการยกเลิกการควบคุมนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงการยุบเลิกกฎเกณฑ์ที่เป็นการให้หลักประกันหรือเพิ่มผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น คุณภาพของสินค้าหรือบริการที่กระทบกับสวัสดิภาพของผู้บริโภค กฎเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการซึ่งยังต้องมีอยู่และต้องมีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดตามสภาพที่ควรจะเป็น

จากแนวความคิดการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน รัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมโดยดำเนินการเฉพาะในภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แก่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการ (Operator) ในภารกิจทั่วไปที่เอกชนมีศักยภาพและมีความสามารถดำเนินการให้บริการได้ โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดแนวทางและนโยบาย (Policy Maker) ในการดำเนินการแก่เอกชน ซึ่งการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการมีหลายรูปแบบตามรายละเอียดข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการในภารกิจของรัฐต้องคำนึงถึงสภาวะแวดล้อมหลายประการที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อจำกัดโดยลักษณะภารกิจ ข้อจำกัดทางด้านองค์กรของภาครัฐและเอกชน หรือข้อจำกัดจากภายนอกประการอื่น[7]

---

[7] Rehfuss, J.A. Contracting Out in Government. 1st ed., Jossey-Bass, Inc., California, 1989, p. 66.

2.2.3 ข้อจำกัดในการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐ [8]

ความเหมาะสมของการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐขึ้นอยู่สภาพแวดล้อมต่างๆ หลายประการประกอบกัน การที่เอกชนจะได้รับประโยชน์สัมฤทธิ์ผลตามที่ควรจะได้ก็ต่อเมื่อมีการจัดการอย่างเป็นระบบ สภาวะของตลาดที่จะรองรับที่จะทำให้องค์กรมีโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ รวมทั้งสามารถจัดหาสภาวะของตลาดเหล่านั้นได้โดยเสียค่าใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล ซึ่งมีข้อจำกัดในการให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่เป็นภารกิจของรัฐดังนี้ [9]

1) ความสามารถในการตรวจรับงาน

ปัจจัยสำคัญเบื้องต้นของการทำให้เอกชนมีโอกาสประสบความสำเร็จประการหนึ่งคือ การกำหนดข้อกำหนดของสัญญา (Specification) จะต้องทำอย่างรอบคอบ เพื่อให้ผู้รับจ้างตามสัญญานั้นสามารถที่จะทำตามได้ และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถที่จะควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งสัญญาได้ [10]

ลักษณะของสัญญาที่ดีจะต้องทำให้รัฐสามารถควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการได้ ในขณะเดียวกันยังทำให้เอกชนมีความยืดหยุ่น เป็นอิสระง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป[11] ซึ่งลักษณะของภารกิจบางประเภทเป็นการยากที่จะวัดหรือประเมินคุณภาพจากผลงานโดยตรง ในกรณีดังกล่าวการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาจำเป็นจะต้องระบุเป็นข้อกำหนดที่ชัดเจนในการทำงาน และการวัดหรือประเมินผลงานจะประเมินที่ขั้นตอนการทำงานแทนว่าผู้รับจ้างได้ดำเนินการครบถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งการกำหนดขั้นตอนการทำงานให้กับผู้รับจ้างเช่นนี้ ทำให้ผู้รับจ้างไม่

---

[8] สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษา, หน้า 18 – 23.

[9] Prager, J. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." Public Administration Review, vol.54 (March/April 1994), pp. 176 - 184.

[10] Savas, E. S. Privatization: the Key to Better Government, Chantan House & Publisher, Inc., New Jercy, 1987, p. 50.

[11] Domberger, S. The Contracting Organization. 2nd ed., Oxford University Press, New York, 1998. pp. 67 - 78.

สามารถใช้ความรู้ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่สามารถนำวิธีการแนวความคิดใหม่เข้ามาใช้ในการดำเนินการได้

2) การแข่งขันระหว่างภาคเอกชน

การแข่งขันอย่างเต็มที่ระหว่างภาคเอกชนคือ จำนวนของผู้ที่เข้ามารับจ้างต้องมีจำนวนมากเพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างกัน [12] ซึ่งจะทำให้ภาครัฐสามารถคัดเลือกเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การสมยอมกันระหว่างภาคเอกชนทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ย่อมส่งผลให้ภาครัฐจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าที่ควรเป็น หากภาครัฐมีหน่วยงานที่สามารถดำเนินการเองได้จะทำให้ลดปัญหาดังกล่าวลงได้ เนื่องจากภาครัฐมีทางเลือกที่มากขึ้น

ในกรณีที่กระบวนการคัดเลือกผู้รับจ้างไม่ได้ใช้การพิจารณาเพียงแค่การเสนอราคาประมูลที่ต่ำสุดแต่มีการนำเอาคุณสมบัติ ประสบการณ์ในอดีต ความน่าเชื่อถือ และศักยภาพขีดความสามารถเข้ามาพิจารณาด้วยนั้น ซึ่งมีความยืดหยุ่น ทำให้สามารถสรรหาผู้รับจ้างได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็อาจเสี่ยงต่อการทุจริตได้ [13] จากการศึกษาข้อมูลของการจ้างเหมาพบว่าแม้ว่าการแข่งขันระหว่างภาคเอกชนจะทำให้ราคาของการจ้างต่ำลง แต่ไม่ได้ส่งผลให้คุณภาพการทำงานลดลงแต่ประการใด นอกจากนี้ การจ้างเหมาที่จะประสบความสำเร็จต้องมีการแข่งขันของตลาดรองรับทั้งที่เป็นตลาดจริงๆ และตลาดที่มีแนวโน้มว่าจะเข้ามาแข่งขันได้ในอนาคต [14]

3) การควบคุมงาน

การควบคุมงานมีความสำคัญมากในกระบวนการจัดจ้างภาคเอกชน ซึ่งต้องพิจารณาถึงแนวโน้มของทรัพยากรและระยะเวลาที่ต้องใช้ รวมทั้งการควบคุมงานมักจะทำได้อย่างค่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากทักษะฝีมือที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบงานแตกต่างจากทักษะฝีมือที่ใช้ในการดำเนินการในภารกิจดังกล่าว ทำให้บุคลากรภาครัฐที่สามารถดำเนินการภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพอาจไม่สามารถทำการควบคุมตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[12] Savas, E. S. Privatization: the Key to Better Government, p. 51.

[13] Prager, J. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." pp. 176 - 184.

[14] Domberger, S. and Jensen, P. "Contracting Out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." Oxford Review of Economic Policy, vol.13, No.4, 1997, pp.67 - 78.

ถึงแม้ว่าขั้นตอนการควบคุมงานทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น แต่การไม่ควบคุมตรวจสอบงาน อาจทำให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าว กระบวนการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งควบคุมตรวจสอบเรื่องการเงินเพื่อให้มั่นใจว่าการจ่ายเงินได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ผู้รับจ้างได้รับเฉพาะในส่วนที่ควรจะได้รับตามเจตนารมณ์แห่งสัญญา [15]

จากปัจจัยต่างๆ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลอย่างมากต่อความสำเร็จในการดำเนินการของภาคเอกชนในภารกิจต่างๆ ได้แก่ ความสามารถในการจัดจ้างที่มีการระบุข้อกำหนดในสัญญาให้ชัดเจน การควบคุมงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการแข่งขันของภาคเอกชนรองรับ

2.2.4 ประโยชน์ของการให้เอกชนดำเนินการในภารกิจของรัฐ

จากลักษณะพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้เมื่อเอกชนดำเนินการแทนในภารกิจที่ภาครัฐเคยดำเนินการอยู่ย่อมเกิดผลดีและผลเสียที่แตกต่างกันตามมา การพิจารณาว่าภารกิจใดควรให้ภาคเอกชนดำเนินการจึงควรพิจารณาถึงแนวโน้มของผลดี ผลเสีย ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่าย ความคล่องตัวในการบริหารงาน การควบคุมหรือความรับผิดชอบในการดำเนินภารกิจ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การประหยัดงบประมาณรายจ่าย

การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนนั้นมีโอกาสเป็นไปได้ทั้งการประหยัดงบประมาณหรือการสิ้นเปลืองงบประมาณมากกว่าการที่รัฐดำเนินการเอง ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและข้อจำกัดต่างๆ แต่โดยทั่วไปภาครัฐมีโอกาสในการประหยัดงบประมาณจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอยู่ 2 ประการคือ การประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการลงทุนเบื้องต้น

---

[15] Prager, J. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." p. 190.

การที่ภาคเอกชนอาจมีโอกาสประหยัดค่าใช้จ่ายกว่าภาครัฐดำเนินการเองเนื่องจากปัจจัย 3 ประการคือ [16] การดำเนินการปริมาณมากทำให้ได้เปรียบเชิงปริมาณงาน ความแตกต่างในการใช้แรงงานและการแข่งขันกันระหว่างผู้ให้บริการการดำเนินการปริมาณมากนั้น ทำให้สามารถมีอำนาจต่อรองในการหาวัตถุดิบต้นทุนในราคาที่ต่ำกว่า และทำให้มีโอกาสใช้เครื่องมือเครื่องจักรอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้ ยังมีโอกาสในการลงทุนเพื่อนำเทคโนโลยีหรือว่าวิธีการทำงานที่ดีกว่ามาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตด้วย การดำเนินการในปริมาณมากทำให้มีโอกาสที่จะดำเนินการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะฝีมือแรงงานได้อย่างคุ้มค่า และทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้

สำหรับแรงจูงใจในการทำงานของภาคเอกชนว่าส่วนหนึ่งมาจากข้อสัญญาที่ทำให้เอกชนต้องพยายามดำเนินการให้ได้ตามสัญญา ในขณะที่โครงสร้างของภาครัฐว่าขาดลักษณะแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากมีลักษณะผูกขาดไม่ต้องคำนึงเรื่องความอยู่รอดทางธุรกิจ [17] จากการสำรวจเกี่ยวกับลักษณะการใช้แรงงานของภาคเอกชนว่า ถึงแม้จะไม่คำนึงถึงประเด็นเรื่องแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรในภาคเอกชน ภาคเอกชนมีแนวโน้มในการใช้แรงงานอย่างคุ้มค่ามากกว่าภาครัฐ การแข่งขันกันเองระหว่างผู้ให้บริการก็เป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งในการที่ทำให้ภาคเอกชนต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ [18]

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภาคเอกชนมีผลกำไรที่ได้จากการประกอบการเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่แรงจูงใจในการทำงานที่แตกต่างกันระหว่างภาครัฐและเอกชนว่า แรงจูงใจของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมิได้มีแต่เฉพาะจากการหวังผลกำไรเพียงอย่างเดียว ถึงแม้ว่าภาครัฐจะไม่มีประเด็นเรื่องผลกำไรเข้ามาเกี่ยวข้องแต่บุคลากรภาครัฐก็มีแรงจูงใจที่ต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นเกียรติ ศักดิ์ศรี หรืออำนาจชื่อเสียงตามระบบราชการ

---

[16] Ferris, J. and Graddy, E. "Contracting Out: For What? With Whom?" Public Administration Review, July/August 1986, pp. 332 - 344.

[17] Hartley, K. "Contracting-out in Britain: Achievements and Problems." Privatization and Deregulation in Canada and Britain, The Institute for Research on Public Policy, Canada, 1990. p. 28.

[18] Ferris, J. and Graddy, E. "Contracting Out: For What? With Whom?, p. 350.

สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันส่วนบุคคลที่สำคัญ เช่น การที่บุคคลจำนวนไม่น้อยยอมเสียโอกาสในการรับรายได้สูงในภาคเอกชนแล้วเข้ามาทำงานในภาครัฐซึ่งถือว่า เป็นอาชีพที่มีเกียรติทางสังคม ดังนั้น จึงไม่จำเป็นเสมอไปที่บุคลากรภาคเอกชนจะมีแรงจูงใจในการทำงานดีกว่าบุคลากรภาครัฐ [19]

การที่ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการยังทำให้รัฐสามารถได้รับบริการจากเอกชนในงานประเภทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญเฉพาะทาง หรือในงานประเภทที่มีการดำเนินการเป็นครั้งคราวหรือไม่ได้มีการดำเนินการเป็นประจำ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการนำเทคโนโลยีและวิธีการใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการดำเนินการโดยที่ภาครัฐสามารถสงวนงบประมาณเอาไว้ลงทุนในเรื่องที่จำเป็นอื่นได้ แต่ในขณะเดียวกันการที่ภาคเอกชนต้องมีการลงทุนสูงในการเข้ามาดำเนินการก็มีโอกาสที่ทำให้ภาคเอกชนต้องพยายามทำกำไร รวมทั้งข้อกำหนดในสัญญาเรื่องการติดตามควบคุมการทำงาน ซึ่งต้องอาศัยทั้งทรัพยากรและระยะเวลา นอกจากนี้ เอกชนยังมีความเสี่ยงในการเกิดความเสียหายจากการที่เอกชนอาจไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรืออาจประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องสภาวะการทำงานของคนงาน ซึ่งการประหยัดต้นทุนของภาคเอกชนอาจทำให้คุณภาพงานต่ำลง เพื่อชดเชยการลงทุน ผลที่ตามมาคือทำให้ต้องมีการให้สัญญาในระยะยาว ทำให้การแข่งขันระหว่างภาคเอกชนมีน้อยลง ราคาของสินค้าหรือบริการอาจสูงขึ้น ดังนั้นในกิจการที่มีลักษณะที่ต้องการการลงทุนน้อยมักมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในการจัดซื้อจัดจ้างมากกว่าภารกิจที่ต้องการการลงทุนสูง

จากที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การถ่ายโอนภารกิจให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการนั้นมีทั้งโอกาสในการประหยัดค่าใช้จ่ายงบประมาณได้มากกว่าภาครัฐดำเนินการเอง และขณะเดียวกันก็มีโอกาสในการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากกว่ารัฐดำเนินการเองได้เช่นกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจ สภาพแวดล้อมและข้อจำกัดประการอื่นประกอบกัน

2) ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารงาน

นอกจากที่ภาครัฐมีโอกาสประหยัดงบประมาณจากการจ้างภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแล้วนั้น การจ้างภาคเอกชนเปิดโอกาสให้รัฐเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานมากขึ้น สามารถรองรับต่อปริมาณงานที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจากบางภารกิจมีปริมาณงาน

---

[19] Prager, J. "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector." p. 195.

เปลี่ยนแปลง บางช่วงเวลาปริมาณงานมาก บางช่วงเวลาปริมาณงานน้อย การให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจึงเป็นผลดี เนื่องจากบุคลากรของภาครัฐจะถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบในการทำงาน การเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่การเลื่อนขั้น ในขณะที่บุคลากรจากภาคเอกชนสามารถถ่ายเทเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ได้อย่างดีกว่า [20]

การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากกฎระเบียบและรูปแบบปฏิบัติที่เคร่งครัดของภาครัฐ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถหลีกเลี่ยงความยุ่งยากซับซ้อนของระบบราชการ ทำให้มีโอกาสที่จะมุ่งเน้นความสนใจไปที่งานที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนได้

นอกจากนี้ยังทำให้ภาครัฐสามารถจำกัดขอบข่ายงานที่ภาครัฐควรเข้าไปดำเนินการเองได้ เช่น ในบางกรณีมีปริมาณงานน้อยเกินไปจนไม่คุ้มค่าในการที่ภาครัฐดำเนินการเอง ทำให้หน่วยงานรัฐสามารถจำกัดขอบข่ายให้สามารถบริหารงานได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสามารถลดภาระที่จะต้องดูแลจัดการควบคุมพนักงานที่ปฏิบัติงาน ทำให้การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่พนักงานและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของพนักงานเป็นไปตามเป้าหมายมากขึ้นย่อมทำให้ภาครัฐมีทางเลือกในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น [21]

3) การเปรียบเทียบการดำเนินการ

การที่เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการกับรัฐย่อมทำให้เกิดการเปรียบเทียบระหว่างกัน ทำให้ทั้งรัฐและเอกชนมีมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการของตนเอง นอกจากนี้ การที่รัฐดำเนินการในภารกิจเพียงลำพังย่อมมีโอกาสดำเนินการด้วยมาตรฐานที่เกินความจำเป็นได้ ซึ่งในการดำเนินการของเอกชนจะทำให้มีการแบ่งแยกบทบาทของผู้ให้บริการและผู้รับบริการออกจากกัน ต่างจากเดิมที่ภาครัฐต้องดำเนินการทั้งสองบทบาทควบคู่กันเป็นรัฐดำเนินบทบาทของผู้รับบริการจากภาคเอกชน โดยกำหนดความต้องการในสัญญาทำให้สามารถปรับปรุงการให้บริการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริง ซึ่งภาครัฐจะซื้อบริการจากภาคเอกชนเฉพาะที่ควรซื้อเท่านั้น พร้องทั้งกำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนให้สอดคล้องกับสัญญาและนโยบายของรัฐในการให้บริการแก่ประชาชน ทำให้การดำเนินการได้รับการทบทวน ตรวจสอบและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่ามากขึ้น

---

[20] Rehfuss, J.A. Contracting Out in Government, p. 75.

[21] Ibid., p. 89.

4) การสูญเสียความสามารถในการดำเนินการ

รัฐอาจสูญเสียความรู้ความเชี่ยวชาญที่รัฐเคยมีอยู่ในการดำเนินการตามภารกิจที่เคยปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการไม่ได้ทำให้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการภารกิจใดๆ ที่ภาครัฐเคยมีอยู่สูญหายไป เนื่องจากความรู้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวได้ถูกถ่ายทอดไปสู่ภาคเอกชนในที่สุด ซึ่งการที่ความรู้ความเชี่ยวชาญได้ถ่ายทอดไปสู่ภาคเอกชนนี้ย่อมมีโอกาสที่จะทำให้ได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ด้วยความสามารถของภาคเอกชนที่สามารถจะนำไปใช้ได้อย่างหลากหลายมากขึ้นกว่าที่ภาครัฐเคยใช้ แต่สิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังมากกว่าการสูญเสียความเชี่ยวชาญก็คือ การที่ภาคเอกชนมีโอกาสในการตัดทอนความสามารถในการดำเนินการของภาครัฐโดยยอมลงทุนเสนอราคาประมูลต่ำในช่วงแรกเพื่อแลกกับการผูกขาดการดำเนินการเอาไว้ ซึ่งการที่ภาคเอกชนกลุ่มเดียวเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการภารกิจใดก็ตามย่อมส่งผลเสียหายร้ายแรกกว่าการที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเองเพียงลำพัง [22] เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดของภาคเอกชนจึงควรมีการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินการตามสัญญามีช่วงระยะสั้นๆ หรือมีการแบ่งส่วนสัญญาออกเป็นส่วนเล็กลงเพื่อให้มีเอกชนเข้ามาดำเนินการหลายกลุ่มในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การให้เอกชนดำเนินการยังคงมีข้อจำกัดในภารกิจที่เกี่ยวกับความเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน ซึ่งทำให้รัฐยังคงต้องรักษาความสามารถในการดำเนินการในภารกิจที่จำเป็นเร่งด่วนเอาไว้เช่นเดิม [23]

2.3 แนวความคิดเรื่องสินค้าสาธารณะ (Public Goods) [24]

แนวความคิดเรื่องสินค้าสาธารณะเป็นแนวความคิดที่พิจารณาถึงสินค้าและบริการในสังคมว่า สินค้าชนิดใดควรให้ใครเป็นผู้ดำเนินการในการผลิตหรือจัดให้มีขึ้นในสังคม โดยจำแนกประเภทของสินค้าและบริการในสังคมออกเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) และสินค้าเอกชน (Private Goods) ซึ่งมีแนวความคิดหลักในการจัดแบ่ง 2 ประการได้แก่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[22] Hartley, K. "Contracting-out in Britain: Achievements and Problems." Privatization and Deregulation in Canada and Britain, p. 66.

[23] Rehfuss, J.A. Contracting Out in Government., p. 18.

[24] ประพันธ์ เศวตนันทน์ และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 26 - 28.

2.3.1 ลักษณะของสินค้า

ลักษณะของสินค้าพิจารณาจากกลไกตลาดหรือราคาในการกำหนดสินค้าออกเป็นสินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชน ซึ่งเชื่อว่าหากกลไกราคามีประสิทธิภาพในการจัดสรรสินค้าจะเป็นสินค้าเอกชน แต่หากกลไกราคาไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าดังกล่าวได้ สินค้านั้นมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ การแบ่งประเภทสินค้าจากกลไกราคามีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 เกณฑ์ด้วยกันคือ [25]

1) ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน

ลักษณะการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันเป็นการใช้กลไกราคาในการแบ่งแยกประเภทของสินค้ามี 2 ลักษณะได้แก่ การแบ่งแยกการบริโภคจากกันได้ ซึ่งเป็นการใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือป้องกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้สินค้าหรือบริการได้ สินค้าหรือบริการที่สามารถใช้กลไกราคาเป็นเครื่องกีดกันผู้อื่นไม่ให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการได้นั้นเป็นสินค้าที่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้โดยบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายเงินจะได้สินค้าหรือบริการไป และการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ ซึ่งเป็นเรื่องของการที่กลไกราคาหรือระบบตลาดไม่สามารถกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดสามารถใช้สินค้าและบริการบางอย่างได้ ไม่ว่าผู้ใดจะจ่ายค่าตอบแทนหรือไม่ ล้วนมีความสามารถในการใช้สินค้าและบริการดังกล่าวได้เท่าเทียมกันหรือสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในสินค้าและบริการได้

2) ลักษณะการเป็นปรปักษ์กันในการบริโภค

ลักษณะการเป็นปรปักษ์กันในการบริโภคมี 2 กรณีได้แก่ การมีลักษณะการเป็นปรปักษ์กันในการบริโภคสินค้าหรือบริการ คือ การที่สินค้าหรือบริการที่เมื่อบุคคลหนึ่งบริโภคแล้วจะเป็นการจำกัดหรือทำให้ผู้อื่นไม่สามารถบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นได้ หรือเมื่อมีผู้บริโภคแล้ว ทำให้พอใจในการบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าวของบุคคลอื่นน้อยลง และการไม่มีลักษณะการเป็นปรปักษ์กันในการบริโภค คือ การที่เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งบริโภคสินค้าหรือบริการไปแล้วผู้อื่นจะสามารถบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้อีกและไม่ทำให้ความพอใจในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นลดลงด้วย

---

[25] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 45 - 55.

จากลักษณะของสินค้าสามารถแบ่งประเภทของสินค้าได้ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) สินค้าที่เป็นปรปักษ์กันในการบริโภคและสินค้าที่มีการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ ซึ่งถือเป็นสินค้าเอกชนแท้ (Pure Private Goods) เช่น น้ำดื่ม เมื่อเราดื่มไปแล้วคนอื่นจะไม่สามารถบริโภคได้อีก

(2) สินค้าไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ แต่เป็นปรปักษ์กันในการบริโภค ทุกคนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการได้ แต่เมื่อบุคคลใดได้ใช้สินค้าหรือบริการดังกล่าวแล้วคนอื่นจะไม่สามารถใช้ได้ เช่น การใช้พื้นที่สาธารณะเมื่อคนหนึ่งใช้แล้ว คนอื่นจะไม่สามารถใช้ในเวลาเดียวกันได้ สินค้านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ

(3) สินค้าที่แบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้แต่ไม่เป็นปรปักษ์กันในการบริโภค ได้แก่ สินค้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนในการใช้สินค้าหรือบริการแต่ไม่มีความเป็นปรปักษ์กันในการบริโภค กล่าวคือ การที่บุคคลหนึ่งได้ใช้สินค้าจะไม่กระทบต่อบุคคลอื่น เช่น การเป็นสมาชิกเคเบิลทีวีหรือการสมัครยูบีซี สินค้าประเภทนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ

(4) สินค้าที่ไม่อาจแบ่งแยกกันได้ในการบริโภคและไม่มีความเป็นปรปักษ์กันในการบริโภค สินค้าในลักษณะนี้ถือเป็นสินค้าสาธารณะ (Pure Public Goods) เป็นสินค้าที่ทุกคนในสังคมได้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การป้องกันประเทศ

2.3.2 แนวความคิดด้านลักษณะของความต้องการ

การแบ่งประเภทของสินค้าและบริการ นอกจากพิจารณาจากลักษณะของสินค้าแล้ว ยังสามารถพิจารณาจากลักษณะของความต้องการที่มีต่อสินค้าและบริการซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ ความต้องการสาธารณะ (Public Wants) ซึ่งแบ่งเป็นความต้องการสังคม (Social Wants) และความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Wants) ความต้องการเอกชน (Private Wants) และความต้องการผสม (Mixed Wants) การแบ่งประเภทของความต้องการสามารถแบ่งได้โดยใช้เกณฑ์ในเรื่องคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการและรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น คือ

คุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการ (Nature of Benefits) เป็นการพิจารณาว่า การบริโภคสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่ใคร ได้แก่ คุณประโยชน์ที่เกิดแก่ผู้บริโภคเอง (Internal Benefits) หมายถึงประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคสินค้าหรือบริการเกิดแก่ผู้ที่ได้บริโภคเองโดยตรง ผู้อื่นอาจได้ประโยชน์ด้วยหรือไม่ก็ได้ และคุณประโยชน์ที่ตกแก่สังคม (External Benefits) หมายถึงการบริโภคสินค้าที่ประโยชน์ตกแก่สังคมเป็นสำคัญ เช่น การศึกษา การป้องกันประเทศ สำหรับรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น คือ ที่มาของความ

ต้องการ ซึ่งมี 2 ประเภทคือ ความต้องการที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ และความต้องการที่เกิดขึ้นโดยการบังคับหรือถูกชักนำ

จากคุณประโยชน์ที่เกิดจากการบำบัดความต้องการและรากฐานของความต้องการที่เกิดขึ้น สามารถแบ่งประเภทความต้องการได้เป็น 4 ประเภท คือ

1) **ความต้องการเอกชน** (Private Wants) เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจและประโยชน์ในการบริโภคตกแก่ผู้บริโภคเอง มักจะเป็นสินค้าที่มีความเป็นปรปักษ์กันในการบริโภคและสามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้

2) **ความต้องการสังคม** (Social Wants) เป็นความต้องการที่เกิดโดยความสมัครใจแต่ประโยชน์ที่เกิดขึ้นเกิดแก่สังคม เช่น การศึกษา การป้องกันโรคติดต่อ

3) **ความต้องการที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม** (Merit Wants) เป็นความต้องการที่เกิดจากการชักนำหรือบังคับของรัฐบาลแต่ประโยชน์ที่เกิดจากการบริโภคตกแก่ผู้บริโภคหรือสังคม

4) **ความต้องการผสม** (Mixed Wants) เป็นความต้องการที่ผสมผสานระหว่างความต้องการต่างๆ ทั้ง 3 ประเภทข้างต้น

จากการแบ่งลักษณะของความต้องการ ทำให้สามารถแบ่งประเภทของสินค้าออกเป็น 4 ประเภท คือ สินค้าเอกชน (Private Goods) ได้แก่ สินค้าที่ตอบสนองความต้องการของเอกชน สินค้าสาธารณะ (Public Goods) ได้แก่ สินค้าที่เกิดจากความต้องการสาธารณะและเป็นประโยชน์ต่อสังคม สินค้าที่เป็นคุณประโยชน์ต่อสังคม (Merit Goods) ได้แก่ สินค้าหรือบริการที่รัฐบาลชักนำหรือบังคับให้ประชาชนบริโภค และสินค้าที่มีลักษณะผสม (Mixed Goods) ได้แก่ สินค้าที่ตอบสนองความต้องการแบบผสม

แนวความคิดในเรื่องสินค้าสาธารณะเป็นการสร้างกรอบการพิจารณาการดำเนินกิจการของภาครัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการจัดหาและจัดให้มีสินค้าสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งในกรณีของการดำเนินกิจการเรือนจำกล่าวได้ว่าเป็นสินค้าสาธารณะ

2.4 แนวคิดด้านทัณฑวิทยา

วิชาการด้านทัณฑวิทยาหรือหลักทัณฑวิทยาเป็นแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลและวิธีการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด การศึกษาเกี่ยวกับทัณฑวิทยาจึงทำให้ทราบถึงทฤษฎีและเหตุผลในการลงโทษผู้กระทำผิด เทคนิคในการแก้ไขควบคุมผู้กระทำผิด รูปแบบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแบบต่างๆ การบริหารงานราชทัณฑ์ตลอดจนการกำหนดนโยบายด้านราชทัณฑ์

2.4.1 ความหมายและขอบเขตของทัณฑวิทยา [26]

คำว่า “ทัณฑวิทยา” มาจากคำว่า “ทัณฑ” หมายถึง โทษหรือการลงโทษ กับคำว่า “วิทยา” ซึ่งหมายถึง ความรู้ ดังนั้น ทัณฑวิทยาจึงหมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการลงโทษ แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Penology” มีที่มาจากรากศัพท์ภาษาลาตินว่า “Poena” ซึ่งหมายถึง ”ความเจ็บปวด” อันสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดในการลงโทษที่เน้นให้เกิดความเจ็บปวด และคำว่า ”logy” หมายถึง ”วิชาความรู้” คำว่า ”Penology” จึงหมายถึง ”ความรู้เกี่ยวกับการลงโทษ”

โดยทั่วไปคำว่า “ทัณฑวิทยา” หมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการกับผู้กระทำผิดหรือการลงโทษผู้กระทำผิด เช่น ชาย เสวิกุล ได้ให้ความหมายของทัณฑวิทยาว่า หมายถึง “การศึกษาถึงวิธีการต่างๆ ในอันที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และแก้ไขผู้กระทำผิดต่อกฎหมายให้กลับเป็นคนดีมีประโยชน์ต่อสังคม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและการแก้ไขผู้กระทำผิดนี้เป็นได้ทั้งวิธีการลงโทษ (Punitive) และไม่ใช่เป็นการลงโทษ (Non - Punitive)” [27]

สำหรับศาสตราจารย์ ดร.เอช เอ กูต์ ซึ่งได้เขียนตำราทัณฑวิทยาเล่มแรกของไทยนั้นได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของวิชาทัณฑวิทยาว่า มุ่งการศึกษาในเรื่องโทษโดยเป็นการศึกษาถึงวิธีบังคับ ซึ่งตามกฎหมายในกรณีที่มีความผิดเกิดขึ้น นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.เอช เอ กูต์ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของทัณฑวิทยากับกฎหมายอาญาว่า “ทัณฑวิทยาวิเคราะห์ถึงโทษไปในทางที่แตกต่างกับกฎหมายอาญาคือ วิเคราะห์ไปในทางที่เกี่ยวกับการดำเนินการลงโทษหมายความถึงวิธีจัดการลงโทษที่ศาลได้พิพากษากำหนดมาแล้วตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

---

[26] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์, 2541) หน้า 1 - 3.

[27] ชาย เสวิกุล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517) หน้า 171.

อาญา วัตถุประสงค์สำคัญของทัณฑวิทยา คือ การศึกษาถึงวิธีจัดองค์การและดำเนินงานในสถานที่ที่เกี่ยวกับการราชทัณฑ์ตลอดจนวิธีปฏิบัติแก่ผู้ที่ต้องโทษตามกฎหมายอาญานั้น

เมื่อแนวความคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดได้เปลี่ยนมาเน้นในด้านการแก้ไขผู้กระทำผิด จึงได้เริ่มมีการใช้คำว่า Corrections แทนคำว่า Penology การศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหรือการจัดการกับผู้กระทำผิดจึงใช้คำว่า Corrections แทนคำว่า Penology สืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในภาษาไทยวิชา “ทัณฑวิทยา” ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นการศึกษาในวิชา “การราชทัณฑ์” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมแทน

การราชทัณฑ์ (Corrections) เริ่มพัฒนามาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ซึ่งไม่มีขอบเขตที่แตกต่างไปจากทัณฑวิทยาในความหมายเดิมมากเท่าใดนัก เนื่องจากยังคงเป็นการกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการลงโทษและรูปแบบในการลงโทษเช่นเดิม แต่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัญหาทางปฏิบัติและรูปแบบในการลงโทษเชิงแก้ไขโดยเฉพาะการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนซึ่งมีขอบเขตที่สำคัญดังนี้ วิวัฒนาการของงานราชทัณฑ์ รูปแบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด กระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด (กระบวนการพิจารณาคดี) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน และการราชทัณฑ์ในอนาคต [28]

คำว่า “Corrections หรือการราชทัณฑ์” ในความหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาด้านการราชทัณฑ์หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้น มีนักวิชาการให้ความหมายและขอบเขตไว้หลายท่าน เช่น ดีน เชมเปี่ยน (Dean Champion) ให้คำจำกัดความว่า “การราชทัณฑ์ประกอบด้วยบุคคล หน่วยงาน และองค์กร ทำหน้าที่ในการจัดการกับผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องขังเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด” ส่วนทอดด์ เคลียร และจอร์ย โคล (Todd Clear and George Cole) ให้คำจำกัดความว่า “การราชทัณฑ์” หมายถึงโครงการบริการสถานที่และองค์กรจำนวนมากที่รับผิดชอบในการจัดการกับผู้ที่ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำความผิดทางอาญา” ในขณะที่ เวอนอน ฟอกซ์ (Vernon Fox) ได้ให้ความหมายว่า “การราชทัณฑ์ เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานในสังคมที่ทำหน้าที่ในการควบคุมทางสังคมที่พยายามที่จะอบรมแก้ไขพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้กระทำผิด ผู้ใหญ่ เด็กและเยาวชนที่กระทำผิด”

---

[28] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, หน้า 5.

จากการให้ความหมายของนักวิชาการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คำว่า Corrections หรือการราชทัณฑ์มีความหมายและขอบเขตที่กว้างโดยหมายถึงการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดทั้งที่เป็นเด็กและผู้ใหญ่ ทั้งในสถานควบคุมและในชุมชน คำว่า “Corrections หรือการราชทัณฑ์” ในความหมายดังกล่าวจึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ของไทย ซึ่งรับผิดชอบต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่และในสถานควบคุมเป็นส่วนใหญ่

การที่ขอบเขตของทัณฑวิทยาสมัยใหม่หรือการราชทัณฑ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ เนื่องจากอิทธิพลของสำนักปฏิฐานนิยมที่เน้นด้านการแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับเข้าสู่สังคม ซึ่งต่างจากแนวคิดดั้งเดิมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด [29] ที่จะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดข้อห้ามขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนาและกฎหมาย โดยใช้วิธีกำจัดผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมด้วยการประหารชีวิต เนรเทศ บูชายัญ การกระทำดังกล่าวเป็นการทำให้สังคมสะอาดและเคารพสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ในยุคสังคมที่รัฐมีอำนาจและเกิดระบบศาล ปฏิกิริยาของสังคมต่อผู้กระทำผิดจะมุ่งการลงโทษเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายพอใจ ในปัจจุบันการแก้ไขผู้กระทำผิดที่จะแก้ไขให้ได้ผลมากที่สุดก็คือ การแก้ไขในชุมชน ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับผลกระทบในทางลบจากระบบเรือนจำอันจะเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าสังคม

จากขอบเขตดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ขอบเขตของการราชทัณฑ์หรือทัณฑวิทยาในความหมายใหม่ จะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมหลายประการได้แก่

1. ทัณฑวิทยาในความหมายเดิมให้ความสำคัญต่อทฤษฎีการลงโทษและโทษประหารชีวิตมากเป็นพิเศษ ในขณะที่ทัณฑวิทยาในความหมายใหม่ให้ความสำคัญลดลง

2. ทัณฑวิทยาในความหมายเดิมไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชน แต่ทัณฑวิทยาในความหมายใหม่ให้ความสำคัญ

3. ทัณฑวิทยาในความหมายเดิมไม่ได้เน้นเรื่องสิทธิของผู้ต้องขัง และเทคนิคการแก้ไขผู้ต้องขังในเรือนจำ แต่ทัณฑวิทยาในความหมายใหม่ให้ความสำคัญ

4. ทัณฑวิทยาในความหมายใหม่เน้นเรื่องเรือนจำเอกชนหรือการเข้ามามีบทบาทของเอกชนในการราชทัณฑ์และเรื่องอนาคตของงานราชทัณฑ์ แต่ทัณฑวิทยาสมัยเดิมไม่ได้ให้ความสำคัญ

---

[29] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, <u>รายงานการประเมินผลการดำเนินงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด</u>, เสนอสำนักงบประมาณ กันยายน 2542, หน้า 14 - 18.

โดยสรุปขอบเขตของทัณฑวิทยาเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย ในอดีตทัณฑวิทยาในความหมายเดิมจะมีขอบเขตที่เน้นทฤษฎีการลงโทษ โทษประหารชีวิตและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ สำหรับทัณฑวิทยาในความหมายใหม่จะเน้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน สิทธิของผู้ต้องขัง การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์และอนาคตของงานราชทัณฑ์ เรือนจำเป็นเพียงมาตรการอย่างหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง [30]

2.4.2 **ความสำคัญของทัณฑวิทยาต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์**

เนื่องด้วยทัณฑวิทยาเป็นทั้งหลักการและทฤษฎีในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ทัณฑวิทยาจึงเปรียบเสมือนกับเป็นเข็มทิศหรือโคมไฟที่ส่องชี้นำทางให้กับการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ไปสู่ทิศทางที่พึงประสงค์ของสังคม ซึ่งหากปราศจากโคมไฟหรือเข็มทิศดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้ “การปฏิบัติงานราชทัณฑ์” วนเวียนอยู่ในความผิดพลาดอย่างต่อเนื่องได้ เนื่องจากเป็นการทำงานที่ปราศจากแนวทางหรือหลักการชี้นำไปสู่ทิศทางที่ถูกต้อง เช่น การแก้ไขอบรมผู้ต้องขังหากทำไปโดยที่ไม่มีการศึกษาวิจัยหรือประเมินผล การอบรมแก้ไขดังกล่าวอาจจะดำเนินไปอย่างไร้ทิศทาง หากมีการดำเนินการแก้ไขอบรมผู้ต้องขังอย่างมีหลักวิชาและทฤษฎีแล้ว จะทำให้การดำเนินการอบรมแก้ไขดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ หลักทัณฑวิทยาเป็นเสมือนกับองค์ความรู้ที่ได้มีการสะสมติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้น ทัณฑวิทยาจึงเป็นพื้นฐานในการวิจัยค้นคว้า เป็นเครื่องชี้นำการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ เพื่อประดิษฐ์คิดค้นแนวความคิดใหม่ๆ ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอีกนัยหนึ่ง หลักทัณฑวิทยาจึงเป็นแหล่งสะสมความรู้และประสบการณ์ด้านการราชทัณฑ์ในแต่ละยุคสมัย หลักทัณฑวิทยาก็ต้องอาศัยการปฏิบัติจริงมาช่วยอธิบาย ทดสอบความถูกต้องของทฤษฎีให้ชัดเจนและกระจ่างขึ้น ในเรื่องนี้ เวอร์นอน ฟ๊อกซ์ กล่าวว่า “ทฤษฎีและการปฏิบัติมีความสัมพันธ์กัน ทฤษฎีที่ดีมาจากการสังเกตและศึกษาจากการปฏิบัติที่ดี ในทางกลับกัน การปฏิบัติที่ดีมาจากการชี้แนะของทฤษฎีที่ดี เพราะทฤษฎีคือ คำอธิบายสำหรับการปฏิบัติ” ดังนั้น หลักทฤษฎีทัณฑวิทยากับการปฏิบัติงานราชทัณฑ์จึงช่วยเสริมซึ่งกันและกัน โดยหลักทัณฑวิทยาจึงเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับนักการราชทัณฑ์ในการปฏิบัติงานอย่างมีหลักเกณฑ์และมีทฤษฎีซึ่งจะทำให้งานราชทัณฑ์เป็นวิชาชีพ ผู้ที่จะปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีคุณภาพจะต้องผ่านการศึกษาอบรมและฝึกฝนด้านทัณฑวิทยาเป็นอย่างดี พร้อมทั้งพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องหลักทัณฑวิทยาเพราะการที่จะ

---

[30] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, หน้า 6 - 7.

ทำให้การราชทัณฑ์เป็นวิชาชีพได้นั้นจะต้องทำให้ผู้ที่จะเป็นนักทัณฑวิทยา หรือนักการราชทัณฑ์อาชีพต้องผ่านการอบรมหรือศึกษาด้านทัณฑวิทยามาก่อนและมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ หากทำได้ดังนี้งานราชทัณฑ์ก็จะมีลักษณะเป็นวิชาชีพ ซึ่งก็หมายความว่าจะต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านทัณฑวิทยาขึ้นมาให้เป็นหลักในการที่ผู้ที่ปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ศึกษาอย่างต่อเนื่องต่อไป

ทัณฑวิทยามีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ 3 ประการ คือ เป็นเครื่องชี้นำแนวทางในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ เป็นพื้นฐานในการประกอบวิชาชีพราชทัณฑ์ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการสร้างงานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพ และเป็นแหล่งสะสมความรู้และประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ทุกยุคทุกสมัย [31]

2.4.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการลงโทษมีอยู่หลายประการแตกต่างกันออกไป ความเห็นทางทฤษฎีและความนิยมในการใช้วัตถุประสงค์ขึ้นอยู่กับกาลสมัย ในสมัยโบราณเห็นว่าการลงโทษเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการแก้แค้นทดแทนเพื่อข่มขู่บุคคลอื่น ตลอดจนผู้กระทำผิดให้เกรงกลัวหลาบจำกับการลงโทษ ซึ่งแตกต่างจากในปัจจุบันที่มีวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อมุ่งแก้ไข ปรับปรุงผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีและกลับคืนสู่สังคม ดังนั้น การกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดในบางประเภท จึงมิได้คำนึงถึงความร้ายแรงของอาชญากรรมเพียงอย่างเดียว แต่ยังคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษนี้มีผู้วางแนวคิดทฤษฎีไว้หลากหลาย เช่น

Grupp ได้กล่าวว่าการลงโทษมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้นให้แก่สังคมหรือเพื่อสนองผลกรรมของผู้กระทำความผิด (Retribution)

2. ลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม (Deterrence)

3. การลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

4. ลงโทษเพื่อจุดมุ่งหมายรวม (Integration) หมายถึง การลงโทษเพื่อแก้แค้นให้กับสังคม ป้องกันอาชญากรรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดพร้อมๆ กัน

---

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 - 9.

Hagan นักคิดทางอาชญาวิทยาที่มีชื่อเสียงได้สรุปว่าวัตถุประสงค์ของการลงโทษมีอยู่ 7 ประการด้วยกันคือ [32]

1. เพื่อหยุดยั้งพฤติกรรมที่เป็นปัญหา (Restraint or Incapacitation)

2. เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่เคยกระทำความผิดอีก (Individual or Specific Deterrence)

3. เพื่อป้องกันมิให้คนทั่วไปกระทำความผิดเหมือนกับผู้ที่เคยกระทำความผิด (General Deterrence)

4. เพื่อแก้ไขตัวผู้กระทำผิดให้กลับเป็นพลเมืองดี (Reform or Rehabilitation)

5. เพื่อตอกย้ำทางบรรทัดฐานศีลธรรม ถือว่านักโทษคือสัญลักษณ์ของผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม (Moral Affirmation or Symbolism)

6. เพื่อแก้แค้นให้แก่สังคม (Retribution) เพราะผู้กระทำผิดได้กระทำอันตรายต่อสังคม จึงต้องมีการแก้แค้นให้แก่สังคม

7. เพื่อเป็นการชดเชยในความผิด (Restitution or Compensation)

Allen และคณะได้ให้ความคิดเห็นว่า วัตถุประสงค์สำคัญของการลงโทษมีดังต่อไปนี้

1. การแก้เผ็ด (Revenge) เป็นแนวความคิดที่ว่าสังคมมีสิทธิที่จะระบายความโกรธแก่ผู้ซึ่งกระทำความชั่ว ความคิดนี้ นักคิดสมัยใหม่ถือว่าไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมที่มีต่ออารยธรรม อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้มีผู้เห็นด้วยเป็นจำนวนมากในกรณีของอาชญากรรมประเภทรุนแรง

2. การแก้แค้นให้สังคมหรือสนองผลกรรมแก่ผู้กระทำผิด (Retribution) ข้อแตกต่างของทฤษฎีนี้กับทฤษฎีแก้เผ็ดคือ แนวคิดที่ว่าผู้กระทำความผิดควรได้รับในสิ่งที่เขากระทำลงไป ผู้กระทำความผิดจะต้องใช้หนี้กรรมที่ตนก่อขึ้นแก่สังคมทั้งหมด

3. หยุดยั้งการกระทำความผิด (Incapacitation) โดยนำตัวผู้กระทำผิดไปประหารชีวิตหรือคุมขังไว้ หรือใช้มาตรการอื่นเสริม

---

[32] สุวิทย์ นิ่มน้อย, เดชา ศิริเจริญ และอัษฎางค์ ปาณิกบุตร, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์, 2530), หน้า 94.

4. ป้องกันอาชญากรรม (Deterrence) เป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำความผิดอย่างที่เคยกระทำมาหรือกระทำความผิดอื่นอีกในอนาคต นอกจากนี้ ยังป้องกันมิให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างอีกด้วย

5. การแก้ไข (Correction) เป็นการห้ามปรามมิให้เกิดการประกอบอาชญากรรม เป็นงานที่รัฐบาลต้องทำเพื่อแก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยารักษาผู้กระทำความผิด เปลี่ยนให้เขาเป็นคนเคารพกฎหมายให้ได้

นอกจากนั้น ยังมีการแบ่งความมุ่งหมายของการลงโทษตามแนวคิดทฤษฎีใหญ่อีก 2 ทฤษฎี ได้แก่

1. **ทฤษฎีเด็ดขาด** (Absolute Theory) [33]

ทฤษฎีเด็ดขาดถือว่าการที่กฎหมายอาญาบัญญัติให้ลงโทษผู้กระทำความผิดคือจะต้องมีการลงโทษเพื่อให้มีการตอบแทนแก้แค้นที่ถูกต้องแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งในทางปรัชญามีผู้ที่มีความเห็นเช่นนี้ที่สำคัญดังนี้

1) Kant มีความเห็นว่า โทษเป็นสิ่งที่จำเป็นในทางความรู้สึกผิดชอบ การตอบแทนความยุติธรรมที่ถูกประทุษร้าย ดังนั้น การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงไม่ควรคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้น แต่คำนึงเพียงว่าเมื่อมีการกระทำผิดก็ต้องมีการลงโทษเพราะกฎหมายอาญาเป็นคำสั่งเด็ดขาด (The Penal Law is a Categorical Imperative)

2) Hegel มีความเห็นว่า การกระทำความผิดอาญาเป็นการปฏิเสธกฎหมาย ฉะนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องตอบแทนต่อผู้ปฏิเสธกฎหมายด้วยการลงโทษ

3) Stahl มีความเห็นว่าจุดประสงค์ในการลงโทษคือ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับของพระเจ้า

ในทางปฏิบัติเมื่อนำทฤษฎีเด็ดขาดมาใช้ซึ่งมุ่งประสงค์ให้การลงโทษเป็นการตอบแทนแก้แค้นการกระทำความผิด ซึ่งหมายความว่าจะต้องลงโทษให้ได้สัดส่วนต่อผลร้ายที่เกิดแก่การกระทำความผิด กล่าวคือ หากเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงมากก็ต้องลงโทษหนัก

2. **ทฤษฎีสัมพัทธ์** (Relative Theory)

ทฤษฎีนี้สามารถใช้ในเรื่องอื่น ๆนอกเหนือจากจุดประสงค์ของการลงโทษ กล่าวคือ ทฤษฎีนี้ถือว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ไม่เด็ดขาดต้องคำนึงถึงกาลเทศะและพฤติกรรม

---

[33] แสวง บุญเฉลิมวิภาส, หลักกฎหมายอาญา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 132.

แวดล้อมต่างๆ โดยพิจารณาในแง่ที่ว่า ควรจะลงโทษอย่างไรจะเกิดประโยชน์ ดังนั้น การลงโทษจึงต้องคำนึงถึงผู้กระทำความผิดและบุคคลอื่น โทษควรจะมีผลให้ผู้กระทำความผิดหวาดกลัวและกลับตนเป็นพลเมืองดี หรือทำให้สังคมปลอดภัยจากการกระทำความผิดเพื่อป้องกันขัดขวางมิให้มีการกระทำความผิดขึ้นอีก

ความประสงค์ของการลงโทษในแต่ละทฤษฎีย่อมแตกต่างกันไปจึงเป็นไปไม่ได้ที่จะลงโทษให้บรรลุความประสงค์ในทุกเรื่องหากเลือกใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งย่อมไม่ได้รับผลอันเป็นที่น่าพอใจ เพื่อเป็นการประสานทฤษฎีต่างๆ เข้าด้วยกันซึ่งในทางปฏิบัติเรียกว่า ทฤษฎีผสม กล่าวคือ มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎีหลักและทฤษฎีรอง ในปัจจุบันแนวคิดในเรื่องความมุ่งหมายของการลงโทษที่ยอมรับเป็นการสากลสามารถจำแนกได้ 4 ประการคือ

1. การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution)

การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เก่าแก่มีมาตั้งแต่สมัยที่มนุษย์ยังเป็นสังคมป่าเถื่อน รูปแบบการลงโทษมีลักษณะรุนแรง เช่น การตัดอวัยวะ การเฆี่ยนตี ทรมานและการประหารชีวิต การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้เสียหายและประชาชนโดยทั่วไปที่ต้องการจะเห็นผู้ทำร้ายผู้อื่นสมควรได้รับผลร้ายเช่นกันเป็นการลงโทษที่ชดเชยและให้สาสมกับความผิดเพื่อให้เกิดความยุติธรรมตามหลักตาต่อตา ฟันต่อฟัน (An eye for an eye, a tooth for a tooth)

การที่สังคมเข้าทำหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความไม่สงบหรือมีการแก้แค้นกันเอง ย่อมทำให้สังคมวุ่นวายเนื่องจากการแก้แค้นที่ไม่สิ้นสุด ในขณะเดียวกันก็เพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่าให้ได้รับความเป็นธรรมโดยการลงโทษผู้กระทำละเมิดกฎหมายให้ได้รับผลร้ายที่สาสมและทดแทนกันอย่างยุติธรรม แม้ว่าในปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนจะลดความสำคัญลงเพราะสังคมมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์อื่นในการที่จะต้องลงโทษผู้กระทำความผิดและวัตถุประสงค์นี้ก็มีข้อด้อยหลายประการ ได้แก่

1) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมิได้มองถึงประโยชน์ในอนาคตคือ ไม่ได้พิจารณาว่าการลงโทษจะมีผลในการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกหรือไม่

2) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนมิได้คำนึงถึงความจำเป็นของสังคม แต่คำนึงถึงความเหมาะสมของโทษกับความผิดที่กระทำ ฉะนั้นเมื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามอัตราโทษแล้วก็ปล่อยตัวผู้นั้นออกมา ทั้งที่ผู้นั้นยังเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่

3) เป็นการยากที่จะลงโทษให้สาสมกับความรุนแรงของการกระทำความผิดเพราะในสภาพความเป็นจริง สังคมยังไม่มีมาตรการใดที่จะลงโทษให้ได้สัดส่วนกับความผิดอย่างแท้จริง จึงเป็นเรื่องของความรู้สึกทั้งสิ้น

2. การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้ง (Deterrence)

การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้งเป็นแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classic School) ซึ่งเชื่อว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นจากคนไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอ ทั้งนี้ เนื่องจากมนุษย์มีเหตุมีผลและมีเจตจำนงอิสระ (Free Will) ที่จะตัดสินใจทำหรือไม่ทำสิ่งใดโดยเลือกทำสิ่งที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์และพึงพอใจ ซึ่งจะไม่เลือกทำในสิ่งที่ก่อให้เกิดความทุกข์ความเจ็บปวด มนุษย์จึงต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง การกระทำความผิดเกิดจากการเลือกและตัดสินใจของมนุษย์เอง การลงโทษจึงควรมีเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดโดยการทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกว่า ผลของการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเจ็บปวดและผลเสีย เมื่อมนุษย์ได้รับความเจ็บปวดจากการกระทำความผิดมากกว่าได้รับความพึงพอใจ จึงสมควรหลีกเลี่ยงการกระทำความผิด

การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้งก่อให้เกิดการข่มขวัญยับยั้งใน 2 ลักษณะ คือ ข่มขวัญยับยั้งโดยทั่วไป (General Deterrence) ซึ่งเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อื่นในสังคมกระทำความผิดแบบเดียวกันเนื่องจากเกรงกลัวต่อการลงโทษ เช่น ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษจำคุก ผู้อื่นย่อมเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีการลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้งเป็นการเฉพาะราย (Special Deterrence) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อการลงโทษและไม่กลับไปกระทำความผิดอีก เนื่องจากได้รู้รสของความยากลำบากหรือความเจ็บปวดของการถูกลงโทษ

โดยที่การลงโทษซึ่งจะมีผลในการข่มขวัญและยับยั้งนั้น จะต้องมีความแน่นอน รวดเร็ว เสมอภาคและโทษที่เหมาะสมได้สัดส่วนทัดเทียมกับความผิด อย่างไรก็ตาม การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้งอาจยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดยับยั้งการกระทำความผิด เพียงแต่ทำให้เกิดความเกรงกลัว เช่น ผู้กระทำความผิดเพราะมีบุคลิกบกพร่อง ขาดความความรู้ ทักษะในการประกอบอาชีพอันจะนำไปสู่การกระทำความผิด ดังนั้น ไม่ว่าการลงโทษจะรุนแรงสักเพียงใดก็อาจไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้

3. การลงโทษเพื่อตัดโอกาสกระทำความผิด (Incapacitation)

การลงโทษเพื่อตัดโอกาสกระทำความผิดมีหลักการว่า อาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีอาชญากรหรืออาชญากรไม่มีโอกาสกระทำความผิดการลงโทษตามวัตถุประสงค์นี้มีความคล้ายคลึงกับการลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้ง คือ เป็นการป้องกันอาชญากรรม แต่มีความแตกต่างกันคือ การลงโทษเพื่อข่มขวัญยับยั้งมุ่งให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก ส่วนการลงโทษเพื่อการตัดโอกาสมุ่งป้องกันการกระทำผิดซ้ำโดยทำให้หมดโอกาสกระทำความผิดอีก เพื่อให้สังคมปลอดภัย เช่น การตัดมือพวกลักขโมย การประหารชีวิต

วิธีการลงโทษที่สนองต่อวัตถุประสงค์นี้และใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน คือ การจำคุก ซึ่งเป็นการแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม การจำคุกก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ เนื่องจากผู้กระทำความผิดยังคงต้องกลับเข้าสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ และเมื่อกลับเข้าสู่สังคมแล้วอาจปรับตัวเข้ากับสังคมได้ยาก เนื่องจากสังคมไม่ยอมรับ

4. การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นแนวคิดของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School) ซึ่งเชื่อในเรื่องเจตจำนงกำหนด (Determinism) กล่าวคือ การกระทำของมนุษย์ถูกกำหนดจากปัจจัยต่างๆ มนุษย์จึงไม่สามารถเลือกกระทำได้อย่างอิสระโดยใช้เหตุผลในการเลือก แต่มนุษย์ถูกกดดันหล่อหลอมจากสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่างๆ จนมีบุคลิกที่บกพร่องและหันไปกระทำความผิด การกระทำความผิดเกิดจากปัจจัยหลายอย่างรวมกัน ซึ่งปัจจัยในการกระทำความผิดหลายอย่างอยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ ดังนั้นการกระทำความผิดของแต่ละคนอาจมีสาเหตุที่แตกต่างกันไป จึงควรพิจารณาจากสาเหตุที่กระทำความผิดเพื่อการแก้ไขสาเหตุนั้น โดยการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจะมุ่งเน้นที่ผู้กระทำความผิดมากกว่าการกระทำความผิด ศึกษาผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล จำแนกลักษณะเพื่อหาสาเหตุของการกระทำความผิดและแนวทางการแก้ไข สังคมลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการแก้ไขปรับปรุงตนเอง เนื่องด้วยวิธีการแก้ไขบำบัดมีอยู่หลายประการ จากการศึกษาการแก้ไขบำบัดที่มีประสิทธิภาพส่วนมากได้รับเสียงสะท้อนกลับจากผู้ต้องขัง ซึ่งสามารถสรุปแนวความคิดในการแก้ไขบำบัดเพื่อประกอบความเข้าใจได้ดังนี้ [34]

---

[34] ประธาน วัฒนวาณิชย์, <u>รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย</u> (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 41 - 42.

1. ปรัชญาในเรื่องเจตจำนงที่เป็นอิสระและการปฏิเสธการแก้ไขบำบัด แนวความคิดนี้มีที่มาจากปรัชญาเจตจำนงที่เป็นอิสระ (Free Will) กล่าวว่า สิ่งที่จะช่วยในการแก้ไขบำบัด อยู่ที่เจตจำนงของผู้ต้องขังในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ถ้าผู้ต้องขังไม่ประสงค์หรือไม่ให้ร่วมมือในการแก้ไขบำบัดย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น ผู้ต้องขังไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ไม่ยอมรับว่าตนเองมีปัญหาทางด้านจิต

2. ปรัชญาการกระทำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเน้นการให้ยาแก้ไขบำบัด เนื่องด้วยผู้ต้องขังซึ่งกระทำความผิดซ้ำมีจำนวนมาก ดังนั้น จึงเกิดปัญหาว่าผู้ต้องขังเหล่านี้มีโอกาสจะแก้ไขบำบัดแล้วประสบความสำเร็จมีความเป็นไปได้น้อยมาก เนื่องจากผู้ต้องขังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้หรือมิฉะนั้นปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือจากผู้อื่นไม่ได้ เช่น ผู้ต้องขังติดยาเสพติดต้องการให้แพทย์ช่วยบำบัดรักษาด้วยยากินและยาฉีดเพื่อช่วยให้ตนพ้นจากการเป็นผู้ติดยาเสพติด ผู้ต้องขังจำนวนมากเชื่อว่า การบำบัดรักษาด้วยยาจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนได้

3. ปรัชญาการกระทำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเน้นการบำบัดทางจิตเวช แม้ว่าผู้ขังจำนวนมากประสงค์ให้มีการบำบัดจากแพทย์ แต่ก็มีผู้ที่ประสงค์จะได้รับการบำบัดทางจิตด้วย เนื่องจากผู้ต้องขังจำนวนมากเชื่อว่าไม่สามารถและเปลี่ยนพฤติกรรมด้วยตนเองได้ จึงหันไปพึ่งผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอรับการแก้ไขบำบัดทางจิตเวช หรือจิตวิทยา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดจะเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ก็ยังมีอุปสรรคบางประการ เช่น การแก้ไขฟื้นฟูอาจไม่เหมาะกับผู้ที่กระทำความผิดที่เคยกระทำความผิดและถูกลงโทษมาหลายครั้งแล้ว พวกอาชญากรทำผิดติดนิสัยที่โอกาสในการแก้ไขฟื้นฟูเป็นไปได้ยาก รวมทั้งในประสบปัญหาด้านการให้ความร่วมมือกับผู้ต้องขังและปฏิกิริยาของผู้ต้องขังต่อการแก้ไขบำบัด

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมุ่งหมายให้สมาชิกด้วยความสงบเรียบร้อย ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดขึ้น สังคมจะหาวิธีการในการจัดการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งแตกต่างกันไปตามความเชื่อ ค่านิยม ความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง และปฏิกิริยาของสังคมที่มีต่ออาชญากรรมแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยที่มีความแตกต่างกันไป

2.4.4 โทษทางอาญา

โทษเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โทษจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของการใช้โทษทางอาญาให้สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ระดับความรุนแรง เจตนา ความเสียหายแก่ต่อผู้เสียหายหรือรัฐ ปัจจัยด้านตัวผู้กระทำความผิด รวมทั้งความเข็ดหลาบหรือความหลาบจำของผู้กระทำความผิด โทษหมายถึงการกระทำที่เป็นผลร้ายหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับโทษ โดยที่การลงโทษเป็นการกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจ ตัวแทนโดยชอบธรรมของรัฐ สังคม หรือชุมชน อาจกล่าวได้ว่า การลงโทษเป็นการที่รัฐกำหนดภาวะอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นผลร้ายหรือไม่พึงปรารถนาต่อผู้กระทำผิด โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากบุคคลนั้นได้กระทำความผิดตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำความผิดขึ้นและได้กำหนดโทษไว้ การลงโทษเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจในรัฐจักต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบของรัฐ อีกทั้งการลงโทษยังเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอีกประการหนึ่ง

โดยทั่วไปนโยบายในการลงทัณฑ์ได้กำหนดขึ้นด้วยมีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือการยับยั้ง (Deterrence) และการป้องกันสังคม (Social Defense) ซึ่งในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์จะเน้นหนักไปในทางใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายราชทัณฑ์ของรัฐบาล ภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและค่านิยมในสังคม

ตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์ ซึ่งในการดำเนินการลงโทษตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์มี 3 ประการแรกได้แก่

1) ประหารชีวิต

การประหารชีวิตเป็นโทษทางอาญาที่หนักที่สุดเป็นการกระทำให้ผู้กระทำความผิดปราศจากชีวิต ในปัจจุบันใช้วิธีการฉีดยาหรือสารพิษเสียให้ตายตามหลักเกณฑ์และวิธีการของ

ระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด [35] และโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิตมิให้นำมาใช้กับผู้กระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี [36]

2) จำคุก

การจำคุกเป็นโทษทางอาญาที่จำกัดเสรีภาพของผู้กระทำความผิด โดยการนำตัวผู้กระทำความผิดไปไว้ในเรือนจำหลังจากที่มีคำพิพากษาแล้ว โดยศาลจะออกหมายจำคุกตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ทั้งนี้ หากผู้ที่ถูกหมายให้จำคุกถูกขังมาระยะหนึ่งแล้วก็ต้องหักออกจากระยะเวลาจำคุก ผู้ที่ถูกหมายให้จำคุกมีสถานะเป็นนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

3) กักขัง

การกักขังมี 2 ประเภท คือ การกักขังแทนโทษจำคุก ซึ่งใช้สำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกและศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนแทนที่ศาลจะพิพากษาให้จำคุก ศาลจะพิพากษาให้ลงโทษกักขังไม่เกินสามเดือนก็ได้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้นั้นไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนหรือผู้นั้นเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษที่เกิดจากการกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งใช้สำหรับผู้ถูกลงโทษปรับแต่ไม่ชำระค่าปรับ ซึ่งถืออัตราสองร้อยบาทต่อวัน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขัง

เนื่องจากได้มีการรณรงค์ทางด้านสิทธิมนุษยชนจากองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลของประเทศต่างๆ ประกอบกับความรู้ความเข้าใจในสาขาวิชาทัณฑวิทยาได้พัฒนาตามลำดับ นานาประเทศจึงได้บัญญัติกฎหมายที่ให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ต้องขังมากขึ้น [37] ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาในการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังที่ว่า พึงเป็นที่ตระหนักว่าโทษจำคุกและมาตรการอื่นที่เกี่ยวเนื่องนั้นเป็นโทษที่หนักอยู่แล้ว ในแง่ที่ว่าเป็นการทำให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกแยกออกจากโลกภายนอกโดยเป็นการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพของผู้นั้น ดังนั้น ระบบราชทัณฑ์จึงไม่ควรจะไปเพิ่มความทุกข์ให้แก่นักโทษในเรือนจำหนักขึ้นไป

---

[35] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 19

[36] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18

[37] ประธาน วัฒนวาณิชย์, <u>รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย</u>, หน้า 40 - 42.

กว่าโดยสภาพของโทษจำคุกนั้นอีกเว้นแต่ในกรณีของการคัดแยกประเภทของนักโทษโดยชอบธรรมหรือเพื่อการรักษาระเบียบวินัย

การที่จะทำให้บรรลุผลดังกล่าวเรือนจำพึงนำเอาการดำเนินการและรูปแบบของการช่วยเหลือกทุกอย่างที่มีอยู่และเหมาะสมทั้งในด้านการแก้ไขเยียวยา การศึกษา การอบรมทางคุณธรรมและทางจิตวิญญาณมาใช้ ตลอดจนจัดให้มีการช่วยเหลือเชิงแก้ไขเยียวยานักโทษให้เหมาะสมกับความต้องการของนักโทษรายบุคคลด้วย ก่อนที่จะถึงกำหนดเวลาพ้นโทษจำคุกทางเรือนจำจะต้องจัดมาตรการที่จำเป็นรองรับเพื่อให้นักโทษผู้นั้นได้กลับคืนสู่สังคมเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนี้ในแต่ละกรณีจะต้องมีกระบวนการก่อนการปล่อยตัวที่จัดในเรือนจำหรือสถานที่คุมขังอื่นที่เหมาะสมหรือการปล่อยตัวไปภายใต้การควบคุมดูแล การบำบัดแก้ไขนักโทษไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัว ดังนั้น หน่วยงานทั้งของทางราชการและเอกชนควรติดตามดูแลนักโทษอย่างมีประสิทธิภาพหลังการพ้นโทษนั้นด้วย เพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นแก่นักโทษและเพื่อประโยชน์ในการบำบัดฟื้นฟูทางสังคมแก่นักโทษนั้น และอนาคตหลังการพ้นโทษ ดังนั้นจึงต้องส่งเสริมและช่วยเหลือให้นักโทษยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลและองค์กรภายนอกซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างดีที่สุดสำหรับครอบครัวของนักโทษและต่อการบำบัดฟื้นฟูทางสังคมแก่นักโทษนั้นด้วย [38]

โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ (Inalienable Rights) ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นหลักมูลเหตุแห่งอิสรภาพความยุติธรรมและสันติภาพของโลก และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชากรและประชาชาติทั้งหลายมีการยอมรับนับถือและการปฏิบัติโดยสากลและอย่างจริงจัง

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิซึ่งโอนมิได้หรือนัยหนึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์มีอยู่และล่วงละเมิดมิได้นั้น ความหมายของคำนี้ยังมีผู้พิจารณาและตีความแตกต่างกัน หลักปรัชญาสังคมของโธมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ซึ่งสนับสนุนรัฐบาลที่เข้มแข็งในการปกครองและคุ้มครองเอกชนกล่าวว่า ชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน ยังมิได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิที่โอนมิได้ อันปลอดจากการเข้าแทรกแซงของรัฐ แต่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมแทรกแซง

---

[38] ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549), หน้า 165 - 167.

ด้วยความเมตตากรุณาของรัฐ อำนาจรัฐตามปรัชญาสังคมของฮอบส์มิได้ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายใดๆ ดังนั้น ความคิดในกฎหมายธรรมชาติของฮอบส์ จึงเป็นเพียงการชี้นำทางศีลธรรมให้แก่องค์อธิปัตย์การพิจารณากฎหมายของฮอบส์มีผู้วิจารณ์ว่ามิได้แตกต่างจากสำนักปฏิฐานนิยม

ลุควิก กุมโปลวิคซ์ (Ludwig Gumplowicz) นักสังคมวิทยาชาวออสเตรียกล่าวว่า กฎหมายเป็นการใช้อำนาจของรัฐ การแก่งแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มบุคคลเพื่อความเป็นใหญ่ในรัฐในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงเกิดจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่บุคคลมีความแตกต่างกันและมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายเป็นกลไกในการรักษาสภาวะทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่ไม่เสมอภาคให้ดำรงอยู่ได้ตลอดไปในตัวเองกฎหมายมิได้แสดงออกทางด้านความไม่เสมอภาค แต่ดำรงอยู่เพื่อควบคุมหรือบังคับบุคคลที่ไม่มีความเสมอภาคทางเชื้อชาติและสังคมให้อยู่ร่วมกันได้ ดังนั้น คำกล่าวเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิที่ไม่อาจโอนกันได้ จึงเป็นเรื่องแปลกประหลาดซึ่งเกิดจากมโนภาพอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับมโนทัศน์ในเรื่องเจตจำนงที่เป็นอิสระ (Free Will) หรือเหตุผล (Reason) แนวความคิดของกุมโปลวิคซ์เป็นตัวอย่างของผู้ตีความหมายในแนวทางสังคมวิทยาและปฏิฐานนิยม (Sociological – Positivistic Interpretation of Law)

นักนิติศาสตร์ผู้เสนอแนวทางกฎหมายธรรมชาติและสังคมนิยมคือ ลีออน ดูกุย (Leon Duguit) ชาวฝรั่งเศส ดูกุยปฏิเสธแนวความคิดในเรื่องสิทธิที่ไม่อาจโอนได้ของบุคคลของสำนักกฎหมายธรรมชาติในศตวรรษที่ 18 โดยพยายามจะนำหลักในเรื่องหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Duties) มาใช้แทนที่สิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) บุคคลทุกคนจะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคมภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สิทธิที่บุคคลจะพึงมีจึงได้แก่สิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อำนาจในการปกครองของรัฐตามความเห็นของดูกุยเป็นหน้าที่มิใช่สิทธิเช่นเดียวกันพลเมืองที่มีหน้าที่นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม นักนิติศาสตร์จำนวนมากเมื่อกล่าวถึงความยุติธรรมและเสรีภาพแล้ว ปรัชญากฎหมายจะเน้นอยู่ในเรื่องเสรีภาพ เพราะความปรารถนาเสรีภาพฝังรากลึกอยู่ในตัวมนุษย์ จอห์น ล๊อค (John Locke) กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของกฎหมายมิได้อยู่ที่การยกเลิกหรือเหนี่ยวรั้งเสรีภาพของบุคคลแต่เป็นการรักษาและส่งเสริมต่างหาก ส่วนโธมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เชื่อมั่นว่าเสรีภาพจะผูกพันกับสิทธิที่โอนมิได้หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และนักปรัชญาอื่น ๆ

เช่น รุสโซ (Rousseau) ค้านท์ (Kant) และเฮอร์เบอร์ต สเปนเซอร์ (Herbert Spencer) ก็มีความคิดเห็นต่อเสรีภาพของมนุษย์อย่างเดียวกัน [39]

ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเป็นที่เข้าใจกันว่า บุคคลมีสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ซึ่งมิอาจโอนได้ แม้ว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพเนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ หรือตกเป็นผู้ต้องหาจำเลย หรือผู้ต้องขังในเรือนจำ

2.5.1 สิทธิของผู้ต้องขังตามหลักสากล

องค์การสหประชาชาติให้การรับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้เป็นมาตรฐานสากลโดยบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (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 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) รับรองสิทธิของผู้ต้องโทษไว้ในข้อ 5 "บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือลงทัณฑ์ซึ่งทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือหยามเกียรติมิได้"

โดยที่หลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังได้ถูกบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งบทบัญญัติในข้อนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการมนุษยธรรมในการปรับปรุงความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้ได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น [40]

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

---

[39] ประธาน วัฒนวาณิชย์, รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย, หน้า 18 - 19.

[40] เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

(1) บุคคลทั้งหลายที่ถูกริดรอนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (ข้อ 10(1))

(2) พึงจำแนกผู้ต้องหาออกจากผู้ต้องโทษในเรือนจำและพึงได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ (ข้อ 10(2) (ก))

(3) พึงแยกตัวผู้ต้องหาว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ (ข้อ 10(2) (ข))

(4) ระบบราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมายสำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัวและการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนออกจากผู้ใหญ่และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย (ข้อ 10(3))

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

(1) **การแยกประเภทของผู้ต้องขัง** ควรแยกผู้ต้องขังเหล่านี้ออกจากกัน คือ ผู้ต้องขังเพศชายกับเพศหญิง ผู้ต้องขังที่อยู่ในระหว่างการพิจารณากับนักโทษเด็ดขาด ผู้ต้องโทษกักขังเกี่ยวกับหนี้สินหรือคดีแพ่งอื่นๆ กับผู้ต้องโทษคดีอาญา ผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชนกับผู้ใหญ่

(2) **ห้องพัก** ไม่ควรใช้ห้องนอนรวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปและจะต้องมีพื้นที่แสงสว่าง ห้องน้ำตลอดจนควรมีการทำความสะอาดอยู่เสมอ

(3) **อนามัยส่วนบุคคล** ผู้ต้องขังควรได้รับบริการน้ำดื่ม กระดาษชำระ และสิ่งอื่นที่ใช้รักษาความสะอาดในร่างกาย

(4) **เสื้อผ้าและที่นอน**

(4.1) ผู้ต้องขังที่มิได้รับอนุญาตให้ใช้เสื้อผ้าของตนเอง จะได้รับบริการเสื้อผ้าที่เหมาะสมและบริการซักรีดตามที่กำหนด

(4.2) ผู้ต้องขังที่อยู่นอกเรือนจำได้รับอนุญาตที่จะใช้เสื้อผ้าของตนเอง ผู้ต้องขังทุกคนควรได้รับที่นอนส่วนตัวและสะอาด

(4.3) อาหาร ผู้ต้องขังควรได้รับประทานอาหารที่ถูกสุขอนามัยตลอดจนได้ดื่มน้ำเมื่อร่างกายต้องการ

(4.4) การออกกำลังกายและเล่นกีฬา ผู้ต้องขังทุกคนที่มิได้ทำงานกลางแจ้งควรจะมีเวลาออกกำลังกายกลางแจ้งอย่างน้อยวันละหนึ่งชั่วโมง ส่วนผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชนจะได้รับการฝึกกายบริหาร

(5) การให้บริการทางการแพทย์

(5.1) ในทุกเรือนจำควรมีแพทย์รักษาโรคทั่วไปและพอมีความรู้ทางจิตเวชตรวจรักษาอยู่เป็นประจำ

(5.2) ผู้ต้องขังซึ่งจำต้องได้รับการรักษาพยาบาลเป็นกรณีพิเศษจะได้รับการส่งตัวไปรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลซึ่งรักษาประชาชนทั่วไปหรือได้รับการรักษาในที่ที่จัดไว้โดยเฉพาะ

(5.3) ควรมีทันตแพทย์ให้บริการแก่ผู้ต้องขังทุกคน

(5.4) ควรมีการให้บริการดูแลหญิงมีครรภ์โดยพยาบาลผดุงครรภ์

(5.5) ผู้ต้องขังทุกคนควรได้รับการตรวจร่างกายหลังจากถูกส่งตัวเข้ามาในเรือนจำ ส่วนผู้ต้องขังที่พบว่ามีโรคติดต่อต้องแยกขัง

(5.6) แพทย์ต้องตรวจร่างกายแก่ผู้ต้องขังทุกวันไม่ว่าจะได้รับการร้องขอหรือถูกส่งตัวมาให้รักษา

(5.7) แพทย์ต้องรายงานต่อพัศดีในกรณีที่สุขภาพของผู้ต้องขังอาจเป็นอันตรายจากการที่จะให้จำคุกต่อไป หรือภายใต้การรับอาหาร อนามัย ที่นอน หรือเสื้อผ้าภายในเรือนจำ

(6) วินัยและการลงโทษ

(6.1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการวินัยของผู้ต้องขังไม่ควรจะเคร่งครัดไปกว่าที่จำเป็นเพื่อให้เขาอยู่ภายใต้การควบคุมและปฏิบัติตามคำสั่ง

(6.2) ห้ามใช้ผู้ต้องขังคนใดทำงานเกี่ยวกับการรักษาวินัย

(6.3) การกระทำใดถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดวินัย และการรับโทษต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับ รวมทั้งผู้ต้องขังสามารถต่อสู้ข้อกล่าวหาได้

(6.4) ห้ามมิให้ลงโทษแก่ผู้ต้องขังในลักษณะที่ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือลดความเป็นมนุษย์ลง ซึ่งหมายรวมถึงการเฆี่ยนตี การขังในห้องมืด

(6.5) ก่อนที่จะลงโทษต่อร่างกายของผู้ต้องขังต้องปรึกษาแพทย์ก่อนว่าการลงโทษดังกล่าวจะมีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพทางกายหรือจิตใจของผู้ต้องขังหรือไม่

(6.6) การใช้เครื่องพันธนาการห้ามใช้กุญแจมือ ขื่อ คา และเสื้อทรมาน หรือเครื่องพันธนาการอื่นๆ เพื่อการลงโทษ และห้ามมิให้ใช้โซ่หรือตรวนเป็นเครื่องพันธนาการ เว้นแต่จะป้องกันการหลบหนีในระหว่างย้ายผู้ต้องขังเพื่อเหตุผลทางการแพทย์ หรือโดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำเพื่อป้องกันการทำลายทรัพย์สิน

(7) สิทธิในการได้รับแจ้งและการร้องทุกข์

(7.1) เมื่อแรกรับเข้ามาในเรือนจำ ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับการแจ้งในเรื่องเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับในเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เองหรือโดยการร้องขอของตน

(7.2) ผู้ต้องขังมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บัญชาการเรือนจำในท้องที่นั้น หรือในส่วนกลาง หรือต่อศาลอย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบในเรื่องราวที่ร้องทุกข์ และมีโอกาสที่จะแจ้งด้วยวาจาต่อพนักงานสอบสวนในเรื่องนี้โดยปราศจากการควบคุมของเจ้าหน้าที่เรือนจำ

(7.3) เว้นแต่จะปรากฏหลักฐานไม่เพียงพอ คำร้องทุกข์ทุกฉบับจะต้องได้รับการดำเนินการโดยทันทีและได้รับคำตอบโดยไม่ชักช้า

(8) การติดต่อกับภายนอก

(8.1) ผู้ต้องขังได้รับการอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่ออย่างสม่ำเสมอทั้งทางจดหมายและการเยี่ยมเยียน

(8.2) ผู้ต้องขังซึ่งเป็นชาวต่างประเทศมีสิทธิติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของสถานทูตของตนหรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวกับตน

(8.3) ผู้ต้องขังจะต้องได้รับข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์ประจำวันหรือที่น่าสนใจ หนังสือ เรือนจำทุกแห่งจะต้องมีห้องสมุดสำหรับให้ผู้ต้องขังได้อ่าน

(9) ศาสนา

(9.1) ถ้าเรือนจำใดมีผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาเดียวกันมากพอสมควรจะต้องมีการตั้งศาสนาจารย์นั้นๆ เป็นอนุศาสนาจารย์ เพื่อให้บริการแก่ผู้ต้องขัง

(9.2) ผู้ต้องขังจะไม่ถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา หรือปฏิเสธไม่ให้เข้าร่วมพิธีกรรมทางศาสนา

(9.3) ถ้าสามารถปฏิบัติได้ ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้อนุญาตดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับศาสนาของตนจนเป็นที่พอใจและสามารถครอบครองหนังสือที่เกี่ยวกับศาสนานั้นได้

(10) การดูแลทรัพย์สินของผู้ต้องขัง

(10.1) เงินหรือของมีค่าของผู้ต้องขัง ซึ่งไม่ได้รับการอนุญาตให้เก็บไว้เป็นส่วนตัว จะได้รับการเก็บรักษาในที่ปลอดภัยจนกว่าจะได้รับการปล่อยตัว

(10.2) เงินหรือสิ่งของอื่นที่ผู้ต้องขังได้รับจากบุคคลภายนอกจะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับข้อ (10.1)

(10.3) แพทย์จะเป็นผู้วินิจฉัยว่า ผู้ต้องขังสามารถนำยาประจำตัวเข้ามาในเรือนจำได้หรือไม่

(11) การแจ้งเกี่ยวกับการตาย เจ็บป่วย หรือการโอนตัวผู้ต้องขัง

(11.1) คู่สมรสหรือญาติของผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งว่าผู้ต้องขังถึงแก่ความตาย หรือเจ็บป่วยอย่างหนัก หรือการส่งตัวผู้ต้องขังไปยังเรือนจำเพื่อการบำบัดทางจิต

(11.2) ผู้ต้องขังจะได้รับการแจ้งข่าวการตายหรือเจ็บป่วยอย่างหนักของญาติสนิทของตนในกรณีที่ญาติเจ็บป่วยอาการหนักมาก ผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับอนุญาตให้ไปเยี่ยมได้

(11.3) ผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิแจ้งให้ครอบครัวของตนทราบในทันทีที่ถูกส่งตัวไปในเรือนจำหรือเมื่อถูกโอนไปยังเรือนจำอื่น

(12) การย้ายผู้ต้องขัง

(12.1) การย้ายผู้ต้องขังเข้าหรือออกเรือนจำ พึงระวังให้อยู่ในสายตาของประชาชนน้อยที่สุด และการควบคุมจะต้องกระทำไปในทางที่มิให้ผู้ต้องขังได้รับการดูหมิ่นหรือเหยียดหยาม

(12.2) ยานพาหนะที่ใช้ลำเลียงผู้ต้องขัง อย่าให้อับลม มืดทึบ หรือเป็นการทรมานร่างกายโดยไม่จำเป็น

(12.3) การลำเลียงผู้ต้องขังนี้ ทางราชการต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

(13) การตรวจเรือนจำ

ควรให้ผู้ตรวจราชการที่ทรงคุณวุฒิและชำนาญงานไปตรวจเรือนจำอย่างสม่ำเสมอ และผู้มีอำนาจบริหารตามกฎหมายเป็นผู้แต่งตั้งผู้ตรวจราชการเรือนจำ ให้มีหน้าที่โดยเฉพาะในการตรวจเพื่อให้เรือนจำบริหารงานไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่ตราไว้ และตรงตามความมุ่งหมายของการลงโทษและวิธีการอบรมแก้ไข

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

ข้อ 33 กำหนดว่า "ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกหรือที่ปรึกษาของผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิ่งที่เขาได้รับการปฏิบัติโดยเฉพาะกรณีที่มีการกระทำทรมานการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้โดยยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวต่อองค์กรต้นสังกัดของหน่วยงานที่คุมขังหรือจำคุก หรือองค์กรที่เหนือขึ้นไปรวมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องในกรณีจำเป็นเพื่อให้ทบทวนหรือแก้ไขการปฏิบัติที่มิชอบนั้น ในกรณีที่ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุก หรือบุคคลอื่นที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นผู้มีสิทธิดำเนินการดังกล่าวแทน องค์กรที่รับคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นจะต้องเก็บรักษาคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นความลับ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้น องค์กรที่รับคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวจะต้องดำเนินการ

สอบสวนหาข้อเท็จจริงและให้คำตอบแก่ผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นโดยไม่ชักช้า หากคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นถูกปฏิเสธหรือไม่ได้รับการตอบสนองในเวลาอันสมควร ผู้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวมีสิทธิที่จะนำคดีไปยื่นต่อองค์กรศาลหรือองค์กรอื่น การกระทำใดๆ ที่จะเป็นการคุกคามต่อผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกหรือต่อผู้ที่ได้ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องทุกข์ดังกล่าวนั้นถือเป็นการต้องห้ามทั้งสิ้น" [41]

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

ข้อ 26 สรุปสาระสำคัญได้ว่า "การฝึกอบรมและบำบัดฟื้นฟูเยาวชนภายในสถานที่คุมขังสำหรับเยาวชนหรือสถานพินิจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการดูและคุ้มครอง ให้การศึกษาและเสริมสร้างทักษะทางวิชาชีพเพื่อช่วยให้เยาวชนดังกล่าวสามารถที่จะกลับไปมีบทบาทที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อสังคมเยาวชนในสถานที่ดังกล่าวจึงพึงได้รับการดูแลและช่วยเหลือทั้งในด้านสังคม การศึกษา การฝึกอบรมอาชีพ จิตวิทยา การดูแลทางการแพทย์และสุขภาพให้เหมาะสมตามอายุ เพศ บุคลิกภาพ และประโยชน์ในเชิงพัฒนาศักยภาพของเยาวชนผู้นั้น การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างกระทรวงและต่างกรมกันเพื่อการคุ้มครองดูแลเยาวชนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกให้ได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมทางวิชาชีพที่เพียงพอนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นและจะต้องดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันว่าเยาวชนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกดังกล่าวจะไม่สูญเสียโอกาสทางการศึกษา [42]

6) **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

---

[41] ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า 145 - 147.

[42] เรื่องเดียวกัน, หน้า 165 - 167.

7) หลักการพื้นฐานว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษ

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

(1) นักโทษทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพต่อศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์

(2) การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่น ๆ แหล่งกำเนิดทางชาติหรือสังคม สถานะทางทรัพย์สิน กำเนิดหรือทางอื่นใดนั้นจะกระทำมิได้

(3) เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะเคารพต่อความเชื่อทางศาสนาและกฎเกณฑ์ทางวัฒนธรรมของกลุ่มชนที่นักโทษเป็นสมาชิกอยู่ตามที่เงื่อนไขของสังคมนั้นกำหนด

(4) ความรับผิดชอบของเรือนจำในการคุมขังนักโทษและในการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงสังคมในด้านอื่นของรัฐและความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของรัฐ ในการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาของสมาชิกทั้งหมดของสังคม

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

(6) นักโทษทุกคนพึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษาที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์

(7) มาตรการลงโทษประเภทคุมขังให้โดดเดี่ยวนั้นควรถูกยกเลิกหรือถูกจำกัดการใช้ลง ซึ่งความพยายามที่จะยกเลิกหรือจำกัดการคุมขังให้โดดเดี่ยวดังกล่าวพึงได้รับการผลักดันและส่งเสริม

(8) พึงดำเนินการให้นักโทษสามารถทำงานที่มีคุณประโยชน์และได้รับค่าตอบแทนซึ่งจะเอื้อต่อการเตรียมความพร้อมที่จะกลับไปทำงานในสังคมเมื่อพ้นโทษต่อไป อีกทั้งยังจะเป็นการทำให้นักโทษมีรายได้จุนเจือตนเองและครอบครัว

(9) นักโทษพึงมีสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์ที่มีอยู่ในประเทศโดยปราศจากการรังเกียจเดียดฉันท์จากการที่มีฐานะเป็นนักโทษ

(10) นักโทษที่พ้นโทษแล้วพึงได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่จะทำให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมในสภาวะที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยการมีส่วนร่วมและความช่วยเหลือของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้เสียหายนั้นด้วย

(11) หลักการทุกประการดังกล่าวข้างต้นพึงมีการปฏิบัติอย่างเที่ยงธรรม

8) The European Convention of Human Right

ข้อ 3 ได้รับรองหลักประกันเสรีภาพที่จะไม่ได้รับการกระทำโดยทรมาน (Torture) หรือไร้มนุษยธรรม (Inhuman) หรือปฏิบัติหรือลงโทษอย่างหยามเกียรติ (Degrading) ไว้ ความว่า "บุคคลทุกคนจะไม่ถูกทรมาน หรือการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมและไม่ถูกลงโทษอย่างหยามเกียรติ"

"การปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม หมายถึง การกระทำที่มีผลเสียหายต่อร่างกาย หรือจิตใจของบุคคลโดยไม่ชอบ ส่วนคำว่า "ทรมาน" นั้น มักจะได้นำมาใช้เป็นกรณีหนึ่งของการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม เช่น การบังคับให้รับสารภาพหรือให้การอย่างใดๆ หรือการลงโทษต่อร่างกายซึ่งมักจะเป็นกรณีที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมอย่างร้ายแรง ส่วนการปฏิบัติหรือลงโทษบุคคลอย่างหยามเกียรตินั้นเป็นกรณีที่ปฏิบัติต่อผู้นั้นในลักษณะที่ทำให้ผู้นั้นตกต่ำกว่าบุคคลอื่นหรือบังคับให้บุคคลนั้นต้องกระทำการที่ขัดต่อเจตจำนงหรือจิตสำนึกของผู้นั้น"

สำหรับกรณีที่ได้เคยวินิจฉัยตามหลักนี้มีดังต่อไปนี้ สภาพในเรือนจำต้องจัดให้มีสถานที่ ไม่ทำลายบุคลิกภาพและจิตใจของผู้ต้องขัง ผู้ที่ถูกคุมขังหรือจำคุกเป็นเวลานานจะต้องได้รับการตรวจสภาพจิตใจจากแพทย์ การแยกขังเดี่ยว การควบคุมนักโทษโดยระบบวงจรปิด การไม่อนุญาตให้ฟังวิทยุหรือดูโทรทัศน์ การไม่อนุญาตให้ออกกำลังกายนั้น จะกระทำได้เฉพาะนักโทษที่มีพฤติการณ์น่าอันตรายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อให้มีการรักษาวินัยของเรือนจำเคร่งครัดขึ้นเท่านั้น การใส่กุญแจมือนักโทษเข้าไปในเมือง หรือการพานักโทษโดยให้สวมชุดของเรือนจำนั้นเป็นสิ่งที่ ไม่สมควร แต่ไม่ถึงกับเป็นการหยามเกียรติผู้ต้องขัง

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

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกจับหรือนักโทษไว้ดังนี้

(1) รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะต้องตราข้อบังคับและบังคับให้เป็นตามหลักเกณฑ์นี้

(2) ควรพัฒนาอาวุธที่ไม่เป็นอันตรายต่อชีวิต

(3) ในการปฏิบัติการตามหน้าที่เจ้าพนักงานจะต้องพยายามใช้วิธีที่ไม่ประทุษร้ายก่อนและถ้าจำเป็นต้องใช้การใช้กำลังเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3.1) กระทำให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิดและมีวัตถุประสงค์ที่ชอบ

(3.2) พยายามให้ได้รับอันตรายน้อยที่สุด และรักษาไว้ซึ่งชีวิตของมนุษย์

(3.3) ต้องให้การรักษาพยาบาลโดยด่วนหลังจากการใช้กำลัง

(3.4) จะต้องแจ้งให้ญาติ หรือเพื่อนสนิทของผู้ได้รับบาดเจ็บโดยด่วน

(3.5) ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นจากการใช้อาวุธปืนจะต้องรายงานผู้บังคับบัญชาโดยพลัน

(3.6) รัฐบาลจะต้องบัญญัติโทษทางอาญาสำหรับเจ้าพนักงานผู้ใช้กำลังโดยพลการหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอาจยกเว้นมาตราดังกล่าวได้

นอกจากกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกจับหรือนักโทษแล้วยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อาวุธปืนโดยเฉพาะไว้ด้วยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การใช้อาวุธจากเจ้าหน้าที่จะต้องกระทำเฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อป้องกันสิทธิของผู้กระทำของผู้อื่นหรือเพื่อป้องกันชีวิตหรือภยันตรายต่อร่างกายของผู้อื่น และต้องกระทำโดยวิธีทางน้อยที่สุดที่จะป้องกันผลดังกล่าว ในการใช้อาวุธนี้ เจ้าพนักงานต้องแสดงตัวและเตือนผู้นั้นว่าจะใช้อาวุธปืนก่อน และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้จึงต้องใช้อาวุธปืน

(2) การใช้กำลังของตำรวจกับผู้ถูกควบคุมหรือกักขัง

(2.1) ห้ามการใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกควบคุมหรือต้องขัง เว้นแต่จำเป็นเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือมีการข่มขู่ต่อชีวิตเกิดขึ้น

(2.2) ห้ามใช้อาวุธปืน เว้นแต่ใช้ป้องกันตัวหรือป้องกันอันตราย

(3) การอบรมเจ้าพนักงาน

(3.1) การคัดเลือกเจ้าพนักงานจากผู้ที่มีความเหมาะสมทั้งด้านศีลธรรมจิตใจและร่างกายที่รับการอบรมอย่างต่อเนื่อง

(3.2) เจ้าพนักงานต้องอบรมจิตใจให้มีความรู้เข้าใจในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยเข้าใจพฤติการณ์ของการรวมกลุ่ม รวมทั้งวิธีการจูงใจและการต่อรองซึ่งจะต้องมีความเข้าใจสำหรับการใช้อาวุธปืน [43]

---

[43] คนึง ฦาไชย และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา (2540), หน้า 15 - 20.

สิทธิของผู้ต้องขัง (Prisoners' Rights) อาจกล่าวได้ว่ามีที่มาจากสิทธิมนุษยชนและการรับรองสิทธิจาก European Convention ซึ่งไม่มีสภาพบังคับแน่นอน สิทธิมนุษยชน มีที่มาจากสิทธิของมนุษย์ (The Rights of Man) และ Bills of Rights ของอังกฤษและคำประกาศและอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแนวความคิดทางการเมืองที่มีผู้กล่าวอ้างอยู่เสมอ ในการนี้ที่ประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ เช่น เสรีภาพจากความเป็นทาส การทรมาน การบังคับแรงงาน ความคิด จิตสำนึก ศาสนา การแสดงความคิดเห็นและการประชุม

ระบบการลงโทษในบางประเทศเช่น ประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนว่า "ผู้กระทำผิดในคดีอาญาจะสูญเสียสิทธิต่างๆ" ส่วนในประเทศอังกฤษและสกอตแลนด์ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า "ผู้กระทำผิดในคดีอาญาจะสูญเสียสิทธิในการเลือกตั้งในระหว่างต้องโทษจำคุก และผู้ต้องโทษในคดีฉ้อโกงอาจถูกศาลตัดสิทธิเป็นกรรมการในบริษัท" รวมทั้งผู้เคยต้องโทษมาแล้วจะถูกตัดสิทธิมิให้ได้รับใบอนุญาต เช่น มีอาวุธปืน แต่การจำกัดสิทธิโดยกฎและระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดเนื่องจากอยู่ภายใต้การบังคับและดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งควบคุมได้ยาก เช่น การติดต่อกับทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมาย และการร้องทุกข์ต่างๆ โดยเฉพาะการคุ้มครองผู้ต้องขังจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม การทำร้ายและลงโทษทางวินัยโดยไม่มีเหตุผลสมควร

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังควรมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลตามสมควรมากน้อยเพียงใดและสิทธิของผู้ต้องขังควรจะมีขอบเขตเพียงใด การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกาอ้างว่านักโทษมีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนซึ่งอยู่ภายนอกเรือนจำทุกประการยกเว้นการใช้สิทธินั้นจะขัดกับการปฏิบัติงานของเรือนจำ ดังนั้น เรือนจำจึงจำต้องแสดงเหตุผลว่าเหตุใดจึงมีความจำเป็นจะต้องตัดสิทธิบางประการของนักโทษมากกว่าที่จะให้นักโทษเป็นผู้กล่าวอ้างว่า เหตุใดตนจึงไม่ควรถูกตัดสิทธิ ซึ่งเห็นได้จากได้การจำกัดสิทธิในการเยี่ยมเยียนของทนายความ คู่สมรส และการสื่อสารทางจดหมายกับโลกภายนอก การบังคับให้ทำงานในโรงงาน การรังเกียจเดียดฉันท์ทางเชื้อชาติ ผิวเผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนาและเหตุอื่น ดังนั้น บุคคลซึ่งต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมไม่ว่าเป็นผู้ต้องขังหรือนักโทษเด็ดขาดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ยังคงมีสิทธิในฐานพลเมือง ยกเว้นสิทธินั้นจะถูกจำกัดและลิดรอนโดยกฎหมาย สิทธิบางประการและเอกสิทธิของพลเมืองถูกเพิกถอนเนื่องจากบุคคลกระทำความผิดอาญา แต่ไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติให้เพิกถอนสิทธิของการเป็นพลเมืองหรือไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

ในขณะเดียวกันผู้บริหารงานราชทัณฑ์ก็มีหน้าที่รักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง ป้องกันการหลบหนีและการทำร้ายระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง รวมทั้งการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังก่อนที่จะปลดปล่อย ในด้านการคุ้มครองสิทธิ ศาลมีหน้าที่จะต้องให้หลักประกันสิทธิของพลเมืองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น รวมทั้งเข้าแทรกแซงในกรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือกรณีการถูกควบคุมตัวโดยมิชอบ

2.5.2 **สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย**

สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องต่างๆ ซึ่งต้องเป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่ผู้ต้องขังพึงได้รับได้แก่ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังนี้

(1) เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา (มาตรา 34) การจำกัดเสรีภาพในข้อนี้จะกระทำได้ต้องอาศัยกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ หรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

(2) เสรีภาพในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาและการปฏิบัติพิธีกรรม (มาตรา 25)

(3) เสรีภาพในการสื่อสารโดยชอบด้วยกฎหมาย ยกเว้นการจำกัดสิทธิโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ (มาตรา 39)

(4) สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 42)

(5) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงาน (มาตรา 43) [44]

---

[44] ประธาน วัฒนวาณิชย์, <u>รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย</u>, หน้า 33 - 36.

โดยที่ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สิ้นสุดลง และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ซึ่งมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติมาตการในการให้ความคุ้มครองผู้ที่ถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายไว้ว่า “เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล บุคคลเหล่านี้มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยคือ บุคคลที่ถูกเข้าเช่นนั้น สามีภริยาหรือญาติของผู้นั้นหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี เมื่อได้รับคำร้องดังนั้น ให้ศาลหมายเรียกเจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นซึ่งก่อให้เกิดการควบคุม ขัง หรือจำคุก และผู้ที่ถูกควบคุม ขัง หรือจำคุกมาพร้อมกัน ถ้าเป็นที่พอใจศาลว่า การควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมายหรือการจำคุกนั้นผิดจากคำพิพากษาก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองและคุ้มครองให้ผู้ต้องขังรวมทั้งบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนดโดยเปิดโอกาสให้สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อทำการไต่สวนได้ ซึ่งหากปรากฏว่าการควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมายหรือการจำคุกนั้นผิดจากคำพิพากษา ก็จะได้ปล่อยตัวไป

3) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

(1) สิทธิในการเยี่ยม การติดต่อญาติพี่น้องและบุคคลภายนอก

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

การเยี่ยมและการติดต่อในกรณีนี้หมายถึงการติดต่อโดยทั่วไปของญาติมิตร บุคคลในครอบครัว สามี ภรรยา บิดามารดา พระภิกษุสงฆ์ นักบวชในนิกายต่างๆ ทนายความ ตลอดจนการติดต่อเพื่อการส่งเคราะห์แก่ผู้ต้องขังภายในกรอบและระเบียบข้อบังคับที่ได้บัญญัติไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งในเรื่องนี้กรมราชทัณฑ์ได้มีข้อบังคับอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 1) เรื่อง “การเยี่ยมเยียนและติดต่อของบุคคลภายนอกต่อผู้ต้องขัง” ลงวันที่ 24 มีนาคม 2482 และข้อบังคับฉบับที่ 2 เรื่อง “การเข้าดูกิจการหรือติดต่อกับการงานของเรือนจำและกงศุลเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง” ลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2480 เพื่อกำหนดระเบียบในการเข้าเยี่ยมเยียนติดต่อกับผู้ต้องขังให้เป็นระเบียบ

(2) สิทธิในการประกอบกิจทางศาสนา

สถาบันทางศาสนาถือได้ว่ามีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการขัดเกลาความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังอย่างมาก การอบรมทางศาสนาแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานมีข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 8 เรื่องการศึกษาและอบรมผู้ต้องขังวางข้อกำหนดเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ต้องขังในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและการอบรมทางศาสนาในข้อ 5 กำหนดว่า เรือนจำต้องพยายามหรือให้ความสะดวกผู้ต้องขังได้ประกอบพิธีกรรมในวันพระและพิธีสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร

ในทางปฏิบัติหากเป็นผู้ต้องขังในคริสต์ศาสนาก็จะจัดให้พระคริสต์มาอบรมกล่อมเกลาจิตใจ ถ้าเป็นผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอิสลามก็จะอนุญาตให้ปฏิบัติศาสนกิจ หรือถือบวชตามแนวความเชื่อถือของศาสนาอิสลาม ส่วนผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาพุทธ ซึ่งมีประมาณร้อยละ 90 ของผู้ต้องขังทั้งหมด กรมราชทัณฑ์ได้จัดให้มีอนุศาสนาจารย์รับผิดชอบในการอบรม นอกจากนั้นยังได้ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังที่สนใจในหลักธรรมของพุทธศาสนาอย่างแท้จริงเข้าสอบธรรมศึกษาตรีตามแนวการสอบพระปริยัติธรรมสนามหลวง

(3) การร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง

สิทธิในการร้องทุกข์ของผู้ต้องขังเป็นสิ่งจำเป็นต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในด้านอื่นๆ มิให้ถูกละเมิด ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 34 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้”

การยื่นคำร้องทุกข์หรือเรื่องราวใดๆ ของผู้ต้องขังถือเป็นมาตรการหนึ่งในการวางระบบให้งานราชทัณฑ์มีการตรวจสอบและดูแลจากองค์กรภายนอกและสังคมมากขึ้น ทำให้ผู้ต้องขังที่รู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยภายในเรือนจำหรือหน่วยงานราชทัณฑ์ยังมีทางออกที่จะเรียกร้องหาความเป็นธรรมต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการสะท้อนจากบุคคลภายนอกที่อาจมีส่วนส่งเสริมการพัฒนางานของราชทัณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังอีกทางหนึ่งด้วย [45]

(4) การตรวจเรือนจำ

การตรวจเรือนจำโดยบุคคลภายนอกเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง เนื่องจากจะเสริมสร้างและควบคุมตรวจสอบให้กิจกรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การตรวจเรือนจำอย่างสม่ำเสมอของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะเป็นการดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง ซึ่งตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 44 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเรือนจำและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจพิจารณากิจกรรมของเรือนจำและคำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การตรวจเรือนจำจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจากหน่วยงานอื่นๆ ในกระบวนการยุติธรรมและรวมถึงนักวิชาการ กลุ่มศาสนาหรือนักสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรได้

(5) สิทธิในการรับการดูแลด้านสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

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

มาตรการดังกล่าวได้วางหลักเกี่ยวกับการดูแลอนามัยของผู้ต้องขัง การสุขาภิบาลเรือนจำและการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังป่วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ยังขาด

---

[45] ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า 145 - 147.

แคลนแพทย์อยู่มากแต่ได้แก้ปัญหานี้โดยได้จัดให้มีผู้ช่วยพยาบาล ซึ่งได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรผู้ช่วยพยาบาลให้อยู่ประจำปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่ผู้ต้องขังที่เจ็บป่วย นอกเหนือจากแพทย์จากสาธารณสุขจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งจะเข้ามาตรวจรักษาในเรือนจำตามควรแก่กรณี เว้นแต่ในเรือนจำส่วนกลางขนาดใหญ่ซึ่งได้สร้างสถานพยาบาลซึ่งมีแพทย์ประจำขึ้นเพื่อให้การดูแลรักษาผู้ต้องขังโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 38 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่เด็กหรือเยาวชนอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้เด็กหรือเยาวชนได้ศึกษาเล่าเรียนวิชาสามัญอย่างน้อยให้พออ่านออกเขียนได้ ฝึกอาชีพหรือวิชาชีพ หรือให้ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อมิให้มีเวลาว่างโดยไม่จำเป็นให้เหมาะสมกับจิตใจและสุขภาพของเด็กหรือเยาวชนนั้น

(6) อนุญาตให้เด็กหรือเยาวชนในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดแล้วออกไปศึกษาในสถานศึกษาประเภทไปมานอกสถานพินิจตามที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด หรือผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว”

ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำและเยาวชนในสถานพินิจมุ่งหมายที่จะแสวงหาหนทางให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสได้รับการศึกษาอบรม พร้อมทั้งพัฒนาคุณภาพชีวิตตามวิสัยและสภาพที่จะเป็นไปได้ เพื่อมิให้เสียเปรียบแก่บุคคลทั่วไปมากจนเกินไปและเตรียมความพร้อมสำหรับบุคคลเหล่านั้นสามารถที่จะกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษหรือออกจากสถานที่ดังกล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ดีหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์ที่มุ่งหมายให้ทางราชการออกระเบียบและข้อบังคับในรายละเอียดมารองรับ ซึ่งอาจมีการพัฒนาต่อไปตามกาลเวลาตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติฉบับที่เกี่ยวข้องได้ให้รายละเอียดในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับสวัสดิภาพของผู้ถูกคุมขัง ผู้ต้องขัง และเยาวชนที่ถูกคุมขังนั้นไว้อย่างชัดเจนมากอันควรจะเป็นแนวทางที่ดีประกอบการพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป [46]

---

[46] ชาติ ชัยเดชสุริยะ, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า165 - 167.

(6) สิทธิในการได้รับประทานอาหารอย่างเพียงพอ

การจัดบริการอาหารแก่ผู้ต้องขังถือว่ามีความจำเป็นสำคัญยิ่งต่อผลสำเร็จในการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังและความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งยังเป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องกับมนุษยธรรมที่พึงปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง สำหรับการจัดเลี้ยงผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ของไทยให้เป็นการถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 1) ระเบียบกรมราชทัณฑ์และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวเนื่อง ซึ่งได้กำหนดรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ เช่น ข้อ 77 ให้จัดให้ผู้ต้องขังรับประทานอาหารอย่างน้อย 2 มื้อ คือเช้าและเย็น อาหารมื้อหนึ่งๆ ให้ประกอบด้วยข้าว หรือสิ่งอื่นที่แทนข้าว และกับข้าว หรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง กรมราชทัณฑ์ได้จัดเลี้ยงผู้ต้องขังวันละ 3 เวลา คือ อาหารมื้อเช้าเวลา 7.00 น. มื้อกลางวันเวลา 12.00 น. และมื้อเย็น เวลา 15.30 น. เฉพาะอาหารมื้อเช้าและเย็นมีข้าวสวยและกับข้าว 1 อย่าง ส่วนมื้อกลางวันเป็นข้าวต้มและกับ 1 อย่าง

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเนื่องจากงบประมาณค่าอาหารผู้ต้องขังมีจำนวนเพียง 21 บาทต่อคนต่อวัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นทุกวันแล้ว จะเห็นได้ว่างบประมาณที่ได้รับต่ำมาก ดังนั้น เรือนจำจึงไม่จัดอาหารที่มีปริมาณและคุณภาพสูงกว่างบประมาณที่ได้รับ แต่อย่างไรก็ตามเรือนจำต่างๆ ได้รับอนุญาตให้ญาตินำอาหารมาฝากผู้ต้องขังได้

(7) การดูแลสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำ

ความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำนับเป็นสิ่งจำเป็นแก่การรักษาความสะอาดและอนามัย ตลอดจนเป็นการฝึกฝน อบรมรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการแต่งกายและวินัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีกำหนดไว้ในกฎกระทรวง (ฉบับที่ 1) ดังนี้

ข้อ 69 โดยปกตินักโทษเด็ดขาดและคนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกาต้องแต่งเครื่องแต่งกายตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ข้อ 70 โดยปกติในปีหนึ่งๆ ให้จ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนแก่นักโทษเด็ดขาดและคนต้องขังระหว่างอุทธรณ์ฎีกา ดังนี้

(ก) ถ้าเป็นชายให้จ่ายเสื้อและกางเกง 2 สำรับ ผ้าอาบน้ำ 1 ผืน ผ้าห่มนอน 1 ผืน เสื่อปูนอน 1 ผืน

(ข) ถ้าเป็นหญิงให้จ่ายเสื้อและเครื่องนุ่ง 2 สำรับ ผ้าห่มนอน 1 ผืน เสื่อปูนอน 1 ผืน สิ่งใช้เฉพาะหญิงตามที่อธิบดีเห็นจำเป็น

สำหรับการจัดสถานที่หลับนอน จัดให้ผู้ต้องขังนอนรวมบนพื้นห้องขังโดยใช้เสื่อปูนอน ห้องนอนใช้มุ้งลวดกันยุงพร้อมกับฉีดยา ดี.ดี.ที เพื่อกันยุงเป็นประจำ นับเป็นการปฏิบัติที่พอเหมาะแก่สถานการณ์โดยทั่วไปของประเทศแล้ว

การจัดบริการเกี่ยวกับการบันเทิงและการพักผ่อนหย่อนใจ การจัดให้มีการละเล่นและพักผ่อนหย่อนใจในเรือจำและทัณฑสถานถือเป็นกิจกรรมสำคัญส่วนหนึ่ง เนื่องจากว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ที่ถูกจำกัดอิสรภาพย่อมต้องดิ้นรนและแสวงหาสิ่งทดแทน การที่เรือนจำและทัณฑสถานจัดให้มีกิจกรรมประเภทนี้ขึ้น จึงเป็นการช่วยลดหย่อนความตึงเครียดของผู้ต้องขังโดยตรง ทั้งเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและการรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำและทัณฑสถานอีกด้วย

(8) สิทธิในการศึกษาอบรมหรือฝึกอาชีพ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 มาตรา 27 และ 28 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการศึกษาอบรมหรือฝึกอาชีพไว้อย่างชัดเจนกล่าวคือ

มาตรา 27 บัญญัติว่า “อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและอบรมผู้ต้องขัง” ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็ได้มีข้อบังคับกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 8 กำหนดให้จัดการศึกษาอบรมผู้ต้องขังเป็น 3 สาขา คือ พุทธิศึกษา ได้แก่ การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ จริยศึกษา ได้แก่ การอบรมศีลธรรมจรรยาและหน้าที่พลเมือง และพลศึกษา ได้แก่ การศึกษาการอนามัยและสุขาภิบาลตลอดจนการออกกำลังกาย และการเล่นออกกำลังกายต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญต่อการให้การศึกษาทั้งสามสายเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในการศึกษาพุทธิศึกษามีการจัดการศึกษาสายสามัญถึงระดับมหาวิทยาลัย ในสายวิชาชีพจัดให้มีการฝึกวิชาชีพในแขนงต่างๆ เช่น ช่างเย็บผ้า ช่างปูน ช่างแกะสลัก ช่างเหล็ก ช่างปูกระเบื้อง และช่างไม้ ในส่วนของจริยศึกษาก็มีการนิมนต์พระและอนุศาสนาจารย์มาเทศน์หรืออบรมอยู่เป็นประจำ และในด้านพลศึกษาก็จัดให้มีการดูแลด้าน อนามัย และการออกกำลังกายของผู้ต้องขังทุกเช้าในทุกเรือนจำ

(9) การได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือติดต่อกับทนาย [47]

ผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีอยู่ในเรือนจำโดยเฉพาะผู้ต้องขังที่เข้าใหม่และไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนจะประสบปัญหาความว้าวุ่นในเรื่องคดีเป็นอย่างยิ่งในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองหรือหาทางลดหย่อนผ่อนโทษ จึงเห็นได้ว่า การให้บริการช่วยเหลือด้านกฎหมายต่อผู้ต้องขังถือเป็นการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม กรมราชทัณฑ์ยังไม่มีหน่วยงานช่วยเหลือทางกฎหมายให้ผู้ต้องขังโดยตรง แต่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังติดต่อผ่านเรือนจำกับหน่วยงานช่วยเหลือทางกฎหมายภายนอก ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้ปรับปรุงการช่วยเหลือทางกฎหมายต่อผู้ต้องขังอย่างเป็นระบบและครบวงจรอย่างเป็นทางการมากขึ้น โดยมีการสืบหาผู้มีปัญหาทางกฎหมาย การจัดบริการให้คำปรึกษา การเปิดโอกาสและอำนวยความสะดวกให้พบทนายความการจัดมุมหนังสือกฎหมายและการจัดบรรยายทางกฎหมายโดยวิทยากร เพื่อให้การถูกจองจำไม่เป็นการตัดโอกาสผู้ต้องขังในการที่จะต่อสู้คดีอย่างเท่าเทียมกัน ในการต่อสู้คดีของผู้ต้องขังส่วนใหญ่มักพึ่งพาทนายความส่วนตัว โดยเรือนจำจะเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้พบทนายความได้สะดวกตามระเบียบโดยพบในสถานที่เฉพาะแยกจากการเยี่ยมญาติอื่นๆ เพื่อมิให้เสียงจากญาติอื่นๆ มารบกวน โดยที่ผู้ต้องขังที่มีฐานะเท่านั้นที่จะมีโอกาสหาทนายความส่วนตัวได้ ในขณะที่ผู้ต้องขังบางส่วนอาจขอรับบริการจากทนายขอแรงแต่ยังมีผู้ต้องขังในเรือนจำอีกจำนวนมากที่ไม่มีทนายความหรือนักกฎหมายให้ความช่วยเหลือแนะนำในคดีความ

การขาดบริการช่วยเหลือทางกฎหมายอาจทำให้ผู้ต้องขังหมดโอกาสที่จะต่อสู้คดีโดยเฉพาะหากเป็นผู้ที่ไม่มีกำลังทรัพย์ด้วยแล้ว มีบางกรณีที่ผู้ต้องขังยอมรับโทษทั้งที่ไม่ได้ทำผิดเพื่อที่จะรับโทษน้อยแทนการต่อสู้คดีที่เสียค่าใช้จ่ายสูง เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหาการจำคุกโดยไม่ได้ทำผิด (Wrongful Conviction) จึงเกิดมีความเป็นไปได้สูง

(10) สิทธิในการที่จะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้าย

ในการพิจารณาถึงการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การใช้เครื่องพันธนาการเพื่อเป็นการประจานหรือลงโทษหรือให้ได้รับความยากลำบาก การใช้อาวุธในการทำร้ายผู้ต้องขัง และการลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขังโดยการปฏิบัติ

---

[47] นัทธี จิตสว่าง, “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขัง,” <u>เอกสารการเสวนาทางวิชาการเรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย: การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย</u> เสนอที่นิติบัณฑิตยสภา 9 มกราคม 2546.

ต่อเนื้อตัวและการทรมาน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 บัญญัติเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการไว้ว่า “ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่

(1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิต หรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(2) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภยันตรายต่อผู้อื่น

(3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม

(4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการ เนื่องแต่สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงถึงการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการไว้พอสมควรกล่าวคือ เจ้าพนักงานเรือนจำจะใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังไม่ได้ นอกจากจะเข้ากรณียกเว้นที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธต่อผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 16 บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำใช้อาวุธ นอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนี หรือพยายามจะหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ

(2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้วหรือกำแพงเรือนจำ

(3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

บทบัญญัติดังกล่าวให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในระดับหนึ่ง มิให้ถูกทำร้ายโดยใช้อาวุธกล่าวคือ เจ้าพนักงานเรือนจำจะใช้อาวุธต่อผู้ต้องขังไม่ได้จะใช้ได้ต่อเมื่อเข้ากรณีที่กำหนดไว้เท่านั้นและจะต้องมิใช่อาวุธปืน การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นการป้องกันมิให้เจ้าพนักงานที่มีความโกรธแค้นผู้ต้องขังเป็นการส่วนตัว อาจหาเรื่องลงโทษผู้ต้องขังโดยใช้อาวุธ นอกจากนี้ ยังเป็นคุ้มครองผู้ต้องขังที่พยายามหลบหนีหรือก่อความวุ่นวาย หรือเหตุการณ์สงบลงแล้วจะใช้อาวุธทำร้ายผู้ต้องขังที่ก่อเหตุโดยพลการไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ถ้าเข้ากรณี

(1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

(2) ผู้ต้องขังที่กำลังหลบหนีไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้

(3) ผู้ต้องขังตั้งแต่สามคนขึ้นไปก่อการวุ่นวาย หรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตูรั้ว หรือกำแพงเรือนจำ หรือใช้กำลังทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติให้เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธได้ แต่ก็มีข้อจำกัดพอสมควรเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในระดับหนึ่ง ในทางปฏิบัติโอกาสเกิดกรณีการใช้อาวุธปืนเพื่อยับยั้งการหลบหนีของผู้ต้องขังจะเกิดขึ้นได้ไม่ง่ายนัก ทั้งนี้เนื่องจากในเวลากลางวัน เจ้าพนักงานเรือนจำจะนำอาวุธปืนเข้าไปในเรือนจำไม่ได้ ส่วนในเวลากลางคืนจะใช้อาวุธในเวลาอยู่เวรยามเท่านั้นโอกาสที่ผู้ต้องขังจะแหกหักเรือนจำออกมาปะทะกับเจ้าพนักงานเรือนจำจึงมีน้อย ส่วนในกรณีที่ผู้ต้องขังหลบหนีออกนอกเรือนจำไปแล้วเกิน 24 ชั่วโมง อำนาจการติดตามจับกุมเป็นของตำรวจ

ในเรื่องการลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 บัญญัติว่า “เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดระยะเวลา

(3) ลดชั้น

(4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมด หรือแต่บางส่วน บางอย่าง

(6) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน

(7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่งโดยความเห็นชอบของแพทย์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(8) เฆี่ยนคราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบที ในการควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเฆี่ยนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันนับจากวันเฆี่ยนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเฆี่ยน

(9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32(6)

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

จะเห็นว่าบทบัญญัติข้างต้นยังมีการอนุญาตให้ลงโทษต่อเนื้อตัวหรือเป็นการทรมานอยู่กล่าวคือ การขังห้องมืดตามข้อ (7) และการเฆี่ยนตามข้อ (8) แม้ในทางปฏิบัติมาตรการลงโทษทางวินัยทั้ง 2 ประเภทนี้ไม่ได้มีการนำมาใช้แล้วก็ตาม กล่าวคือ เรือนจำที่ก่อสร้างหรือปรับปรุงใหม่ในปัจจุบันได้ยกเลิกการสร้างห้องขังเดี่ยวไปแล้ว ส่วนในเรื่องเฆี่ยนก็มิได้มีการนำมาใช้ในการลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขังต่อไปแล้ว อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังในเรื่องนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น และมิให้การลงโทษที่ทารุณโหดร้ายปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายและปิดช่องทางที่จะให้มีการลงโทษตามกฎหมาย จึงควรที่จะได้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว

การที่บุคคลต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกและผู้นั้นตกเป็นนักโทษตามคำพิพากษาแล้ว ไม่ได้หมายความว่าภารกิจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสิ้นสุดลงเนื่องจากงานราชทัณฑ์ก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อีกทั้งยังคงเป็นขั้นตอนที่มีการใช้อำนาจรัฐต่อบุคคลและอาจมีการกระทำที่ส่งผลในทางละเมิดสิทธิของบุคคลได้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง เพื่อป้องกันและยับยั้งการละเมิดสิทธิ ซึ่งการคุ้มครองสิทธิในข้อนี้มิได้หมายความถึงการพิจารณาคดีที่ใช้ในศาล หากแต่หมายความถึงการกระทำผิดวินัยซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ต้องขังถูกลดชั้น ไม่ได้รับการลดวันต้องโทษและประโยชน์อื่น เช่น การเยี่ยม การลา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรับฟังพยานหลักฐาน รวบรวมและบันทึกหลักฐานไว้สำหรับผู้ตรวจเรือนจำตรวจดูได้ ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีอาการบกพร่องทางจิตหรือประสาทย่อมไม่ควรถูกตัดสิทธิและประโยชน์ที่ควรจะได้รับ เช่น ลดวันต้องโทษ

โดยสรุป สิทธิของผู้ต้องขังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควรได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้นำมาใช้ปฏิบัติและยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทยด้วย

ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและเป็นไปอย่างประสิทธิภาพจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน แนวคิดด้านทัณฑวิทยา รวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิผู้ต้องขัง ตามที่กล่าวถึงข้างต้น นอกจากการสามารถประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการการดำเนินการกิจการเรือนจำเอกชนแล้ว การราชทัณฑ์ก็ถือเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ภารกิจของกรมราชทัณฑ์ การบริหารงานราชทัณฑ์ และปัญหาในการดำเนินงาน

เนื่องด้วยกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษ เพื่อวิเคราะห์และแสวงหามาตรการการที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการ ปรัชญางานราชทัณฑ์ ภารกิจของกรมราชทัณฑ์ นโยบายที่เกี่ยวข้อง การจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถาน การบริหารงาน ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์ รวมทั้งปัญหาในการดำเนินงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 วิวัฒนาการของระบบเรือนจำและทัณฑสถาน

การราชทัณฑ์ในประเทศไทยมีเรื่องราวมาแต่อดีตเป็นระยะเวลานานนับแต่สมัยพระบรมไตรโลกนารถก็ปรากฏว่ามีคุกแล้ว ซึ่งมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ การปกครอง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง มาโดยตลอดดังมีลำดับพัฒนาการที่สำคัญรวม 3 สมัย คือ การราชทัณฑ์ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การราชทัณฑ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองและการราชทัณฑ์สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.1.1 การราชทัณฑ์ก่อนรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว [1]

การควบคุมรับผิดชอบกิจกรรมในเรือนจำในสมัยนั้นได้แยกสังกัดไปตามส่วนราชการต่างๆ ในรูปแบบที่สอดคล้องกับการปกครองระบบจตุสดมภ์ กล่าวคือ ได้แบ่งภารกิจการควบคุมนักโทษออกเป็นเรือนจำในกรุงเทพฯ กับเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก เฉพาะเรือนจำในกรุงเทพ ฯ มีชื่อเรียกอยู่ 2 อย่าง คือ “คุก“ ใช้เป็นสถานที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป สังกัดอยู่ในกระทรวงนครบาล มีหลวงพัศดีกลางเป็นหัวหน้าดูแลรับผิดชอบ มีขุนพัศดีขวาและขุนพัศดีซ้ายเป็นผู้ช่วย ส่วนผู้คุมใช้พวกไพร่หลวงซึ่งเกณฑ์มาจากราษฎรเข้ารับราชการโดยไม่มีเงินเดือนหรือเบี้ยหวัด แต่ได้รับผลประโยชน์จากการใช้แรงงานนักโทษและจากค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่นักโทษต้องเสียตามอัตราที่กำหนดไว้เมื่อเข้าต้องโทษและก่อนพ้นโทษ ส่วนเครื่องนุ่งห่มและการ

---

[1] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), หน้า161 - 169.

กินอยู่ของนักโทษ โดยปกติญาติพี่น้องต้องตามมาส่งเสียเอง หรือเป็นผลจากการหารายได้โดยการทำงานตามความถนัด เช่น การช่างไม้และการจักสาน

สำหรับ “ตาราง” ใช้เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่มีโทษตั้งแต่ 6 เดือนลงมากับผู้กระทำผิดต้องรับพระราชอาญาที่มิใช่โจรผู้ร้าย ตะรางมีอยู่หลายตารางขึ้นสังกัดอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมที่บังคับบัญชากิจการนั้นๆ เช่น ตะรางกลาโหม ตะรางมหาดไทย ตะรางกรมท่าซ้าย ตะราง กระทรวงวัง ตะรางกระทรวงนครบาล เฉพาะตะรางกระทรวงนครบาลนี้มีอยู่ทั้งสิ้น 12 ตะราง โดยแยกไปสังกัดในบังคับบัญชาของกรมพระนครบาล 8 ตะราง และสังกัดกรมพระตระเวนอีก 4 ตะราง การที่ตะรางแยกสังกัดหลายแห่ง เนื่องจากการศาลสถิตยุติธรรมในสมัยนั้นได้แยกสังกัดมิได้รวมขึ้นอยู่ในกระทรวงเดียวกันดังเช่นปัจจุบัน

ส่วนการเรือนจำในหัวเมืองชั้นนอก การไต่สวนโจรผู้ร้ายและการตุลาการอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการเมือง มีสถานที่คุมขังผู้ต้องขัง เรียกว่า “ตะรางประจำเมือง” หากเมืองใดมีอาณาเขตกว้างขวางและพลเมืองมากก็ให้สร้างที่คุมขังย่อยขึ้นตามอำเภอไว้สำหรับควบคุมผู้ต้องหาคดีที่มีโทษหลวง รอไว้ส่งตัวมายังผู้ว่าราชการเมืองต่อไป ถ้าเป็นกรณีความผิดฉกรรจ์มหันตโทษ ผู้ว่าราชการเมืองต้องส่งตัวผู้กระทำผิดมายังกระทรวงเจ้าสังกัด โดยกำหนดให้หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นสังกัดกระทรวงมหาดไทย ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นสังกัดกระทรวงกลาโหม นอกจากนั้น การคุมขังนักโทษในสมัยนั้นไม่มีกฎ ข้อบังคับไว้โดยเฉพาะจึงแล้วแต่ผู้ว่าราชการเมืองจะกำหนดขึ้นใช้เองตามแต่จะเห็นควร

3.1.2 การราชทัณฑ์ในรัชสมัยพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่ถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การราชทัณฑ์ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนับเป็นยุคทองแห่งการปฏิรูปการบริหารกระบวนการยุติธรรมตามแบบอย่างนานาอารยประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ซื้อที่ดินตำบลรอกคำสร้างคุกขึ้นใหม่ เรียกว่า “กองมหันโทษ” หรือ “คุกใหม่” ก็คือ เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ทั้งยังโปรดเกล้าฯ ให้สร้างตะรางขึ้นใหม่ที่ริมศาลพระราชอาญา เรียกชื่อว่า “กองลหุโทษ” ก่อสร้างจนแล้วเสร็จเมื่อ พ.ศ. 2433 (ร.ศ. 109) แล้วรวมเรียกคุกและตะรางทั้งสองแห่งนี้ว่า “กรมนักโทษ” สังกัดในกระทรวงนครบาล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2434 (ร.ศ. 110) กรมพระนครบาลได้รับพระบรมราชโองการให้ตราข้อบังคับไว้สำหรับคุมนักโทษในกรมพระนครบาลมีทั้งหมด 20 หมวด แยกเป็นข้อรวม 470 ข้อ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการควบคุมนักโทษที่สำคัญยิ่งหลายประการ เช่น กำหนดให้ยกเลิกการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักโทษ กำหนดให้เจ้าพนักงานเรือนจำได้รับเงินเดือนในฐานะเจ้าหน้าที่แห่งรัฐเป็นการทดแทนเงินได้จากส่วนผลประโยชน์ในการใช้แรงงานนักโทษ ตลอดจนกำหนดให้รัฐเป็นผู้ออกค่าเครื่องนุ่งห่ม ค่าใช่จ่ายในการเลี้ยงดู การรักษาพยาบาลแก่นักโทษโดยตรง

ครั้นในปี พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ได้มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าสั่งว่ามีพระราชประสงค์จักให้การไต่สวนคดีมีโทษหลวงและการทำโทษผู้ที่ล่วงพระราชอาญามีความผิดตามคำพิพากษานั้นมารวมอยู่ในหน้าที่ตุลาการและให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เพื่อว่าการพิจารณาพิพากษาความอาญาแผ่นดินจะได้รวดเร็วดียิ่งกว่าการก่อน จึงได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ราชการ เป็นผลให้มีการโอนสังกัดกองมหันตโทษและกองลหุโทษ ซึ่งในสมัยนั้น รวมเรียกว่า “ กรมนักโทษ ” ในกระทรวงนครบาลไปขึ้นอยู่ในบังคับบัญชารับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2440 โดยมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมและโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกไพร่หลวงยามใน ซึ่งเคยไปเข้าเวรรักษานักโทษนั้นให้ไปขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงกลาโหมเสีย คงมีแต่ทหารอยู่ยามรักษาตามป้อมริมกำแพงคุกตะรางตามเดิม

สำหรับการเรือนจำการปกครองหัวเมืองแบ่งการปกครองดังนี้ หัวเมืองมณฑลฝ่ายเหนืออยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย หัวเมืองฝ่ายใต้ขึ้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม โดยมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการเรือนจำ ต่อมาเมื่อการปกครองท้องถิ่นเจริญขึ้นในปี พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) ซึ่งนับเป็นสมัยที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมการปกครองต่างๆ ทั้งหัวเมืองฝ่ายใต้และฝ่ายเหนือมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่เรือนจำเมืองปทุมธานี นนทบุรี นครเขื่อนขัณฑ์ (พระประแดง) และสมุทรปราการ ยังคงขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล จนในปีพ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ได้ทรงปรารภว่า “ข้อบังคับลักษณะคุมขังนักโทษเรือนจำหัวเมืองแต่ก่อนมายังไม่ได้จัดวางแผนให้เรียบร้อยจึงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทยตรา “ข้อบังคับลักษณะคุมขังนักโทษเรือนจำหัวเมือง ร.ศ. 116” ใช้ไปพลางก่อนตั้งผู้ว่าเมืองเป็นผู้บังคับการเรือนจำในท้องที่ที่เรือนจำนั้นๆ ตั้งอยู่และการแต่งตั้งพะทำมะรงกับผู้คุม รวมทั้งได้บัญญัติวิธีรับตัวนักโทษเข้าคุมขัง การกิน การนุ่งห่ม การรักษาพยาบาลและการใช้แรงงานนักโทษ ฯลฯ การเรือนจำหัวเมืองได้ลงรูปเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นกว่าเดิม

ในส่วนท้องถิ่นที่อำเภอตั้งศาลคงมีเรือนจำไว้แห่งหนึ่งตั้งนายอำเภอเป็นผู้บังคับการเรือนจำ ครั้นปี พ.ศ. 2544 (ร.ศ. 118) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ที่ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อตรวจแก้ข้อบังคับตะรางหัวเมือง ร.ศ. 116 ให้สมบูรณ์ขึ้น เมื่อได้ตรวจแก้ไขเสร็จเรียบร้อยแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ทรงมีพระราชดำริเห็นชอบด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้เป็น “ข้อบังคับเรือนจำสำหรับคุมขังนักโทษตามหัวเมือง ร.ศ. 118 (พ.ศ. 2442)” แทน “ข้อบังคับลักษณะคุมขังนักโทษเรือนจำหัวเมือง ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)” ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำรัตนโกสินทร์ศก 120 (พ.ศ. 2544) เพื่อให้การจัดการเรือนจำเป็นไปอย่างเรียบร้อยยิ่งขึ้นรวมทั้งสิ้น 15 มาตรา ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2444 และใช้เป็นเวลานาน 35 ปี จนถึงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตรา “พระราชบัญญัติประกาศจัดตั้งกรมราชทัณฑ์” โดยมีพระยาชัยวิชิตวิสิษฐธรรมธาดา (ขำ ณ ป้อมเพชร) เป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์คนแรก

ในปี พ.ศ. 2469 เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะฝืดเคืองตกต่ำ ทั้งงบประมาณรายได้กับรายจ่ายไม่สมดุลกัน พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงยุบกรมราชทัณฑ์และให้ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม และต่อมาได้โอนกรมราชทัณฑ์ไปเป็นแผนกหนึ่งเรียกว่า “แผนกราชทัณฑ์” สังกัดกระทรวงมหาดไทย

3.1.3. **การราชทัณฑ์สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงปัจจุบัน**

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2546 ยกฐานะแผนกราชทัณฑ์เป็นกรมราชทัณฑ์ และมีการตราพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดให้มีหน้าที่เกี่ยวด้วยการเรือนจำ การกักกัน ผู้มีสันดานเป็นโจรผู้ร้ายการฝึกและอบรมเด็กดัดสันดาน และในส่วนภูมิภาคได้มีการกำหนดเป็นเรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ จึงได้โอนย้ายกรมราชทัณฑ์กลับมาสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยกรมราชทัณฑ์อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย งานราชทัณฑ์ในปัจจุบันได้พัฒนาจากอดีตมาสู่จุดของการพัฒนางานราชทัณฑ์ในเชิงก้าวหน้า ซึ่งสอดคล้องกับนานาอารยประเทศในการอบรมแก้ไขผู้กระทำผิด โดยได้มีการปรับปรุงในด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและในด้านการบริหารในหลายด้านดังนี้ [2]

---

[2] แหล่งที่มา : www.correct.go.th

ด้านการปฏิรูประบบการศึกษาของผู้ต้องขังในเรือนจำอย่างจริงจัง โดยถือว่าการพัฒนาการจัดการศึกษาของผู้ต้องขังเป็นภารกิจหลักของเรือนจำ มีการจัดการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพในทุกเรือนจำอย่างจริงจัง ลดการให้ความสำคัญต่อการทำงานเพื่อหารายได้ของเรือนจำลงและให้จัดการฝึกอาชีพอิสระแก่ผู้ต้องขัง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประกอบอาชีพหลังพ้นโทษ ในการนี้ได้มีการปรับระบบการประเมินผลการศึกษาใหม่ให้เป็นระบบและได้มาตรฐานทั่วประเทศ รวมทั้งประสานกับภาคเอกชนในการให้เข้ามาตั้งโรงงานในเรือนจำเป็นการฝึกวิชาชีพแบบอุตสาหกรรมเรือนจำ ใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยในการฝึกวิชาชีพ พร้อมทั้งมีการจำแนกลักษณะเพื่อให้การฝึกวิชาชีพสอดคล้องกับความต้องการส่วนบุคคลมากขึ้น

ด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้มีมนุษยธรรมมากขึ้น โดยการริเริ่มให้มีการใช้ตรวนแบบใหม่ ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าเดิมแต่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าของเดิม เป็นไปตามมาตรฐานที่นานาอารยประเทศใช้อยู่ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการให้เรือนจำต่างๆ ลดการจำตรวนผู้ต้องขังลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นต่อการห้องกันผู้ต้องขังที่มีลักษณะร้ายแรงบางส่วนซึ่งจะหลบหนีเท่านั้น ทำให้ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนทั่วไปและสถานทูตของประเทศต่างๆ เป็นอย่างมาก

ด้านการพัฒนางานด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย เพื่อให้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้ครบวงจร จะได้ไม่กลับมากระทำผิดอีก โดยกระตุ้นให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการสงเคราะห์และดูแลผู้พ้นโทษ และได้มีการจัดตั้ง "บ้านกึ่งวิถี" ขึ้น ณ บริเวณหน้าเรือนจำกลางคลองเปรม เพื่อให้การดูแลผู้พ้นโทษมิให้มีการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนี้ ยังได้สั่งการให้เรือนจำดำเนินการในการประสานงานกับโรงงานหรือหน่วยงานภายนอกในการหางานให้ผู้พ้นโทษทำ

ด้านการพัฒนาระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังให้มีการนำมาใช้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมเพื่อแยกปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแต่ละคน เช่น ผู้ต้องขังวัยหนุ่ม ผู้ต้องขังคดียาเสพติด ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาและผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษ นอกจากนี้ ยังมีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังภายในเรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่งเพื่อมิให้มีการถ่ายทอดนิสัย และเพื่อให้การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังแต่ละประเภทให้แตกต่างกัน โดยเน้นที่ผู้ต้องขังวัยหนุ่มซึ่งจะเน้นที่การให้การศึกษา และผู้ต้องขังคดียาเสพติดที่เน้นการบำบัดรักษาทางใจทางกายและทางสังคม

ด้านการส่งเสริมและกำหนดนโยบาย ให้เรือนจำพัฒนาสวัสดิการของผู้ต้องขังได้จัดสวัสดิการในด้านต่างๆ เช่น การกีฬา การอนามัย การบำบัดรักษาผู้ต้องขังป่วย ความสะอาดสภาพแวดล้อมในเรือนจำ การดูโทรทัศน์ การสูบบุหรี่ การจ่ายเงินปันผลจากการทำงาน การเพิ่ม

ค่าอาหารของผู้ต้องขังให้สูงขึ้น และการดูแลคุณภาพของอาหารทำให้ผู้ต้องขังได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น

ด้านการนำวิทยากรในการบริหารงานแบบใหม่มาใช้ในการพัฒนางานราชทัณฑ์ โดยการฝึกอบรมและพัฒนาผู้บริหารงานราชทัณฑ์ระดับสูงให้มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ตลอดจนมีความสามารถในการปรับตัวและการมองการณ์ไกล การมีทักษะในการเป็นนักบริหารมากกว่านักบริการ และสามารถนำวิทยากรและการบริหารงานแผนใหม่มาใช้ในการพัฒนางานราชทัณฑ์ให้ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ รวมตลอดถึงการฝึกอบรมการเขียนแผนและโครงการให้ข้าราชการกรมราชทัณฑ์มีความรู้ในด้านการวางแผนและการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

ด้านการปรับโครงสร้างของกรมราชทัณฑ์ใหม่ ให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีสำนักต่างๆ ที่ผู้อำนวยการสำนักและเรือนจำดำรงตำแหน่งระดับ 9 เพิ่มมากขึ้น และปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการเป็นการภายในเฉพาะส่วนงานบริหารทั่วไปรวมทั้งสิ้น 16 หน่วยงาน ทำให้มีกองภายในเพิ่มมากขึ้นและการบริหารงานคล่องตัว

ด้านการพัฒนาระบบสวัสดิการข้าราชการราชทัณฑ์ โดยได้จัดโครงการสวัสดิการใหม่ๆ ให้ข้าราชการเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการบ้านพักเจ้าพนักงาน โครงการรถจักรยานยนต์ผ่อนส่ง โครงการประกันชีวิตหมู่ โครงการทุนการศึกษาบุตรพะทำมะรง โครงการการศึกษาดูงานต่างประเทศและสหกรณ์ออมทรัพย์

ด้านการดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยได้จัดตั้งหน่วยตรวจค้นและจู่โจมพิเศษ เพื่อตรวจค้นยาเสพติดและขอความร่วมมือจากกรมตำรวจในการใช้สุนัขตำรวจเข้าตรวจค้นยาเสพติด ตรวจค้นจับกุมดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ญาติและผู้ต้องขังที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบนำยาเสพติดเข้าเรือนจำอย่างจริง ตลอดจนการตรวจปัสสาวะของผู้ต้องขังเพื่อหาสารเสพติดในเรือนจำ 43 แห่ง จำนวน 8,164 คน

ด้านการบำบัดรักษาผู้ต้องขังคดียาเสพติด ได้มีการนำวิธีการชุมชนบำบัดมาใช้ในการบำบัดผู้ต้องขังคดียาเสพติด เพื่อให้สามารถเลิกยาเสพติดโดยการรักษาทางจิตใจและอารมณ์ ซึ่งจะทำให้ผู้ติดยาเสพติดมีการรักษาวินัยและมีจิตใจที่เข้มแข็งทนต่อสิ่งยั่วยุ

ด้านการทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ได้มีการส่งผู้ต้องขังออกไปทำงานภายนอกเพื่อรับใช้สังคม เช่น การออกไปปลูกสวนป่าในเรือนจำชั่วคราว ทำงานสาธารณะ ขุดลอกคูคลอง ล้างท่อ ทำความสะอาดเครื่องระบายน้ำ

ด้านการส่งเสริมการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ และอาสาสมัครคุมประพฤติ ได้มีการจัดให้ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีได้มีโอกาสทดลองกลับเข้าสู่สังคม โดยมีอาสาสมัครคุมประพฤติเป็นผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานดังกล่าว

3.2 ปรัชญางานราชทัณฑ์

งานราชทัณฑ์เป็นระบบงานในการจัดการหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในสังคม สังคมจะจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลที่ละเมิดต่อกฎหมาย แนวคิดดั้งเดิมต้องการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดด้วยมาตรการที่เข้มงวดและรุนแรง เพื่อเป็นการข่มขู่ ยับยั้ง ให้เกิดความเกรงกลัวการกระทำผิดตามแนวคิดอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classic School of Criminology) ต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้แนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ การลงโทษที่รุนแรงโหดร้ายยิ่งจะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเคียดแค้นชิงชันและกลับเป็นอันตรายต่อสังคมมากยิ่งขึ้น การกระทำความผิดมีการใช้วิธีการอันแยบยลและพยายามหลบหนีให้พ้นจากจับกุม การลงโทษในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดีต่อสังคม สังคมเริ่มคิดว่าผู้กระทำผิดมีความผิดปกติหรือเกิดจากสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความจำเป็นและกดดันอันนำไปสู่การกระทำผิด ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด จึงมุ่งแก้ไขความบกพร่องหรือความผิดปกติดังกล่าวเพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำความผิด โดยการอบรมแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับไปใช้ชีวิตในสังคม สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

งานราชทัณฑ์เป็นสถาบันลำดับสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยมีกรมราชทัณฑ์เป็นศูนย์กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ เพื่ออำนวยให้เรือนจำและทัณฑสถานซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้และได้กำหนดเป้าหมายการบริหารไว้อย่างชัดแจ้ง ประกอบด้วยการลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษา อบรมฝึกวิชาชีพ การบำบัดรักษา การสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในฐานะที่เป็นพลเมืองดีภายใต้รูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ประเภทของอาชญากร ลักษณะความร้ายแรงแห่งอาชญากรรมและนโยบายอาญาของรัฐบาลที่สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและ

ระบบความเชื่อในสังคมเป็นแนววินิจฉัยการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยมุ่งประสานผลประโยชน์ระหว่างการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีกับคุ้มครองพิทักษ์ความปลอดภัยผาสุกของประชาชนดังนี้ [3]

1. การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

2. การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจำต้องคำนึงถึงหลักจิตวิทยาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

3. การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมส่วนรวมและควรเน้นในหลักการป้องกันมากเป็นพิเศษ

4. การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดไม่อาจยึดถือในรูปแบบหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นบรรทัดฐาน

5. การจับกุมผู้กระทำความผิดด้วยความรวดเร็วและแน่นอนตลอดถึงการบังคับโทษที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

6. ความสงบเรียบร้อยและสถิติอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องทดสอบประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคม

โดยที่งานราชทัณฑ์เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง ซึ่งลักษณะงานราชทัณฑ์เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของผู้ต้องขัง จึงต้องมีระบบหรือกระบวนการดำเนินงานที่มีความละเอียดอ่อนรอบคอบอย่างมาก เพื่อมิให้เกิดความบกพร่องในการที่จะกระทบกับสิทธิเสรีภาพอื่นๆ ที่ผู้ต้องขังพึงมี โดยการกำหนดมาตรฐานเรือนจำ (Prison Standard) [4] ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยงานหรือองค์กรมีคุณภาพและสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถสัมฤทธิ์ผลตามจุดมุ่งหมายหรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงานหรือองค์กร

งานราชทัณฑ์มีหน่วยงานในการดำเนินการคือ เรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งมาตรฐานเรือนจำที่ดี ควรประกอบด้วยความสอดคล้องกับหลักอาชญาวิทยา ทัณฑวิทยา และต้องสามารถ

---

[3] ประเสริฐ เมฆมณี, เอกสารชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 9 -15, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) หน้า 466 - 472.

[4] ประมาณ ควรฦาชัย, “มาตรฐานเรือนจำ” วารสารราชทัณฑ์ 51, ฉบับที่ 3 (2546): 24.

ปฏิบัติได้ (Based on Philosophy and Sound Correctional Practice) เนื้อหาที่ครอบคลุมงานราชทัณฑ์ทั้งหมด (Application to a Broad Spectrum of Facilities and Services) สามารถปรับเปลี่ยนได้ (Timely and Adaptable) ง่ายต่อความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงาน (Easy Understood) และมีมาตรการหรือตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม (Sureable) เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

สำหรับหลักการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในระบบราชทัณฑ์สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ [5]

1) ดำเนินการลงโทษและแก้ไขความประพฤติของผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล ประกอบด้วย การลงโทษจำคุก กักขัง กักกันและประหารชีวิต ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด

2) ดำเนินการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและทำการควบคุมผู้ต้องขังไว้ในสถานที่ควบคุมให้ได้รับการลงโทษตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

3) ดำเนินการให้การศึกษาวิชาสามัญแก่ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำและทัณฑสถานตามลักษณะพื้นฐานของผู้ต้องขังแต่ละคน

4) ดำเนินการให้การศึกษาวิชาชีพแก่ผู้ต้องขัง โดยคำนึงถึงความสนใจ ความถนัด

5) ดำเนินการให้การศึกษาทางสังคมศึกษา ศีลธรรมและศาสนา เพื่อพัฒนาจิตใจและยกระดับมาตรฐานความประพฤติของผู้ต้องขัง

6) ดำเนินการให้ผู้ต้องขังได้ทำงานตามความเหมาะสมแก่เพศ อายุ ความถนัด ความสนใจ ความสมบูรณ์ทางร่างกาย รวมถึงการคัดเลือกผู้ต้องขังไปทำงานฝึกวิชาชีพนอกสถานที่ควบคุม

7) การจัดบริการเกี่ยวเนื่องกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ทั้งในระหว่างที่ต้องขังและภายหลังการปลดปล่อย

8) การติดต่อประสานงานกับส่วนราชการและประชาชนทั่วไป

9) ส่งเสริมให้มีการศึกษา ค้นคว้า และแสวงหาวิธีการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ที่สอดคล้องกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

10) ดำเนินการจัดให้มีระบบการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพและประหยัดโดยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักกฎหมายและมนุษยธรรม

---

[5] ประธาน วัฒนวาณิชย์, <u>รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย</u> (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 41 - 42.

3.3 ภารกิจและบทบาทของกรมราชทัณฑ์

โดยที่กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่การกระทำผิดตามคำพิพากษาศาล รวมทั้งควบคุมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาไว้ตามคำสั่งศาลหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์จำเป็นต้องมีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่นด้วย คือ ตำรวจ อัยการ ศาลและกรมคุมประพฤติ แต่จากการที่กรมราชทัณฑ์อยู่ในลำดับสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม จึงมีภารกิจที่สำคัญในการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี และไม่ก่อกวนความสงบเรียบร้อยของสังคมตามที่สาธารณชนทั้งหลายมุ่งหวัง

3.3.1 อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์เป็นส่วนราชการระดับกรม เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 กรมราชทัณฑ์จึงได้โอนสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยมาสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ประกาศ ณ วันที่ 9 ตุลาคม 2545 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์ได้นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์มากำหนดตัวชี้วัด ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรมและยุทธศาสตร์กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัยดังนี้

วิสัยทัศน์

"เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุม แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคม"

พันธกิจ

"1. ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมืออาชีพ

2. บำบัด ฟื้นฟู และแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ"

ประเด็นยุทธศาสตร์

"1. รุกป้องกัน เร่งปราบปรามอาชญากรรมและการทุจริตคอร์รัปชัน

2. เปลี่ยนภาระให้เป็นพลัง

3. รวมพลังแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน

4. เสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารทุกองค์กรด้วยระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

5. เสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเรือนจำใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้"

เป้าประสงค์

"1. กรมราชทัณฑ์ใสสะอาด

2. คืนคนดีสู่สังคม ลดภาระ และเสริมเศรษฐกิจภาครัฐ พร้อมทั้งสร้างคนดี มีความรู้ สู่สังคม

3. เอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน

4. ปรับปรุงโครงสร้าง ระบบ/กระบวนการทำงานและกฎระเบียบให้มีความทันสมัย พร้อมทั้งพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรให้อยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานที่สามารถยอมรับได้ และสร้างความพึงพอใจและความมั่นคงให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ

5. ความมั่นคงของเรือนจำใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้"

จากข้อมูลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า กรมราชทัณฑ์มีภารกิจหลัก 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและอยู่ในระเบียบวินัย ด้านการอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง และด้านการเตรียมการปลดปล่อยและการปฏิบัติในชุมชน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1.1 การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและอยู่ในระเบียบวินัย

การควบคุมดูแลผู้กระทำผิดไว้มิให้ออกไปก่อความเดือนร้อนให้กับบุคคลอื่นในสังคมในขณะที่ควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่ง ซึ่งได้แก่ การป้องกันและระงับเหตุร้ายในเรือนจำ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และการควบคุมให้ผู้ต้องขังอยู่ในระเบียบวินัย [6]

การหลบหนีของผู้ต้องขัง หมายถึง การที่ผู้ต้องขังจงใจที่จะทำให้ตนเองหลุดรอดไปจากการควบคุมของเจ้าพนักงานทั้งในเรือนจำหรือภายนอกเรือนจำ ซึ่งความต้องการในการหลบหนีของผู้ต้องขังเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการที่เป็นสิ่งเร้าหรือมูลเหตุจูงใจที่ทำให้เกิดความต้องการในการหลบหนีหรือแรงจูงใจในการหลบ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งเร้าทางร่างกายหรือสิ่งเร้าทางสังคมก็ได้ โดยสิ่งเร้าดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ในการผลักดันให้มนุษย์มีพฤติกรรมออกมา [7]

ปี พ.ศ.	จำนวนผู้ต้องขัง (คน)	พฤติการณ์หลบหนี		จำนวน (คน)	ร้อยละ
		ภายนอกเรือนจำหรือทัณฑสถาน	ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถาน		
2544	250,903	71	32	103	0.04
2545	257,070	51	23	74	0.03
2546	211,475	55	6	61	0.03
2547	167,142	43	9	52	0.03
2548	162,293	48	10	58	0.04

ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

ตารางที่ 3 แสดงสถิติการหลบหนีของผู้ต้องขังในรอบ 5 ปี [8]

---

[6] สนิท รุจิณรงค์, "การปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษของกรมราชทัณฑ์," เอกสารประกอบการบรรยายสรุปกิจการราชทัณฑ์, กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, 2531, หน้า 20 - 25.

[7] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์, 2541) หน้า 50.

[8] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, รายงานประจำปี 2548, หน้า 149.

การหลบหนีของผู้ต้องขังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่องานราชทัณฑ์เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากก่อให้เกิดผลเสียหายต่อหลายฝ่าย ทั้งในด้านความสงบสุขและสวัสดิภาพของสังคมที่จะได้รับความกระทบกระเทือนจากภัยอันอาจจะเกิดขึ้นจากการหลบหนีของผู้ต้องขัง นอกจากนี้ ยังเป็นการทำลายรากฐานความยุติธรรมของบ้านเมือง เนื่องจากผู้กระทำผิดมิได้มีการถูกลงโทษครบตามคำพิพากษาของศาล เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจับกุมตามตัวผู้ต้องขังที่หลบหนี และที่สำคัญที่สุดก็คือ การหลบหนีของผู้ต้องขังเป็นการทำลายศรัทธาของประชาชนต่องานราชทัณฑ์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในการควบคุมผู้ต้องขัง [9]

ระบบควบคุมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง เนื่องจากครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งภายในเรือนจำและภายนอกเรือนจำที่เจ้าพนักงานของเรือนจำต้องปฏิบัติ นับตั้งแต่เริ่มนำผู้ต้องขังออกจากเรือนนอนในตอนเช้า การตรวจนับ การจัดหมวดหมู่ผู้ต้องขัง การตรวจค้น การตรวจตราอยู่เวรยามไปจนกระทั่งนำผู้ต้องขังเข้าเรือนนอนในเวลาเย็นและนำผู้ต้องขังออกในวันใหม่ ดังนั้น การควบคุมผู้ต้องขังจึงนับว่าเป็นงานที่ต้องทำตลอด 24 ชั่วโมงและกระทำติดต่อกันโดยไม่มีวันหยุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการปฏิบัติตามเป้าหมายของงานราชทัณฑ์ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังไว้มิให้หลบหนี ระบบควบคุมจึงจัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเพิ่มหรือลดโอกาสในการหลบหนีของผู้ต้องขัง ซึ่งมาตรการในการควบคุมที่สำคัญอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ การจัดระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง การเก็บรักษาและตรวจตราอุปกรณ์เครื่องมือเพื่อความมั่นคง การตรวจอาคารสถานที่และสิ่งของต้องห้าม การตรวจตราการอยู่เวรยามและการจัดระบบการอยู่เวรยาม การตรวจนับผู้ต้องขัง การวางมาตรการควบคุมและป้องกันเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน มาตรการในการควบคุมผู้ต้องขังกองนอก การควบคุมการเยี่ยมและการติดต่อจากบุคคลภายนอก [10]

3.3.1.2 **การอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง**

การแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังเป็นภารกิจที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการควบคู่ไปกับการควบคุมผู้ต้องขัง ได้แก่ การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง การให้การศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้ได้ศึกษาหาความรู้ระหว่างที่ต้องโทษ การฝึกอบรมทางศาสนาและศีลธรรมเพื่อกล่อมเกลาจิตใจ การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นการดูแลในด้านอาหาร ที่อยู่

---

[9] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์, หน้า 49.

[10] เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการรักษาพยาบาล ตลอดจนสวัสดิภาพและสวัสดิการในการทำงาน ซึ่งจัดสรรตามกำลังเงินงบประมาณและการดำเนินการโดยอาศัยหลักมนุษยธรรม [11] เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์บรรลุจุดมุ่งหมายในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังเป็นกิจกรรมที่มุ่งที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยไม่กระทำผิดขึ้นอีก โดยการแก้ไขปรับปรุงบุคลิกภาพที่เสียไปของผู้ต้องขังให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมเมื่อพ้นโทษ พร้อมทั้งให้ทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในสังคมให้สามารถมีภูมิต้านทานต่อสิ่งยั่วยุในการกระทำผิด ซึ่งจะต้องอาศัยเทคนิคหลายทาง เช่น การใช้กระบวนการกลุ่ม การใช้ความสัมพันธ์กับครอบครัว และการใช้วิธีการทางสังคมสงเคราะห์ การใช้เทคนิควิธีต่างๆ ในการปรับพฤติกรรมและทัศนคติ ค่านิยมของผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากผู้ต้องขังได้รับการฝึกวิชาชีพหรือมีการศึกษาแต่หากยังมีความคิดที่จะทำผิดก็จะนำวิชาชีพไปใช้ในทางที่ผิดได้ [12]

3.3.1.3 การเตรียมการปลดปล่อยและการปฏิบัติในชุมชน

การเตรียมการปลดปล่อยและการปฏิบัติในชุมชน ได้แก่ การปลดปล่อยเมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา มีการเตรียมตัวและให้การสงเคราะห์ การพระราชทานอภัยโทษแยกได้เป็นการพระราชทานอภัยโทษเฉพาะรายกับการพระราชทานอภัยโทษเป็นหมู่ การพักการลงโทษผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีที่ใกล้พ้นโทษ จะได้รับการปล่อยพักการลงโทษแบบมีเงื่อนไข การลดวันต้องโทษผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีจะได้ลดวันต้องโทษเช่นกัน โดยพิจารณาจากชั้นของผู้ต้องขัง การคุมประพฤติเมื่อมีการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษผู้ต้องขังจะถูกคุมประพฤติและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนดจนกว่าจะพ้นการคุมประพฤติโดยมีพนักงานคุมประพฤติโดยมีอาสาสมัครประพฤติเป็นผู้ดูแล รวมทั้งการเตรียมผู้ต้องขังให้มีความพร้อมที่จะออกไปอยู่รวมกับผู้อื่นในสังคมในฐานะพลเมืองดีต่อไป

งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วยการผสมผสานระหว่างการใช้เรือนจำหรือทัณฑสถานเป็นแหล่งควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและป้องกันสังคมให้พ้นจากภัย

---

[11] สุวารี รวบทองศรี, “การปฏิบัติงานราชทัณฑ์ไทยในทศวรรษหน้า: ศึกษาโดยเทคนิคเดลฟาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 14 - 15.

[12] นัทธี จิตสว่าง, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 78.

คุกคามของผู้ต้องขังกับการใช้เรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการอบรมแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมือง โดยตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชนให้ผู้ต้องขังได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลมากที่สุดตามสภาพที่ควรได้รับภายใต้การจำกัดสิทธิ เสรีภาพด้วยการคุมขังในสถานที่ควบคุม

3.3.2 **โครงสร้างการบริหาร**

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ ออกตามความแห่งมาตรา 58 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 การแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.3.2.1 **ราชการบริหารส่วนกลาง** ซึ่งประกอบด้วย

1. สำนัก 3 สำนัก ได้แก่ สำนักทัณฑวิทยา สำนักทัณฑปฏิบัติ และสำนักพัฒนาพฤตินิสัย

2. กอง 13 กอง ได้แก่ สำนักผู้ตรวจราชการกรม หน่วยตรวจสอบภายในสำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง กองนิติการ กองบริการทางการแพทย์ กองแผนงาน สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ ศูนย์ประสานด้านยาเสพติด ศูนย์ประสานราชการใสสะอาด สำนักราชทัณฑ์พิเศษ และกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร

3. เรือนจำกลาง 27 แห่ง

4. เรือนจำพิเศษ 4 แห่ง

5. ทัณฑสถาน 26 แห่ง

6. สถานกักขัง 2 แห่ง

7. สถานกักกัน 1 แห่ง

3.3.2.2 **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ซึ่งประกอบด้วย

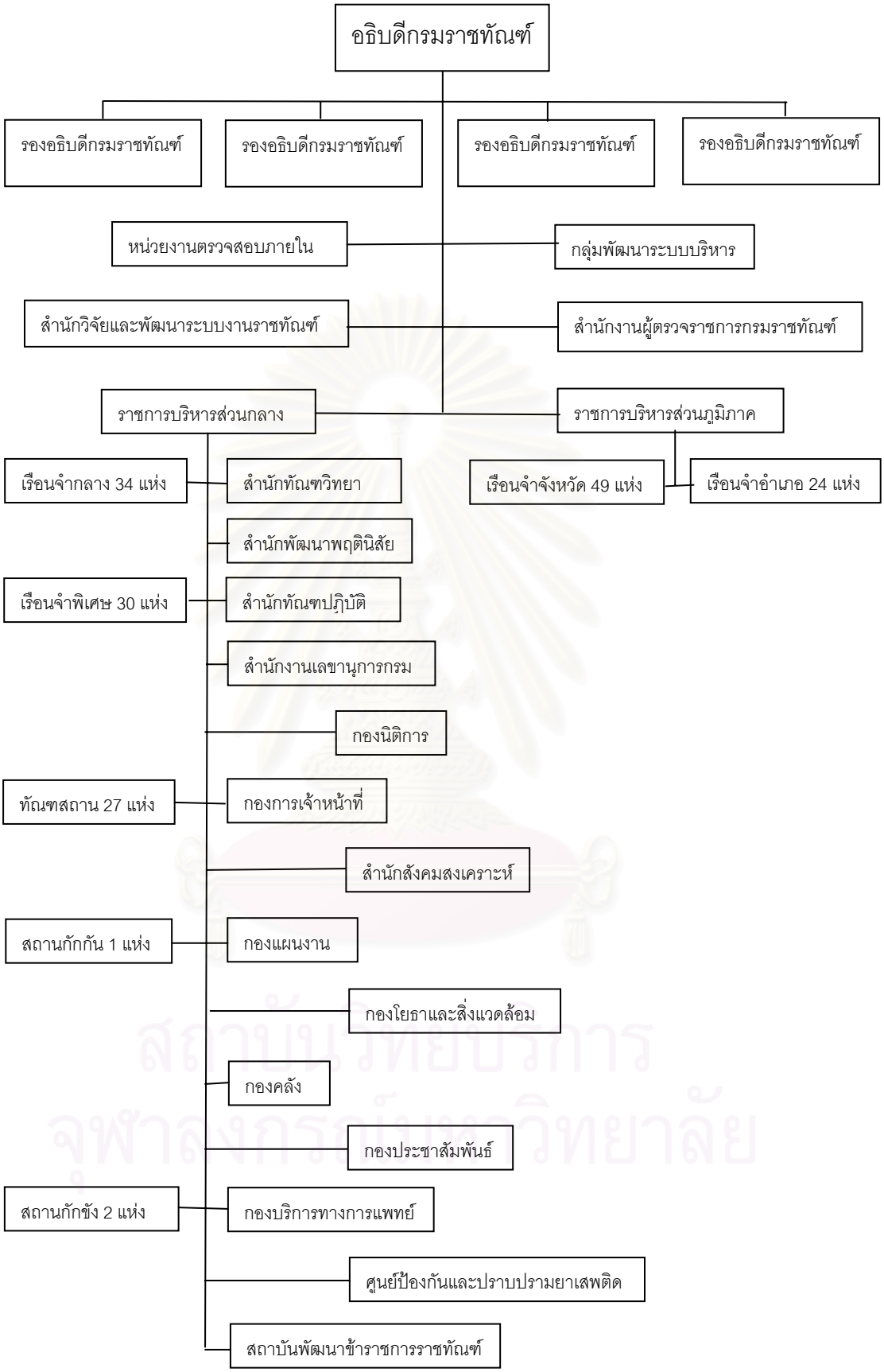
1. เรือนจำจังหวัด 55 แห่ง

2. เรือนจำอำเภอ 24 แห่ง

สำหรับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีรายละเอียดปรากฏตามกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 โดยกรมราชทัณฑ์มีโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในที่ไม่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชทัณฑ์ดังนี้ [13]

---

[13] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, รายงานประจำปี 2548, หน้า 19.



ภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์

สำหรับอัตรากำลังข้าราชการกรมราชทัณฑ์ประกอบด้วย ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักและกองต่างๆ จำนวน 603 คน และข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน 10,375 คน รวมทั้งสิ้น 10,978 คน โดยมีโครงสร้างอัตรากำลังดังนี้ [14]

ระดับ	จำนวน		รวม
	ชาย	หญิง	
10	1	0	1
9	24	8	32
8	156	70	226
7	677	172	849
6	1,267	328	1,595
5	4,065	702	4,767
4	779	345	1,124
3	482	234	716
2	1,229	194	1,423
1	241	4	245
รวม	**8,821**	**2,057**	**10,978**

ข้อมูล ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2548

ตารางที่ 4 แสดงอัตรากำลังข้าราชการกรมราชทัณฑ์

3.4 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำ

ในการดำเนินกิจการเรือนจำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นเอกภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบกระบวนการยุติธรรมในชั้นบังคับโทษ ซึ่งมีนโยบายและแผนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.4.1 นโยบายระดับประเทศ

3.4.1.1 การปฏิรูประบบราชการ

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5)

[14] เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป ทำให้กรมราชทัณฑ์โอนย้ายสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยที่ลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนยุติธรรม ภารกิจและการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เป็นไปตามนิติปรัชญาด้านความยุติธรรมเป็นหลักสำคัญ การให้กรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงยุติธรรม ย่อมทำให้การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร การจัดสรรทรัพยากร การประสานงานมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น ส่งผลให้การดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับประเทศต่างๆ ที่ได้จัดโครงสร้างให้กรมราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงยุติธรรมแทบทั้งสิ้น [15]

3.4.1.2 นโยบายรัฐบาล

นโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 ประกอบด้วยนโยบายสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ นโยบายการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหาร นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม และนโยบายการต่างประเทศ สำหรับนโยบายด้านสังคมเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมมีรายละเอียดดังนี้

ข้อ 3.8 เรื่องปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมปรับปรุงระบบการสืบสวน สอบสวน การกั่นกรองคดีและการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี การควบคุมและฟื้นฟูผู้กระทำความผิด คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีการสร้างทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาท ป้องกัน เฝ้าระวังอาญากรรมเพื่อลดปริมาณคดี ความสูญเสียจากอาชญากรรม และความขัดแย้งของสังคม

ข้อ 3.9 เรื่อง ส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม โดยนำระบบงานด้านนิติวิทยาศาสตร์ที่มีมาตรฐานและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

---

[15] สุระศรี จันทร์แรม, “การพัฒนาองค์กรในกระบวนยุติธรรม: ศึกษากรณีการโอนกรมราชทัณฑ์ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 5.

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดกรอบการดำเนินงานภาครัฐโดยยึดหลัก 4 ประการ ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินงานด้วยความประหยัด โปร่งใส เป็นธรรม และประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความผาสุกร่มเย็นให้แก่สังคมและประชาชน

3.4.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10

"เสริมสร้างสังคมอยู่เย็นเป็นสุข" เป็นเป้าหมายสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเป็นเครื่องบ่งชี้ประการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ โดยนโยบายด้านสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศมุ่งให้คนในสังคมได้รับการคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อมีผู้กระทำผิดเกิดขึ้นในสังคม สังคมจะควบคุมผู้กระทำผิดและป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสทำความผิดซ้ำ เพื่อป้องกันมิให้คนในสังคมเดือดร้อน สังคมได้ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด (Treatment of Offenders) โดยมุ่งแก้ไขปรับปรุงจิตใจ (Rehabilitation) ผู้กระทำผิด รวมไปถึงการพัฒนาบุคลิกภาพของผู้กระทำผิดให้กลับคืนมาตามทฤษฎีการแก้ไข (Correction Theory) คือ เน้นการบำบัดแก้ไขเพื่อให้กลับตนเป็นคนดีของสังคม ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดจะใช้วิธีลงโทษแก้แค้นให้เข็ดกลัว

3.4.2 นโยบายกระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการอำนวยความยุติธรรม เร่งรัดและปรับกลยุทธ์การดำเนินงาน รวมทั้งพัฒนารูปแบบวิธีการทำงานให้หลากหลายและมีประสิทธิภาพเพิ่มยิ่งขึ้นโดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้

1. พัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อประชาชนเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค เกิดความเชื่อมั่น เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ
2. ยุติธรรมทั่วหน้า ประชามีส่วนร่วม
3. รุกป้องกัน เร่งปราบปรามอาชญากรรม และการทุจริตประพฤติมิชอบ
4. เปลี่ยนภาระให้เป็นพลัง
5. รวมพลังแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน
6. เสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารทุกองค์กรด้วยระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมราชทัณฑ์โดยตรงคือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ยุติธรรมทั่วหน้า ประชามีส่วนร่วม โดยการส่งเสริมให้นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเข้ามาใช้แทนการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักเพื่อแก้ไขวิกฤติกรณีคดีล้นศาล คนล้นคุก

และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 เปลี่ยนภาระให้เป็นพลังรวมทั้งเปลี่ยนภาระให้เป็นพลังด้วยการค้นคิดและนำมาตรการการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่เหมาะสมและหลากหลายมาใช้ในการแก้ไขฟื้นฟู ทั้งนี้มิใช่เพียงลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้กับสังคมเท่านั้น หากแต่จักต้องแก้ไขฟื้นฟูเพื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข ไม่เป็นภาระแก่สังคม โดยการปรับเปลี่ยนมาเป็นการสร้างประโยชน์ให้กับสังคม การให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

3.4.3 นโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 กรมราชทัณฑ์มีนโยบายสำคัญโดยสรุปที่จะต้องดำเนินการดังนี้ [16]

1) **พัฒนาการบริหารจัดการของผู้บัญชาการเรือนจำและผู้อำนวยการทัณฑสถาน** โดยการพัฒนาความรู้ความสามารถและทักษะการบริหารจัดการหน่วยงานด้วยแนวคิดหรือวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ด้านต่างๆ เพื่อให้ก้าวสู่ความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ในการทำงาน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ทุกส่วนและพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ร่วมกัน ด้วยจิตสำนึกการทำงานเป็นหมู่คณะ พร้อมทั้งประสานการดำเนินงานกับภาคส่วนต่างๆ ในการปฏิบัติงานตามนโยบายกระทรวงยุติธรรมและรัฐบาล

2) **พัฒนาการบริหารงานบุคคลของเรือนจำและทัณฑสถาน** โดยเน้นการกำหนดและยกระดับการดูแลคุณภาพชีวิต รวมทั้งสวัสดิการของเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถาน โดยมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำและทัณฑสถานทำหน้าที่บริหารจัดการในด้านต่างๆ ด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น

3) **พัฒนามาตรการเสริมความมั่นคงเรือนจำและทัณฑสถาน** เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายด้วยการปรับปรุงเรือนจำและทัณฑสถานให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและพร้อมต่อการควบคุมผู้ต้องขังโดยกำหนดมาตรการและอุปกรณ์เสริมความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน

4) **เสริมสร้างเครื่องมือและอุปกรณ์การปฏิบัติงานของเรือนจำและทัณฑสถาน** โดยการแสวงหาเครื่องมือและอุปกรณ์ ทั้งด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและการบริหารจัดการ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน

---

[16] แหล่งที่มา : www.correct.go.th

5) **ปรับระบบสวัสดิการของเจ้าหน้าที่** โดยการกำหนดมาตรฐานการดูแลคุณภาพชีวิตการทำงานหรือสวัสดิการด้านต่างๆ ให้เรือนจำและทัณฑสถานยึดถือและปฏิบัติตามในรูปของคณะกรรมการโดยผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีการติดตามและประเมินผลเพื่อปรับปรุงการดำเนินการดังกล่าว

6) **การควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญ** มีการประสานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังรายสำคัญ ด้วยความรัดกุม เข้มงวด และระมัดระวังเป็นกรณีพิเศษ โดยนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุม รวมทั้งเสริมความมั่นคงในแดนความมั่นคงสูงเพื่อควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญและการนำโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายสำคัญมาใช้ดำเนินการร่วมด้วย

7) **การกำหนดมาตรฐานเรือนจำ** ดำเนินการยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานและวางรูปแบบที่ได้มาตรฐานด้านต่างๆ ของเรือนจำ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สามารถเป็นต้นแบบของระบบงานราชทัณฑ์และเป็นที่ยอมรับจากทุกภาคส่วน

8) **ขยายเครือข่ายพันธมิตรราชทัณฑ์และสนับสนุนยุติธรรมชุมชน** โดยให้ส่วนราชการในสังกัดสร้างและขยายเครือข่าย “พันธมิตรราชทัณฑ์” ให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มพันธมิตรราชทัณฑ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนางานราชทัณฑ์

3.5 การจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถาน

การจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถานเป็นมาตรการสำคัญในการลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษและเป้าหมายแห่งการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งปัจจัยสำคัญในการจัดรูปแบบและระบบงานของเรือนจำและทัณฑสถาน ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในการควบคุมเรือนจำ ความจำเป็นในด้านการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพผู้กระทำผิด ความจำเป็นในการประสานติดต่อระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและสถาบันสังคมทั่วไป การคำนึงถึงลักษณะความรุนแรงแห่งอาชญากรรม เพศและอายุของผู้กระทำผิด หลักความจำเป็น แนวทางปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดประเภทต่างๆ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในลักษณะพิเศษ การจัดเรือนจำและทัณฑสถานสำหรับผู้กระทำผิดต้องโทษสูงหรืออุกฉกรรจ์และลหุโทษหรือโทษระยะสั้น การจัดประเภทเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการแยกคุมขังผู้กระทำผิดระหว่างการพิจารณาคดีกับผู้กระทำผิดซึ่งศาลได้พิพากษาลงโทษแล้ว การกำหนดเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการควบคุมผู้กระทำผิดตาม

นโยบายของรัฐบาล [17] ซึ่งการจัดประเภทของเรือนจำเพื่อประโยชน์ในการควบคุม อบรมและแก้ไขผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการจัดประเภทของเรือนจำที่สำคัญได้แก่

3.5.1 การจัดประเภทของเรือนจำตามระดับความมั่นคง

การจัดประเภทของเรือนจำตามระดับความมั่นคงให้เป็นไปตามความลดหลั่นของการควบคุมสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะดังนี้ [18]

3.5.1.1 **เรือนจำระดับความมั่นคงสูง** (Maximum Security Prison)

เรือนจำระดับความมั่นคงสูงเป็นเรือนจำที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก ใช้สำหรับคุมขังผู้กระทำที่มีลักษณะร้าย มีโทษสูงหรือกระทำผิดโดยสันดาน เรือนจำประเภทนี้จะประกอบด้วยกำแพงสูง มีเรือนนอนที่เข็มแข็ง จัดห้องขังเป็นสัดส่วน มีอุปกรณ์แจ้งเหตุร้ายและเครื่องมือสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดภายในเรือนจำได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ถืออาวุธบนป้อมยามและเจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลการเข้าออกและควบคุมผู้กระทำผิดอย่างใกล้ชิด การอบรมและฝึกอาชีพแก่ผู้กระทำผิดก็ดำเนินการเฉพาะภายในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น

3.5.1.2 **เรือนจำระดับความมั่นคงปานกลาง** (Medium Security Prison)

เรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางเป็นเรือนจำที่มีความมั่นคงรองลงมาเน้นการควบคุมพอสมควร แต่ยังไม่เป็นเรือนจำเปิด ใช้ควบคุมผู้กระทำผิดที่มีความร้ายแรงน้อยกว่าประเภทแรกหรือเป็นผู้กระทำผิดที่ผ่านเรือนจำที่มีความมั่นคงสูงมาแล้ว เมื่อโทษลดลงมาก็นำมาควบคุมในเรือนจำ ซึ่งมีบรรยากาศผ่อนคลายการควบคุมมากกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงสูง การฝึกอาชีพแก่ผู้กระทำผิดในเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางจะเน้นหนักไปในด้านอุตสาหกรรมภายในเรือนจำและมีการเกษตรบางส่วน

3.5.1.3 **เรือนจำระดับความมั่นคงต่ำ** (Minimum Security Prison)

เรือนจำระดับความมั่นคงต่ำเป็นเรือนจำที่ไม่ได้เน้นหนักด้านการควบคุมใช้คุมขังผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษโดยให้อิสระเสรีภาพในการเคลื่อนไหวให้แก่ผู้ต้องขัง โดยการใช้ระบบให้ผู้ต้องขังรักษาระเบียบวินัยและรับผิดชอบต่อหมู่คณะที่อยู่ร่วมกันด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการ

---

[17] ประเสริฐ เมฆมณี, เอกสารชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม หน่วยที่ 9 -15, หน้า 505.

[18] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 192 - 193.

ตอบแทนคุณงามความดีของนักโทษ โดยจะคัดเลือกผู้กระทำผิดที่มีความประพฤติดีและไว้ใจได้ไปควบคุมเพื่อเป็นการเตรียมการปลดปล่อยในเรือนจำที่มีความมั่นคงต่ำสุด ซึ่งได้แก่ เรือนจำเปิดหรือเรือนจำชั่วคราว เรือนจำประเภทนี้ไม่มีรั้วหรือกำแพงกรงขัง ไม่มีผู้คุมถืออาวุธ มีแต่รั้วลวดหนาม การฝึกอาชีพเน้นหนักด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเบาเป็นส่วนใหญ่

3.5.2 การจัดประเภทของเรือนจำตามประเภทของผู้กระทำความผิด

การจัดประเภทของเรือนจำตามประเภทของผู้กระทำผิดเป็นการจัดประเภทของเรือนจำที่มุ่งเน้นการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังเป็นหลักมากกว่าความปลอดภัยในการควบคุมผู้ต้องขัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอบรมแก้ไขให้สอดคล้องและเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภท ซึ่งสามารถจัดประเภทของเรือนจำได้ดังนี้

3.5.2.1 เรือนจำชาย

เรือนจำชายเป็นสถานที่ที่ใช้คุมขังผู้ต้องขังชายประเภททั่วไปหลายประเภทไว้ด้วยกัน โดยจัดแยกแดนผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ออกจากกัน เช่น ผู้ต้องขังในคดีเกี่ยวกับทรัพย์ ผู้ต้องขังในคดียาเสพติด เรือนจำประเภทนี้เป็นเรือนจำที่มีอยู่แพร่หลาย ผู้ต้องขังส่วนใหญ่อยู่ในเรือนจำประเภทนี้

3.5.2.2 เรือนจำหญิงหรือทัณฑสถานหญิง

เรือนจำหญิงหรือทัณฑสถานหญิงเป็นสถานที่ที่ใช้สำหรับคุมขังผู้ต้องขังหญิงโดยเฉพาะ ซึ่งแยกออกจากผู้ต้องขังชายอย่างเด็ดขาด ทั้งนี้ เพราะการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในการอบรมแก้ไขจะมีแนวทางในการดำเนินการที่แตกต่างจากผู้ต้องขังชาย นอกจากนี้ การดำเนินการในการควบคุมและการอบรมแก้ไขจะใช้ผู้หญิงเกือบทั้งหมด เจ้าหน้าที่ชายที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในทัณฑสถานหญิง มักอยู่ภายนอกกำแพงเรือนจำทำหน้าที่ในการบริหาร

3.5.2.3 ทัณฑสถานวัยหนุ่ม

ทัณฑสถานวัยหนุ่มเป็นสถานที่ที่ใช้คุมขังผู้ต้องขังวัยหนุ่มเพื่อป้องกันการรังแกหรือถ่ายทอดนิสัยหรือเทคนิคการกระทำผิดจากผู้ต้องขังที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้นเพื่อให้การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังวัยหนุ่มเป็นพิเศษ จึงต้องเน้นการศึกษาอบรมที่แตกต่างจากผู้ต้องขังทั่วไป

3.5.2.4 **ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ**

ทัณฑสถานบำบัดพิเศษเป็นสถานที่ที่ใช้คุมขังผู้ต้องขังคดียาเสพติดโดยเฉพาะผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติด เพื่อให้การบำบัดรักษาผู้ต้องขังเหล่านี้โดยเฉพาะ โดยถือว่าผู้ต้องขังเหล่านี้เป็นผู้ป่วยที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษามากกว่าการลงโทษในฐานะที่เป็นอาชญากร

3.5.2.5 **ทัณฑสถานเปิด**

ทัณฑสถานเปิดเป็นสถานที่ที่มุ่งเน้นในเรื่องการเตรียมการปลดปล่อยผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษและจะกลับเข้าสู่สังคมชนบทให้ได้รับการฝึกอาชีพด้านการเกษตร สภาพของทัณฑสถานเปิดจึงแตกต่างไปจากเรือนจำปิดโดยทั่วไป กล่าวคือ ทัณฑสถานเปิดจะไม่มีกำแพงหรือป้อมยาม มีเพียงรั้วลวดหนามธรรมดา โดยมีลักษณะเช่นเดียวกับสวนเกษตร ทั้งนี้ เพราะมีวัตถุประสงค์ในการใช้ควบคุมผู้ต้องขังแตกต่างไปจากเรือนจำโดยทั่วไป

3.5.2.6 **เรือนจำชั่วคราว**

เรือนจำชั่วคราวเป็นเรือนจำที่ใช้เพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะเป็นการชั่วคราว เช่น เรือนจำชั่วคราวสำหรับคุมขังผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี โดยใช้สถานีตำรวจเป็นเรือนจำชั่วคราวหรือเรือนจำชั่วคราวเพื่อการเกษตร เป็นการจัดพื้นที่ด้านการเกษตรและประกาศเป็นเรือนจำชั่วคราว ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ส่งผู้ต้องขังไปทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับหรือจะส่งไปประจำเลยก็ได้

3.5.2.7 **เรือนจำพิเศษ**

เรือนจำพิเศษเป็นสถานที่ที่ใช้สำหรับคุมขังผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีหรือคดียังไม่เสร็จเด็ดขาดตามกฎหมาย การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีในเรือนจำพิเศษจะแตกต่างไปจากนักโทษเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดียังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำผิด ผู้ต้องขังเหล่านี้จึงมีสิทธิมากกว่านักโทษเด็ดขาดในเรือนจำทั่วไป

3.5.3 **การจัดประเภทเรือนจำและทัณฑสถานของกรมราชทัณฑ์**

กรมราชทัณฑ์ได้จัดประเภทเรือนจำและทัณฑสถานตามหลักทัณฑวิธี และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

3.5.3.1 **ประเภทของเรือนจำ** แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะดังนี้

3.5.3.1.1 **เรือนจำกลาง**

เรือนจำกลางมีอำนาจทำการควบคุมกักขังผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษจำคุกนักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปจนถึงโทษประหารชีวิต มีอยู่จำนวน 21 แห่ง สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางของกรมราชทัณฑ์ มีความจุผู้ต้องขังตั้งแต่ 1,000 – 5,000 คน ขึ้นไป ถือว่าเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังที่มีความมั่นคงสูง มีระบบการควบคุมที่เคร่งครัดตลอดเวลา มีกำแพงสูง 2 ชั้น ความสูงไม่ต่ำกว่า 18 ฟุต มีป้อมยามพร้อมอาวุธครบมือมียืนยามตลอด 24 ชั่วโมง มีการใช้เครื่องมือป้องกันการหลบหนีด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ มีการลงโทษอย่างเฉียบขาด เมื่อฝ่าฝืนระเบียบวินัยของสถานที่

3.5.3.1.2 **เรือนจำพิเศษ**

เรือนจำพิเศษถือเป็นส่วนหนึ่งของเรือนจำกลาง โดยปกติรับควบคุมกักขังผู้ต้องขังเฉพาประเภท คือ หญิง เด็ก คนชรา หรือพิการทุพพลภาพ คนเป็นโรคเรื้อน คนเป็นวัณโรค คนเป็นโรคจิต หรือคนเป็นโรคติดต่ออันตรายต่างๆ โดยเรือนจำพิเศษเป็นส่วนหนึ่งในราชการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมกักขังอบรมและฝึกอาชีพผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีในเขตอำนาจศาลที่ตั้งอยู่

3.5.3.1.3 **เรือนจำส่วนภูมิภาค**

เรือนจำส่วนภูมิภาค ได้แก่ เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ จัดอยู่ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเฉพาะเรือนจำจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทำการควบคุมผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษจำคุกระยะไม่เกิน 15 ปี จุผู้ต้องขัง 300 – 800 คน และผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีภายในเขตอำนาจศาลที่ตั้งอยู่

สำหรับเรือนจำอำเภอ ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้นขณะนี้ 14 แห่ง ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมกักขังนักโทษเด็ดขาดที่มีกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีภายในเขตอำนาจศาล แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง กรมราชทัณฑ์ก็ได้อนุโลมให้เรือนจำอำเภอทำการควบคุมอบรมและฝึกอาชีพผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษไม่เกิน 5 ปี

3.5.3.1.4 **เรือนจำชั่วคราว**

เรือนจำชั่วคราว หมายถึง เรือนจำซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดอาณาเขตเนื้อที่ตามแผนที่ที่แนบท้ายคำสั่งเป็นอาณาเขตเรือนจำชั่วคราว เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมทัณฑปฏิบัติแก่ผู้ต้องขังตามความมุ่งหมายเป็นรายกรณี ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ เรือนจำชั่วคราวเพื่อการฝึกวิชาชีพทางเกษตรกรรม เรือนจำชั่วคราวประจำศาลเคลื่อนที่ และเรือนจำชั่วคราวตามโครงการการุณยเทพ สำหรับใช้เป็นสถานที่ให้ความคุ้มครองและควบคุมผู้ต้องสงสัยหรือมอบตัวในกรณีคอมมิวนิสต์ โดยให้ถือว่าเรือนจำชั่วคราวที่ประกาศจัดตั้งขึ้นนี้เป็นเพียงหมวดหนึ่งหรืองานหนึ่งอยู่ในสังกัดของเรือนจำกลาง เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอนั้นๆ เรือนจำชั่วคราวมีประโยชน์ต่อการฟื้นฟูแก้ไขจิตใจผู้ต้องขัง และมีส่วนช่วยลดภาวะความแออัดของผู้ต้องขังได้เป็นอย่างดี ผู้ต้องขังที่จะมาอยู่เรือนจำชั่วคราวจะเป็นนักโทษเด็ดขาดที่มีชื่อจ่ายออกทำงานภายนอกเรือนจำและทัณฑสถาน มีประวัติและพื้นฐานความมั่นคงทางจิตใจดีมีความขยันหมั่นเพียรและเหลือโทษจำต่อไปไม่เกิน 2 – 3 ปี

3.5.3.2 **ประเภทของทัณฑสถาน**

การจัดตั้งทัณฑสถานมีวัตถุประสงค์พิเศษคือ เพื่อทำการควบคุมกักขังอบรมและฝึกอาชีพผู้ต้องขังที่แยกประเภทแล้วเป็นการเฉพาะ มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางโดยมีผู้อำนวยการทัณฑสถานเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งประเภทของทัณฑสถานมีดังนี้

3.5.3.2.1 **ทัณฑสถานหญิง**

ทัณฑสถานหญิงเป็นสถานที่ที่ควบคุมอบรมและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังหญิง ซึ่งมีอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ ทัณฑสถานหญิงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร และทัณฑสถานหญิงสวนตูล จังหวัดสงขลา

3.5.3.2.2 **ทัณฑสถานวัยหนุ่ม**

ทัณฑสถานวัยหนุ่มเป็นสถานที่ที่ควบคุมอบรมและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังวัยหนุ่มที่กระทำผิดครั้งแรก อายุ 18 - 25 ปี ออกต่างหากจากผู้ต้องขังผู้ใหญ่ตามหลักการราชทัณฑ์สากลที่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ ข้อ 8 ง. ซึ่งกำหนดให้ “ผู้ต้องขังเยาว์วัยพึงแยกขังต่างหากจากผู้ต้องขังผู้ใหญ่” และกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 40 (2) บัญญัติไว้ว่า “ให้แยกผู้ต้องขังที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี และต้องโทษเป็นครั้งแรกออกจากผู้ต้องขังอื่นๆ” ในปัจจุบันทัณฑสถานวัยหนุ่มมี 4 แห่ง

และสถานแรกรับ ผู้ต้องขังวัยหนุ่มอีก 1 แห่ง รวมแล้วมีความจุสามารถรับคุมขังผู้ต้องขังวัยหนุ่มจากเรือนจำและทัณฑสถานได้ประมาณ 2,831 คน ซึ่งไม่เพียงพอแก่ผู้ต้องขังวัยหนุ่มที่มีอยู่กว่า 20,000 คน

3.5.3.2.3 **ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ**

ทัณฑสถานบำบัดพิเศษเป็นสถานที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการควบคุม อบรมฝึกอาชีพและบำบัดรักษาผู้ต้องขังยาเสพติดให้โทษเป็นการเฉพาะ ซึ่งในปัจจุบันมี 6 แห่ง โดยแยกเป็นทัณฑสถานบำบัดพิเศษชาย 5 แห่ง และทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิง 1 แห่ง

3.5.3.2.4 **ทัณฑสถานเปิด**

การดำเนินงานทัณฑสถานเปิดมีเป้าหมายสำคัญเพื่อคัดเลือกผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษเหลือจำต่อไปเพียงเล็กน้อย ระหว่าง 1 ปี - 5 ปี และมีความประพฤติดีไว้วางใจได้ว่าจะไม่หลบหนีไปรับการอบรมและฝึกวิชาชีพทางเกษตรกรรมในลักษณะที่ผ่อนปรนการควบคุมมากเป็นพิเศษ เช่น ไม่มีการใช้อาวุธ กำแพง ป้อมยาม ตลอดจนเครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของสหประชาชาติและนโยบายการฝึกวิชาชีพใช้แรงงานผู้ต้องขังในทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ ตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมแห่งท้องที่ที่ได้จัดตั้งทัณฑสถานเปิดขึ้น ในขณะนี้มีทัณฑสถานเปิดรวม 6 แห่ง

3.5.3.3 **สถานที่กักขัง**

สถานที่กักขังจัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมกักขังผู้ต้องคำพิพากษาให้รับโทษกักขังหรือถูกกักขังแทนค่าปรับตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีผู้ปกครองสถานที่กักขังเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ซึ่งในขณะนี้มีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ สถานที่กักขังกลาง ตำบลรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ทั้งนี้ ผู้ต้องกักขังจะถูกกักขังมีระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน ระยะเวลาสูงสุดในการกักขังไม่เกิน 2 ปี

3.5.3.4 **สถานกักกัน**

สถานกักกันจัดตั้งขึ้นเพื่อให้รับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 การกักกันนี้เป็น วิธีการเพื่อความปลอดภัย โดยควบคุมผู้กระทำผิดติดนิสัยทำผิดซ้ำๆ ไว้ภายในเขตกำหนดเพื่อป้องกันการกระทำผิด เพื่อดัดนิสัยและเพื่อฝึกหัดอาชีพ ซึ่งระยะเวลาของการกักกันไม่ต่ำกว่า

3 ปี และไม่เกิน 10 ปี ซึ่งในปัจจุบันสถานกักกันมีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ สถานกักกัน จังหวัดนครปฐม โดยจัดสถานที่ส่วนหนึ่งภายในเรือนจำกลางนครปฐม ในเนื้อที่ประมาณ 3 ไร่ 48 วา ประกาศตั้งเป็นสถานกักกัน เมื่อ พ.ศ. 2494 และกำหนดให้อยู่ในความอำนวยการรับผิดชอบของผู้บัญชาการเรือนจำกลางนครปฐม เพื่อเป็นการประหยัดและความสะดวกในการปกครองบังคับบัญชา

3.5.3.5 **ศูนย์อบรมพิเศษ**

ศูนย์อบรมพิเศษจัดตั้งขึ้นสำหรับควบคุมอบรมและฝึกอาชีพบุคคลบางประเภทตามคำสั่งของทางราชการและมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีผู้ปกครองศูนย์อบรมพิเศษเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ขณะนี้มีอยู่แห่งเดียวคือ ศูนย์อบรมพิเศษลาดบัวขาว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา เพื่อดำเนินการควบคุมอบรมและฝึกอาชีพผู้รับการอบรม (ผู้ต้องกัก) ตามคำสั่งของทางราชการหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

3.5.3.6 **ทัณฑนิคม**

ทัณฑนิคมเป็นการดำเนินการตามมาตรา 4 (6) และมาตรา 47 - 57 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กรมราชทัณฑ์ได้จัดตั้งทัณฑนิคมคลองไผ่ จังหวัดนครราชสีมาเพียงแห่งเดียว เมื่อปี พ.ศ. 2520 มีเนื้อที่ประมาณ 11,250 ไร่ เพื่อดำเนินการอบรมฝึกวิชาชีพแก่นักโทษเด็ดขาดที่มีความประพฤติดี มีความอุตสาหะ เป็นที่ไว้วางใจได้ และเหลือโทษจำคุกต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่กรมราชทัณฑ์จัดสรรให้ครอบครัวละ 20 ไร่ ในลักษณะใช้ที่ดินเพื่อการทำกินชั่วคราวโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ พร้อมกับอนุญาตให้นำครอบครัวเข้าร่วมทำกินบุกเบิกที่ดินให้เกิดผลิตผลเพิ่มพูนเป็นรายได้แก่ครอบครัวภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่กรมราชทัณฑ์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

3.6 การบริหารงานราชทัณฑ์

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

3.6.1 การแยกขัง

การลงโทษผู้กระทำผิดในสมัยก่อนจะให้ผู้ต้องขังอยู่ปะปนกันในห้องขังตามสภาพแห่งเรือนจำ ซึ่งย่อมมีทั้งเด็ก ผู้ใหญ่ คนป่วย คนพิการ และนักโทษที่มีความจัดเจนในการประกอบอาชญากรรม โดยมิได้แยกผู้ต้องขังออกจากกันตามประเภทความผิด อายุ กำหนดโทษ หรือแม้แต่การแยกผู้ที่ศาลได้พิพากษาตัดสินคดีแล้วกับผู้ที่ศาลยังไม่ได้มีพิพากษาตัดสินคดี ซึ่งถือว่ายังไม่ใช่ผู้กระทำผิด โดยมีการแบ่งแยกนักโทษชายและนักโทษหญิงออกจากกันเท่านั้น ต่อมาเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นเพื่อแก้ไขฟื้นฟู การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นผลร้าย ทำให้มีการถ่ายเทนิสัยชั่วร้ายสู่บรรดาผู้ต้องขังด้วยกันอันเป็นอุปสรรคในการกลับตนเป็นพลเมืองดี เนื่องจากการอยู่ร่วมกันในสถานที่ที่จำกัด จึงได้มีการนำเอาวิธีการแยกขังมาใช้อย่างจริงจังในเรือนจำหลายประเภท

การแยกขัง (Segregation of Prisoners) หมายถึง การแยกขังผู้ต้องขังออกตามประเภทความผิด ลักษณะความร้ายแรงแห่งอาชญากรรม เพศ และอายุ นับตั้งแต่วาระแรกที่ผู้ต้องขังถูกนำตัวเข้ามาควบคุมในเรือนจำ [19] โดยอาจจัดผู้ต้องขังออกเป็นประเภท ดังนี้

1) ผู้ต้องขังหญิง
2) ผู้ต้องขังที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปีและต้องโทษเป็นครั้งแรก
3) ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่กระทำอนาจาร
4) ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ชีวิตและร่างกาย
5) ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายต่อทรัพย์
6) ผู้ต้องขังซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย
7) ผู้ต้องขังที่ไม่อยู่ในจำพวกที่ได้ระบุมาแล้ว

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

---

[19] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 279.

3.6.2 การจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง หมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยการศึกษา วิเคราะห์ประวัติ ภูมิหลัง บุคลิกลักษณะ สภาพทั่วไปของผู้ต้องขัง ประวัติการกระทำความผิด รวมทั้งสาเหตุแห่งการกระทำความผิด เพื่อให้สามารถกำหนดแผนการบำบัดรักษา อบรม แก้ไขและฟื้นฟูจิตใจผู้ต้องขังได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามสภาพของผู้ต้องขังแต่ละคน (Individual Treatment)

3.6.2.1 วิธีจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเป็นวิธีการดำเนินงานของคณะบุคคลที่ร่วมกันศึกษาวิจัยและให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ด้วยการสืบเสาะชีวประวัติและสิ่งที่สัมพันธ์กับบุคคลทั้งในอดีตและปัจจุบันอันมีอิทธิพลต่อบุคลิกภาพของผู้ต้องขังแต่ละคนอย่างละเอียดและต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุของความบกพร่องและกำหนดวิธีแก้ไขฟื้นฟูบุคลิกภาพ รวมทั้งดำเนินการแก้ปัญหาของแต่ละบุคคล เพื่อให้สามารถกลับเข้าอยู่ร่วมสังคมอย่างปกติสุขภายหลังได้รับการปลดปล่อย กิจกรรมการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจึงสอดรับกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules For The Treatment of Prisoners) ซึ่งได้กล่าวถึงการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Prisoner Classification) เมื่อได้รับผู้ต้องขังเข้าเรือนจำไว้ในข้อ 69

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังถือเป็นกิจกรรมอันดับแรกที่จะต้องดำเนินการ ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลที่สอดคล้องกับหลักทัณฑปฏิบัติ สภาวการณ์ของการคุมขัง การอบรมและฝึกอาชีพ ทั้งนี้ มีการศึกษาวิเคราะห์ประวัติของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลจากประวัติ ฐานโทษ กำหนดโทษ พฤติการณ์ และสาเหตุของการกระทำผิด จิตใจ นิสัย ความถนัด ความประพฤติและสุขภาพของผู้ต้องขัง ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการจำแนกผู้ต้องขัง เพื่อกำหนดแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างต้องโทษและพ้นโทษ เมื่อจำแนกลักษณะผู้ต้องขังแล้ว จะได้ข้อมูลต่างๆ เพื่อตัดสินใจแยกขังผู้ต้องขังได้ตามความเหมาะสม ซึ่งในการควบคุมและพัฒนาวินัยของผู้ต้องขัง มีการกำหนดมาตรการควบคุมและรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำ และทัณฑสถาน เพื่อป้องกันการหลบหนี ก่อเหตุร้าย รวมทั้งให้ผู้ต้องขังรักษาระเบียบวินัยของเรือนจำและทัณฑสถาน

3.6.2.2 **รูปแบบของการจำแนกลักษณะของผู้ต้องขัง**

สำหรับการจำแนกประเภทผู้ต้องขังในเรือนจำประกอบด้วยผู้บัญชาการเรือนจำ คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่จะได้รับอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาส่งนักโทษไปควบคุมยังเรือนจำใด รวมทั้งการย้ายผู้ต้องขังไปยังที่ใดได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในทางทฤษฎีการจำแนกประเภทผู้ต้องขังมี 4 รูปแบบ ได้แก่ [20]

1) **ศูนย์แรกรับและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง** เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์ นักจิตวิทยา ทำหน้าที่วินิจฉัยและให้คำแนะนำโครงการแก้ไขบำบัดให้แก่ผู้บริหารเรือนจำ

2) **คณะกรรมการจำแนกประเภทผู้ต้องขัง** โดยคณะกรรมการจำแนกประเภทมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารเรือนจำดำเนินการตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทผู้ต้องขังได้ตรวจ วินิจฉัยผู้ต้องขัง และเสนอแนะโครงการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขัง ไว้แล้ว

3) **ศูนย์ตรวจวินิจฉัยแรกรับ** ผู้ต้องขังทุกคนจะถูกส่งมาที่ศูนย์ตรวจวินิจฉัยแรกรับ เพื่อการตรวจจำแนกประเภทและดำเนินการต่างๆ เพื่อส่งไปยังเรือนจำที่เหมาะสม

4) **การจำแนกผู้ต้องขังในชุมชน** เป็นวิธีที่ใช้อย่างจำกัดในงานเกี่ยวข้องกับการรอการลงโทษและพักการลงโทษ การรวบรวมประวัติทางสังคมของผู้ต้องขัง และวิธีการอื่นที่ใช้ สำหรับการแก้ไขบำบัดโดยชุมชน

การจำแนกประเภทผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้การแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับการจำแนกประเภทเพื่อการควบคุม หรือการรักษาความปลอดภัย เช่น ผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายจะถูกส่งไปอยู่เรือนจำที่มีความมั่นคงแข็งแรงสูง การจำแนกประเภทจะส่งผลต่อในด้านประโยชน์ต่อผู้ต้องขังรวมถึงโอกาสที่จะได้รับในขณะถูกจำคุกที่มีความเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละประเภท

ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีการจำแนกประเภทผู้ต้องขังอย่างจำกัดตามความสามารถและงบประมาณที่มีอยู่ [21] ทำให้ในการปฏิบัติงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขังประสบ

---

[20] ประธาน วัฒนวาณิชย์, <u>รายงานวิจัยเรื่อง สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย</u> ,หน้า 131 - 132.

[21] เรื่องเดียวกัน, หน้า 41 - 42.

ปัญหาและอุปสรรคบางประการ [22] เช่น ผู้รับผิดชอบยังไม่สามารถนำข้อมูลในการศึกษาเฉพาะรายมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้มากนัก กล่าวคือ ยังไม่มีการนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์พฤติกรรม และหาจุดบกพร่องของผู้ต้องขังแต่ละคน รวมทั้งการวางแผนแก้ไขฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบประวัติยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการที่เหมาะสมจึงอาจทำให้การวินิจฉัยข้อมูลผิดพลาดได้ ประกอบกับข้อจำกัดในการประสานงานด้านข้อมูล วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ไม่เพียงพอที่จะควบคุมกักขังผู้ต้องขังที่ยังมิได้ผ่านการจำแนกกับผู้ต้องขังที่ผ่านการจำแนกแล้วอย่างชัดเจน

3.6.3 การจัดการศึกษา

การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ต้อขังในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกในสังคม จึงสมควรส่งเสริมให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขัง คือ การพัฒนาผู้ต้องขังให้มีทัศนคติที่ดี มีทักษะในการประกอบอาชีพและสามรถปรับสภาพชีวิตให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมส่วนรวม [23] ซึ่งในการจัดการศึกษาอบรมผู้ต้องขังสามารถจำแนกได้เป็น 3 สาขาได้แก่ [24]

3.6.3.1 **พุทธิศึกษา** คือการศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ ในด้านวิชาสามัญ มีกรมการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วงานของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิทยากร และหลักสูตร ปัจจุบันมีสถานศึกษาอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทั้งสิ้น 130 แห่ง และมีจำนวนผู้ต้องขังเข้ารับการศึกษาวิชาสามัญในระดับต่างๆ ดังนี้ [25]

---

[22] ศักดิ์ชาย สระแก้ว, "การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง: มิติที่ถูกลืม," วารสารราชทัณฑ์ 45,ฉบับที่ 3 (2540) :57.

[23] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 466.

[24] ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สำนักทัณฑวิทยา, คู่มือเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, (กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมราชทัณฑ์, 2542), หน้า 86.

[25] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, รายงานประจำปี 2548, หน้า 130.

ระดับ	จำนวนผู้เข้าสอบ (คน)	จำนวนผู้สอบผ่าน (คน)	จำนวนผู้จบหลักสูตร (คน)
ผู้ไม่รู้หนังสือ	6,522	6,061	4,427
ประถมศึกษา	6,420	6,120	2,568
มัธยมศึกษาตอนต้น	8,348	8,064	3,318
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6,859	6,678	2,478
รวมทั้งสิ้น	28,149	26,923	12,791

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนผู้ต้องขังเข้ารับการศึกษาในระดับต่าง ๆ

สำหรับการจัดการศึกษาวิชาชีพมีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานและกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้ความช่วยเหลือด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิทยากร และหลักสูตร โดยจัดการเรียนการสอนวิชาชีพทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติตามที่เรือนจำจัดให้แก่ผู้ต้องขัง ซึ่งในการศึกษาหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นมีผู้ต้องขังได้รับการฝึกอบรมและจบหลักสูตร จำนวนทั้งสิ้น 23,001 คน หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช./ปวส.) มีผู้ต้องขังเข้ารับการศึกษาและจบหลักสูตรดังนี้ [26]

ระดับ	ปีการศึกษา 2/2547 (คน)	ปีการศึกษา 1/2548 (คน)	ผู้จบหลักสูตร ปี 2548 (คน)
ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)	354	2,592	6
ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)	156	627	-

ตารางที่ 6 แสดงจำนวนผู้ต้องขังที่ได้รับการฝึกอบรมและจบหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช./ปวส.)

นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ยังจัดดำเนินการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่องตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งแบ่งออกเป็นหลักสูตร

[26] เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

โครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิบัตร) และหลักสูตรปริญญาตรี โดยมีจำนวนผู้ต้องขังที่เป็นนักศึกษาดังนี้ [27]

1. หลักสูตรปริญญาตรี (สาขาวิชา)	ชาย	หญิง	รวม
นิติศาสตร์	1,103	85	1,188
วิทยาการจัดการ	805	159	964
ส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์	531	28	559
รัฐศาสตร์	410	8	418
นิเทศศาสตร์	312	102	414
ศิลปศาสตร์	89	31	120
คหกรรมศาสตร์	31	28	59
เศรษฐศาสตร์	51	-	51
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	37	1	38
ศึกษาศาสตร์	16	3	19
รวมหลักสูตรปริญญาตรี	**3,385**	**445**	**3,830**
2. หลักสูตรอื่น ๆ	**ชาย**	**หญิง**	**รวม**
โครงการการศึกษาต่อเนื่อง	472	87	559
ประกาศนียบัตร 1 ปี	-	-	-
รวมหลักสูตรอื่น ๆ	**472**	**87**	**559**

ณ วันที่ 31 กันยายน 2548

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนผู้ต้องขังที่เป็นนักศึกษาตามหลักสูตรโครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิบัตร) และหลักสูตรปริญญาตรีตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

3.6.3.2 **จริยศึกษา** คือการศึกษาด้านศีลธรรมจรรยา และหน้าที่พลเมืองที่ดี โดยผู้ต้องขังจะได้รับการอบรมโดยให้ฟังพระธรรมเทศนาตามลัทธิศาสนาที่ตนนับถือ ซึ่งนำหลักธรรมของศาสนาต่างๆ เช่น ศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม เข้ามาอบรมสั่งสอนให้ผู้ต้องขังน้อมนำไปปฏิบัติ รวมทั้งเรือนจำยังต้องพยายามให้ความสะดวกในการประกอบพิธีกรรมในวันสำคัญหรือพิธีสำคัญในทางศาสนาที่ผู้ต้องขังนับถือตามที่เห็นสมควร

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

3.6.3.3 **พลศึกษา** คือ ด้านการอนามัย สุขาภิบาล และการออกกำลังกาย โดยเรือนจำต้องจัดให้ผู้ต้องขังได้รับคำแนะนำในเรื่องดังกล่าวตามสมควร จัดให้ผู้ต้องขังเล่นกีฬา ฝึกหัดระเบียบแถวตามที่เรือนจำจัดให้

ในการจัดการศึกษาแก่ผู้ต้องขังประสบปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวของผู้ต้องขัง ระยะเวลาแห่งการต้องโทษจำคุก การขาดครูผู้มีคุณวุฒิ และงบประมาณที่มีอยู่จำกัด ซึ่งจะต้องประสานงานขอความร่วมมือจากในการจัดโครงการศึกษาของผู้ต้องขังกับกระทรวงศึกษาธิการหรือสถาบันรับผิดชอบในการศึกษาอย่างใกล้ชิด ทั้งในแง่การจัดวิทยากร การประเมินผลการศึกษา และการช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านอื่นๆ ที่จำเป็น [28]

3.6.4 การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง

การฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขังหมายถึง การจัดกิจกรรมเพื่อฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังและการใช้แรงงานโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถานภายใต้หลักการและวิธีการปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขังประกอบด้วยเป้าหมายหลายประการ ได้แก่ การลงโทษ ปลูกฝังนิสัยรักการทำงาน ชดเชยค่าใช้จ่ายของรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากก่อให้เกิดการหมุนเวียนในด้านการผลิตและบริโภคทดแทนกัน ธำรงไว้ซึ่งการปกครองและรักษาระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง ใช้เวลาว่างในระหว่างถูกควบคุมตัวให้เป็นประโยชน์ ทำให้เกิดความรู้ ความชำนาญในวิชาชีพที่อบรมสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์เมื่อพ้นโทษ การฝึกอบรมวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังได้รู้ถึงคุณค่าและประโยชน์ของการประกอบอาชีพโดยสุจริต และสามารถปรับตัวอยู่ร่วมกับสังคมโดยสงบสุขซึ่งเป็นผลในระยะยาวต่อการป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีก [29]

3.6.4.1 ลักษณะของการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและการใช้แรงงาน

ลักษณะการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและการใช้แรงงานที่มีปรากฏอยู่ทั่วไปในการราชทัณฑ์มีลักษณะเด่นชัดอยู่ 4 ประการดังนี้

---

[28] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 470.

[29] สภา จันทสาโร, "การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 25.

1) **การฝึกวิชาชีพเบ็ดเตล็ดโดยทั่วไป** เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด อนามัย สุขาภิบาล การบำรุงซ่อมแซมเรือนจำและทัณฑสถาน การใช้แรงงานตามความถนัดเฉพาะตัว การใช้แรงงานเพื่อประโยชน์สาธารณะนอกเรือนจำและทัณฑสถานหรือเป็นการทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งการจัดกิจกรรมแก่ผู้ต้องขังลักษณะนี้มีกำหนดไว้ในมาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497

2) **การใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพในสาขาเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์** การใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในลักษณะนี้ กระทำได้กว้างขวางและประหยัด ส่งผลดีต่อด้านสุขภาพอนามัยและลดความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังได้ส่วนหนึ่ง เช่น การนำผู้ต้องขังทำการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ในเนื้อที่ภายในของเรือนจำ ทัณฑสถานเปิดหรือเรือนจำชั่วคราว

3) **การฝึกวิชาชีพอุตสาหกรรมในเรือนจำและทัณฑสถาน** การฝึกวิชาชีพหลักที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการประกอบอาชีพของผู้ต้องขัง ภายหลังการปลดปล่อยและเป็นผลดีในด้านการเพิ่มพูนเงินทุนฝึกวิชาชีพต่อผู้ต้องขัง อันเกิดขึ้นจากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาการว่างงานของผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเป็นอย่างดี เช่น การฝึกวิชาชีพช่างไม้ ช่างมุก ช่างหวาย แนวการฝึกอาชีพด้านนี้จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเนื่องจากวัตถุดิบและทรัพยากรธรรมชาติจะมีปริมาณลดลงและราคาสูงขึ้น มีผลกระทบต่อกิจการฝึกอาชีพของกรมราชทัณฑ์ ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้จัดเตรียมแผนงานการฝึกวิชาชีพ เพื่อรองรับแนวการฝึกวิชาชีพในระบบอุตสาหกรรม

4) **การส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพในระบบก้าวหน้า** การดำเนินงานในลักษณะนี้ได้กำหนดทิศทางปฏิบัติอยู่ 2 ประการคือ การจัดตั้งเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการฝึกวิชาชีพโดยเฉพาะ เช่น การจัดระบบเรือนจำอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา สวีเดน ซึ่งมีการฝึกวิชาชีพช่างเหล็ก ช่างยนต์ ช่างวิทยุ ซึ่งเป็นงานทำรายได้แก่เรือนจำอย่างมาก รวมทั้งการจัดตั้งเรือนจำชั่วคราวเคลื่อนที่โดยคัดเลือกผู้ต้องขังที่ประพฤติตนดีและสนใจในการทำงานเพื่อปลูกป่าหรือสร้างทางแก่ส่วนราชการที่ขอมา และประการที่ 2 คือ การส่งเสริมให้ผู้ต้องขังที่มีความรู้ความสามารถ มีความสนใจในการฝึกวิชาชีพได้มีโอกาสศึกษาและฝึกฝนพัฒนางานวิชาชีพในสถาบันการศึกษา วิธีการนี้ถือปฏิบัติอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

3.6.4.2 **รูปแบบการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง** ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบการราชทัณฑ์ไทยมีอยู่ 4 ระบบดังนี้ [30]

1) **ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังผลิตภัณฑ์ราชทัณฑ์** เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน ทั้งในด้านการผลิตและจำหน่ายและ ได้แบ่งเงินรางวัลปันผลแก่ผู้ต้องขังตามคุณค่าแห่งการทำงาน ซึ่งมิใช่ค่าจ้าง

2) **ระบบรัฐเกื้อกูล** โดยรัฐส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้สั่งจ้างหรือจัดซื้อผลิตภัณฑ์จากฝีมือของผู้ต้องขังโดยตรง เช่น การทำรองเท้าหรือเครื่องแบบราชการทหารตำรวจ เป็นการช่วยประหยัดเงินงบประมาณของรัฐ และเป็นผลดีในการพัฒนาส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและการว่างงานผู้ต้องขังได้

3) **ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทำงานโยธาและกิจการสาธารณะ** โดยการใช้แรงงานผู้ต้องขังในกิจการสาธารณะหรืองานโยธา เช่น การซ่อมแซมถนน การขุดคลอง ระบายน้ำสาธารณะและปลูกสวนป่า

4) **ระบบการใช้แรงงานผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์** โดยการใช้แรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังทางเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ในเรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดและเรือนจำชั่วคราว

3.6.4.3 **วัตถุประสงค์ของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง** ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางกฎหมาย ระเบียบหรือการปฏิบัติ ซึ่งวัตถุประสงค์โดยทั่วไปดังนี้

1. ให้ผู้ต้องขังได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์และได้สำนึกในความผิด
2. ธำรงหรือเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีเกียรติ หลังจากที่ได้รับการปลดปล่อยแล้ว
3. จัดหาการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการประกอบการค้า [31]

---

[30] ประเสริฐ เมฆมณี, การบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถาน, หน้า 71.

การที่ผู้ต้องขังต้องมาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ย่อมทำให้สูญเสียแรงงานและช่างฝีมือภายนอกในด้านการพัฒนาจึงได้คาดหมายกันว่า ควรจะได้นำแรงงานนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐและนอกจากนั้นยังจะเป็นการลดรายจ่ายได้ทางหนึ่ง [32]

การใช้แรงงานเพื่อเป็นการแก้ไขผู้กระทำผิดโดยยึดหลักปฏิบัติตามแนวข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติด้วย โดยการให้การฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังไปพร้อมกับการใช้แรงงาน ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีข้อกำหนดการใช้แรงงานแก่ผู้กระทำผิดในลักษณะต่างๆ กันตามความเหมาะสม เช่น การใช้แรงงานหญิง ก็ให้เป็นงานเบาต่างจากการใช้แรงงานชาย คนที่เจ็บป่วยก็จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำงาน ผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ก็จะถูกจัดให้ใช้แรงงานอีกประเภทหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากผู้ต้องขังเด็ดขาด เพราะถือว่ายังไม่ได้เป็นผู้กระทำผิดโดยแท้จริง อาจได้รับการปลดปล่อยจากศาลได้ สำหรับผู้ต้องขังเด็ดขาดบุคคลประเภทนี้เป็นผู้ที่ถือว่าได้กระทำความผิดจริง และเป็นพวกที่ถูกใช้แรงงานอย่างเต็มที่ตามระบบการใช้แรงงานและในขณะเดียวกันก็จะได้รับการฝึกอบรมวิชาชีพไปด้วย เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในวิชาชีพให้สามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษได้ ซึ่งวิธีการและการดำเนินการในการฝึกวิชาชีพ อันเป็นวิธีการแก้ไขผู้ต้องขังประเภทนี้จะได้เสนอรายละเอียดในบทต่อไป [33]

3.6.5 การทำงานสาธารณะ

3.6.5.1 แนวคิดและหลักการในการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง

การทำงานสาธารณะเป็นมาตรการหนึ่งของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrections) หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-Institutional Treatment) ที่ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนโดยผ่านกระบวนการของศาลและราชทัณฑ์ที่มีความมุ่งหมาย เพื่อเป็นการลดความเสียหายของโทษจำคุกระยะสั้น หรือลบรอยมลทินแก่ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดอันเป็นลหุโทษจากการถูกคุมขังในเรือนจำ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดได้ปรับสภาพชีวิตในชุมชนอิสระให้ดียิ่งขึ้น และเป็นการลดการแออัด

---

[32] Edwin H. Sutherland, Principle of Criminology (5 th ed. New York : J.B. Lippincott Co., 1955), p. 514

[33] สภา จันทสาโร. “การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 36 - 37.

ยัดเยียดของสถานที่คุมขังและประหยัดเงินงบประมาณของรัฐที่ต้องสูญเสียในการควบคุมกักขังผู้ต้องขังบางประเภทเกินความจำเป็น

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

3.6.5.2 ประโยชน์ในการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง

การส่งผู้ต้องขังออกทำงานสาธารณะนอกเรือนจำเป็นการเพิ่มกิจกรรมการฝึกอบรมและใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์อันมีคุณค่าแก่สังคม ประเทศชาติและกิจการสาธารณะในชุมชน อีกทั้งยังเป็นการจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอุตสาหะตั้งใจรับการฝึกอบรมและทำงานขยันขันแข็งยิ่งขึ้น เพื่อเตรียมตัวกลับสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ รวมทั้งยังเกิดประโยชน์แก่ตัวนักโทษเด็ดขาดเองในการที่จะได้รับเงินรางวัลปันผลจากกำไรสุทธิของงานที่ทำร้อยละ 80 และยังได้รับวันลดวันต้องโทษจำคุกเท่ากับจำนวนวันที่ออกทำงานสาธารณะนั้น จะทำให้ได้รับการปล่อยตัวกลับออกมาสู่สังคมภายนอกเร็วขึ้น อันเป็นการช่วยลดภาวะความกดดันทางจิตใจสำหรับผู้ต้องโทษระยะยาวหรือผู้ที่กระทำผิดโดยประมาทหรือไม่ได้ตั้งใจ ให้ได้รับการปล่อยตัวออกมาสู่สังคมและครอบครัวเร็วขึ้น และยังเป็นการประหยัดเงินงบประมาณในการเลี้ยงดู และลดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้อีกทางหนึ่งด้วย ผู้ต้องขังเป็นการช่วยให้ผู้ต้องขังได้ออกไปสัมผัสกับสังคมภายนอกก่อนที่จะได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมได้ง่ายขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกที่ดีแก่ผู้ต้องขังว่า สังคมยังเห็นความสำคัญและยังให้การต้อนรับเขาอยู่ ตลอดจนเป็นการหารายได้เพิ่มให้กับเรือนจำเพื่อการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง สร้างชื่อเสียงให้กับกรมราชทัณฑ์เพื่อให้ประชาชนสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการราชทัณฑ์เพิ่มมากขึ้น [34]

---

[34] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, <u>รายงานประจำปี 2530</u> (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์, 2530), หน้า 2 - 4.

สำหรับการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขังประสบปัญหาบางประการ เช่น การส่งผู้ต้องขังออกทำงานสาธารณะไม่ต่อเนื่อง มีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการติดต่องานให้ผู้ต้องขังทำ มีข้อจำกัดทางกฎหมายให้รับงานสาธารณะเฉพาะภาครัฐหรือองค์กรสาธารณกุศลเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถรับงานจากภาคเอกชนได้ สำหรับในด้านการปฏิบัติงานมีปัญหาในเรื่องของการติดต่อประสานงาน การคัดเลือกงานที่เหมาะสม การจัดแบ่งอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไปควบคุมผู้ต้องขัง ลักษณะงานไม่สัมพันธ์กับความรู้ความสามารถของผู้ต้องขัง ความล่าช้าในขั้นตอนของหนังสือและการสั่งการ การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ ยานพาหนะ จ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า ผู้ต้องขังที่เข้าหลักเกณฑ์มีจำนวนน้อย นอกจากนี้ การออกทำงานสาธารณะมีผลกระทบต่อการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและการขาดการประชาสัมพันธ์ที่ต่อเนื่อง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขังด้วย [35]

3.6.6 **อาคารสถานที่**

อาคารหรือสถานที่ [36] หมายถึง ที่ทำการหรือที่ซึ่งใช้ควบคุม กักขังผู้ต้องขังและให้หมายรวมถึงทุกสิ่งทุกอย่างและสิ่งก่อสร้าง ที่ตั้งอยู่ในอาณาบริเวณทั่วไปของเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามความในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เช่น ห้องเยี่ยมญาติซึ่งอยู่ติดกับตึกที่ทำการด้านนอกของเรือนจำหรือร้านค้าด้านนอกเรือนจำ ตลอดจนบริเวณมุมอับด้านนอกตึกขัง หรือในร่องสวนพืชผัก ที่อยู่ในอาณาบริเวณรอบนอกกำแพงเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งง่ายต่อการหลบหนีหรือห่างไกลจากสายตาของเจ้าหน้าที่ ก็นับเนื่องเป็นอาณาเขตของเรือนจำและทัณฑสถาน

กำแพงหรือรั้วของเรือนจำและทัณฑสถาน กำแพงหรือรั้ว เป็นเครื่องแสดงอาณาเขตการควบคุม ยับยั้งสกัดกั้นการหลบหนี และการแหกหักเรือนจำและทัณฑสถานได้อย่างมาก นั่นคือ หากสถานที่ควบคุมใดมีกำแพงหรือรั้วที่สร้างด้วยคอนกรีตเสริมเหล็ก หรือก่ออิฐถือปูนมั่นคงแข็งแรง ย่อมจะมีผลต่อขวัญของเจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถาน

---

[35] ณรงค์ศักดิ์ ใหม่อ่อง, “ศักยภาพและปัญหาของระบบการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 49 - 50.

[36] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 83 – 84.

ตัวแบบโครงสร้างอาคารสถานที่ของเรือนจำจะต้องสอดคล้องกับการจัดระดับความมั่นคงแข็งแรงของเรือนจำและการควบคุมผู้ต้องขังในแต่ละประเภทเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมเรือนจำให้มีมาตรฐานที่สมบูรณ์แบบ มีอาคารและสถานที่ที่เหมาะสมกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เช่น ในเรือนจำขนาดใหญ่ที่มีความจุผู้ต้องขังไม่เกิน 3,000 คน จึงต้องมีการแบ่งบริเวณที่คุมขังผู้ต้องขังให้เหมาะสมกับลักษณะผู้ตองขังและกิจกรรมเรือนจำที่มีผู้ต้องขังโทษสูงมีลักษณะเสี่ยงต่อการหลบหนี ต้องการรักษาความปลอดภัยสูง อาจตั้งห่างชุมชนได้ สำหรับเรือนจำขนาดกลางและขนาดเล็กที่ควบคุมผู้ต้องขังไม่เกิน 1,500 คน อาจมีที่ตั้งใกล้ชุมชน เนื่องจากมีความจำเป็นต้องใช้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชน หากเป็นเรือนจำเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเกษตรกรรม อาคารควรมีลักษณะเป็นบ้านหรือกระท่อมเล็กๆ มีความจุ 10 – 20 คน เพื่อให้ผู้ต้องขังทำงานภายในพื้นที่เรือนจำ โดยเรือนจำต้องมีมาตรการด้านการควบคุมและรักษาความปลอดภัย เช่น หอควบคุมการปฏิบัติงานทรงสูงสำหรับเจ้าพนักงานใช้ในการสอดส่องดูและความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังได้อย่างชัดเจน รวมทั้งเป็นการสร้างระบบรักษาความปลอดภัยในการทำงานแก่เจ้าพนักงานเรือนจำอีกด้วย [37]

ในการนี้ กรมราชทัณฑ์ได้ปฏิบัติตามระบบราชทัณฑ์ก้าวหน้าโดยกำหนดมาตรฐานในการสร้างกำแพงเรือนจำไว้ตามสภาพความมั่นคงแข็งแรงของเรือนจำและทัณฑสถานนั้นคือ ในเรือนจำและทัณฑสถานที่มีระดับความมั่นคงสูง และระดับความมั่นคงปานกลางนิยมสร้างกำแพงออกเป็น 2 ส่วน และมีระยะห่างจากตึกขัง 35 ฟุต หรือ 10.50 เมตร สำหรับกำแพงชั้นนอกมีความสูงระหว่าง 18 - 25 ฟุต หรือ 5.50 - 6.20 เมตร และ 16 - 20 ฟุต หรือ 4.80 - 6 เมตร กับมีลวดหีบเพลงติดอยู่กับส่วนบนของกำแพงด้านนอกส่วนเรือนจำและทัณฑสถานระดับต่ำ ซึ่งได้แก่ เรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดไม่มีกำแพงเป็นเพียงมีรั้วกั้นเพื่อกำหนดแนวอาณาเขตของเรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดเท่านั้น

ความสอดคล้องระหว่างทำเลที่ตั้งอาคารสถานที่และอัตราความจุผู้ต้องขัง [38] ในระบบราชทัณฑ์ก้าวหน้ามีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า การเลือกทำเลที่ตั้ง การกำหนดอัตราความจุผู้ต้องขัง การออกแบบแปลนอาคารสถานที่ และลักษณะความมั่นคงของเรือนจำและทัณฑสถานเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งใน

---

[37] อายุตม์ สินธพพันธุ์, “ตัวแบบเรือนจำที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทย,” วารสารราชทัณฑ์ 50 ฉบับที่ 2 (2545): 59.

[38] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา,หน้า 13 - 16.

เรื่องนี้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง กับข้อเสนอแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานและเป้าหมายงานอาญายุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกาและสถานที่ปรึกษากิจการทั่วไปแห่งยุโรปก็ได้ประกาศรับรองเห็นพ้องด้วยกับหลักการดังกล่าวข้างต้น

เรือนจำในระบบราชทัณฑ์ก้าวหน้าจะต้องอยู่ทำเลที่อยู่ในชุมชน ซึ่งสามารถติดต่อได้ง่ายกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชน นอกจากนั้นยังมีจุดมุ่งหมายให้เรือนจำและทัณฑสถานเป็นสิ่งเตือนใจประชาชนให้ตระหนักถึงผลของการกระทำความผิดของผู้ต้องขัง จึงมีหลักการเลือกทำเลที่ตั้งของเรือนจำและทัณฑสถานโดยสรุป ดังนี้

1. สถานที่ตั้งเรือนจำและทัณฑสถาน ควรเลือกทำเลที่มีบรรยากาศทั่วไปดี มีเนื้อที่กว้างอย่างเพียงพอกับการปฏิบัติกิจกรรมของผู้ต้องขังอย่างเหมาะสม

2. ควรตั้งอยู่ในบริเวณที่ไม่ห่างไกลจากชุมชน สถานที่ราชการโดยทั่วไป โดยอยู่ในจุดที่มีการคมนาคมติดต่อได้สะดวกและประหยัด ระหว่างสถานีตำรวจ อัยการ ศาล และเพื่อการเยี่ยมเยียนจากทนายความ ญาติ หรือผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ

3. จะต้องคำนึงถึงปัจจัย 4 ที่จำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวันของเจ้าพนักงานเรือนจำและผู้ต้องขัง ทั้งนี้รวมทั้งความสะอาดด้านสาธารณูปโภค บริโภค และบริการสาธารณะอื่นๆ

4. ทำเลที่ตั้งของเรือนจำและทัณฑสถานเปิด เพื่อการฝึกวิชาชีพการเกษตรของผู้ต้องขัง รวมทั้งทัณฑสถานพิเศษอื่นๆ จะต้องอยู่ไม่ห่างไกลหรือโดดเดี่ยว จนเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชน หรือทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความสะอาดในการดำรงชีวิตประจำวัน เช่น ปัญหาการศึกษาบุตรเจ้าหน้าที่

3.6.7 การสงเคราะห์ผู้ต้องขังและผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว

3.6.7.1 การสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

งานสังคมสงเคราะห์เป็นงานสำคัญและสามารถช่วยให้งานราชทัณฑ์ดำเนินไปอย่างสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์ต่อสังคม ประเทศชาติ และผู้กระทำผิด เนื่องจากทฤษฎีและหลักการปฏิบัติของงานสังคมสงเคราะห์ประกอบด้วยเทคนิคต่างๆ ซึ่งหน้าที่ส่วนใหญ่ของนักสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องโทษภายใต้ขอบเขตของกฎเกณฑ์ของเรือนจำ สร้างสรรค์กิจกรรมต่างๆ ช่วยสร้างสัมพันธภาพทางสังคม ช่วยให้ผู้ต้องขังเข้าใจตนเอง

มีความรู้สึกถึงภาระความรับผิดชอบของตนให้เกิดความมุ่งมั่นที่จะรับดำเนินการภาระรับผิดชอบตลอดจนให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้การที่จะใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่น มิใช่เก็บตัวลำพังแต่ผู้เดียว [39]

หน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในงานราชทัณฑ์มีดังนี้ เป็นผู้ทำทะเบียนประวัติ ภูมิหลัง เป็นพนักงานคุมประพฤติ พนักงานควบคุมการลงโทษ เตรียมประวัติของผู้ต้องโทษ (Case Histories) เพื่อจะได้เข้าใจในปัญหาและสามารถวินิจฉัย ให้การบำบัดได้อย่างเต็มที่ตามสติกำลัง ช่วยเหลือผู้ต้องขังที่มีปัญหา ช่วยในด้านการฝึกอาชีพให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อเป็นแนวทางการให้ความช่วยเหลือหลังจากปลดปล่อย เป็นสื่อกลางระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในการประสานงานกัน เขียนรายงานซึ่งมีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานและการให้การบำบัด

การดำเนินงานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำเป็นงานที่มุ่งช่วยให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคม จึงเป็นงานที่ต้องปรับให้เข้ากับข้อจำกัดของการควบคุมในเรือนจำซึ่งประสบปัญหาหลายประการ เช่น การยอมรับจากผู้บริหารงานเรือนจำและเจ้าหน้าที่อื่นๆ การยอมรับและเชื่อถือของผู้ต้องขังต่อนักสังคมสงเคราะห์ ขาดทีมงานที่จะดำเนินงานร่วมกัน การประเมินผลสำเร็จของงาน เนื่องจากผู้ต้องขังพ้นโทษแล้วจึงเป็นการยากที่จะติดตามตรวจสอบความประพฤติ ปริมาณงานที่มีมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ [40]

3.6.7.2 **การสงเคราะห์ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว**

หน้าที่ของกรมราชทัณฑ์น่าจะสิ้นสุดลงเมื่อผู้ต้องขังครบกำหนดพ้นโทษหรือได้รับพักการลงโทษ เนื่องจากเรือนจำหรือทัณฑสถานควรจะมีหน้าที่อยู่แต่ภายในกำแพงของเรือนจำหรือทัณฑสถานเท่านั้น แต่โดยที่ทางราชการมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขอาชญากรให้กลับ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

[39] สกานต์ ตามไท, "การสังคมสงเคราะห์กับกิจการราชทัณฑ์," วารสารราชทัณฑ์ 27 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 25): 62.

[40] พัชราภรณ์ เวชวงศ์วาน, "ทัศนะของผู้บัญชาการเรือนจำต่องานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 32 – 36.

ตนเป็นคนดี มีประโยชน์ต่อสังคมโดยตลอดไป จึงได้ช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขัง ซึ่งปรัชญาของการสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยดังนี้ [41]

1. Resocialization คือ การฟื้นฟูบูรณภาพทางสังคมของผู้กระทำผิด

2. Rehabilitation คือ การฟื้นฟูปรุงแต่งจิตใจและอาชีพของผู้กระทำผิดหลังปล่อย

3. Readjustment คือ การปรับสภาพของผู้กระทำผิดภายหลังการปล่อย ซึ่งเกี่ยวกับการที่นักโทษจะปรับสภาพภายหลังการออกจากเรือนจำ ให้เป็นพลเมืองดี ซึ่งการที่จะช่วยเหลือนักโทษขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ส่วน คือ การช่วยเหลือบุคคลที่ควรช่วยเหลือและการพึงระมัดระวังในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่ควรช่วยเหลือ จึงจะมีผลในการแก้ไขผู้กระทำความผิดซ้ำ

กรมราชทัณฑ์จึงได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วหลายประการ เช่น จ่ายเงินรางวัลปันผลอันเกิดจากการผลิตเนื่องในการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังเท่าที่ผู้นั้นมีส่วนจะพึงได้โดยจ่ายให้เมื่อยังต้องโทษอยู่ส่วนหนึ่ง กับจ่ายให้ทันทีเมื่อพ้นโทษอีกส่วนหนึ่ง จ่ายค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงให้เพียงพอที่จะเดินทางถึงภูมิลำเนาเดิม โดยไม่จำกัดว่าใกล้หรือไกลเพียงใด จ่ายเครื่องแต่งกายอย่างคนไทยทั่วๆ ไปใช้ คือ ชายให้เสื้อเชิ้ตแขนสั้น กับกางเกงขาสั้น ส่วนหญิงให้เสื้อใน เสื้อนอก และผ้าถึงคนละ 1 ชุด ถ้าผู้พ้นโทษคนใดไม่ประสงค์จะกลับภูมิลำเนา แต่ประสงค์จะประกอบอาชีพ กรมราชทัณฑ์ก็จะติดต่อขอให้กรมแรงงานจัดหางานให้ทำ ผู้ต้องขังคนใดมีความตั้งใจ ที่จะมีที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ สำหรับใช้ประกอบอาชีพทางเกษตรเมื่อพ้นโทษ กรมราชทัณฑ์ก็จะติดต่อไปยังกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อขอให้ช่วยเหลือรับเข้าเป็นสมาชิกในนิคมสร้างตนเอง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบกับความจำเป็นแล้วก็นับว่า การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษที่ได้ทำอยู่ยังไม่เป็นการเพียงพอ [42]

---

[41] รายงานการสัมมนา “การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย” จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ณ ตึกอเนกประสงค์ ชั้น 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 พฤศจิกายน 2528, หน้า 10.

[42] การสงเคราะห์ผู้ต้องขังในประเทศไทยและต่างประเทศ พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในงานทอดผ้ากฐินพระราชทาน กรมราชทัณฑ์ ณ วัดสามพระยา จังหวัดพระนคร 29 ตุลาคม 2513 หน้า 26.

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

การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษนับว่าเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นยิ่งขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ประเพณีที่เคยใช้อยู่ในสมัยก่อนเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างญาติมิตร ในสมัยนี้ทำได้ยาก เพราะฐานะทางเศรษฐกิจไม่อำนวย สำหรับผู้พ้นโทษที่มีหลักฐานทรัพย์สินอยู่ก็ย่อมช่วยตนเองได้ ส่วนผู้ที่มีฐานะยากจนเมื่อพ้นโทษแล้วมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ เพราะในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่ผู้ต้องขังก้าวพ้นออกจากประตูเรือนจำหรือทัณฑสถาน หากไม่มีที่หวังว่าจะไปอยู่ที่ไหน ประกอบอาชีพอะไร ชีวิตย่อมมืดมน อาจเห็นผิดเป็นชอบ และอาจหวนกลับไปประกอบอาชญากรรมขึ้นอีกก็ได้

เมื่อก้าวพ้นจากเรือนจำหรือทัณฑสถานอันเป็นการช่วยเหลือในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อก่อนที่จะก้าวออกไปสู่โลกภายนอกหรือที่เรียกว่า “Half way-House” ให้ได้เดินทางถึงฟากฝั่งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งช่วยให้ผู้พ้นโทษช่วยตนเองได้ต่อไปในทุกวิถีทาง เช่น ช่วยให้มีที่พักอาศัย ช่วยให้ได้มีงานทำอย่างน้อยในชั่วระยะหนึ่งที่เขาจะพึงก้าวไปสู่ชีวิตภายหน้าด้วยความมั่นใจ

3.6.8 การประสานงานกับสถาบันทางสังคมอื่น

การปฏิบัติภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในฐานะกลไกสำคัญสุดท้ายแห่งกระบวนการยุติธรรมนับเป็นสถาบันสังคมย่อยที่มีส่วนรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมนั้นที่เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ ได้แก่ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล สำหรับหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งประกอบด้วยการลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษาอบรมวิชาสามัญ ศีลธรรมจรรยา ฝึกหัดอาชีพและการส่งเคราะห์ผู้ต้องขัง เพื่อให้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีที่ยึดมั่นในหลักการลงโทษ เพื่อแก้ไขความประพฤติผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลและมุ่งลงโทษอันเป็นการสนองผลกรรมแก่ผู้กระทำผิด เพื่อมิให้

เป็นเยี่ยงอย่างอีกด้วย ดังนั้น การปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ไม่ว่าในส่วนกลางหรือส่วนเรือนจำและทัณฑสถานไม่อาจตั้งอยู่โดยโดดเดี่ยวปราศจากการร่วมมือประสานงาน ทั้งจากหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องการขอความร่วมมือช่วยเหลือจากชุมชนและประชาชนโดยทั่วไป [43] ลักษณะการประสานงานของกิจการราชทัณฑ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้ การประสานงานภายในหน่วยงานราชทัณฑ์ การประสานงานกับหน่วยงานกระบวนการยุติธรรม ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.7 ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์

จากภารกิจ หน้าที่ ความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ในการดำเนินกิจการเรือนจำดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงถึงลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์ได้ดังนี้ [44]

3.7.1 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมงต่อเนื่อง

กรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังในการปฏิบัติงานเฉพาะเวลากลางวันเพียงวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังขั้นต่ำสุดที่สามารถปฏิบัติงานได้ ส่วนการปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการอีกวันละ 16 ชั่วโมง และในวันหยุดราชการ กรมราชทัณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติทุกตำแหน่งมาเข้าเวรยามรักษาการณ์ ทำให้ข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรากตรำกว่าข้าราชการในหน่วยงานอื่น จึงก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย เสียขวัญ ไม่มีเวลาให้ครอบครัวอย่างเพียงพอ

3.7.2 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติทันทีไม่สามารถปฏิเสธหรือผ่อนผันได้ในเวลาต่อมาได้

ภารกิจสำคัญประการแรกของกรมราชทัณฑ์ คือ การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี กรมราชทัณฑ์จึงไม่อาจปฏิเสธการรับตัวผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมได้ แม้ว่าเรือนจำและทัณฑสถานจะมีอัตรากำลังหรือสถานที่ควบคุมไม่เพียงพอก็ตาม ประกอบกับการควบคุมหรือปล่อยตัว ผู้ต้องขัง จะต้องทำในทันทีที่ได้รับหมายศาลหรือคำสั่งตามกฎหมาย จะผ่อนผันไปดำเนินการในวันอื่นไม่ได้ ข้าราชการ จึงต้องปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นโดยพลัน แม้ว่าจะเลยเวลา

---

[43] สุวารี รวบทองศรี, “การปฏิบัติงานราชทัณฑ์ไทยในทศวรรษหน้า: ศึกษาโดยเทคนิคเดลฟาย”, หน้า 62.

[44] แหล่งที่มา: www.correct.go.th

ราชการหรือขาดแคลนอัตรากำลังก็ตาม ทำให้ข้าราชการต้องปฏิบัติงานในปัจจุบันต้องได้รับภาระหนักและเกิดความกดดันสูง

3.7.3 เป็นงานที่ต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และต้องอาศัยความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำ จะเกิดความผิดพลาดไม่ได้

การรับหมายศาล การรับ ปล่อยตรวจค้นตัวผู้ต้องขัง การคำนวณวันพ้นโทษ การลดวันต้องโทษ และการดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาด เป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องอาศัยความชำนาญการ และประสบการณ์เฉพาะทาง

3.7.4 เป็นงานที่มีความยากมาก โดยเฉพาะงานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม

การแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้ายโดยสันดานถือเป็นงานที่ยากยิ่ง เนื่องจากผู้กระทำผิดส่วนใหญ่สะสมพฤติกรรม ความคิด และจิตสำนึกในทางที่ไม่ถูกต้องเป็นระยะเวลานาน ส่งผลเป็นบุคคลที่มีสภาพจิตใจผิดปกติ ดื้อด้าน พฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังนั้น งานด้านการอบรม แก้ไข พัฒนาพฤตินิสัย เปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้เป็นปกติเหมือนบุคคลทั่วไป จึงเป็นงานที่ถือได้ว่ายากมากเป็นพิเศษ

3.7.5 เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เป็นงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 รวมทั้งข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติตามความเหมาะสมและงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ ยังต้องติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ตลอดจนองค์กรเอกชนและส่วนราชการอื่นๆ

3.7.6 เป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม

จากลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ หากปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังแหกหักหลบหนี ปล่อยผู้ต้องขังผิดตัว หรือระบบการแก้ไขผู้ต้องขังไม่มี

ประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำความผิดสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

3.8 ปัญหาในการดำเนินงานราชทัณฑ์

ในการดำเนินงานให้บรรลุภารกิจของกรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ความแออัดในเรือนจำและทัณฑสถาน การอบรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง และงบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.8.1 การขาดแคลนเจ้าหน้าที่

สืบเนื่องจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมีนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งได้รับผลกระทบจากการลดอัตรากำลังดังกล่าวซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ด้วย ในขณะที่จำนวนผู้ต้องขังมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นตามลำดับ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งน้อยมาก กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลผู้ต้องขังถึง 19 คน ในขณะที่มาตรฐานองค์การสหประชาชาติกำหนดสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังในการควบคุมไว้เพียง 1 คนต่อผู้ต้องขัง 5 คน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับภาระหลายด้าน เช่น งานด้านการควบคุม การศึกษา การฝึกวิชาชีพและงานด้านสังคมสงเคราะห์ จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับภาระงานตั้งแต่ปี 2535 มีเจ้าหน้าที่ 9,613 คน (เจ้าหน้าที่ส่วนกลาง 470 คน และเจ้าหน้าที่ในเรือนจำและทัณฑสถาน 9,143 คน) ในปี 2541 มีเจ้าหน้าที่ 10,405 คน ดังนั้นในช่วง 6 ปี มีเจ้าหน้าที่เพิ่ม 792 คน เฉลี่ยเพิ่มปีละ 32 คน สำหรับอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่เรือนจำกับผู้ต้องขังในระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2549 มีดังนี้

พ.ศ. 2535 อัตราส่วนเจ้าหน้าที่เรือนจำ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 8 คน
พ.ศ. 2540 อัตราส่วนเจ้าหน้าที่เรือนจำ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 25 คน
พ.ศ. 2549 อัตราส่วนเจ้าหน้าที่เรือนจำ 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 16 คน

เนื่องจากในปัจจุบันสภาวะคดียาเสพติดมีอัตราสูงมาก ผู้ต้องขังส่วนใหญ่จึงเป็นผู้เสพยาเสพติด โดยมีสถิตินักโทษเด็ดขาดแยกตามลักษณะดังนี้ [45]

[45] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม, รายงานประจำปี 2548, หน้า 137.

ลักษณะความผิด	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและสารระเหย	54,191	17,672	71,863	59.03
ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์	24,175	1,911	26,086	21.43
ความผิดต่อชีวิต	9,622	308	9,930	8.16
ความผิดเกี่ยวกับเพศ	5,238	88	5,326	4.38
อื่นๆ (เช่น การพนัน อาวุธปืน ป่าไม้ ฯลฯ)	4,506	558	5,064	4.16
ความผิดต่อร่างกาย	3,087	98	3,185	2.62
ภยันตรายต่อประชาชน	266	14	280	0.23
รวม	101,085	20,649	121,734	100

ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

ตารางที่ 8 แสดงสถิตินักโทษเด็ดขาดแยกตามลักษณะความผิด

สำหรับนักโทษเด็ดขาดคดี พ.ร.บ.ยาเสพติด แยกตามวัยมีรายละเอียดดังนี้

อายุ	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
18 - 25 ปี	13,772	4,240	18,012	25.06
เกิน 25 ปี	40,419	13,432	53,851	74.94
รวม	**54,191**	**17,672**	**71,863**	**100**

ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2548

ตารางที่ 9 แสดงสถิตินักโทษเด็ดขาดคดี พ.ร.บ.ยาเสพติด แยกตามวัย

นอกจากนี้ การดำเนินงานราชทัณฑ์ยังประสบความขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายวิชาชีพด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนักสังคมสงเคราะห์ พนักงานอาสาสมัครคุมประพฤติ แพทย์ จิตแพทย์ พยาบาลวิชาชีพ นักจิตวิทยาประจำเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้งขาดแคลนเจ้าหน้าที่หรือวิทยากรที่มีคุณวุฒิในการสอนผู้ต้องขัง อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในทุกระบบงานล้วนเผชิญปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานประกอบกับข้อจำกัดด้วยเงื่อนไขตามนโยบายของรัฐที่ไม่มีนโยบายการเพิ่มกำลังคน

ด้วยความขาดแคลนดังกล่าว การนำข้าราชการฝ่ายอื่นมาทำหน้าที่ทดแทนก็มีส่วนช่วยได้มากโดยต้องมาจัดการฝึกอบรม สร้างทักษะในการปฏิบัติงานอีกระยะหนึ่ง ทำให้เสียเวลาและประการสำคัญการอบรมระยะสั้นอาจไม่ได้รับพื้นฐานเชิงวิชาชีพเท่าที่ควรอาจก่อให้เกิดปัญหาเชิงจรรยาวิชาชีพได้ เมื่อพิจารณาถึงข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติงาน

อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งต้องรับผิดชอบงานที่มีความเหนื่อยยากตรากตรำและมีความเสี่ยงภัย ทั้งยังมีช่วงระยะเวลาการปฏิบัติงานที่ยาวนานกว่าข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ต้องอยู่เวรยามรักษาการณ์ตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ไม่มีวันหยุดแม้ในวันปฏิบัติราชการปกติก็ต้องปฏิบัติงานตั้งแต่เวลา 06.30 - 17.30 น. ทั้งยังเสี่ยงอันตรายต่อการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังนานานับประการ

เมื่อจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับภาระงาน ทำให้ทุกคนต้องทำงานหนักและเป็นงานที่เสี่ยงภัย ต้องเข้าเวรยามบ่อยครั้งและต่อเนื่อง จนไม่มีเวลาให้แก่ครอบครัว เจ้าหน้าที่เกิดความเครียด ข้าราชการกรมราชทัณฑ์จึงขอโอนไปรับราชการในหน่วยงานอื่นหรือลาออก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน สาเหตุมาจากความไม่พอใจในเรื่องการบริหารงาน ความก้าวหน้าในงาน ภาพพจน์ของกรมราชทัณฑ์ และการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงาน ลักษณะงาน สภาพของงานต้องตรากตรำอยู่เวรยามเป็นประจำ งานเสี่ยงต้องรับผิดชอบสูง งานซ้ำซากน่าเบื่อ งานที่ทำไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและวุฒิการศึกษา

การขาดขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่เรือนจำและทัณฑสถาน ยังมีสาเหตุที่สำคัญมาจากการถูกลงโทษทางวินัย การมีหนี้สินมาก การปฏิบัติหน้าที่เกินความสามารถและความรับผิดชอบ สวัสดิการที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน ทัศนคติเชิงอำนาจนิยมของบุคลากรระดับปฏิบัติการ ทำให้มีการใช้อำนาจและใช้กำลังรุนแรงกับผู้ต้องขัง บุคลากรบางส่วนถูกระแวงสงสัยเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ และการสงเคราะห์ที่ไม่เพียงพอกับความต้องการขั้นพื้นฐาน

ในการบรรเทาปัญหาดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ได้รับปรุงแนวทางการสรรหาบุคลากรเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางตรงตามสายงานที่ปฏิบัติ โดยประสานงานกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลิตบัณฑิตในสายงานที่เรือนจำขาดแคลน และได้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการขอใช้บัญชีสอบแข่งขันของหน่วยงานที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสายงานที่กรมราชทัณฑ์ต้องการแต่จากการดำเนินงานพบปัญหาบางประการคือ ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการอยู่ในกรมราชทัณฑ์ไม่นานจะ ลาออก และผู้ที่สอบแข่งขันได้ตามบัญชีของสำนักงานข้าราชการพลเรือนสมัครใจเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในกรมราชทัณฑ์น้อยมาก นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ได้พยายามแก้ปัญหา ผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดโดยใช้ชุมชนมีส่วนร่วม เพื่อให้เมื่อได้รับการบำบัดจนเลิกได้แล้วจะตอบแทนสังคมด้วยการกระทำความดีในชุมชน แม้ว่าจะมีสถานบำบัดพิเศษหลายแห่งแต่ละ

แห่งก็จะมีคณะกรรมการจำแนกผู้ต้องขังว่าแต่ละคนควรจะฝึกอาชีพได้ โดยพิจารณาจากกำหนดโทษ ภูมิหลัง อาชีพเดิม ลักษณะทางกายภาพของร่างกาย แต่นโยบายต่างๆ เหล่านี้ล้วนขึ้นอยู่กับความต่อเนื่องของนโยบายของรัฐ และการพัฒนาอย่างสูงทางการเมืองได้มีส่วนส่งผลกระทบให้เกิดความสนใจและตระหนักในสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น ทำให้เกิดการร้องเรียนอยู่บ่อยๆ ซึ่งการร้องเรียนส่วนที่เป็นความจริงก็มีส่วนเกิดประโยชน์ ทำให้ระบบย่อยได้พัฒนาการบริหารและการบริการให้ดียิ่งขึ้น แต่ถ้าไม่จริงก็ทำให้เสียเวลาและเสียขวัญและเสียกำลังใจต่อบุคคลที่ถูกต้องเรียนได้ ซึ่งปัจจัยทางการเมืองมีส่วนให้งานราชทัณฑ์พัฒนาเป็นระบบเปิดมากขึ้น ก่อให้เกิดผลดีในอนาคตต่อระบบงานยุติธรรมทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม งานราชทัณฑ์ยังมีความขาดแคลนทรัพยากรที่เข้าสู่ระบบโดยเฉพาะด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยีสำหรับเรือนจำและทัณฑสถาน

สำหรับปัญหาด้านขวัญและกำลังใจของเจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถานจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแก้ไขโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับกลางและระดับล่าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจในการทำงานมากขึ้นอันจะนำไปสู่การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และพึงพอใจที่จะร่วมกันทำงานให้บรรลุเป้าหมายของกรมราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มกำลังความสามารถ การจัดสวัสดิการมีส่วนสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง กรมราชทัณฑ์จึงได้ทำการสำรวจปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานระดับ 1 - 3 ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศพบว่า เจ้าพนักงานเรือนจำในระดับดังกล่าวนี้ประสบปัญหาอุปสรรคในด้านการทำงานหลายประการ ซึ่งในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ก็ได้อาศัยหลักการจัดสวัสดิการแก่ข้าราชการโดยทั่วไป เพื่อเป็นการเสริมขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการในช่วงปีงบประมาณ 2529 เป็นต้นมา กรมราชทัณฑ์จึงได้คิดหารูปแบบและแนวทางเสริมสร้างสวัสดิการแก่ข้าราชการดังนี้ [46] สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ เงินกองทุนสงเคราะห์ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ การคุ้มครองข้าราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่ รวมทั้งการจัดสวัสดิการข้าราชการและครอบครัวที่ได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ เช่น เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยประเภทไม่มีเงินฝาก

---

[46] วิญญู พานิชการ, “การศึกษาเฉพาะกรณี: การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ในฐานะปัจจัยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน,” วารสารราชทัณฑ์ 36 (เมษายน - มิถุนายน 2531): 49 – 51.

3.8.2 ความแออัดในเรือนจำและทัณฑสถาน

จากรายงานประจำปีของกรมราชทัณฑ์พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 - 2541 มีผู้ต้องขังเพิ่มจาก 73,000 คน เป็น 133,795 คน ในระยะเวลา 6 ปี มีผู้ต้องขังเพิ่ม 60,795 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นปีละ 10,132 คน ในขณะที่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์เพิ่มปีละประมาณ 132 คน เมื่อจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังอยู่กันอย่างแออัด กรมราชทัณฑ์ซึ่งมีภารกิจเน้นการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ งบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจด้านนี้โดยมุ่งเน้นการสร้างเรือนจำมากกว่าการขยายทัณฑสถาน ซึ่งเป็นสถานที่ฟื้นฟูผู้กระทำผิด รวมทั้งไม่ค่อยมีนโยบายที่จะสร้างสถานกักขัง สถานกักกันเพิ่ม เมื่อมีผู้ต้องขังมากขึ้น วิธีการลดจำนวนผู้ต้องขังโดยวิธีการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษจำคุก และการคุมประพฤติ ผลปรากฏว่าการดำเนินงานด้านนี้อยู่ในสัดส่วนประมาณไม่เกินร้อยละ 20

การที่ผู้ต้องขังล้นเรือนจำมีสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ ชุมชนขาดความเข้มแข็งที่จะเป็นภูมิคุ้มกันภัยคุกคามของสิ่งแวดล้อมที่จะหล่อหลอมหรือผลักดันให้ไปสู่การกระทำผิด นิยมใช้มาตรการทางกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมมากเกินไป ทำให้มีปริมาณคดีจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมขาดกระบวนการกลั่นกรองคดี การใช้มาตรการอื่นแทนการใช้โทษจำคุกในคดีที่ผู้กระทำความผิดไม่สมควรจะต้องได้รับโทษจำคุก กระบวนการยุติธรรมให้ความสำคัญกับการสงเคราะห์ผู้ต้องขังเมื่อกลับคืนสู่สังคมน้อยเกินไปเมื่อพ้นโทษแล้ว อาจถูกสถานการณ์บีบบังคับ มีความกดดัน ทำให้ทำผิดกฎหมายอีก กระบวนการยุติธรรมขาดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในเรื่องชุมชนบำบัด (Community based Treatment) อย่างจริงจัง โดยการพัฒนางานชุมชนบำบัดอย่างครบวงจร มีบทบาทในการสร้างเครือข่าย พัฒนาเอกชน และชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วม ปัญหาด้านข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ซึ่งใช้ระยะเวลานานในการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาให้ทันสมัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกระบวนการยุติธรรมโดยรวม [47]

จำนวนผู้ต้องขังที่เกินความจุของเรือนจำและทัณฑสถานในปัจจุบันถือเป็นอัตราที่เกินความจุปกติ (Prison Overcrowding) ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง สภาพความแออัด ก่อให้เกิดความตึงเครียดในจิตใจ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัย การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง สภาวะ

---

[47] อุดม คุ่ยณรา, “รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาคนล้นคุก วิกฤติยุติธรรมที่ต้องแก้ไข,” วารสารราชทัณฑ์ 48 ฉบับที่ 1 (2543): 69 – 77.

ความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังภายในเรือนจำและทัณฑสถานส่งผลให้ผู้ต้องขังเจ็บป่วยได้ง่าย ปัญหาสุขอนามัย โรคระบาด โรคติดต่อ ประกอบกับขาดแคลนงบประมาณ การรักษาพยาบาลผู้ต้องขังทำได้เพียงการรักษาโรคทั่วไป อันอาจเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังระบายความเครียดด้วยความรุนแรง

เนื่องด้วยภารกิจหลักของงานราชทัณฑ์ประการหนึ่ง คือ การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและอยู่ในระเบียบวินัย เพื่อเป็นหลักประกันในสวัสดิภาพของชุมชน ทั้งยังต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักทัณฑวิทยาด้วยการขัดเกลา อบรมผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถานต้องให้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดและปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เรือนจำและทัณฑสถานก็ยังประสบปัญหาการก่อความไม่สงบ ละเมิดระเบียบวินัยรวมถึงการหลบหนี ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักปรัชญาในกระบวนการยุติธรรมยังความเสียหายต่องานราชทัณฑ์ ทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่มีความเสี่ยงภัยสูงในการควบคุมผู้ต้องขัง

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังอาจก่อเหตุร้ายภายในเรือนจำ เกิดมาจากสาเหตุมากมายไม่ว่าจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไม่เป็นธรรม สภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ยัดเยียด อาหารไม่มี คุณภาพ มีการเล่นพรรคเล่นพวก เกิดความกดดันทางจิตใจเกี่ยวกับคดี กำหนดโทษ ข่าวร้ายจากทางบ้าน สถานที่เรือนจำมีจุดอ่อนเอื้ออำนวยต่อการก่อเหตุร้าย เจ้าหน้าที่หย่อนยานไม่ปฏิบัติตามระเบียบของเรือนจำ ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลย การแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องแก้ให้ถูกจุด คือ ต้องแก้ที่สาเหตุ เช่น ถ้าเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ จะต้องมีการพัฒนา อบรม แก้ไข และมีการลงโทษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น จะต้องมีการปรับปรุงสถานที่ของเรือนจำให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี คลายความกดดันทางด้านจิตใจ ปรับปรุงด้านอาหารการกินให้ดีถูกสุขลักษณะ ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วยความมีมนุษยธรรม มีความเป็นกลาง ไม่เล่นพรรคเล่นพวก สถานที่ของเรือนจำจุดไหนเป็นจุดอ่อนง่ายต่อการก่อเหตุร้าย จะต้องรีบดำเนินการแก้ไขให้หมดไป กรมราชทัณฑ์ได้แก้ไขโดยการสร้างเรือนจำเพิ่ม การปรับปรุงเรือนจำเก่า โดยการย้ายเรือนจำออกนอกชุมชน และใช้วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในชุมชน [48]

---

[48] แหล่งที่มา: www.correct.go.th

3.8.3 การอบรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

การอบรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของงานราชทัณฑ์ เพื่อให้ผู้ต้องขังประพฤติตนเป็นพลเมืองดีและกลับไปกระทำคามผิดอีก สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ภายหลังจากการปลดปล่อย แต่ปัจจุบันราชทัณฑ์ประสบปัญหาในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เนื่องด้วยข้อจำกัดหลายประการได้แก่

3.8.3.1 การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด

ความขัดแย้งระหว่างการใช้มาตรการเข้มงวดกับการใช้มาตรการผ่อนคลายการควบคุม กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมจะยึดหลักปรัชญาการลงโทษเพื่อแก้แค้น ทำให้เคร่งครัดต่อกฎระเบียบในการควบคุมเพื่อป้องกันการหลบหนี ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายอบรมแก้ไขพัฒนาจิตใจ ผู้กระทำผิดกลับมีความเห็นว่า การก่ออาชญากรรมเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมทางสังคมและพฤติกรรมส่วนตัวอันผิดปกติ การแก้ไขปัญหาต้องขึ้นอยู่กับกระบวนการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเป็นสำคัญเพื่อกำหนดนโยบายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายอบรมแก้ไขพัฒนาจิตใจต่างก็มีความรับผิดชอบต่อผู้กระทำผิดเสมอกัน

แม้ว่ากรมราชทัณฑ์ได้จัดทำคู่มือการจำแนกและคู่มือการย้ายผู้ต้องขังไว้สำหรับเรือนจำและทัณฑสถานเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน มีการอบรมเจ้าหน้าที่และมีการนิเทศงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง แต่ก็ยังปรากฏว่าเรือนจำและทัณฑสถานส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการจำแนกการติดตามผลการจำแนกตามที่กำหนด การที่เรือนจำและทัณฑสถานส่วนมากไม่ค่อยปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายผู้ต้องขัง อาจเป็นเพราะจะทำให้เรือนจำมีผู้ต้องขังน้อยลงส่งผลกระทบต่องบประมาณที่จะได้รับการจัดสรร ทำให้ระบบราชทัณฑ์ยังไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง

3.8.3.2 การจัดการศึกษาและวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง

การจัดระบบการศึกษาและวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังยังมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น ขาดอาคารเรียน มีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ต้องขัง สำหรับการปลูกฝังทัศนคติที่ถูกต้องแก่ผู้ต้องขังดำเนินการไม่ทั่วถึง โดยมุ่งเน้นเฉพาะผู้ต้องขังวัยหนุ่มเท่านั้น การประเมินผลการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างอยู่ในเรือนจำและพ้นโทษเนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านงบประมาณ ยังไม่ได้กำหนดภารกิจและเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างต้องโทษและพ้นโทษ

ในการจัดเวลาให้ผู้ต้องขังได้เรียนวิชาสามัญและวิชาชีพไม่มีขอบเขตอย่างชัดเจน ระหว่างฝ่ายควบคุม ฝ่ายฝึกวิชาชีพ และฝ่ายการศึกษา ทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้เรียนไม่มากเท่าที่ควร การเรียนการสอนจึงดำเนินการได้ไม่เต็มที่ ในด้านการฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานส่วนมากมีวัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าเพื่อการจำหน่ายและหารายมากกว่าการให้การศึกษาวิชาชีพ ซึ่งมีกระบวนการเรียนการสอนทางทฤษฎี หลักการและวิธีการก่อนแล้วจึงมีการฝึกภาคปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีผู้ต้องขังจำนวนหนึ่งที่ไปทำงานฝึกวิชาชีพ โดยไม่ได้รับการศึกษาวิชาชีพมาก่อน ทำให้ผู้ต้องขังบางคนที่พ้นโทษแล้วไม่มีความรู้และไม่มีงานทำ

3.8.4 งบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ซึ่งประกอบด้วยเรือนจำและทัณฑสถานในฐานะเป็นองค์การบริหารงานขนาดใหญ่ จำเป็นจะต้องอาศัยปัจจัยจำเป็นในการบริหารที่สำคัญ 5 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ คน เงิน วัสดุ เทคนิควิธีปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ โดยที่ระบบงานของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะเป็นทั้งหน่วยงานด้านสวัสดิการและป้องกันสังคมที่มีงบประมาณค่อนข้างจำกัด ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ดีและการพัฒนาเจ้าหน้าที่ คือ การประสานงานระหว่างปัจจัยทั้ง 5 ประการ จะทำให้บรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด [49] สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่กรมราชทัณฑ์ได้รับจำแนกออกเป็นรายจ่าย 3 ประเภทดังนี้ [50]

3.8.4.1 งานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย กิจกรรมการบริหารสนับสนุนและควบคุม กิจกรรมบริการด้านวิชาการและกิจกรรมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

3.8.4.2 งานทัณฑสถาน ประกอบด้วย กิจกรรมการบริหารเรือนจำและควบคุม ผู้ต้องขัง กิจกรรมการฝึกอบรมวิชาชีพและวิชาสามัญ กิจกรรมการอบรมและพัฒนาจิตใจและกิจกรรมการบริการด้านการแพทย์แก่ผู้ต้องขัง

3.8.4.3 โครงการก่อสร้างเรือนจำและทัณฑสถานใหม่

---

[49] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินผลการดำเนินงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2542, หน้า 94.

[50] ประเสริฐ เมฆมณี, หลักทัณฑวิทยา, หน้า 183.

การที่กรมราชทัณฑ์ได้รับการสนับสนุนงบประมาณไม่เพียงพอกับภารกิจที่รับผิดชอบ งบประมาณที่ได้รับไม่ตรงตามที่เสนอไป การของบประมาณมีความล่าช้าในการอนุมัติ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานหลายประการ เช่น ขาดอาคารเรียนที่เป็นสัดส่วนสำหรับผู้ต้องขัง ต้องอาศัยโรงอาหารและใต้ถุนเรือนนอนเป็นที่เรียน ทำให้สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการเรียนการสอน ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็น เครื่อง X-ray ที่ใช้ตรวจอาวุธ เครื่องตรวจโลหะ ตรวจวัตถุระเบิด ขาดแคลนโทรทัศน์วงจรปิด เครื่องมือสื่อสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องสัญญาณเตือนภัยอัตโนมัติ รวมทั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในกาฝึกวิชาชีพ ได้แก่ เครื่องมือในการแปรรูปไม้ การทำเฟอร์นิเจอร์ การเกษตร ตลอดจนยารักษาโรค เวชภัณฑ์ในการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้การดำเนินงานมีความยากลำบาก

เนื่องจากแผนปฏิบัติการด้านการควบคุมผู้ต้องขังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของเรือนจำและทัณฑสถานให้ได้มาตรฐานสมบูรณ์แบบ แต่ด้วยข้อจำกัดงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นปัญหาในการก่อสร้าง ย้าย ปรับปรุงเรือนจำและทัณฑสถาน เพื่อควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางกรมราชทัณฑ์ ส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าและยังมีผลกระทบต่อโครงการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการตรวจสอบการต้องโทษซ้ำ ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการปรับปรุงระบบทะเบียนประวัติผู้ต้องขังด้วยระบบคอมพิวเตอร์[51]

การที่กรมราชทัณฑ์ได้รับงบประมาณไม่เพียงพอในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ โดยเฉพาะงบประมาณด้านการพัฒนาอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง เช่น ด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ สวัสดิการผู้ต้องขัง และงบประมาณด้านการบริหาร สาเหตุก็เนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจของชาติประสบปัญหาในด้านการเงิน การคลัง การขาดดุลทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกรมราชทัณฑ์ก็พยายามแก้ปัญหานี้โดยจัดทำแผนทิศทางขึ้นเพื่อการวางแผนของบประมาณ โดยการเสนอโครงการเพื่อขอรับงบประมาณมาสนับสนุน[52]

---

[51] มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินผลการดำเนินงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด, หน้า 96 - 97.

[52] แหล่งที่มา : www.correct.go.th.

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ไม่บรรลุเป้าหมายของภารกิจในการควบคุมและการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาอุปสรรคในการดำเนินงานดังกล่าวและแสวงหาแนวทางในการเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ในต่างประเทศได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการปรับปรุงระบบงานราชทัณฑ์ อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการราชทัณฑ์เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทยในบทที่ 4

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำเป็นทางเลือกประการหนึ่งที่ภาครัฐนำมาใช้ในการบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาการดำเนินงานราชทัณฑ์ ซึ่งในต่างประเทศได้นำมาใช้เป็นเวลานานแล้ว จึงมีรูปแบบแนวทางที่น่าศึกษา เพื่อเป็นการแสวงหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมกับประเทศไทย อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวกับการราชทัณฑ์ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความเป็นมาของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ

การแปรรูปกิจการเรือนจำ (Privatization of Prisons) เริ่มดำเนินการครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ตามด้วยประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพที่เชื่อกันว่าภาคเอกชนจะบริหารงานได้คล่องตัวมากกว่า เพราะมีขนาดกะทัดรัด ไม่มีกฎระเบียบที่เคร่งครัดดังเช่นระบบราชการ ซึ่งจะทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพในระยะเวลาที่รวดเร็ว เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ต่ำกว่าการบริหารโดยภาครัฐ รวมทั้งเป็นการสนองนโยบายของภาครัฐในการลดขนาดอัตรากำลังคนของระบบราชการ

ในระยะแรก ภาคเอกชนที่มีบทบาทในกิจการเรือนจำ คือ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มศาสนา ซึ่งให้การช่วยเหลือคุมประพฤติผู้ที่พ้นโทษจากเรือนจำ นอกจากนี้ ยังได้เข้าไปหรือเยี่ยมสงเคราะห์ผู้ต้องขังในเรือนจำอยู่เป็นประจำ

ต่อมาในศตวรรษที่ 19 เริ่มมีองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามามีบทบาทในการทำงานเรือนจำมากยิ่งขึ้นในการสงเคราะห์ผู้ต้องขังเป็นส่วนใหญ่ โดยมีการจ้างอาสาสมัครเข้ามาทำงาน เงินทุนขององค์กรเอกชนเหล่านี้ส่วนใหญ่มาจากการบริจาคของภาคเอกชน ต่อมาองค์กรเอกชนเหล่านี้เริ่มเข้ามาจัดการในกิจการเรือนจำ โดยรับเงินจากรัฐบาลและจ้างพนักงานประจำมาปฏิบัติงานด้วย การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการเข้ามา

ให้บริการในด้านต่างๆ [1] และเพื่อแสวงหากำไรโดยเข้ามาดำเนินการในส่วนของอุตสาหกรรมเรือนจำโดยการจัดตั้งโรงงานของเอกชนขึ้นภายในเรือนจำ รวมทั้งการรับงานที่ได้รับจ้างจากภายนอกมาดำเนินการภายในเรือนจำ [2]

เอกชนเริ่มเข้ามาดำเนินกิจการครั้งแรกในเรือนจำที่มีความมั่นคงต่ำ ซึ่งเป็นเรือนจำที่ไม่ได้เน้นหนักด้านการควบคุมมากนัก เช่น ผู้หญิง ผู้ที่อยู่ระหว่างรอการคุมขัง ผู้ที่รอการเนรเทศ สถานกักกันเยาวชน อันเป็นงานราชทัณฑ์เบื้องต้น หลังจากนั้นจึงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในปี ค.ศ. 1983 มีการให้เอกชนบริหารเรือนจำพิเศษขนาดความจุ 250 คน ที่รัฐเทนเนสซี ประเทศสหรัฐอเมริกา จนถึงปี ค.ศ. 1992 มีบริษัทเอกชนที่รับจ้างบริหารเรือนจำประมาณ 18 บริษัท

หลายประเทศได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกามีผู้ต้องขังจำนวนประมาณ 25,000 คน คิดเป็นร้อยละ 2 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งประเทศถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเอกชน ในประเทศออสเตรเลียถือได้ว่ามีผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำเอกชนมากที่สุดในโลก คือ มีจำนวนเกินกว่าร้อยละ 17 ของผู้ต้องขังทั้งประเทศ โดยเฉพาะในรัฐวิคตอเรียตามแผนจะมีจำนวนถึงร้อยละ 50 ของผู้ต้องขังทั้งรัฐ และในประเทศอังกฤษมีเรือนจำเอกชนจำนวน 11 แห่ง [3]

4.2 รูปแบบและวิธีดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำ

รูปแบบของการดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำมี 4 องค์ประกอบ คือ การออกแบบ (Design) การเงิน (Finance) การก่อสร้าง (Construction) และการบริหาร (Management) หรือที่เรียกโดยรวมว่า ระบบ "DFCM" ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำในระดับใดหรือในขั้นตอนใด เช่น

---

[1] มนตรี จันทรปรรณิก. การเข้าเกี่ยวข้องของเอกชนกับงานเรือนจำ. วารสารราชทัณฑ์ 42, 2(2537) : 30 – 34.

[2] Gray Bowman W., and others, Privatizing Correctional Institutions London : Transaction Press, 1993 P. 61.

[3] ชาตพล อาภาสัตย์. “การออกนอกระบบราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์: ศึกษาเฉพาะกรณีการให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำแทนรัฐ.” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541),หน้า 56.

เอกชนเข้ามามีส่วนเพียงแค่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (Party Privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระ หรือการทำสัญญาเช่าใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (Leased Purchase) หรือ

เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้น โดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (Contract Management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา หรือ

เอกชนเข้ามาดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ (Privately Run Prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของการทำสัญญาจ้างประเภทออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุนและจัดการ (DCFM) อย่างเต็มรูปแบบเป็นประเทศแรก ส่วนใหญ่เอกชนดำเนินการเรือนจำในเรือนจำระดับความมั่นคงต่ำและระดับความมั่นคงกลาง

สำหรับวิธีดำเนินการที่เกี่ยวกับเรือนจำเอกชนโดยทั่วไปมีลักษณะดังนี้ [4]

1. **มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงาน**

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

การกำกับดูแลการดำเนินงานของเอกชนเป็นมาตรการสำคัญที่ภาครัฐใช้ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังตามหลักเกณฑ์สากลของสหประชาชาติ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่วางหลักเกณฑ์ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิไว้ตามรายละเอียดในบทที่ 2 สำหรับตัวบ่งชี้ประสิทธิภาพการบริหารงานของเรือนจำเอกชน (Key Performance Indicator) อาจกำหนดเพื่อประเมินการดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น จำนวนการหลบหนี การทำร้ายตนเอง การพยายามฆ่าตัวตาย จำนวนผู้ต้องขังตายในเรือนจำ การถูกทำร้ายจากผู้ต้องขังด้วยกันและจากเจ้าหน้าที่ อัตราการตรวจสอบพบสารเสพติด

[4] www.correction.go.th

ในเรือนจำ จำนวนชั่วโมงที่ได้รับการฝึกอบรมของผู้ต้องขัง จำนวนโปรแกรมที่ดำเนินการ จำนวนชั่วโมงการทำงานของผู้ต้องขัง

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

2. การประเมินผลการดำเนินงาน

เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำเนินงานที่ไม่ควรต่ำกว่าการดำเนินกิจการเรือนจำโดยรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ เช่น ด้านคุณภาพ ผลการดำเนินงาน เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพของการดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ [5]

ด้านการจัดระบบความปลอดภัย พิจารณาถึงมาตรการด้านความปลอดภัย การใช้สารเสพย์ติดในเรือนจำ เหตุการณ์รุนแรงต่างๆ ในเรือนจำ ความเหมาะสมของจำนวนเจ้าพนักงาน

ด้านความปลอดภัย พิจารณาถึงความปลอดภัยของผู้ต้องขัง ความปลอดภัยของเจ้าพนักงาน สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปภายในเรือนจำ

ด้านกิจกรรมของผู้ต้องขัง พิจารณาถึงการทำงาน การฝึกอาชีพ การให้การศึกษา การฝึกอบรมกิจกรรมสันทนาการ การให้บริการทางศาสนา

ด้านการอำนวยความยุติธรรม พิจารณาถึงความมีคุณธรรมของเจ้าพนักงาน การควบคุมการใช้กำลังต่อผู้ต้องขัง อัตราความพึงพอใจของผู้ต้องขัง มาตรการด้านระเบียบวินัย กฎหมาย ระเบียบที่นำมาปฏิบัติ ความรวดเร็วหรือล่าช้าในการอำนวยความยุติธรรม

---

[5] Chales H. Logan. Prison Performance Measure. Oxford University Press, 1998, p. 55.

ด้านระบบการควบคุม พิจารณาถึงการละเมิดกฎ ระเบียบของผู้ต้องขัง การใช้กำลังหรือความรุนแรงต่อผู้ต้องขัง ความเข้าใจและความเข้มงวดในระบบการควบคุมและการใช้กำลัง

ด้านการให้บริการ พิจารณาถึงการให้การรักษาพยาบาล ความเจ็บป่วย ความเครียด การดูแลสุขภาพ การให้บริการคำปรึกษา การมีทีมที่ปรึกษา

ด้านสภาพแวดล้อมทั่วไป พิจารณาถึงขนาดพื้นที่ความจุต่อผู้ต้องขัง ความหนาแน่นของผู้ต้องขัง ความเป็นส่วนตัว การให้บริการและการดูแลในเรื่องอาหาร เสียงรบกวน การเยี่ยม รวมทั้งสุขลักษณะโดยทั่วไป

ด้านการบริหารจัดการ พิจารณาถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ความเครียด การลาออกของเจ้าพนักงาน วิสัยทัศน์หรือประสบการณ์ของผู้บริหาร การให้โอกาสเจ้าพนักงานในการศึกษาอบรม อัตราเงินเดือน ค่าจ้างนอกเวลา

3. **การจำแนกผู้ต้องขัง**

รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการจำแนกผู้ต้องขังเองเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ และการใช้อำนาจในทางที่ผิด ขณะเดียวกันเรือนจำเอกชนก็มีสิทธิที่จะส่งตัวผู้ต้องขังบางรายที่ยากต่อการควบคุม หรือมีพฤติการณ์หลบหนี หรือไม่น่าไว้วางใจ กลับมาคุมขังในเรือนจำของรัฐได้ตลอดเวลา

4. **ค่าตอบแทน**

เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามระดับการมีส่วนร่วมในโครงการ หากเป็นเพียงการออกแบบก่อสร้างก็จะได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนและระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ สำหรับกรณีที่เอกชนเป็นผู้บริหารเรือนจำนั้นจะได้รับค่าตอบแทน 2 ประการ ได้แก่ ค่าตอบแทนคิดตามจำนวนผู้ต้องขัง (Per Diem) และค่าตอบแทนในการรับบริหารเรือนจำ (Recurrent Costs) และอาจรวมถึงเงินรางวัลพิเศษ (Bonus) ตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา

5. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

เอกชนผู้ได้ทำสัญญากับรัฐในการบริหารงานเรือนจำจะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤติมิชอบ หรือใช้อำนาจในทางที่ผิดก็สามารถดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐทุกประการ ในกรณีที่มีผู้ต้องขังหลบหนี หรือมีกรณีบกพร่องไม่ปฏิบัติตามสัญญา มาตรการในการลงโทษคือ การปรับจนกระทั่งถึงการบอกเลิกสัญญา

6. แรงงานผู้ต้องขัง

ผลงานอันเกิดจากการฝึกวิชาชีพหรือการทำงานของผู้ต้องขังถือว่าเป็นรายได้ของรัฐ เนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้ประโยชน์จากแรงงานผู้ต้องขังไปในทางที่ผิด แต่ก็มีการกำหนดมาตรฐานในด้านความปลอดภัยในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ทางด้านสุขอนามัยของผู้ต้องขัง

4.3 การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ

ในต่างประเทศได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำเป็นระยะเวลานานแล้ว ซึ่งมีความเป็นมา รูปแบบในการดำเนินการ ลักษณะการดำเนินการในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อังกฤษและแอฟริกาใต้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในปัจจุบันระบบงานราชทัณฑ์แห่งสหรัฐอเมริกานับได้ว่า มีความก้าวหน้าทั้งด้านวิชาการและแบบอย่างการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องของการราชทัณฑ์ในสหรัฐอเมริกาเป็นปรากฏการณ์อันเป็นที่ยอมรับในแง่ของทฤษฎีสังคมวิทยาที่ว่า เป็นสังคมเมืองที่มีพื้นฐานมาจากประชากรหลายเชื้อชาติ มีสถิติอาชญากรรมค่อนข้างสูงโดยเฉลี่ยแล้วได้มีผู้กระทำผิด 130 คนต่อจำนวนประชากร 100,000 คน หรือแม้แต่การจัดขนาดและความจุสำหรับควบคุมผู้กระทำผิดในเรือนจำและทัณฑสถานก็มีความแตกต่างกันมาก โดยมีความจุตั้งแต่จำนวนพันๆ คนขึ้นไป จนถึงขนาดความจุระหว่าง 10 - 30 คน การควบคุมผู้กระทำผิดอยู่ในอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ 1 คนควบคุมรับผิดชอบผู้กระทำผิด 3 คน และมีจำนวนผู้กระทำผิดในเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ทั่วทุกมลรัฐประมาณ 400,000 คน โดยเป็นผู้กระทำผิดชายร้อยละ 95 ของจำนวนผู้กระทำผิดทั้งสิ้น ส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำผิดที่มีอายุระหว่าง 15 - 30 ปี และในจำนวนนี้

ปรากฏว่า เป็นผู้กระทำผิดที่อยู่ภายใต้ระบบการรอการลงอาญาด้วยการคุมประพฤติและพักการลงโทษร้อยละ 75 ของผู้กระทำผิดทั้งสิ้น

การจัดระบบเรือนจำและทัณฑสถานตลอดจนการจัดรูปการบริหารงานราชทัณฑ์เป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับรูปแบบของการบริหารประเทศ โดยได้จัดรูปแบบการบริหารงานราชทัณฑ์ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระบบเรือนจำแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Prison System) ระบบเรือนจำระดับมลรัฐ (State Prison System) และระบบเรือนจำแห่งท้องถิ่น (The County and Municipal Prison System) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ [6]

ระบบเรือนจำแห่งรัฐบาลกลาง ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีฮูเวอร์ โดยพระราชบัญญัติรัฐสภาแห่งชาติ (An Act of Congress) เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) เป็นผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง (The Federal Bureau of Prison) เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุมขังผู้กระทำผิดกฎหมายพาณิชย์ระหว่างรัฐ (Interstate Commerce Crime) ต่อมารัฐบาลกลางได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเรือนจำรัฐบาลกลางกว้างขวางยิ่งขึ้นโดย “พระราชบัญญัติการแก้ไขผู้กระทำผิดกฎหมายของรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1965” (พ.ศ. 2508) (The Federal Prisons Rehabilitation Act of 1965) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ประสานติดต่อกับหน่วยงานเรือนจำในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการฟื้นฟูอบรมแก้ไขจิตใจผู้กระทำผิด การสงเคราะห์และบริการจัดหางานให้ผู้พ้นโทษด้วย

ระบบเรือนจำระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ได้แก่ การใช้มาตรการจำคุก หรือมาตรการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายของมลรัฐหรือท้องถิ่นนั้นๆ ในด้านการจัดระบบเรือนจำแห่งมลรัฐนั้น ส่วนมากเรือนจำที่มีขนาดใหญ่ได้กวดขันด้านความมั่นคงปลอดภัยในการควบคุม และนิยมการใช้แรงงานผู้กระทำผิดในระบบอุตสาหกรรมซึ่งมักจะตั้งอยู่ในแหล่งความเจริญ หรือที่ซึ่งมีประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น สำหรับเรือนจำขนาดเล็ก เรือนจำเปิดหรือเรือนจำระบบปกครองตนเอง เพื่อใช้แรงงานการฝึกวิชาชีพเกษตรกรรม การปลูกสวนป่า หรือทำถนนหนทาง มักจะตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่มีประชากรอยู่เบาบางและใช้มาตรการควบคุมผู้กระทำผิดในบรรยากาศที่ผ่อนคลายการควบคุมเป็นอย่างมาก

---

[6] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม 43301 หน่วยที่ 9 – 15, หน้า 488 – 491.

ทั้งนี้ การดำเนินงานของหน่วยงานราชทัณฑ์ทั้ง 3 ระดับดังกล่าวข้างต้นได้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดภายใต้การนำของสถาบันการราชทัณฑ์แห่งชาติ (Institute of Corrections) ไม่ว่าหน่วยงานกลาง หน่วยงานระดับรัฐ หรือหน่วยงานท้องถิ่นต่างก็มีความสนใจสนับสนุนการฝึกอบรมข้าราชการราชทัณฑ์อย่างกว้างขวางจริงจัง โดยถือว่าการบริหารงานราชทัณฑ์นั้นจำเป็นต้องอาศัยวิทยาการสมัยใหม่และหลักพฤติกรรมศาสตร์ประกอบการวินิจฉัยสั่งการเป็นพื้นฐาน [7]

4.3.1.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ศาลยุติธรรมมีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง ในอดีตที่ผ่านมาสิทธิของผู้ต้องขังเป็นปัญหาที่หาข้อยุติได้ยากว่า ผู้ต้องขังควรได้รับสิทธิในระหว่างถูกลงโทษจำคุกเพียงใดและการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังควรมีขอบเขตเพียงใด การพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธินักโทษตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ศาลมีนโยบายไม่เข้าไปแทรกแซงการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือเป็นที่ทราบกันว่า “Hand-off Doctrine” เหตุผลซึ่งอยู่เบื้องหลังหลักการนี้คือ เจ้าพนักงานเรือนจำควรมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการบริหารงานเรือนจำ ศาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในขอบเขตที่ตนขาดความชำนาญและการจัดการเรือนจำเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่ศาลไม่แทรกแซงการดำเนินการของเรือนจำก่อให้เกิดผลเสียหลายประการดังนี้

1. ผู้บริหารเรือนจำมีอำนาจมากเกินไปและใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการตรวจสอบ

2. การบริหารงานในเรือนจำมีปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นและเรือนจำมีสภาพเลวร้าย

3. ผู้ต้องขังเรียกร้องสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยความเป็นธรรมและมีมนุษยธรรมมากขึ้น

4. มีคดีที่ผู้ต้องขังฟ้องร้องต่อศาลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและการปฏิบัติต่อนักโทษอย่างไม่เป็นธรรมมากขึ้น [8]

---

[7] Elmer K. Nelson Jr. and Catherine H. Lovell, Developing Correctional Administrations, Research Report of Joint Commission on Correctional Manpower and Training, (Washington D.C. 1969.)

[8] ณรงค์ ใจหาญ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา, (กรุงเทพมหานคร: 2540), หน้า 40 - 41.

การที่รัฐมีนโยบายปราบปรามอาชญากรรมส่งผลให้จำนวนนักโทษในเรือนจำมีจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี ค.ศ. 1980 มีนักโทษเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 30 ทั่วประเทศ ทำให้เรือนจำรองรับนักโทษจำนวนมากเกินกว่าความจุของเรือนจำตามปกติ ความล้มเหลวของระบบงานราชทัณฑ์ที่สำคัญซึ่งยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เกิดจากการบริหารงานที่ไม่มีกฎเกณฑ์และนโยบายที่แน่นอนหรือมีกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัย ไม่สามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานได้อย่างเพียงพอ นักโทษได้นำคดีฟ้องร้องเพื่อขอความคุ้มครองต่อศาล

ในปัจจุบันศาลของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนความเห็นจากเดิมที่ถือว่านักโทษเป็น "ทาสของรัฐ" ซึ่งถูกจำกัดเสรีภาพและสิทธิส่วนบุคคลทั้งหมดยกเว้นสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับมนุษยชนเท่านั้น ศาลสหรัฐฯ ได้มีความเห็นอีกด้านหนึ่งว่า "นักโทษยังคงมีสิทธิเช่นเดียวกับพลเมืองทั่วไปทุกประการยกเว้นสิทธิที่สูญเสียไปจากการเป็นนักโทษเท่านั้น" นอกจากนี้ ศาลสหรัฐฯ (Federal Court) ส่วนใหญ่ละทิ้งหลัก "Hand-off Doctrine" และยอมรับความเห็นว่า "ในกรณีที่กฎหมายและข้อบังคับของรัฐขัดหรือแย้งกับสิทธิในรัฐธรรมนูญหรือสิทธิตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว กฎหมายและข้อบังคับนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ" โดยมีคำพิพากษาของศาลสหรัฐฯ และแนวทางปฏิบัติในเรือนจำเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังพอสรุปได้ดังนี้ [9]

สภาพของการควบคุมในเรือนจำเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำรงชีพของผู้ต้องขังโดยปรากฏว่า มีคดีที่ผู้ต้องขังฟ้องร้องต่อศาลสหรัฐฯ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการฟ้องร้องให้แก้ไขสภาพที่เลวร้ายในเรือนจำ และการคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายของรัฐ หลักประกันสิทธิและพื้นฐานของคำฟ้องเกิดจากบทเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาข้อที่ 8 [10] ซึ่งบัญญัติห้ามการลงโทษที่ทารุณโหดร้ายและผิดปกติ (Cruel and Unusual Punishment) สำหรับประเด็นที่นักโทษฟ้องเจ้าพนักงานและเรือนจำมากที่สุดได้แก่ การกระทำทารุณกรรมทางร่างกาย สภาพของห้องขังเดี่ยว การลงโทษที่ปราศจากเหตุผลที่เหมาะสม นักโทษถูกทำร้ายร่างกายจากนักโทษอื่นโดยเจ้าหน้าที่มิได้คุ้มครอง และการไม่ได้รับการรักษาพยาบาล

---

[9] มสธ.มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม 43301 หน่วยที่ 9 – 15, หน้า 499.

[10] "Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted."

ในปัจจุบันหลักประกันตามบทเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาข้อที่ 8 มีขอบเขตคลอบคลุมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังดังนี้

1) การลงโทษอาจถือได้ว่าทารุณโหดร้ายและผิดปกติถ้าการกระทำนั้นไร้มนุษยธรรมในตัวเองหรือ “กระทบกระเทือนต่อจิตสำนึก” ตามความหมายที่บัญญัติไว้

2) การลงโทษอาจถือได้ว่าทารุณโหดร้ายและผิดปกติและฝ่าฝืนบทบัญญัติได้ถ้าการลงโทษนั้นไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ถูกลงโทษ หรือนัยหนึ่งการลงโทษนั้นรุนแรงเกินกว่าความผิดที่ได้กระทำ

3) ศาลอาจเห็นว่าการใช้มาตรการลงโทษบางประการฝ่าฝืนบทเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาข้อที่ 8 ได้ ถ้าการลงโทษนั้นรุนแรงเกินความจำเป็นในการบรรลุเป้าหมายของงานราชทัณฑ์ที่ถูกต้องทำนองคลองธรรม

จากการที่ศาลพิจารณาว่าการจำคุกที่แออัด เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งบทเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาข้อที่ 8 เรื่องห้ามการลงโทษที่ผิดปกติและทารุณ (Cruel and Unusual Punishment) โดยให้ปรับปรุงเรือนจำให้ได้มาตรฐานโดยให้เพิ่มอัตราบรรจุให้เพียงพอ รัฐจึงต้องจัดหาสถานที่รองรับผู้ต้องขังเพื่อลดความแออัดภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งการบรรเทาความแออัดด้วยการสร้างเรือนจำใหม่หรือดัดแปลงเรือนจำเก่า ต้องใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้นจำนวนมาก จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการเรือนจำในสหรัฐอเมริกา

4.3.1.2 **ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา**

ลักษณะของเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกาคือ รัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญาโดยเอกชนจะเข้าไปบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชน เรือนจำเอกชนในระยะแรก ได้แก่ เรือนจำแห่งแรกของรัฐหลุยเซียน่า เรือนจำออร์เบรินในมลรัฐนิวยอร์คและทัณฑสถานชิงชิง

สำหรับเอกชนที่เข้ามารับหน้าที่ในการบริหารงานเรือนจำแทนรัฐ มักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ เช่น บริษัท Corrections Corporation of America, Wackenhut Corrections Corporation รองลงมาได้แก่ U.S. Corrections Corporations และ Pricor Corporation รวม

ตลอดไปถึงบริษัทข้ามชาติที่ได้เข้ามาดำเนินการ ได้แก่ Bechtel Corporation ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทรายใหญ่ที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนดังนี้ [11]

1. **บริษัทแวคเคนฮัท** (Wackenhut Corrections Corporation)

ก่อตั้งเมื่อปี 1954 โดยจอร์จ แวคเคนฮัท อดีตเจ้าหน้าที่ FBI จากจุดเริ่มต้นเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยขนาดเล็กของเอกชน ต่อมาพัฒนาเติบโตเป็นบริษัทรักษาความปลอดภัยที่มีสาขาทั่วโลก มีรายรับเป็นจำนวนถึง 630.3 ล้านดอลลาร์ต่อปี ในปี 1992 การดำเนินกิจการเรือนจำเป็นเพียงธุรกิจล่าสุดที่เพิ่งเพิ่มเข้ามา ส่วนธุรกิจหลักของบริษัทยังคงเป็นการรักษาความปลอดภัยและการบริการที่เกี่ยวข้องกัน เมื่อคอรัล เกเบิ้ลซึ่งเป็นบริษัทในเครือที่ตั้งอยู่ที่ฟลอริด่าเข้าดำเนินกิจการเรือนจำเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1987 โดยบริษัทได้เปิดกิจการศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีจำนวนเตียง 250 เตียง และต่อมาได้ดำเนินกิจการทัณฑสถาน 11 แห่งใน 5 รัฐ โดยมีนักโทษในความควบคุมเกือบ 5,500 คน บริษัทแวคเคนฮัทยังได้ดำเนินกิจการเรือนจำที่มีการควบคุมรักษาความปลอดภัยในระดับกลางอีก 2 แห่ง

สำหรับรายได้ในปี 1991 ของบริษัทแวคเคนฮัทมาจากธุรกิจอันหลากหลายดังนี้ งานรักษาความปลอดภัย ทำรายได้ถึงร้อยละ 43 ของยอดรายได้ทั้งหมด ธุรกิจระหว่างประเทศร้อยละ 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 [12]

---

[11] กิตติพร วานิชขจร, “แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ” (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 62 – 64.

[12] http://www.correctionscorp.com/aboutcca.html

CCA ได้อาศัยความชำนาญของ Doctor R Crants ผู้เป็นนักการเงินและนายธนาคารของแนชวิลล์ (Nashville) ประกอบกับความชำนาญในการติดต่อทางการเมืองของ Tom Beasley ซึ่งเป็นอดีตประธานพรรครีพับลิกันของเทนเนสซี่ และยังเป็นผู้เริ่มก่อตั้งบริษัท CCA ทำให้ CCA ประสบความสำเร็จในการได้เข้าทำสัญญา สำหรับงานใหญ่ครั้งแรกคือ การดำเนินการในศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฮูสตัน (Houston) และลาเรโด (Laredo) และได้ดำเนินกิจการไร่เกษตรกรรมของเรือนจำแฮมิลตัน ในรัฐเทนเนสซี่ ต่อมาในช่วงเวลาเพียง 9 ปี CCA ได้เติบโตอย่างมั่นคงขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นผู้นำในธุรกิจด้านนี้มีทัณฑสถานถึง 21 แห่ง มีนักโทษที่อยู่ในความควบคุมมากกว่า 6,000 คนใน 6 รัฐของอังกฤษ และในออสเตรเลีย โดย CCA มีรายได้จากธุรกิจเรือนจำเพียงอย่างเดียว

CCA มีความชำนาญในการออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารเรือนจำ ศูนย์กักกัน ให้บริหารขนส่งนักโทษโดยให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ให้บริการที่หลากหลายในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมการศึกษา ทักษะที่สำคัญในการทำงานต่างๆ การรักพยาบาลทั้งด้านยารักษาโรค ทันตกรรม การอนามัย อาหาร การบำบัดต่างๆ รวมทั้งเป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 5 ของระบบราชทัณฑ์ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรองจากรัฐบาลกลาง และรัฐอีก 3 รัฐ CCA เป็นผู้ริเริ่มธุรกิจเรือนจำมีความจุนักโทษได้ประมาณ 69,000 คนใน 63 เรือนจำ ซึ่งเป็นเจ้าของเอง 38 แห่ง บริหารตามสัญญาใน 19 รัฐ และใน District of Columbia ด้วย

นอกจากนี้ บริษัทยังบริหารจัดการควบคุมนักโทษมากกว่า 62,000 คน ซึ่งมีทั้งนักโทษชาย นักโทษหญิง รวมทั้งเยาวชนด้วย ในเรือนจำหรือทัณฑสถานทุกระดับความมั่นคง เป็นผู้นำในธุรกิจเรือนจำบริหารเรือนจำมากกว่าร้อยละ 50 ของเรือนจำที่บริหารโดยเอกชนในสหรัฐอเมริกา เข้าระดมตลาดหุ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยใช้ชื่อในตลาดดังกล่าวว่า “CXW“ CCA ได้รับการต่อสัญญาอีกครั้งในอัตราสูงถึงร้อยละ 95 [13]

[13] http://www.correctionscorp.com/aboutcca.html

สำหรับบริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนมีความจุนักโทษตามสัญญาและส่วนแบ่งตลาดดังนี้ [14]

บริษัทเอกชน	ความจุนักโทษตามสัญญา	ส่วนแบ่งตลาด
Corrections Corporation of America	68,256	55.6%
Wackenhut Corrections Corporation	26,704	21.7%
Management & Training Corporation	9,177	7.5%
Cornell Correction, Inc.	7,138	5.8%
Correctional Services Corporation	6,517	5.3%
CiviGenics, Inc.	2,791	2.3%
Maranatha Production Company	500	0.4%
The Bobby Rose Group	464	0.4%
Alternative Program, Inc.	340	0.3%
Avalon Correctional Services, Inc.	350	0.3%
The GRW Corporation	362	0.3%
Correctional Systems, Inc.	272	0.2%
Total	**122,871**	**100%**

ตารางที่ 10 แสดงความจุของนักโทษตามสัญญาและส่วนแบ่งตลาดในสหรัฐอเมริกา

นอกจากการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำแล้ว ในสหรัฐอเมริกายังได้กำหนดหลักการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดว่า ควรจะได้มีการกระตุ้นให้สังคมส่วนรวมได้ตระหนักถึงหน้าที่รับผิดชอบในภาวะแห่งอาชญากรรมด้วย หลักการนี้มีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 มาแล้ว [15] ซึ่งนับเป็นก้าวใหม่ของวิชาทัณฑวิทยา และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การพยายามที่จะนำมวลชนมาช่วยในด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากขึ้น ผู้ต้องโทษได้รับการดูแลแก้ไขในเชิงสังคม

---

[14] Stephen McFarland. Prisons, Privatization, And Public Values , 2002, pp. 2 –3.

[15] สุวิทย์ นิ่มน้อย และคณะ, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 81 – 82.สาสสสาส

สงเคราะห์มากกว่าในเชิงทัณฑวิทยาโดยแท้ เพื่อสนับสนุนการกลับตัวของผู้ต้องโทษในทางที่ดี คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใหม่ [16]

สำหรับปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานเรือนจำเอกชนก็คือ ปัญหาที่เกิดจากการร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุม สัญญาที่เสียเปรียบไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ หรือภาคเอกชน ปัญหาความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ไม่ถึงคาดหมายในอนาคต ปัญหาของการตรวจสอบของภาครัฐที่บางครั้งไม่ได้กำหนดในสัญญา ก่อให้เกิดการละเมิดสัญญา หรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาในบางเรื่องของเรือนจำเอกชน เช่น การถ่ายโอนนักโทษระหว่างรัฐ การปฏิบัติงานเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือเหตุสุดวิสัย

4.3.2 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย

แนวคิดในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลียเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1993 โดยเริ่มจากรัฐบาลของมลรัฐวิกตอเรีย ซึ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การบริหารงานของพรรคเสรีนิยมได้มีการเสนอขอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เอกชนมีอำนาจเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำที่รัฐเคยดำเนินการได้

4.3.2.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียได้ให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนรัฐในหลายมลรัฐ โดยรัฐที่มีการดำเนินการแห่งแรกคือ รัฐควีนส์แลนด์ โดยให้จัดตั้งเรือนจำ Borallon Correctional Centre ขึ้นเป็นแห่งแรก เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลแห่งมลรัฐควีนส์แลนด์และประเทศออสเตรเลียจัดให้มีโครงการนี้ขึ้นสรุปได้ดังนี้ [17]

1. เพื่อเป็นการศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบางอย่างแทนรัฐ ซึ่งในสาขาอื่นๆ ได้มีการดำเนินมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เช่น งานโรงพยาบาล งานด้านการศึกษา งานรักษาความปลอดภัย แต่สำหรับงานควบคุมและแก้ไข

---

[16] Hassim M. Solomon, Community Corrections. Boston : Holbrook Press, 1975, pp. 287 – 288.

[17] วิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์, เรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย. วารสารราชทัณฑ์ 40, 4(2535), : 28.

ผู้กระทำผิดนั้นโดยหลักแล้วเป็นกิจการที่ต้องดำเนินการโดยรัฐ โครงการนี้จึงถือว่าเป็นการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนประกอบการพิจารณาด้วย

2. เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารกิจการเรือนจำ ซึ่งนับวันจะสูงขึ้นและเป็นงานที่ไม่มีผลกำไร ฉะนั้น ภายใต้ผลลัพธ์อันเดียวกันและวงเงินเท่ากัน ควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารกิจการเพื่อเปรียบเทียบกับการดำเนินกิจการโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านค่าใช้จ่ายที่ถูกกว่ารัฐดำเนินการเอง

3. เป็นการหาแนวทางใหม่ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เนื่องจากที่ผ่านมาประชาชนเกิดความรู้สึกว่าการแก้ไขผู้ต้องขังโดยรัฐไม่ประสบความสำเร็จ ผู้กระทำผิดที่ผ่านเรือนจำแล้วมีแนวโน้มจะกระทำผิดในลักษณะที่รุนแรงขึ้น จึงเชื่อว่าการดำเนินการโดยภาคเอกชนอาจเป็นทางเลือกใหม่ในการแก้ไขผู้กระทำผิด

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีเรือนจำเอกชนมากที่สุด และมลรัฐวิคตอเรียเป็นรัฐหนึ่งของประเทศออสเตรเลียที่มีเรือนจำเอกชนถึง 3 แห่งได้แก่

1. Fulham Correctional Center สร้างและบริหารงานโดยบริษัท Australasian Correctional Management (ACM)

2. Port Phillip Prison สร้างและบริหารงานโดยบริษัท Group 4 Correction Service

3. Metropolitan Women's Correctional Center สร้างและบริหารงานโดยบริษัท Corrections Corporation of AUS นอกจากการบริหารงานเรือนจำแล้ว บริษัทนี้ยังรับถ่ายโอนงานด้านการขนส่งผู้ต้องขังระหว่างเรือนจำกับศาล และระหว่างเรือนจำกับเรือนจำ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในศาลด้วยการถ่ายโอนงานของเรือนจำให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนในมลรัฐวิคตอเรียเริ่มมีนโยบายมาตั้งแต่ ค.ศ. 1993 โดยมีการเสนอให้แก้กฎหมายเพื่อให้เอกชนมีอำนาจเข้ามาบริหารงานของเรือนจำได้

4.3.2.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลมลรัฐวิคตอเรียได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชน ซึ่งมีลักษณะของสัญญาดังนี้

1. สัญญาก่อสร้างเรือนจำ ก่อสร้างในที่ดินของรัฐ เอกชนเป็นผู้ลงทุนในสิ่งก่อสร้างเรือนจำทั้งหมด แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าสิ่งก่อสร้างให้แก่เอกชน โดยแบ่งเป็นงวดๆ ตามแต่จะตกลง จนกว่าจะชำระค่าสิ่งก่อสร้างทั้งหมด ต่อไปสิ่งก่อสร้างเรือนจำก็จะตกเป็นสมบัติของรัฐ

2. สัญญาจ้างบริหารงานเรือนจำ รัฐจะทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนในการบริหารงานเรือนจำ โดยทำสัญญาครั้งแรก 5 ปี หลังจากนั้น รัฐจะเข้ามาประเมินผลการดำเนินงานว่ามีการบริหารงานได้มาตรฐานตามที่กำหนด และเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างหรือไม่ หากบริษัทเอกชนสามารถดำเนินการไปได้ครบถ้วน รัฐก็จะต่อสัญญาให้ครั้งละ 3 ปี หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐาน และเงื่อนไขสัญญา รัฐก็จะยกเลิกสัญญา หรือไม่ต่อสัญญาให้ และให้รัฐบาลมาดำเนินการเอง

3. สัญญาให้รางวัลในการบริหารงาน คือ สัญญาที่กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากเอกชนสามารถบริหารกิจการเรือนจำได้มาตรฐานสมบูรณ์แบบ รัฐก็จะจ่ายเงินรางวัล (Bonus) ให้อีกต่างหากจากสัญญาจ้างบริหารเรือนจำ ซึ่งเงินรางวัลนั้นจะเป็นผลตอบแทนที่ทำกำไรให้กับเอกชน

สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ บริษัทเอกชนจะทดรองจ่ายเงินค่าก่อสร้างเรือนจำก่อนในที่ดินของรัฐและรัฐจะจ่ายเงินให้เอกชนดังนี้

1. ค่าก่อสร้าง จ่ายเป็นงวด โดยจ่ายทุก 3 เดือนตามสัญญาที่ตกลงกันไว้

2. ค่าบริการด้านต่างๆ แก่ผู้ต้องขัง โดยจ่ายทุกเดือน

3. ค่ารักษาพยาบาลผู้ต้องขัง โดยจ่ายทุกเดือน

4. โบนัส ซึ่งจ่ายทุก 1 ปี โดยจ่ายตามผลการประเมินตามตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้ หากการดำเนินงานมีมาตรฐานดี บริษัทเอกชนก็จะได้รับโบนัสในอัตราที่สูง

จากผลการดำเนินงานในด้านงบประมาณของรัฐบาลพบว่า การให้เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำทำให้ประหยัดงบประมาณของรัฐในอัตราร้อยละ 10 - 20

สำหรับการคัดเลือกบริษัทเอกชน รัฐบาลแห่งรัฐควีนส์แลนด์ได้ออกประกาศเชิญชวนให้บริษัทเอกชนที่สนใจจะเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำ Borallon ที่ได้สร้างขึ้นมาใหม่และได้คัดเลือกบริษัท Correctional Cooperation of Australia ให้เป็นผู้เข้าบริหารกิจการภายใต้เงื่อนไขและสัญญาที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด โดยบริษัทจะต้องบริหารงานเรือนจำให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและมาตรฐานเช่นเดียวกับเรือนจำอื่นๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายกำหนดให้ CCA อำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการตรวจสอบที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทได้ทุกเมื่อ สำหรับมาตรการกรณีบริษัทปฏิบัติผิดเงื่อนไขตามสัญญาได้ เช่น กรณีผู้ต้องขังหลบหนีคือการปรับในวงเงินที่กำหนดและจะไม่พิจารณาต่อสัญญาให้ รวมทั้งบริษัทมีหน้าที่ที่ต้องทำนุบำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้ดีดังเดิมเมื่อหมดสัญญาด้วย

การก่อสร้างเรือนจำและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ทั้งหมดและสมบูรณ์พร้อมรับการคุมขังผู้ต้องขังรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างทั้งหมด ส่วนการทำนุบำรุงอาคารสถานที่เป็นหน้าที่ของ CCA ยกเว้นกรณีที่ต้องซ่อมหรือปรับปรุงขนาดใหญ่และได้ระบุไว้ในสัญญาจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลผู้ดำเนินการ

สำหรับเรือนจำ Borallon เป็นเรือนจำในระดับความมั่นคงสูงสุดเฉพาะในส่วนของกำแพงและการป้องกันการหลบหนี ส่วนอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกภายใน เช่น อาคาร โรงเรือนต่างๆ อยู่ในระดับความมั่นคงปานกลาง สำหรับผู้ต้องขังทางกรมราชทัณฑ์แห่งมลรัฐควีนส์แลนด์เป็นผู้ดำเนินการส่งผู้ต้องขังให้ไปอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชน และ CCA มีสิทธิจะส่งผู้ต้องขังที่ไม่น่าไว้วางใจกลับคืนได้

การใช้แรงงานผู้ต้องขัง CCA สามารถใช้แรงงานผู้ต้องขังในด้านที่เกี่ยวกับงานสุขาภิบาลและบำรุงสถานที่เท่านั้น ส่วนผลที่ได้รับจากการฝึกวิชาชีพให้ตกเป็นของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ CCA แสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานผู้ต้องขังเพียงด้านเดียว และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมตามที่ตนสนใจ

ในส่วนของ CCA จะได้ผลกำไรจากการบริหารกิจการของตนตามจำนวนที่ยื่นประกวดราคาได้ต่อทางการ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดราคากลางในการบริหารกิจการเรือนจำในระยะเวลา 1 ปี ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายทุกประเภท ตั้งแต่เงินเดือน สวัสดิการเจ้าหน้าที่ ค่าอาหารผู้ต้องขัง ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าใช้จ่ายในด้านการเรียนการสอน และการฝึกวิชาชีพ จากนั้นคัดเลือกจากบริษัทที่มีความน่าเชื่อถือและเสนอราคาที่พอจะรับได้ สำหรับกรณีของ CCA ชนะการประกวดราคาในวงเงินปีละ 8,200,000 เหรียญออสเตรเลีย ผลกำไรของ CCA มาจากการพยายามหาทางลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของตน แต่ต้องไม่ใช้การปรับลด มาตรฐานความเป็นอยู่หรือสวัสดิการผู้ต้องขัง โดยจะมีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญาทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานเป็นระยะ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงอีกด้วย

เรือนจำ Borallon ได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2533 ใช้ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างเป็นเงิน 22 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (ประมาณ 440 ล้านบาท) ตั้งอยู่ห่างจากเมืองบรีสเบนไปทางตะวันตกประมาณ 60 กิโลเมตร มีพื้นที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 900 ไร่ โดยกำหนดพื้นที่บริเวณเรือนจำไว้ตรงกลางและล้อมรอบด้วยแนวปลอดภัยซึ่งเป็นสวนป่า เพื่อไม่ให้ชุมชนรุกล้ำเข้ามา มีขนาดความจุผู้ต้องขัง 244 คน

เรือนจำแห่งนี้มีอาคารสถานที่เข้มแข็ง กำแพง ประตู สร้างในระดับความมั่นคงสูงสุด มีการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องมือป้องกันการหลบหนีที่ทันสมัย เช่น โทรทัศน์วงจรปิด อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ระบบสัญญาณเตือนภัย กำแพงไม่ใช้คอนกรีตแต่ใช้รั้วตาข่ายสองชั้นและมีท่อเหล็กกลมขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 1 เมตร ตั้งไว้เหนือรั้วตาข่ายเพื่อป้องกันผู้ต้องขังปีนหลบหนี

การบริหารงานเรือนจำเอกชนของออสเตรเลียส่วนใหญ่ดำเนินการโดย CCA ซึ่งมีปรัชญาในการทำงานคือ “การให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังอย่างเต็มที่ ที่จะรับปรึกษา ฝึกอาชีพ ด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกทันสมัยและในบรรยากาศที่เป็นมิตรกับผู้ต้องขัง” ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ CCA จะต้องถูกฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานเป็นเวลา 5 สัปดาห์ตามหัวข้อที่ทางการกำหนด เช่น การควบคุมผู้ต้องขัง การแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของ CCA ก็คือ อดีตเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่เคยทำงานกับเรือนจำของรัฐมาก่อน

การบริหารกิจการของเรือนจำต้องเป็นไปตามสัญญาและมาตรฐานที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นด้านปัจจัย 4 ซึ่งประกอบด้วยเครื่องนุ่งห่ม อาหาร ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย การจัดการเรียนการสอน การฝึกวิชาชีพ โดยต้องเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถตรวจสอบกิจการได้ตลอดเวลา

ปัญหาของการให้เอกชนบริหารงานเรือนจำในประเทศออสเตรเลียคือ ความขัดแย้งของวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงาน เอกชนบริหารงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งผลกำไรเป็นหลัก ในขณะที่รัฐมีวัตถุประสงค์ในการปราบปรามอาชญากรรมและป้องกันสังคม นอกจากนี้อัตราของผู้กระทำผิดซ้ำที่มีจำนวนสูงมากถึงร้อยละ 78 ซึ่งอาจเป็นการสะท้อนถึงความล้มเหลวในการแก้ไขผู้ต้องขังของเรือนจำ

4.3.3 การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำในหลายระดับ ซึ่งมีมาตรการกำกับดูแลการดำเนินงานเรือนจำในหลายแนวทาง เพื่อรักษามาตรฐานของเรือนจำ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังและความปลอดภัยของสังคม

4.3.3.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในสหราชอาณาจักร

เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำในสหราชอาณาจักรในยุค 1990 แนวความคิดในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนขึ้นในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นจากปริมาณคดีอาชญากรรมเกิดขึ้นอย่างมากทั้งในส่วนของ England, Wales และ Scotland ถึงแม้ว่ากระบวนการยุติธรรมของประเทศอังกฤษจะได้พยายามใช้มาตรการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุก เช่น การคุมประพฤติ (Probation) หรือการทำงานบริการสาธารณะเพื่อบรรเทาปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำแล้วก็ตาม

นอกจากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำทั้งใน England และ Wales ซึ่งยังไม่สามารถหามาตรการแก้ไขได้แล้ว ปัญหาที่ตามมาอีกของประเทศอังกฤษก็คือ ปัญหาเรือนจำเก่า มีอายุการใช้งานมานานมากและมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ไม่เหมาะในการคุมขังผู้ต้องขังทั้งในด้านสุขอนามัยและความมั่นคงแข็งแรง จึงเกิดความจำเป็นที่ฝ่ายรัฐบาลจะต้องหาเรือนจำใหม่มารองรับ รัฐบาลอังกฤษได้พบกับปัญหาเฉพาะอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ค่าก่อสร้างเรือนจำใหม่ที่สูงมากและรายจ่ายในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังซึ่งทวีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลอังกฤษเกิดความจำเป็นที่จะต้องแปรรูปเรือนจำเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

4.3.3.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในสหราชอาณาจักร

บริษัทที่ดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ได้แก่ Wackenhut Corrections Corporations Premier Prison Services Ltd. (PPS) เป็นบริษัทที่ได้ทำสัญญามากที่สุดในสหราชอาณาจักร ในปัจจุบันมีเรือนจำที่บริหารโดยเอกชน 5 แห่ง มีเรือนจำที่เอกชนหาทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารด้วยรวม 6 แห่ง ซึ่งรวมทั้งผู้ต้องขัง เยาวชน ใน England Wales และ Scotland รวมมีเรือนจำเอกชนทั้งสิ้น 11 แห่ง [18] ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. HMP Altcourse [19] บริหารโดย GSL เป็นเรือนจำแห่งแรกที่เอกชนหาทุน ออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารในสหราชอาณาจักร เมื่อปี ค.ศ.1995 ได้ดำเนินการโดยความร่วมมือในการก่อสร้างของ GSL และ Tarmac เปิดรับนักโทษเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 1997 โดยจ้างทีมงานที่มีคุณภาพกว่า 400 คน โดยรับนักโทษจากศาลต่างที่อยู่ใน Merseyside Cheshire รับเยาวชน นักโทษชายที่ศาลมีคำสั่งให้คุมขังไว้ ขณะนี้มีผู้ต้องขังในความรับผิดชอบ 900 คน จากการตรวจสอบ กำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำแห่งนี้พบว่า ให้บริการที่ดี ปลอดภัย มีสภาพแวดล้อมที่สามารถรักษาความมั่นคงภายในเรือนจำได้ดี เช่น ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าพนักงาน การใช้สารเสพติด การมีคณะทำงานหลายวิชาชีพร่วมแก้ไขปัญหา การให้การศึกษา คุณภาพทางสุขอนามัย

2. HMP Ashfield [20] บริหารโดย Premier Custodial Group Ltd เป็นศูนย์ควบคุมเยาวชน ตั้งอยู่ที่ Gloucestershire รองรับเยาวชนชาย 360 คน ซึ่งมีอายุระหว่าง 15 ปี ถึง 18 ปี ทั้งที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีและที่ศาลพิพากษาแล้ว ส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของ HMP Ashfield ประมาณ. 4 เดือน ซึ่งระหว่างนี้จะมีโปรแกรม กิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นให้เยาวชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นคง ปรับตัวให้เข้ากับสังคมต่อไปในอนาคตได้ภายหลังจากที่ได้รับการปล่อย และไม่กลับไปทำผิดกฎหมายอีก

---

[18] http://www.hmprisonservice.gov.uk/prisoninformation/privateprison/

[19] http://www.hmpaltcourse.co.uk/

[20] http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/juvenilecustody/ashfield/index.asp

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 [21] 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 [22] 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) ในเมืองใกล้คียงที่ผู้พ้นโทษสามารถอาศัยอยู่ได้เพื่อปรับตัวหลังจากการพ้นโทษ

---

[21] http://www.kalyxservices.com/hmp_bronzefield.htm

[22] http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/doncaster/index.asp

5. HMP Dovegate [23] บริหารโดย Premier Prison Services Ltd เปิดดำเนินการเมื่อ ค.ศ. 2001 ให้ความดูแลนักโทษชายกว่า 800 คน ซึ่งมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป จนถึงตลอดชีวิต ภายใต้สัญญากับ National Offender Management โดยให้การศึกษา ทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัย งานเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติดและแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง มีห้องขังแยกเดี่ยวเป็นพิเศษจำนวน 200 ห้อง สำหรับผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำและร้ายแรง เป็นเรือนจำเพียงแห่งเดียวที่สร้างโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ มีการจัดกลุ่มบำบัด เพื่อลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำและความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอีก

6. HMP/YOI Forest Bank [24] บริหารโดย United Kingdom Detention Services (UKDS) ที่ Greater Manchester โดยสัญญาออกแบบ สร้าง ลงทุน และบริหารเรือนจำในระยะเวลา 25 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 และเปิดดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 คุมขังนักโทษชายทั้งผู้ใหญ่และเยาวชนรวม 1,040 คน ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย ให้คำปรึกษา การให้การศึกษา การรักษาพยาบาล การทำงาน รวมทั้งกีฬา กิจกรรมสันทนาการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินงานคือ การลดความเป็นไปได้ของการกระทำความผิดซ้ำ และส่งเสริมให้ผู้พ้นโทษมีงานทำ

7. HMP Lowdham Grange [25] บริหารโดย Premier Custodial Group Ltd ตั้งอยู่ที่ Nottinghamshire รับผิดชอบผู้ต้องขังชายกว่า 500 คน ภายใต้สัญญากับ National Offender Management Service คุมขังผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป เปิดให้บริการเมื่อ ค.ศ. 1998 เพื่อให้การศึกษาทักษะที่สำคัญในการประกอบอาชีพ การอนามัย เทคโนโลยี การทำงานอุตสาหกรรม การให้คำปรึกษาด้านยาเสพติดและแอลกอฮอล์ พฤติกรรมรุนแรง เรือนจำแห่งนี้เป็นเรือนจำที่ได้รับรางวัล 4 ดาวสำหรับผลการดำเนินงานจาก HM Prison Service ขณะนี้อยู่ระหว่างการขยายการให้บริการพิเศษสำหรับผู้ต้องขังอีก 120 คนภายในเดือนเมษายน ค.ศ. 2007

---

[23] http://www.serco.com/markets/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/dovegate/index.asp

[24] http://www.kalyxservices.com/forest_bank.htm

[25] http://www.serco.com/homeaffairs/offendermanagement/adultcustody/lowdham/index.asp

8. HMP/YOI Parc [26] บริหารโดย G4S Justice Services เป็นเรือนจำที่รองรับผู้ต้องขัง 1,036 คน เปิดเมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยการลงทุนของเอกชน ในปี ค.ศ. 2005 โปรแกรมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดซึ่งได้รับคะแนนเต็ม 100 เป็นเรือนจำแห่งเดียวในสหราชอาณาจักรที่ได้รับคะแนนสูงสุดเช่นนี้ หนึ่งในสามของผู้ต้องขังสามารถเลิกยาเสพติดได้ภายหลังเข้ารับการบำบัด มีการติดตามทดสอบผู้ต้องขังทุกเดือน นอกจากนี้ ยังได้รับรางวัลจากการจัดการศึกษา การพัฒนาทักษะพื้นฐานสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดร้อยละ 10 ผู้พ้นโทษสามารถหางานทำได้สูงกว่าร้อยละ 25

9. HMP Peterborough [27] บริหารโดย 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 เริ่มเปิดดำเนินการเมื่อ 28 มีนาคม 2005 หลังจากใช้เวลาก่อสร้าง 25 เดือน และรองรับนักโทษเต็มความจุเมื่อสิงหาคม ค.ศ. 2005 เรือนจำแห่งนี้ดำเนินงานด้วยความปลอดภัย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือผู้ต้องขังให้สามารถเลิกยาเสพติด มีสุขภาพที่ดีขึ้น พัฒนาทักษะการทำงาน การศึกษา ปรับทัศนคติของตนเอง บำบัดความป่วยทางจิต เพื่อเป็นการปกป้องสังคมและช่วยผู้ต้องขังให้หลีกเลี่ยงการกระทำความผิดภายหลังปลดปล่อย

10. HMP Rye Hill [28] บริหารโดย GSL ตั้งอยู่ที่ Willougby เป็นเรือนจำที่เอกชนลงทุน เริ่มก่อสร้างเมื่อเมษายน ค.ศ. 1999 และเปิดดำเนินการในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 รองรับผู้ต้องขัง 660 คน สำหรับผู้ต้องขังที่ที่ศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป

11. HMP Wolds [29] บริหารโดย GSL ในปี ค.ศ. 1991 GSL ได้รับรางวัลชนะเลิศเรือนจำที่บริหารโดยเอกชนในยุโรป เปิดบริการเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 สัญญาแรกเริ่ม

---

[26] http://www.g4s.com/uk/uk-justice/uk-justice-adult_custody/uk-justice-parc.htm

[27] http://www.kalyxservices.com/hmp_peterborough.htm

[28] http://www.hmpryehill.co.uk/

บริหารในระยะเวลา 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 ด้านด้วยกันคือ การออกแบบ (Design) การก่อสร้าง (Construct) การจัดการ (Manage) และการเงิน (Finance) ต่อมารูปแบบหลักของการให้ภาคเอกชนรายอื่นๆ เข้ามาลงทุนในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจะยึดเอารูปแบบของ Private Finance Initiative เป็นหลัก และเรียกชื่อย่อว่า ระบบ DCMF Prison สำหรับเงื่อนไขของสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชนมีดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ 25 ปี หลังจากครบระยะเวลาแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาให้มีการต่ออายุสัญญา ซึ่งอาจจะเป็นเอกชนรายเดิมหรือเอกชนรายใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและดุลพินิจของรัฐบาล

2. เงื่อนไขในการดำเนินกิจการของเรือนจำเอกชน รัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้กำหนด

3. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ขัดต่อคำพิพากษาของศาลและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐบาล

4. ในการประเมินผลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน รัฐบาลจะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นที่พึงพอใจของรัฐบาล รัฐบาลก็อาจเพิกถอนสัญญาและให้เอกชนรายใหม่เข้าดำเนินการแทนได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดอายุสัญญาก็ตาม

เมื่อพิจารณาในแง่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศอังกฤษ รัฐบาลไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้เอกชนผู้ประกอบการในเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รวมตลอดถึงต้นทุนในด้านการปรับปรุงกิจการเรือนจำของภาคเอกชนจึงทำให้ไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องขังจะได้รับการดูแลอย่างมีมาตรฐานและเหมาะสม เพราะเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินธุรกิจของเอกชนว่าต้องใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด

---

[29] http://www.hmpwolds.co.uk/

ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนมีหลายแนวทาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเรือนจำสามารถดำเนินการด้วยความปลอดภัย มั่นคง ทั้งต่อผู้ต้องขังและผู้ที่เกี่ยวข้อง [30]

1. **คณะกรรมการตรวจสอบอิสระ** (Independent Monitoring Board)

คณะกรรมการตรวจสอบอิสระนี้เคยใช้ชื่อ คณะกรรมการเยี่ยมเยียน (Board of Visitors) แต่เปลี่ยนชื่อเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของคณะกรรมการและป้องกันความเข้าใจผิดกับการเยี่ยมผู้ต้องขังตามปกติ

ใน England และ Wales ต่างมีคณะกรรมการอิสระของตนเอง มีผู้แทนจากชุมชนที่ถูกแต่งตั้ง the Home Secretary เพื่อตรวจสอบสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังตามที่กำหนดไว้ในสัญญา บุคคลต่างๆ ไม่ถูกจำกัดในการเข้าไปยังเรือนจำเอกชน เว้นแต่จะเป็นเรื่องของการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยส่วนบุคคล

คณะกรรมการจะพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของนักโทษ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารงาน รัฐบาล ผู้บริหารในเขตพื้นที่ หรือแม้แต่รัฐมนตรี หากมีเหตุร้ายแรงเกิดขึ้นจะเชิญคณะกรรมการไปสังเกตการณ์การแก้ไขปัญหาดังกล่าว

2. **ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านเรือนจำและคุมประพฤติ** (Prisons and Probation Ombudsman (PPO))

ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกแต่งตั้งโดย Home Secretary และมีความเป็นอิสระเพื่อรับข้อร้องเรียนจากผู้ต้องขัง ในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลจากเรือนจำ ทั้งด้านเอกสาร ประสานขอข้อมูลและข้อมูลการให้บริการขององค์กรอื่นๆ เช่น ตำรวจ บันทึกทางการแพทย์ ซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องขังก่อนที่จะถูกเปิดเผย

---

[30] http://www.hmprisonservice.gov.uk/prisoninformation/howprisonsareregulated/

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

4.3.4 เรือนจำเอกชนในประเทศแอฟริกาใต้

ในประเทศแอฟริกาใต้ถือเป็นตลาดแห่งใหม่ที่สำคัญของบริษัทผู้ประกอบการเอกชนในธุรกิจเรือนจำ เนื่องจากอัตราการขยายตัวที่ลดลงของตลาดในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ประกอบกับประเทศแอฟริกาใต้ประสบปัญหาการเพิ่มขึ้นของผู้ต้องขังจนเกินอัตราความจุของเรือนจำ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาเช่นเดียวกับประเทศอื่น

4.3.4.1 ความเป็นมาและสาเหตุที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำในประเทศแอฟริกาใต้

ในปี 2001 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าตรวจสอบการดำเนินการในเรือนจำ ซึ่งพบปัญหาที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการเรือนจำที่มีผู้ต้องขังเกินกว่าอัตราความจุของเรือนจำ ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในด้านมนุษยธรรมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยมีผู้ต้องขังจำนวน 179,500 คน ในเรือนจำ 238 แห่ง ซึ่งมีอัตราความสามารถในการจุนักโทษในระดับปกติเพียง 105,000 คน อัตราที่รองรับนักโทษอยู่สูงกว่าระดับมาตรฐานถึงร้อยละ 68

นอกจากนี้ ระบบเรือนจำในแอฟริกาใต้ประสบปัญหาหลายด้วยข้อจำกัดหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนทรัพยากรเพื่อใช้ในการเพิ่มการบริการในกิจการเรือนจำ ทางกรมราชทัณฑ์ก็ประสบปัญหาสำคัญคือ การขาดแคลนอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่เพียงพอ วิกฤติเกี่ยวกับการติดเชื้อ HIV วัณโรคและโรคต่างๆ ของนักโทษ รวมทั้งการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatisation) ซึ่งรวมถึงกิจการเรือนจำ ตามการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งรวมทั้งทรัพย์สินของรัฐและการบริการ ที่ถูกกำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund (IMF)) และธนาคารโลก (World Bank) ผลจากข้อตกลงทางการค้าและศุลกากร (The General Agreement on Tariffs and Trade (GATS)) และการบริหารจัดการกระบวนยุติธรรม

ของรัฐ จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้กรมราชทัณฑ์เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ

4.3.4.2 ลักษณะของเรือนจำเอกชนในประเทศแอฟริกาใต้

ในแอฟริกาใต้พบว่าผู้ประกอบการกิจการเรือนจำเอกชนกระตือรือร้นที่จะได้ขยายกิจการของตนเข้าไปประกอบการไปสู่ประเทศในแอฟริกา เนื่องจากเป็นช่องทางของตลาดแห่งใหม่ที่จะรองรับการขยายกิจการได้ ซึ่งมีผู้ประกอบกิจการเรือนจำเอกชนได้แก่

1. Wackenhut Correction Corporation
2. Group 4 Falch
3. Securicor ซึ่งอยู่ระหว่างเจรจาต่อรองเพื่อดำเนินการในเคนยาและ Sodexho

สำหรับรูปแบบของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศแอฟริกาใต้ได้ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำทั้งระบบ โดยกำหนดเป็นสัญญาให้เอกชนออกแบบ (Design) ลงทุน (Finance) สร้าง (Construct) และบริหารจัดการเรือนจำ (Manage) ซึ่งมีเรือนจำเอกชน 2 แห่งได้แก่

1. เรือนจำที่ Bloemfontein เป็นเรือนจำเอกชนแห่งแรกในแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงสูง เปิดดำเนินการเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 และเปิดให้บริการอย่างเต็มรูปแบบเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 โดยการดำเนินงานของ Group 4 Falch ควบคุมนักโทษประมาณ 3,000 คน

2. เรือนจำที่ Louis Trichardt เป็นเรือนจำระดับความมั่นคงสูง เปิดดำเนินการเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 โดยการดำเนินงานของ Wackenhut Correction Corporation ควบคุมนักโทษประมาณ 3,000 คน

โดยโปรแกรมสำหรับผู้ต้องขังมีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศอังกฤษ การดำเนินงานของเอกชนอยู่ภายใต้การตรวจสอบของรัฐ โดยเอกชนใช้การบริหารจัดการอย่างมืออาชีพเพื่อให้บริการที่ทันสมัย นอกจากนี้ เรือนจำเอกชนไม่ได้ถูกจำกัดให้ต้องดำเนินงานภายใต้กฎระเบียบของภาครัฐเท่านั้น ยังต้องแสวงหามาตรการอันเป็นทางเลือกของการราชทัณฑ์ในชุมชนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ

จากการตรวจสอบของรัฐบาลพบว่า เรือนจำเอกชนสามารถให้บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกได้อย่างมีคุณภาพกว่าภาครัฐ และมีระดับการให้บริการที่ดีกว่า สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่อนักโทษต่อวันเมื่อเปรียบเทียบกับเรือนจำที่รัฐดำเนินงานแล้วมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในอัตราที่สูง

นอกจากนี้ ข้อกำหนดในสัญญาค่อนข้างเคร่งครัด โดยบริษัทเอกชนต้องส่งรายได้กว่า Rand 3 ล้านล้าน ตลอดระยะเวลาของสัญญาที่กำหนดไว้นานถึง 25 ปี และมีข้อกำหนดหลายข้อเพื่อสร้างความมั่นใจแก่รัฐว่าจะได้รับบริการที่ดีที่สุด

ในปี ค.ศ. 2001 นักโทษหลายร้อยคนประท้วงถึงการถูกใช้แรงงานในการก่อสร้างเรือนจำที่ Louis Trichardt เนื่องจากได้รับค่าจ้างที่น้อยมาก เนื่องด้วยต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน และค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นของนักโทษ ส่งผลกระทบต่อกิจการเรือนจำของรัฐที่เหลือ กล่าวคือ งานหรือกิจกรรมของเรือนจำรัฐถูกระงับไว้ก่อน เนื่องจากต้องจัดสรรเงินให้แก่เรือนจำเอกชนตามข้อตกลงในสัญญา ทำให้รัฐและผู้เสียภาษีมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงได้มีการตั้งทีมงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อทบทวนสัญญา และรายงานต่อคณะกรรมการในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า

เรือนจำที่ Bloemfontein โดยการดำเนินงานของ Group 4 Falch มีผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุนร้อยละ 29.9 และเรือนจำที่ Louis Trichardt โดยการดำเนินงานของ Wackenhut Correction Corporation มีผลตอบแทนแก่ผู้ลงทุนร้อยละ 25 และค่าก่อสร้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงจาก Rand 154.41 ต่อนักโทษ 1 คนต่อวัน เป็น Rand 215.70 ต่อนักโทษ 1 คนต่อวันในระยะเริ่มแรก รัฐบาลจึงต่อรองให้บริษัทลดค่าใช้จ่ายลง เนื่องจากรัฐไม่มีงบประมาณในการจ่ายค่าบริการให้แก่เอกชนตามที่ตกลงไว้ในสัญญา

การนำข้อกำหนดในสัญญามาจากประเทศอังกฤษ และกำหนดระดับและเกณฑ์ที่ต้องการขึ้นอยู่กับปัจจัยที่นำเข้า (Input) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcome) และไม่มีรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของความเสี่ยง ข้อจำกัดของความสามารถในการจ่ายของภาครัฐมาก่อน

ในประเทศแอฟริกาใต้ไม่สามารถระบุได้อย่างแน่นอนว่า การบริหารจัดการโดยเอกชนจะถูกกว่าการดำเนินการโดยรัฐ เนื่องจากมาตรฐานของระดับความปลอดภัยของเรือนจำมีลักษณะแตกต่างกัน การกำกับดูแลสัญญา ควรดำเนินการโดยองค์กรอื่น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบ

โดยอิสระและเป็นกลาง นอกจากนี้ การวิเคราะห์ เปรียบเทียบต้นทุนของการดำเนินกิจการเรือนจำควรดำเนินการโดยภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ประสบการณ์จากการที่ได้เปิดโอกาสให้เอกชนบริหารเรือนจำซึ่งแสดงถึงคุณภาพของการให้บริการที่ดีกว่า แต่ค่าใช้จ่ายที่สูงอย่างมากของการวางแผนหรือเตรียมการนั้นนำมาซึ่งต้นทุนที่สูงขึ้น [31]

ในขณะเดียวกัน รัฐวางแผนในการสร้างเรือนจำใหม่อีก 4 แห่ง ที่ Leeuwkop Nigel Kimberley และ Klerksdorp สำหรับรองรับนักโทษ 12,000 คนภายในปีงบประมาณ ค.ศ. 2007 ทางกรมราชทัณฑ์ของแอฟริกาใต้เห็นว่า เรือนจำรุ่นใหม่นี้จะใช้รูปแบบของยุโรปและสหรัฐอเมริกาสำหรับการออกแบบที่ประหยัดต้นทุนของรัฐ พร้อมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกที่ช่วยในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดมากยิ่งขึ้น ซึ่งเรือนจำใหม่เหล่านี้อยู่ระหว่างการพิจารณาว่าจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ สำหรับโครงสร้างของการลงทุนที่เหมาะสมในการบริหารความเสี่ยงระหว่างรัฐบาล สถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนจะต้องถูกออกแบบขึ้น ในแอฟริกาใต้มีการเปิดโอกาสให้เอกชนลงทุนในถนนหลวง โรงพยาบาล เรือนจำ รวมทั้งกิจการประเภทอื่นๆ ของรัฐ [32]

สำหรับพัฒนาการของการถ่ายโอนภารกิจเรือนจำของรัฐไปสู่ภาคเอกชนในประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในกลุ่มแองโกล – แซกซอน และยุโรปตะวันตก ซึ่งมีการแปรรูปไปใช้ในระบบเรือนจำของประเทศของตนในระดับต่างๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยียมให้เอกชนเริ่มมีบทบาทช่วยเหลือให้บริการบางอย่างในเรือนจำโดยการจ้างเหมา ในขณะที่ประเทศเยอรมันอนุญาตให้ภาคเอกชนลงทุนในการก่อสร้างเรือนจำ สำหรับรัฐบาลประเทศเนเธอร์แลนด์แม้ว่ายังไม่อนุญาตให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการในกิจการเรือนจำแต่ก็ได้รับกระแสของการแปรรูปกิจการเรือนจำที่จะพิจารณานำมาใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาวการณ์การเพิ่มขึ้นของนักโทษทั่วยุโรปด้วยสาเหตุต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศรัสเซีย การแปรรูปกิจการเรือนจำจึงเป็นทางเลือกที่กำลังขยายตัวในยุโรปแม้ว่าจะมีการต่อต้านจากรัฐบาล

---

[31] http://www.saiia.org.za/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=689

[32] http://www.psiru.org/justice/ppri68.htm#SA

ในประเทศแคนาดาก็มีสภาพการณ์เช่นเดียวกับในยุโรป ซึ่งให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของเรือนจำตั้งแต่ในบางภารกิจไปจนถึงการบริหารโดยเอกชน และคาดว่าเรือนจำเอกชนในประเทศแคนาดาจะเติบโตมากขึ้น

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ในระยะเริ่มแรกต่อต้านการนำเรือนจำเอกชนมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ แต่เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติในปี ค.ศ. 1994 ถือเป็นเตรียมความพร้อมสู่การบริหารเรือนจำโดยเอกชน

กระแสการแปรรูปกิจการเรือนจำในประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งเกิดจากความพยายามของภาคเอกชน เช่น Corrections Corporation of America Wackenhut รวมทั้ง Group 4 ซึ่งพยายามเสาะแสวงหาโอกาสความเป็นไปได้ในการดำเนินธุรกิจทั่วโลก เช่น ในประเทศบราซิล เม็กซิโก จีน

4.4 ข้อดีและข้อเสียของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

แนวทางการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในภารกิจของภาครัฐนั้นได้รับความสนใจในการนำไปใช้เป็นแนวนโยบายอย่างแพร่หลาย ในการจ้างภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนในภารกิจของภาครัฐนั้นย่อมเกิดผลดีและผลเสียตามมา จากการศึกษาความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนมีทั้งผู้ที่สนับสนุนและคัดค้าน ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีเหตุผลของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นด้านความเหมาะสม ค่าใช้จ่าย คุณภาพ ความยืดหยุ่น ความมั่นคงปลอดภัย ความรับผิดชอบ และปัญหาอื่นๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.4.1 ข้อดีของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ

ซึ่งเป็นการถ่ายโอนภารกิจของภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการดังนี้

1. ด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ในการปฏิบัติงานของเรือนจำของเอกชนต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากเรือนจำดำเนินกิจการไม่ดีหรือไม่ได้มาตรฐานตามที่ทางการกำหนดไว้ เรือนจำเอกชนอาจถูกปรับหรือถูกยกเลิกสัญญาว่าจ้างได้ ดังนั้น เอกชนจึงต้องพยายามบริหารจัดการให้การปฏิบัติงานของเรือนจำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ โดยสภาพของการบริหารงานของภาคเอกชนแล้วจะมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เช่น การเลิกจ้างพนักงานที่ไร้ประสิทธิภาพ การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานด้วยอัตราค่าจ้างที่ดึงดูดกว่าภาครัฐ และมีการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นกับกฎระเบียบต่างๆ ทำให้การบริหารมีความคล่องตัว ก่อให้เกิด

ประสิทธิภาพและสร้างผลิตผลมากกว่าเรือนจำที่บริหารตามระบบราชการ นอกจากนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเอกชนสามารถเพิ่มอุปทานได้ง่ายกว่า และสามารถบริหารต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการเสริมความร่วมมือ เนื่องจากอยากต่อสัญญากับรัฐอีก

ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นวัตถุประสงค์แห่งการแปรรูปการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนของรัฐบาลทุกแห่ง เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการโดยไม่เป็นการเพิ่มงบประมาณ หรือลดต้นทุนค่าใช้จ่ายโดยคงไว้ซึ่งคุณภาพของการดำเนินการ การให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำมิใช่เพียงทำให้ผู้เสียภาษีจ่ายเงินน้อยลง แต่ยังทำให้เรือนจำรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น [33]

ในการทำสัญญาให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการในเรือนจำมักมีข้อกำหนดให้เรือนจำเอกชนดังกล่าวต้องผ่านการรับรองว่ามีคุณภาพตามมาตรฐาน เช่น The American Correctional Association ซึ่งเป็นองค์กรให้การรับรองมาตรฐานเรือนจำเอกชน นอกจากนี้ข้อบ่งชี้ถึงคุณภาพของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน คือ การได้รับต่อสัญญาจากหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแสดงถึงความพึงพอใจในมาตรฐานการดำเนินงานที่ผ่านมา

2. ความยืดหยุ่น

เอกชนมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ สร้างทางเลือกหรือสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ๆ กับการบริหารกิจการเรือนจำได้สะดวกกว่าภาครัฐ เช่น การปรับปรุงกฎ ระเบียบ การขยาย การลด การยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทำให้สามารถจัดกิจกรรมให้เหมาะสมกับความต้องการและการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังได้ดีกว่า

3. ค่าใช้จ่าย

เอกชนเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารเรือนจำต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการบริหารงานโดยภาครัฐโดยเฉพาะค่าจ้างเจ้าหน้าที่เรือนจำ เนื่องจากใช้คนน้อยกว่าราชการแต่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพกว่า นอกจากนี้ ยังมีค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการต่างๆ ของผู้ต้องขัง ซึ่งมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้ทรัพยากรต่างๆ อย่างละเอียด ทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้ อย่างไรก็ตาม หากผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา เช่น

---

[33] Stephen McFarland. Prisons, Privatization, And Public Values , 2002, p.10.

มีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไป อาจเป็นเหตุให้ภาครัฐบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินงานของภาครัฐที่เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการ การยุติการดำเนินงานแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

นอกจากนี้ ความแตกต่างด้านโครงสร้างขององค์กรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมีประสิทธิภาพและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การทำสัญญาว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานจะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลที่มีความยุ่งยากและไม่มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่เป็นเอกชนสามารถจัดซื้อได้ในเวลาอันรวดเร็วกว่า สามารถจะรักษาราคาของสินค้าให้ต่ำกว่าได้ และสามารถจะทำการเจรจาต่อรองให้ได้ราคาและคุณภาพที่ดีกว่าได้

ความสามารถในการลดค่าใช้จ่ายของเอกชนที่ได้รับสัญญาที่มีความเป็นไปได้ พบว่าอยู่ในอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 - 15 ข้อสัญญาในการจ้างเอกชนเข้าดำเนินการควรเป็นผลมาจากการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของการดำเนินกิจการระหว่างรัฐกับเอกชนเฉพาะพื้นที่ ในบางรัฐมีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินการโดยเอกชนจะต้องลดค่าใช้จ่ายลดได้ในระดับที่แน่นอน เช่น ร้อยละ 10 ในรัฐ Texas ร้อยละ 7 ในรัฐ Florida [34]

4. การลดภาระงานของภาครัฐ

การให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำโดยถ่ายโอนงานเรือนจำบางส่วนให้เอกชนดำเนินการเป็นการลดภาระงานของภาครัฐ ทำให้การบริหารงานของภาครัฐในภาพรวมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ภาครัฐไม่ต้องรับภาระในการขยายขอบเขตของงานไปอย่างไม่จำกัด เช่น เมื่อผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นทำให้ต้องมีการก่อสร้างเรือนจำเพิ่มขึ้น หรือเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น เพิ่มหน่วยงาน ขยายหน่วยงาน แต่หากให้ภาคเอกชนรับภาระในส่วนนี้ไปแล้ว จะทำให้รัฐไม่ต้องรับภาระในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว และไม่จำเป็นขยายตัวตามปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นต่อไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยลดภาระเกี่ยวกับความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำลงได้ เพราะรัฐไม่ต้องรับภาระผู้ต้องขังในส่วนที่เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันยังเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการลง พร้อมทั้งสร้างความยืดหยุ่นขององค์กรภาครัฐในการบริหารงาน

---

[34] กิตติพร วานิชขจร. “แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ” (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 156.

นอกจากนี้ การให้เอกชนเข้าดำเนินงานในกิจกรรมเรือนจำเป็นการลดความรับผิดชอบของภาครัฐลง โดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชน และภาครัฐทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาและนโยบายของรัฐ

5. การสร้างระบบแรงจูงใจ

ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบงานให้ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลสะท้อนถึงความสนใจและก่อให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนาสร้างสรรค์งานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งต่อไป และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ เนื่องจากภาคเอกชนมีระบบงานและแรงจูงใจที่ดี

6. การเสาะแสวงหามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

งานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยี หลักการแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ร่วมสมัยให้แก่กรมราชทัณฑ์ เช่น การออกแบบก่อสร้างเรือนจำ ระบบรักษาความปลอดภัย รูปแบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานโดยรวม

7. พัฒนาเรือนจำให้มีมาตรฐาน

เป็นการชี้นำให้รัฐบาลเห็นถึงคุณลักษณะและสภาพเรือนจำที่ดีมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเหมาะสมกับสภาวะของประเทศไทยได้ โดยเสียค่าใช้จ่ายที่เท่าเทียมกันหรือมากกว่าเพียงเล็กน้อย ซึ่งทำให้รัฐบาลและกรมราชทัณฑ์ได้พบกับ “เรือนจำมาตรฐานของไทย” ได้รวดเร็วขึ้น และทำให้เกิดการเปรียบเทียบในมาตรฐานการทำงานซึ่งเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินการได้

4.4.2 ข้อเสียของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ

การดำเนินกิจการเรือนจำอาจส่งผลกระทบบางประการ ซึ่งพึงตระหนักเพื่อวางมาตรป้องกัน

1. เอกสิทธิ์

การมอบอำนาจหน้าที่การลงโทษและการปกครองแก่เอกชน นับเป็นแนวคิดใหม่บางโอกาสเอกชนมุ่งแสวงหากำไรจนเกินเลยจากภาระหน้าที่ทางสังคม เอาเปรียบนักโทษโดยไม่คำนึงถึงหลักการการลงโทษเพื่อฟื้นฟูผู้ต้องขัง

2. **คุณภาพ**

เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำจนมีการลดประมาณการจ้างเอกชน การบริหารและการบริการของภาคเอกชนจะต่ำลงไปด้วย ส่วนการบริหารของราชการมักไม่ค่อยประสบปัญหาการตัดงบประมาณ เนื่องจากได้รับการจัดสรรที่จำกัด การที่บุคลากรของภาคเอกชนไม่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอหรือขาดการควบคุมตรวจสอบจากภาครัฐ ทำให้คุณภาพงานที่ได้ต่ำลง [35]

3. **การแก้ไขปรับปรุงสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน**

สัญญาที่ทำขึ้นอาจขาดความยืดหยุ่นหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอ หากสิ่งที่ราชการร้องขอให้ปฏิบัติถูกปฏิเสธ อาจต้องมีการเจรจาเพื่อปรับปรุงสัญญา ซึ่งอาจใช้ระยะเวลานานและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

4. **ความมั่นคง**

ในทางตรงกันข้าม การบริหารงานของเอกชนอาจก่อเกิดวิกฤติการณ์ หากผู้ปฏิบัติงานขาดประสบการณ์ ได้รับการอบรมหรือฝึกฝนไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ และเงื่อนไขในสัญญาอาจเป็นอุปสรรคต่อราชการที่จะช่วยแก้ไขวิกฤติการณ์ฉุกเฉินหรือความวุ่นวายต่างๆ เช่น การก่อจลาจล ไฟไหม้ นักโทษแหกคุก การนัดหยุดงาน การล้มละลายของภาคเอกชน การหลบหนีของผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ต้องมีการกำหนดไว้ในสัญญา และอาจมีการทำสัญญาในกรณีที่รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งกำลังเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมสถานการณ์ของเรือนจำเอกชน

5. **การสูญเสียความสามารถของภาครัฐ**

ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้พร้อมทั้งประสบการณ์สูงในการควบคุมและพัฒนาพฤตินิสัยของนักโทษ เนื่องจากหากเกิดความเสียหาย ขึ้นจะส่งผลต่อความมั่นคงของสังคม ซึ่งอาจเป็นเหตุให้บุคลากรของภาครัฐที่มีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานถ่ายโอนไปสู่ภาคเอกชนที่อาจได้รับค่าตอบแทนที่จูงใจมากกว่า ทำให้ภาครัฐขาดแคลนบุคลากรดังกล่าว และรัฐต้องใช้ระยะเวลารวมทั้งงบประมาณในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่เพื่อปฏิบัติงานแทนที่เจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน

---

[35] Prager, J. Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. Public Administration Review, vol.54 (March/April 1994), p. 155.

4.5 ความเหมาะสมในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ

โดยที่การอำนวยความยุติธรรมในสังคมเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดหาและบริการเพื่อให้ประชาชนในสังคมมีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยที่ผ่านมาดำเนินการผ่านระบบราชการโดยมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระบวนยุติธรรมชั้นบังคับโทษมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในด้านทรัพยากร อัตรากำลังของบุคลากร รวมไปถึงความใกล้ชิดกับปัญหาที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับรัฐได้มีแนวนโยบายในการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐ และสนับสนุนให้เอกชนที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นผู้ดำเนินการในดำเนินกิจการเรือนจำ

4.5.1 ข้อจำกัดในการดำเนินงานและการแสวงหาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐ

ในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์เท่าที่ผ่านมาประสบปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้น ดังพิจารณาได้จากสถิติผู้ต้องขังทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 – พ.ศ. 2541 ในรอบ 10 ปี มีผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 90.28 คิดเป็นผู้ต้องขังเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 9 จำนวนผู้ต้องขังไม่ได้สัดส่วนกับสภาพความจุของเรือนจำและทัณฑสถาน ยกตัวอย่างเช่น ปี พ.ศ. 2540 กรมราชทัณฑ์มีผู้ต้องขังประมาณ 130,036 คน อัตราความจุมาตรฐานผู้ต้องขัง 1 คน ต่อพื้นที่ 2.25 ตารางเมตร ดังนั้น จึงมีผู้ต้องขังเกินความจุมาตรฐานที่เรือนจำและทัณฑสถานจะรับได้เป็นจำนวน 68,000 คน เมื่อผู้ต้องขังมีจำนวนล้นเรือนจำเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นด้านสภาพของเรือนจำและทัณฑสถาน การควบคุม การฝึกวิชาชีพ และการศึกษาอบรม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กรมราชทัณฑ์จะต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการที่จะแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

เพื่อช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังลง ย้ายระบายผู้ต้องขังจากเรือนจำที่แออัดไปสู่เรือนจำที่ไม่แออัด สร้างหรือขยายเรือนจำเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น และนำมาตรการที่ให้ผู้ต้องกักขังทำงานสาธารณะเพื่อชำระค่าปรับอันจะเป็นการลดจำนวนผู้ต้องกักขังลง นอกจากนั้น แนวทางหนึ่งที่สามารถใช้บรรเทาปัญหาได้คือ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของรัฐแนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำโดยการแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชนดำเนินการหรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานกิจการของรัฐหรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Privatization ซึ่งได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่ามีการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐเคยผูกขาดมาตลอดไปให้เอกชนดำเนินการหลายประเภท ทั้งนี้ เป็นผลมาจากภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในด้านการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐโดยการเปรียบเทียบกันในด้านค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพและความพอใจของผู้รับบริการ [36]

การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในภารกิจของรัฐเป็นกระแสสากลที่ภาครัฐเริ่มลดบทบาทมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น โดยการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนเป็นแนวทางที่ได้รับการพิจารณาเพื่อนำมาใช้เป็นนโยบายของภาครัฐอย่างแพร่หลายและสม่ำเสมอ ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้พยายามศึกษาวิจัยถึงแนวทางในการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นภารกิจตั้งแต่กระบวนการก่อนเกิดข้อพิพาท เช่น การรับรองให้มีวิชาชีพโนตารีปับลิกในประเทศไทย หรือภารกิจภายหลังศาลมีคำพิพากษา เช่น การให้มีเจ้าพนักงานบังคับคดีภาคเอกชน

ในการราชทัณฑ์ก็เช่นกันตามแผนทิศทางของกรมราชทัณฑ์ในภารกิจข้อ 2 ด้านการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้กำหนดให้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ โดยเฉพาะวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน เช่น การตั้งโรงงานฝึกอาชีพในเรือนจำ และในวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ของภารกิจข้อ 3 ได้ระบุให้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ทั้งในเรื่องการฝึกวิชาชีพ และการพัฒนาพฤตินิสัย และในวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 ได้กำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์โครงการและงานของกรมราชทัณฑ์ต่อภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมี

---

[36] วิทยา สุริยะวงค์. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องเรือนจำเอกชน (Private Prisons) ประกอบวิชา 19-644 การราชทัณฑ์ร่วมสมัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2544.

แนวความคิดให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการให้บริการทางการแพทย์ อนามัยแก่ผู้ต้องขัง บริการด้านการศึกษา บริการด้านเตรียมการปลดปล่อยและการสังคมสงเคราะห์หลังปล่อยอีกด้วย [37]

จากวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มีการให้ความสำคัญต่อบทบาทของภาคเอกชน โดยเฉพาะในวัตถุประสงค์ข้อที่ 4 ของภารกิจที่ 3 ด้านการเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารได้เปิดกว้างมากในการส่งเสริมให้ "ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกว้างขวางยิ่งขึ้น" ซึ่งอาจทำได้หลายแนวทาง เช่น การให้เอกชนเข้ามาให้บริการทางการแพทย์ต่อผู้ต้องขัง การให้บริการด้านการศึกษา ฝึกวิชาชีพ การให้บริการด้านการเตรียมการปลดปล่อย การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังปล่อย หรือแม้แต่การให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำทั้งระบบ โดยการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาบริหารงานเรือนจำ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในงานการราชทัณฑ์ของประเทศตะวันตกหลายประเทศ และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยตามแนวทางของแผนทิศทางดังกล่าว [38]

สำหรับการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำหรือควบคุมดูแลผู้ต้องขังบางประเภทในประเทศไทยนั้นในอดีตอาจมองว่าเป็นไปไม่ได้ แต่เมื่อปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น นโยบายและการสนับสนุนจากรัฐบาล คุณภาพบุคลากรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ทำให้โอกาสในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทยมีความเป็นไปได้สูง ทั้งนี้ จำเป็นต้องมีการศึกษาขั้นตอนการดำเนินงานอย่างรอบคอบจริงจังและกำหนดกลยุทธ์ให้เหมาะสม

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานรวมทั้งเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารงานราชทัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยที่กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างแบบระบบราชการ มีสายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน ทำให้งานล่าช้าและอาจขาดประสิทธิภาพ ถ้าต้องการเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้นเพื่อสอดคล้องกับภาระงานจะทำได้ยาก ประกอบกับปัจจุบันระบบราชการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังและถ้าจะพัฒนาองค์ความรู้ความสามารถต้องใช้เวลานาน ในสถานการณ์เช่นนี้ อาจดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ โดยการโอนกิจกรรมบางอย่างให้แก่ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นไป

---

[37] ฐานิส ศรียะพันธ์, ราชทัณฑ์ใน 3 มิติ : วารสารราชทัณฑ์, ปีที่ 43 ฉบับที่ 1 - พ.ศ. 2538, หน้า 36 – 40

[38] นัทธี จิตสว่าง, <u>หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์.</u> กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์, 2541, หน้า 186.

ดำเนินการ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงาน ลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในสายงานเฉพาะ โดยแนวคิดเรื่องโอนกิจกรรมของรัฐให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการ (Privatization) จะทำให้ขนาดองค์กรของรัฐเล็กลงและมีประสิทธิภาพการบริหารเพิ่มขึ้น

นอกจากพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นอันเป็นเหตุของความต้องการของภาครัฐแล้ว จะต้องพิจารณาศักยภาพและความสนใจของภาคเอกชนประกอบด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.5.2 **ความพร้อมและความสนใจของภาคเอกชน**

การเพิ่มบทบาทของฝ่ายเอกชนในการบริหารงานเรือนจำได้เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาคือ การจำกัดบทบาทของภาครัฐ โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำอย่างกว้างขวางทั้งในการบริหารงานเรือนจำทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนก็ตาม ในปัจจุบันมีบริษัทรับจ้างบริหารงานเรือนจำอยู่หลายแห่ง และมีแนวโน้มจะขยายบทบาทให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำเพิ่มมากขึ้นในอนาคต สำหรับปัจจัยสำคัญที่อาจทำให้เอกชนสนใจหรือตัดสินใจเข้าดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ**

ผลประโยชน์หรือผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เอกชนสนใจหรือตัดสินใจเข้าดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนหรือรับเข้ามาจัดการหรือให้บริการแทนรัฐ ซึ่งผลตอบแทนที่จะได้คือ ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐจะจ่ายให้ ซึ่งเป็นรายได้ที่แน่นอน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับจำนวนนักโทษ

สำหรับปัจจัยอื่นๆ ทางเศรษฐกิจที่เอกชนจะสนใจเข้ามาดำเนินการมาจากความคาดหวังจากการใช้แรงงานผู้ต้องขัง การขายสินค้า และหากเป็นการรับงานบางด้านจากรัฐมาทำ เอกชนก็จะได้รับรายได้จากการให้อบรมหลักสูตรต่างๆ เพื่อฟื้นฟูผู้ต้องขัง

2. **ปัจจัยทางนโยบาย**

นโยบายการปฏิรูประบบราชการของรัฐที่เปิดโอกาสและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการเรือนจำ รวมทั้งกระแสความต้องการของสังคมที่ต้องการให้เอกชนเข้ามาบริหาร จึงจัดเป็นการลงทุนที่มีรัฐสนับสนุน ทำให้ลดความเสี่ยงของเอกชนในการลงทุนลงไประดับหนึ่ง โอกาสเสี่ยงที่จะขาดทุนจึงน้อยลง ด้านความพร้อมของงบประมาณและเงินทุนของเอกชน หากรัฐลงทุนให้เอกชนดำเนินการ หรือหากการลงทุนรัฐมีส่วนร่วมในการพัฒนาระยะยาว

หรือหาทุนให้เอกชนลงทุนก่อน โอกาสที่จะเกิดขึ้นน่าจะเป็นไปได้อย่างแน่นอน นอกจากนี้ รัฐยังอาจจะให้แรงจูงใจด้านภาษีแก่เอกชน

ในส่วนภาครัฐจะต้องกำหนดรายละเอียดนโยบายการสร้างการบริหารจัดการออกมาให้ชัดเจน เพื่อให้เอกชนสามารถพิจารณาหรือประเมินความคุ้มค่าของการลงทุน หากเป็นการลงทุนระยะยาวก็ควรมีผลตอบแทนที่เหมาะสม

3. ปัจจัยทางสังคม

ปัจจัยทางสังคมที่ทำให้เอกชนสนใจหรือตัดสินใจเข้าดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย คือ ความต้องการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม โดยเอาผู้ต้องขังเป็นตัวตั้ง ไม่ได้เอาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง รวมทั้งความต้องการแบ่งเบาภาระของรัฐและยกระดับมาตรฐานเรือนจำให้ดียิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาความยุติธรรม แก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม แก้ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำ และลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อภาครัฐมีความต้องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำของรัฐหรือมีอุปสงค์ (Demand) และภาคเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินงาน มีความสนใจตามปัจจัยดังกล่าวข้างต้นหรือมีอุปทาน (Supply) ย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนขึ้นในประเทศไทย ประกอบกับแนวทางของหลายประเทศที่เห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานเรือนจำจากระบบดั้งเดิมคือ การบริหารงานโดยรัฐไปสู่ภาคเอกชนนั้น ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง และการมีเรือนจำเอกชน (Private Prisons) ในประเทศไทยนั้นมิได้เป็นการเลียนแบบแฟชั่นหรือทำให้นักโทษได้รับความสะดวกสบาย มีความเป็นอยู่ที่ดีเกินสมควร แต่เป็นการสร้างทางเลือกประการหนึ่งในการพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในเรือนจำหรือการแก้ไขผู้กระทำความผิดในเรือนจำที่ดำเนินการโดยเอกชน เพื่อบรรเทาข้อจำกัดในด้านต่างๆ ของการดำเนินงานราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแผนทิศทางกรมราชทัณฑ์ในทศวรรษหน้าในเรื่องการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำผิด [39]

---

[39] กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย. แผนทิศทางกรมราชทัณฑ์ในทศวรรษหน้า (2535 - 2545 กรุงเทพมหานคร: สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในระบบราชการ, 2535.

4.6 แนวทางของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

เรือนจำเอกชน (Private Prisons) [40] หมายถึง เรือนจำที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำใดเรือนจำหนึ่งแทนรัฐ ภายใต้เงื่อนไขและข้อกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันเปรียบเทียบ การลดค่าใช้จ่าย การแก้ไขปัญหาขาดแคลนสถานที่คุมขัง โดยเรือนจำเอกชนถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำของรัฐ

4.6.1 รูปแบบของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

ในการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำสามารถทำได้หลายระดับ ตั้งแต่เอกชนมีส่วนร่วมน้อยไปจนถึงมีส่วนร่วมมาก สำหรับการแปรรูปเรือนจำที่มีการปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 4 องค์ประกอบ [41] ได้แก่ การออกแบบ (Design) การเงิน (Finance) การก่อสร้าง (Construction) และการบริหาร (Management) หรือที่เรียกโดยรวมว่าระบบ “DFCM” ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำในระดับใดหรือในขั้นตอนใด ซึ่งมีตั้งแต่การเข้ามามีส่วนเพียงแค่เป็นผู้ออกแบบและลงทุน ก่อสร้าง (Partly Privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระหรือการทำสัญญาเช่าใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (Leased Purchase) หรือการเข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้นโดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (Contract Management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา หรือการเข้ามาดำเนินการทั้ง 4 ประการ (Privately run prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด สำหรับแนวทางการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำในประเทศไทยนั้น สามารถพิจารณาได้หลายระดับโดยเอกชนอาจเข้ามาบริหารงานทั้งเรือนจำ หรือถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้เอกชนดำเนินการ โดยมีวิธีการดังนี้

1. การเข้ามาบริหารงานทั้งเรือนจำ

1.1 การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการก่อสร้างเรือนจำในที่ดินของรัฐ และบริหารงานเรือนจำ (Private Prisons) ในระยะเริ่มแรกอาจกำหนดให้เป็นเรือนจำสำหรับผู้ต้องขัง

---

[40] ณรงค์ศักดิ์ สมพัศ และคณะ. ”นวัตกรรมในการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์ในอนาคต” วารสารราชทัณฑ์ 49 , 1(2544): 60.

[41] Biles and Vernon., op.cit., p. 26.

บางประเภท เช่น ผู้ต้องกักขัง ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา ซึ่งบุคคลเหล่านี้โดยสถานภาพไม่ได้เป็นผู้ต้องขังโดยแท้จริง

1.2 การให้เอกชนเข้ามาบริหารงานทุกด้านในเรือนจำของรัฐ (Contract Management) ทั้งด้านการควบคุมการฝึกวิชาชีพ การศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดสวัสดิการ

2. **การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนดำเนินการ** (Contracting Out) เช่น การดำเนินงานด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การใช้แรงงานผู้ต้องขัง การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ การรักษาพยาบาล การขนย้ายผู้ต้องขัง การขนส่งผู้ต้องขังไป - กลับศาล การรักษาความปลอดภัยภายนอกเรือนจำในลักษณะจ้างเหมา กิจกรรมพัฒนาพฤตินิสัย หรือการให้เอกชนมาลงทุนในด้านการบริหารแรงงานและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง เนื่องจากเอกชนอาจมีประสบการณ์ ความสามารถมีศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมนี้มากกว่า ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระงาน และแก้ไขปัญหาบางประการของกรมราชทัณฑ์ แต่การควบคุมยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐ

4.6.2 **ปัจจัยที่พึงพิจารณาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย**

การจัดตั้งเรือนจำเอกชนจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ เพื่อให้ความสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยให้มากที่สุด และสามารถบรรเทาปัญหาการดำเนินงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

1) **การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ** ที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการเรือนจำในปัจจุบัน การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเอกชนจะสามารถบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในการบริหารจัดการเรือนจำดังนี้

เรือนจำเอกชนจะช่วยแบ่งเบาภาระงานของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องการควบคุมดูแลผู้ต้องขังที่เป็นอันตรายน้อยต่อสังคม ทำให้เรือนจำของรัฐดูแลผู้ต้องขังที่เหลือ ลดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการช่วยให้รัฐประหยัดงบประมาณในการก่อสร้างเรือนจำใหม่ รัฐจึงสามารถจัดสรรบริหารทรัพยากรเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการอื่นๆ ทำให้การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการราชทัณฑ์และเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละรายมากยิ่งขึ้น สำหรับเป้าหมายด้านการประหยัดค่าใช้จ่ายในการควบคุมผู้ต้องขัง อาจไม่บรรลุผลนัก เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำโดยรัฐดำเนินการภายในงบประมาณที่จำกัดมาก

2) **สินค้าสาธารณะ** เรือนจำถือเป็นสินค้าสาธารณะประการหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นในสังคม การบริหารเรือนจำจึงต้องอยู่บนหลักการในเรื่องสินค้าสาธารณะหรือหลักความเป็นสินค้าสาธารณะ

3) **มาตรฐานของเรือนจำ** การจัดให้มีเรือนจำเอกชนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของมาตรฐานที่เทียบเท่าหรือมีความเท่าเทียมกันระหว่างเรือนจำของรัฐกับเรือนจำของเอกชน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ที่อยู่ในเรือนจำทั้งสองกลุ่ม

4) **การดำเนินภารกิจหลักของการราชทัณฑ์** ซึ่งได้แก่ การควบคุมนักโทษให้อยู่ในเรือนจำ การลงโทษผู้ที่กระทำความผิด และการคำนึงถึงหลักในเรื่องมนุษยธรรม รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงผู้ที่กระทำผิดให้มีการปรับตัวเป็นคนดีในอนาคต ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก เรือนจำเอกชนจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการในภารกิจเหล่านี้ให้ประสบผลสำเร็จตามที่ได้กำหนดไว้

5) **ประเภทของผู้ต้องขังที่ควรอยู่ในเรือนจำเอกชน** สำหรับการคัดเลือกผู้ต้องขังที่สมควรเข้าไปในการควบคุมของเรือนจำเอกชนเห็นควรให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐเป็นผู้กำหนด โดยพิจารณาถึงระยะเวลาในการรับโทษและประเภทของคดีหรือความผิดที่ก่อขึ้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับเรือนจำเอกชน สำหรับประเภทของผู้กระทำผิดและกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดที่น่าจะควบคุมไว้ในเรือนจำเอกชน ได้แก่ ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ ผู้ต้องขังเตรียมปล่อย ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี ผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ผู้กระทำความผิดที่มีความผิดไม่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้เป็นอาชญากรโดยสันดาน

สำหรับกลุ่มผู้กระทำความผิดที่ไม่สมควรให้อยู่ในเรือนจำเอกชน ได้แก่ กลุ่มอาชญากรอาชีพ โดยเฉพาะเจตนาฆ่า กลุ่มผู้ต้องขังในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้กระทำผิดซ้ำ 3 ครั้งขึ้นไป อาชญากรข้ามชาติ ผู้กระทำผิดด้านความมั่นคงของชาติ ผู้กระทำผิดด้านการค้ามนุษย์

6) **ประเภทของเรือนจำ** ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงการจัดให้มีเรือนจำเอกชนว่าเหมาะสมกับเรือนจำประเภทใด จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ในระยะเริ่มแรกเห็นสมควรให้เรือนจำเอกชนดำเนินงานในเรือนจำระดับความมั่นคงต่ำหรือความมั่นคงปานกลาง เพื่อเน้นการแก้ไขอบรมและควบคุมผู้กระทำความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงนัก

7) **การควบคุมการดำเนินการของเรือนจำเอกชน** ในการให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการบางประการแทนภาครัฐนั้น จะต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่ดีและกำกับดูแลการดำเนินงานทั้งจากภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

8) **ด้านกฎหมาย** การพิจารณาเสนอรูปแบบของเรือนจำเอกชนจะต้องพิจารณาถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการราชทัณฑ์ด้วยว่ามีความสอดคล้องหรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยหรือไม่อย่างไร และหากจะมีการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนจะต้องมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในเรื่องใดหรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอย่างไร โดยที่ประเด็นด้านกฎหมายนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

เนื่องด้วยเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ มีหน้าที่ดำเนินการควบคุม อบรม และฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้ต้องขังที่ปล่อยออกจากเรือนจำแล้วกลับประพฤติตนดี ประกอบอาชีพสุจริตเลี้ยงตนและครอบครัวตามควรแก่อัตภาพ หลักการใหญ่ของงานในเรือนจำจึงขึ้นอยู่กับการควบคุมผู้ต้องขังไว้ให้อยู่เป็นอันดับแรกและเมื่อควบคุมผู้ต้องขังไว้อยู่ได้แล้ว จึงจะดำเนินการ อบรมและฝึกอาชีพ อันเป็นภาระหน้าที่อันดับต่อไป ซึ่งการอบรมและการฝึกอาชีพนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในข้อที่ว่าในระหว่างการอบรมและฝึกอาชีพจะต้องไม่เป็นการเสี่ยงภัยที่ผู้ต้องขังจะหลบหนีออกไปได้มากนัก การควบคุมผู้ต้องขังไว้ให้อยู่จึงต้องอาศัยบทกฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำดำเนินการควบคุมผู้ต้องขังไว้ให้อยู่ในความสงบและไม่หลบหนีในการดำเนินงานเรือนจำมีกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับปรกอบกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ซึ่งสามารถจำแนกประเภทกฎหมายต่างๆ ได้เป็น 6 ประเภทดังนี้

1. กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินงานมี 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวินัยราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

2. กฎหมายระดับรอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

3. กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่พนักงานเรือนจำต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522

4. กฎหมายเฉพาะกิจ ได้แก่ คำสั่ง หรือประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์

5. ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียนเพื่อให้ถือปฏิบัติต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งกฎ ระเบียบที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า ได้ครอบคลุมงานราชทัณฑ์ไว้ทุกเรื่อง ทำให้สามารถนำมาใช้สนองนโยบายของรัฐบาลได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังใช้อุดช่องว่างในทางปฏิบัติของกฎหมายอีกด้วย

6. หลักสากลที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังตามหลักสากล เช่น ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังคดีอาญา (Standard of Minimum Rules For the Treatment of Prisoners) หลักการเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหรือถูกจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment 1988)

สำหรับกฎหมายหลักที่ใช้ในการดำเนินงานราชทัณฑ์ ซึ่งถือเป็นกลไกหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2497

ในการควบคุมผู้กระทำความผิดที่ต้องโทษจำคุกไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน กรมราชทัณฑ์มีบทกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้เจ้าพนักงานเรือนจำและทัณฑสถานดำเนินการต่อผู้ต้องคุมขัง บทกฎหมายนั้นคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ รศ. 120 โดยประกาศใช้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล โดยมีพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2479 เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวเหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว 3 ครั้งดังนี้

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 94 ตอนที่ 22 วันที่ 21 มีนาคม 2520 ซึ่งแก้ไขเพื่อจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดีอยู่ในระเบียบวินัย ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและฝึกวิชาชีพมากขึ้น จึงให้มีการลดวันต้องโทษจำคุกให้นักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนดีได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเร็วขึ้นโดยยังอยู่ในความควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่จนกว่าจะครบกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 96 ตอนที่ 56 วันที่ 21 เมษายน 2522 ซึ่งแก้ไขเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลที่ถูกขังไว้โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นนักโทษเด็ดขาดเพื่อให้ได้รับสิทธิเสมือนนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 97 ตอนที่ 14 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งแก้ไขเพื่อเพิ่มกิจกรรมการฝึกอบรมและใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่ง ให้เกิดประโยชน์แก่กิจการสาธารณะและแก่นักโทษเอง และเป็นการจูงใจให้ประพฤติดีจึงให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำโดยได้ลดวันต้องโทษจำคุกไม่เกินวันที่ออกไปทำงานสาธารณะนั้น

โครงสร้างของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ มีมาตราทั้งสิ้น 58 มาตรา โดยมีโครงสร้างดังนี้

ลักษณะที่ 1 เรือนจำ แบ่งออกเป็น 12 หมวด ประกอบด้วย

หมวด 1 เรือนจำ

หมวด 2 การรับผู้ต้องขัง

หมวด 3 การแยกและย้ายผู้ต้องขัง

หมวด 4 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

หมวด 5 การงาน

หมวด 6 การศึกษาและการอบรม

หมวด 7 อนามัยและสุขาภิบาล

หมวด 8 วินัย

หมวด 9 ทรัพย์สินของผู้ต้องขัง

หมวด 10 การปล่อยและพักการลงโทษ

หมวด 11 การตรวจเรือนจำ

หมวด 12 ความผิดเกี่ยวกับเรือนจำ

ลักษณะที่ 2 ทัณฑนิคม

ลักษณะที่ 3 การรักษาการตามพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฉบับนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าได้นำหลักการสำคัญๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการราชทัณฑ์ในอดีตมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักเหตุผลและความจำเป็นในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่สอดคล้องกับภาวะแวดล้อมของอาชญากรรมในสังคม และความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง

2. **พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.** 2506

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ในมาตรา 5 กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ วินัยเกี่ยวกับการกักขังและวิธีปฏิบัติต่อผู้ต้องกักขัง ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องเกี่ยวกับการรับ การปล่อยตัว การเยี่ยม การติดต่อ ประโยชน์ เงินทดแทน รางวัล การทำงาน การศึกษา การอบรม การอนามัย การสุขาภิบาล วิธีการกักขัง การปกครอง ทรัพย์สินของผู้ต้องกักขัง ชนิดอาวุธประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธไว้ 2 มาตรา คือ ในมาตรา 6 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องกักขังได้เท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์ในกรณีต่อไปนี้คือ ผู้ต้องกักขังกำลังหลบหนีหรือพยายามหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ ผู้ต้องกักขังก่อ

ความไม่สงบขึ้นและไม่ยอมเชื่อฟังพนักงานเจ้าหน้าที่ห้ามปราม และในกรณีผู้ต้องกักขังใช้กำลังทำร้ายหรือพยายามทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้อื่นเท่านั้น

ในมาตรา 7 วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องกักขังได้เท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ผู้ต้องกักขังขัดขืนไม่ยอมวางอาวุธ ในกรณีที่อาจเกิดอันตรายขึ้นและไม่มีทางอื่นที่จะทำให้ผู้ต้องกักขังนั้นวางอาวุธได้

2. ผู้ต้องกักขังตั้งแต่สามคนขึ้นไปกำลังหลบหนีโดยมีอาวุธแม้แต่คนใดคนหนึ่งไม่ยอมหยุดในเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้หยุด และไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้

3. ผู้ต้องกักขังตั้งแต่สามคนขึ้นไปก่อการวุ่นวาย เปิดหรือพยายามเปิด ทำลายหรือพยายามทำลาย ประตู รั้วหรือกำแพงสถานที่กักขัง

4. ผู้ต้องกักขังใช้อาวุธทำร้ายหรือพยายามทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้อื่น

แต่ทั้งนี้ถ้ามีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วยและอยู่ในวิสัยที่จะรับคำสั่งได้ จะใช้อาวุธปืนได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นแล้วเท่านั้น

สำหรับในกรณีที่ผู้ต้องกักขังมีปัญหาด้านสุขภาพ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญาฯ กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้ ในกรณีเมื่อผู้ต้องกักขังผู้ใดป่วยเจ็บ และถ้ารักษาพยาบาลอยู่ในสถานที่กักขังจะไม่สามารถรักษาพยาบาลให้ทุเลาได้ อธิบดีจะอนุญาตให้ผู้ต้องกักขังผู้นั้นไปรักษาตัวในสถานที่อื่นใดนอกสถานที่กักขังโดยกำหนดเงื่อนไขอย่างใดแล้วแต่จะเห็นสมควรก็ได้ ถ้ามีความจำเป็นจะต้องรับการรักษาตัวนอกสถานที่กักขังโดยรีบด่วน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาสถานที่กักขังจะอนุญาตให้ออกไปรักษาตัวนอกสถานที่กักขังก่อนก็ได้ แล้วรายงานอธิบดีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และในระหว่างการรักษาตัวอยู่ในสถานที่ดังกล่าวมานี้ให้ถือว่าเป็นการกักขังอยู่ในสถานที่กักขังด้วย (มาตรา 8) และในกรณีที่มีเหตุอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องกักขัง ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถย้ายผู้ต้องกักขังไปกักขังไว้ที่อื่นได้ทันท่วงทีจะปล่อยผู้ต้องกักขังไปชั่วคราวก็ได้ แต่ผู้ต้องกักขังที่ถูกปล่อยไปนั้นต้องกลับมารายงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่กักขังภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ปล่อยไป และในกรณีที่ผู้ต้องกักขังผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคก่อน โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 9)

3) ในกรณีที่มีผู้ใดเข้าไปในสถานที่กักขังโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือส่งมอบเงินตราแก่ผู้ต้องกักขังโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนำเข้ามาในสถานกักขังซึ่งสิ่งของต้องห้ามตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำผิดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ให้ลงโทษทวีคูณ (มาตรา 10)

3. **พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.** 2510

ในมาตรา 5 อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการกักกันและวิธีปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันในเรื่องดังต่อไปนี้ การรับและการปล่อยตัวผู้ต้องขัง การเยี่ยมและการติดต่อ ประโยชน์เงินทดแทนและรางวัล การดัดนิสัย การศึกษา การอบรม การฝึกหัดอาชีพ การอนามัย การสุขาภิบาล วิธีการกักกัน การปกครองวินัย ทรัพย์สินของผู้ถูกกักกัน ชนิดอาวุธประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้ถูกกักกันซึ่งหลบหนีหรือพยายามหลบหนี (มาตรา 6)

1) อำนาจในเรื่องการใช้อาวุธนั้นแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ อาวุธที่นอกเหนือจากอาวุธปืนและอาวุธปืน พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ถูกกักกันได้เท่าที่เหมาะสม แก่พฤติการณ์เฉพาะกรณี (มาตรา 7) ดังต่อไปนี้

1.1) ผู้ถูกกักกันกำลังหลบหนี หรือพยายามหลบหนีและไม่มีทางจะป้องกันการหลบหนีด้วยวิธีอื่นนอกจากใช้อาวุธ

1.2) ผู้ถูกกักกันก่อความไม่สงบขึ้นและไม่ยอมเชื่อฟังพนักงานเจ้าหน้าที่ห้ามปราม

1.3) ผู้ถูกกักกันใช้กำลังทำร้ายหรือพยายามทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้อื่น

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ถูกกักกันได้เท่าที่เหมาะสม แก่พฤติการณ์เฉพาะกรณี (มาตรา 8) ดังต่อไปนี้

1. ผู้ถูกกักกันขัดขืนไม่ยอมวางอาวุธในกรณีที่อาจเกิดอันตรายขึ้น และไม่มีวิธีอื่นที่จะทำให้ผู้ถูกกักกันนั้นวางอาวุธได้

2. ผู้ถูกกักกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปก่อการวุ่นวาย เปิดหรือพยายามเปิด ทำลายหรือพยายามทำลาย ประตู รั้วหรือกำแพงเขตกักกัน

3. ผู้ถูกกักกันใช้อาวุธทำร้ายหรือพยายามทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้อื่น

แต่ถ้ามีพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีตำแหน่งเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วยและอยู่ในวิสัยที่จะรับคำสั่งได้ จะใช้อาวุธปืนได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแล้ว

2) ในกรณีของสุขภาพแล้วพนักงานมีอำนาจใน 3 เรื่อง คือ

เมื่อผู้ถูกกักกันเจ็บป่วย และถ้าการรักษาพยาบาลในเขตกักกันจะไม่สามารถทำให้ทุเลาได้ อธิบดีจะอนุญาตให้ไปรักษาตัวนอกเขตกักกันตามเงื่อนไขที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ถ้ามีความจำเป็นจะต้องรักษาพยาบาลผู้ถูกกักกันนอกเขตกักกันโดยรีบด่วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้ออกไปรักษาตัวนอกเขตกักกันก่อนก็ได้แล้วรายงานเพื่อขอรับอนุมัติจากอธิบดี ทั้งนี้ในระหว่างการรักษาพยาบาลผู้ถูกกักกันนอกเขตกักกัน ให้ถือว่าเป็นการกักกันอยู่ในเขตกักกันด้วย (มาตรา 9)

ในกรณีที่ผู้ถูกกักกันถึงกำหนดปล่อย หากป่วยหนักจนไม่สามารถไปจากเขตกักกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้อยู่รักษาตัวในเขตกักกันต่อไปเป็นการชั่วคราวตามความจำเป็นก็ได้ แล้วรายงานเพื่อขอรับอนุมัติจากอธิบดี (มาตรา 10)

ในกรณีที่มีเหตุอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ถูกกักกัน ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถย้ายผู้ถูกกักกันไปกักกันไว้ที่อื่นได้ทันท่วงที จะปล่อยผู้ถูกกักกันออกนอกเขตกักกันชั่วคราวก็ได้

ผู้ถูกกักกันซึ่งได้รับการปล่อยตามวรรคหนึ่ง ต้องกลับมารายงานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เขตกักกันภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาปล่อย (มาตรา 11)

3) การพักการกักกันนั้นมีบัญญัติไว้ว่า ผู้ถูกกักกันผู้ใดได้รับการกักกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของกำหนดการกักกันตามหมายศาล ถ้าแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอุตสาหะ มีความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ ผู้ถูกกักกันผู้นั้นอาจได้รับการพักการกักกันตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 12)

4) ในประเด็นของสิ่งของที่ผู้ถูกกักกันจะครอบครองนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดนำสิ่งของต้องห้ามเข้าไปในเขตกักกันหรือส่งมองสิ่งของต้องห้ามแก่ผู้ถูกกักกัน (มาตรา 13) หากกระทำการฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้ามร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการกรมราชทัณฑ์ต้องระวางโทษเป็นทวีคูณ (มาตรา 18) ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตกักกันหรือส่งมอบเงินตราหรือสิ่งของอย่างอื่นที่มิใช่สิ่งของต้องห้ามแก่ผู้ถูกกักกัน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 15)

ห้ามมิให้ผู้ถูกกักกันมีสิ่งของต้องห้ามไว้ในครอบครอง หรือส่งมอบสิ่งของต้องห้ามแก่ผู้ถูกกักกันหรือผู้อื่น (มาตรา 14)

ทั้งนี้โทษที่ผู้กักกันฝ่าฝืนหรือพนักงานฝ่าฝืนนั้นจะทั้งจำคุกและปรับแตกต่างกันออกไป แต่หากผู้ฝ่าฝืนคือพนักงานโทษจะถือเป็นทวีคูณ

4. พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

ข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์เป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไปที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับระเบียบวินัยของข้าราชการถึง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 ซึ่งบังคับใช้เฉพาะข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ ทัณฑนิคม นิคมฝึกอาชีพ หรือทัณฑสถานอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 ส่วนดังนี้

1) **วินัยต่อตนเอง** ได้แก่ ไม่ปิดบังความผิดของเจ้าพนักงานหรือผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม ไม่เสพสุราหรือยาเสพติดในที่ทำการในเวลาปฏิบัติหน้าที่หรือในเวลาใกล้ชิดก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ไม่แสดงกิริยาวาจาหยาบคายต่อผู้อยู่ในบังคับบัญชาและผู้อยู่ในความควบคุม รักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อยโดยเคร่งครัด การแต่งเครื่องแบบโดยเคร่งครัด

2) **วินัยต่อผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม** ได้แก่ การไม่รับทรัพย์สินจากญาติมิตรของผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม เว้นแต่มีกฎข้อบังคับกำหนดไว้ ไม่เป็นสื่อติดต่อโดยทางตรงหรือทางอ้อมระหว่างผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรมกับญาติมิตรของบุคคลดังกล่าว ไม่รับหรือสัญญาว่าจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใดๆ จากผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรมหรือญาติมิตรของบุคคลเหล่านี้ ไม่กล่าวเท็จ ยั่วเย้า หรือทะเลาะวิวาทกับผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม แสดงความเมตตา กรุณาแก่ผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม โดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุคคลเหล่านั้น

3) **วินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในความควบคุม** โดยมีหน้าที่ตักเตือน แนะนำ และสั่งสอนผู้อยู่ในบังคับบัญชาและผู้อยู่ในความควบคุมให้มีความประพฤติดีและปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

4.8 การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

ในการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้ามาบริหารงานเรือนจำในประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการเรือนจำว่า มีประเด็นใดบ้างที่สามารถจัดให้มีเรือนจำเอกชนขึ้น และหากมีได้จะใช้วิธีใด รวมทั้งการใช้ข้อความในลักษณะใดในตัวบทที่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการให้อำนาจเอกชนดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการราชทัณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายสำคัญที่ใช้ในการดำเนินกิจการเรือนจำคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สามารถรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารเรือนจำและทัณฑสถานไว้เป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้มีระเบียบ ข้อบังคับ ที่วางข้อปฏิบัติในรายละเอียดไว้อย่างครบวงจรและมีมาตรฐาน ซึ่งเอกชนสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางดำเนินกิจการเรือนจำได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งในเรือนจำที่บริหารโดยรัฐและเอกชนใช้กฎหมายหลักในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกฎหมายฉบับเดียวกันย่อมทำให้การบริหารงานเรือนจำมีความเป็นเอกภาพ ผู้ปฏิบัติงานมีความสะดวกในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ยังมีข้อกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้สามารถออกกฎกระทรวงได้ ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติในรายละเอียดของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนโดยเฉพาะ หรือกำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน รวมทั้งตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเอกชน

1. สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางภารกิจ เช่น การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษา การขนส่งผู้ต้องขัง การอนามัย สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เนื่องจากสามารถ

ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เอกชนทำสัญญากับรัฐในการดำเนินการบางภารกิจของเรือนจำได้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2. สำหรับการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งรวมถึงการมีอำนาจบริหารเรือนจำและควบคุมผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มิได้มีบทบัญญัติที่จะให้อำนาจเอกชนดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำได้ จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ เป็นอีกหมวดหนึ่งของกฎหมายดังกล่าวว่าด้วยการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

นิยามของเรือนจำเอกชน

โดยที่เรือนจำเอกชน คือ เรือนจำที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำใดเรือนจำหนึ่งแทนรัฐ ภายใต้เงื่อนไขและข้อกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดการแข่งขันเปรียบเทียบ การลดค่าใช้จ่าย การแก้ไขปัญหาขาดแคลนสถานที่คุมขัง โดยเรือนจำเอกชนถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน จึงเห็นสมควรกำหนดนิยามของเรือนจำเอกชนเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ โดยเห็นสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาวางอาณาเขตของเรือนจำเอกชน

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขัง

สำหรับผู้ต้องขังที่สมควรอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชนนั้นเห็นว่า ผู้ต้องขังเด็ดขาดคดีที่ไม่ร้ายแรง ผู้ต้องขังที่ต้องโทษเป็นครั้งแรกหรือกระทำความผิดโดยประมาท ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดี ผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมของเรือนจำประเภทความมั่นคงต่ำมีความเหมาะสมที่จะอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชน เนื่องจากมีความเสี่ยงในการควบคุมดูแลต่ำ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของเอกชน จึงเห็นสมควรเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีอำนาจกำหนดประเภทผู้ต้องขังที่สมควรอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชน เมื่อปรากฏสภาวการณ์ที่เหมาะสมในอนาคตโดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 58

ในการจำแนกลักษณะและประเภทของผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ป้องกันการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจในทางที่ผิด จึงควรให้ภาครัฐ

เป็นผู้ดำเนินการจำแนกผู้ต้องขัง ขณะเดียวกันเรือนจำเอกชนก็มีสิทธิที่จะส่งตัวผู้ต้องขังบางรายที่ยากต่อการควบคุม มีพฤติการณ์หลบหนี หรือไม่น่าไว้วางใจ กลับมาคุมขังในเรือนจำของรัฐได้ตลอดเวลา

อำนาจในการบริหารเรือนจำ

ควรให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมราชทัณฑ์กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน เงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ด้วย

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน

เนื่องจากแนวทางที่นำเสนอเพื่อให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การบริหารงานเรือนจำอย่างครบวงจรอยู่แล้ว เช่น การรับผู้ต้องขัง การแยกและย้ายผู้ต้องขัง การศึกษา การอบรม อนามัย สุขาภิบาล วินัย ทรัพย์สินของผู้ต้องขัง และเพื่อให้การดำเนินกิจการเรือนจำทั้งที่ดำเนินการโดยรัฐและเอกชนมีความเท่าเทียม มีมาตรฐานการดำเนินงานในระดับเดียวกัน จึงเห็นสมควรกำหนดให้การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนนำกฎกระทรวง ระเบียบ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ มาใช้เป็นแนวทางแก่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นประการอื่น

คณะกรรมการเรือนจำเอกชน

แม้ว่ามาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเรือนจำ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากิจการของเรือนจำและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการพิจารณากิจการเรือนจำโดยทั่วไป ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนให้สามารถบรรลุตามที่ภาครัฐกำหนดไว้และคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเรือนจำเอกชนขึ้นโดยเฉพาะ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย

กรรมการโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งควรมีองค์ประกอบมาจากข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทัณฑวิทยา อาชญาวิทยาและสังคมวิทยา การมีกรรมการที่มาจากหลากหลายสังกัดหรือมีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันย่อมทำให้ได้รับทัศนะหรือข้อคิดเห็น รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายมิติมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการเรือนจำเอกชนยังสามารถให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติงานให้รอบคอบ รัดกุม และมีความเหมาะสมมากขึ้นอีกด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบทบาทหลักของคณะกรรมการเรือนจำเอกชนคือ การกำหนดนโยบายการดำเนินการเรือนจำเอกชน การพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน การกำกับดูแลการดำเนินงานเรือนจำให้เป็นไปตามสัญญาสอดคล้องกับหลักทัณฑวิทยาหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนด รวมทั้งการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

ในปัจจุบันยังมีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานในหลายระดับและหลายช่องทาง เพื่อป้องกันการทุจริต สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน ให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ อันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้ต้องขัง คุ้มครองประโยชน์ของภาครัฐและประชาชน เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 การตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3. **ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน**

ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาไว้ว่า “บุคคลใดได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมเพื่อทำการงานนั้น กระทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปโดยเจตนาหรือประมาท ให้ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แล้วแต่กรณี”

แม้ว่ากฎหมายลักษณะอาญาถูกยกเลิกไปแล้ว แต่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญา หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายลักษณะอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงประมวลกฎหมายอาญาหรือบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกันแล้วแต่กรณี”

โดยที่ความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญาแล้วเห็นว่า บทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกันคือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา 204 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังโดยเจตนา และมาตรา 205 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังโดยประมาท ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 204 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ควบคุม ดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการคุมขังไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปีและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปนั้นเป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษา ของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุก ตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่สามคนขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท

มาตรา 205 ถ้าการกระทำดังกล่าวใน มาตรา 204 เป็นการกระทำ โดยประมาท ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่พันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปด้วยการกระทำโดยประมาทนั้นเป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่ สามคนขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดจัดให้ได้ตัวผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังคืนมา ภายในสามเดือนให้งดการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น”

โดยที่มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญา ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงเอกชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินกิจการเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมให้มีความรับผิดทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงาน ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขัง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนมีภาระความรับผิดชอบเช่นเดียวกับภาครัฐ รวมทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงหน้าที่ใน

การดำเนินงานด้วยความสุจริตและรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบัญญัตินี้ได้รองรับความรับผิดทางอาญาของเรือนจำเอกชนอยู่แล้ว จึงไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ในส่วนนี้

4. การดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

โดยที่การดำเนินกิจการเรือนจำเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมายโดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การดำเนินกิจการเรือนจำจึงเป็นกิจการของรัฐตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

เมื่อมีการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการเป็นการร่วมลงทุน หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด หากเป็นโครงการที่มีการลงทุนในวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ย่อมเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน่วยงานกลางที่กฎหมายกำหนด เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและด้านอื่นตามความจำเป็นและสมควร เพื่อเข้ามาช่วยวิเคราะห์และคัดเลือกเอกชนซึ่งจะเข้ามาร่วมดำเนินโครงการอันเป็นกิจการของรัฐในทุกขั้นตอน

สำหรับขั้นตอนหลักของการดำเนินการแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ และการกำกับดูแลและติดตามผล โดยอำนาจในการอนุมัติโครงการดังกล่าวเป็นของคณะรัฐมนตรี สำหรับการดำเนินโครงการจะเป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างความมั่นใจให้แก่เอกชนที่จะเข้ามาร่วมงาน และเพื่อเป็นการควบคุมให้โครงการสำเร็จตามเป้าประสงค์ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินการโดยคณะกรรมการประสานงานตามมาตรา 22 แห่งแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ เพื่อทำหน้าที่ติดตาม กำกับดูแลให้มีการดำเนินงานตามที่กำหนดในสัญญา รายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดต่อไป

5. การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการสั่งลงโทษผู้ต้องขังตามระดับความรุนแรงต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ว่า " มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถานดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดเวลา

(3) ลดชั้น

(4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบางอย่าง

(6) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน

(7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่งโดยความเห็นชอบของแพทย์

(8) เฆี่ยนคราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบทีในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเฆี่ยนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันจากวันเฆี่ยนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเฆี่ยน

(9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6)

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง"

โดยที่การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำด้วยการขังห้องมืดตามมาตรา 35 (7) และการเฆี่ยนตามมาตรา 35 (8) ซึ่งเป็นการลงโทษต่อร่างกายผู้ต้องขัง (Coporal Punishment) ซึ่งเป็นวิธีการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัยของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันจึงเป็นการทารุณเกินสมควร การลงโทษด้วยการขังในห้องมืดและการเฆี่ยนจึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่มีการลงโทษทางวินัยในลักษณะดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การที่กฎหมายยังคงมีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ก็เป็นการเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 35 (7) และมาตรา 35 (8) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ โดยยกเลิกโทษทางวินัยดังกล่าว รวมทั้งยกเลิกกฎกระทรวง ระเบียบของกรมราชทัณฑ์ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการขังห้องมืดและการ

เฝี่ยนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังไม่ว่าจะอยู่ในเรือนจำที่ดำเนินการโดยรัฐหรือดำเนินการโดยเอกชนตามที่ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนได้รับความคุ้มครองในลักษณะเช่นเดียวกัน

4.9 ผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

การนำแนวคิดการดำเนินกิจการดำเนินกิจการเรือนจำภาคเอกชนมาใช้ในไทยนั้นยังมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากการให้มีเรือนจำเอกชนเกิดขึ้นนั้นย่อมมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน จึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาทั้งด้านผลดีและผลกระทบ เพื่อชั่งน้ำหนักความเหมาะสมในการดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

ผลดีของการมีเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

1. กรมราชทัณฑ์สามารถถ่ายโอนภารกิจในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังบางประเภทไปให้เอกชนดำเนินการ โดยกรมราชทัณฑ์ยังคงทำหน้าที่ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังอันเป็นภารกิจหลักได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่มีภาคเอกชนเรือนจำเอกชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบงาน

2. กรมราชทัณฑ์สามารถบริหารจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดทั้งในด้านสถานที่คุมขังและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. กรมราชทัณฑ์ไม่ต้องดำเนินการในลักษณะผูกขาดแต่มีการแข่งขันเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินงานของรัฐกับเอกชนขึ้นในระบบงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย ทำให้เกิดความกระตือรือร้นเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีเพื่อจะพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4. กรมราชทัณฑ์มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานเพราะจะใช้ผลสำเร็จของเอกชนที่ดำเนินการมาเป็นมาตรฐานสำหรับเรือนจำของรัฐด้วย นอกจากนี้ ยังช่วยพัฒนาระบบการบริหารเรือนจำรัฐ เนื่องจากต้องมีการพัฒนาตนเองให้เทียบเท่า หรือมีมาตรฐานเดียวกันกับเรือนจำเอกชน

5. สนองนโยบายภาครัฐเรื่องการลดกำลังคน ช่วยลดงบประมาณรายจ่ายในการดูแลผู้ต้องขังของรัฐ

6. ทำให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้รับสวัสดิการ การดูแลที่ดีมากยิ่งขึ้น เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ ในการควบคุมดูแล พัฒนาผู้กระทำผิดให้มีโอกาสที่จะเพิ่มสวัสดิภาพ สวัสดิการผู้ต้องขังให้

ดีขึ้น อาจมีการสร้างงานต่อยอดให้หลังการพ้นโทษ มีการคุ้มครองสิทธิและความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังในแนวทางที่ดีมากยิ่งขึ้น และอาจมีการนำนวัตกรรมหรือวิธีการใหม่ๆ เข้ามาบริหารจัดการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เรือนจำเอกชนสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ เช่น ความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ สร้างสรรค์และพัฒนางานให้ดีขึ้นภายในวงเงินค่าใช้จ่ายที่ใกล้เคียงกันทำให้ผู้ต้องขังได้รับประโยชน์ในด้านคุณภาพและบริการ

7. เป็นการสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนาสร้างสรรค์งานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งต่อไป และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ เนื่องจากภาคเอกชนมีระบบงานและแรงจูงใจที่ดี

8. เป็นการเสาะแสวงหามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง งานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยี หลักการแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ร่วมสมัยให้แก่กรมราชทัณฑ์ เช่น การออกแบบก่อสร้างเรือนจำ ระบบรักษาความปลอดภัย รูปแบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานโดยรวม

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

1. การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยอาจไม่สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายให้รัฐได้เหมือนกับเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ เนื่องจากในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้รับเงินงบประมาณในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังค่อนข้างต่ำอยู่แล้ว แต่การให้มีเรือนจำเอกชนขึ้นนั้นจะเป็นการชี้นำให้รัฐบาลเห็นถึงคุณลักษณะและสภาพเรือนจำที่ดี มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและเหมาะสมกับสภาวะของประเทศไทยได้โดยเสียค่าใช้จ่ายที่เท่ากันหรือมากกว่าเพียงเล็กน้อย ซึ่งจะทำให้รัฐบาลและกรมราชทัณฑ์ได้พบกับ “เรือนจำมาตรฐานของไทย” ได้รวดเร็วขึ้น

2. การตรวจสอบและการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชน หากเป็นไปโดยขาดความรอบคอบความรัดกุมหรือมีอคติ อาจทำให้ผลการประเมินถูกบิดเบือนไปหรือถูกใช้เป็นหนทางของการทุจริตส่งผลกระทบต่อการควบคุมหรือแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การที่เอกชนดำเนินการโดยมุ่งประหยัดค่าใช้จ่ายหรือลดต้นทุนในการดำเนินงานเพื่อให้ผ่านการประเมินการปฏิบัติงานตามที่ถูกกำหนดไว้โดยภาครัฐหรือเงื่อนไขในสัญญา อาจทำให้ผู้ต้องขังอาจได้รับการบริการที่ต่ำกว่ามาตรฐานและการให้ความคุ้มครองสิทธิของนักโทษลดน้อยลง

4. การรับรู้และการยอมรับของสังคม อาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจในความสามารถและความรับผิดชอบของเอกชนในการบริหารจัดการเรือนจำ หรือรู้สึกว่าเรือนจำเอกชนเป็นสถานที่คุมขังที่สะดวกสบาย ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวการถูกลงโทษ

5. อาจเป็นการส่งเสริมให้ใช้การปฏิบัติต่อการกระทำความผิดโดยใช้เรือนจำ หากได้รับความนิยมมีการใช้อย่างแพร่หลายจะส่งผลให้มีการใช้โทษจำคุกมากขึ้น อีกนัยหนึ่งอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงความผูกขาดจากภาครัฐมาเป็นของเอกชน ซึ่งจะกระทบต่อมาตรการในการปฏิบัติต่อการกระทำผิดในชุมชนอื่นๆ เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ

6. การเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินงานระหว่างเรือนจำรัฐกับเอกชนอาจไม่สะท้อนภาพที่แท้จริง เนื่องจากเรือนจำเอกชนจะได้รับการควบคุมนักโทษที่ไม่ร้ายแรง บริหารเรือนจำประเภทความมั่นคงปานกลางหรือต่ำ ในขณะที่เรือนจำรัฐเป็นผู้ควบคุมนักโทษแทบทุกประเภทและทุกระดับความมั่นคง ทำให้การเปรียบเทียบในภาพรวมเห็นว่าเรือนจำเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่า

7. อาจเกิดการถ่ายโอนบุคลากรผู้มีประสบการณ์และความชำนาญจากภาครัฐไปสู่เรือนจำเอกชน ซึ่งอาจได้รับค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือสิทธิประโยชน์ที่จูงใจมากกว่า ทำให้ภาครัฐขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ต้องใช้ระยะเวลา ทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณในการฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานใหม่

8. เอกชนอาจบริหารงานโดยมุ่งเน้นกำไรหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจมากจนเกินไป ซึ่งเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์และหลักจริยธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการซ้ำเติมผู้ต้องขังที่ได้รับความทุกข์อยู่แล้ว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

โดยที่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้หลังพ้นโทษ ซึ่งดำเนินการโดยกรมราชทัณฑ์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกระบวนยุติธรรมทางอาญาในชั้นบังคับโทษ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการดำเนินงานดังกล่าวประสบปัญหาเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำที่การเพิ่มขึ้นจนเกินกว่าความจุของเรือนจำ (Overcrowding of Prisoners) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักโทษ ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ 1 คน ควบคุมถึงนักโทษถึง 16 คน ในขณะที่มาตรฐานตามที่องค์การสหประชาชาติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ 1 คน ควบคุมถึงนักโทษถึง 5 คน รวมทั้งข้อจำกัดด้านงบประมาณ ขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ สภาพของเรือนจำบางแห่งเก่าแก่ ประกอบกับลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์ที่ต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง ด้วยความรอบคอบ รวดเร็ว หากมีข้อบกพร่องจะส่งผลเสียหายมากต่อความปลอดภัยของสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะแสวงหามาตรการทางเลือกต่างๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานโดยการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้สภาวะอันจำกัด

จากข้อจำกัดในการดำเนินงานดังกล่าว ประกอบกับนโยบายของรัฐในการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการถ่ายโอนภารกิจภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ จึงเป็นมาตรการที่เป็นทางเลือกอย่างหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเอกชนสามารถมีส่วนร่วมได้หลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นให้ดำเนินการบางภารกิจ เช่น การศึกษา การอนามัย สูทกรรม การฝึกอาชีพ ตั้งโรงงานในเรือนจำ ไปจนถึงการให้เอกชนบริหารเรือนจำโดยมีข้อสัญญากำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิต่างๆ แก่ผู้ต้องขัง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่ามาตรฐานเรือนจำของรัฐ

แนวคิดเรื่องการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน (Private Prisons) ได้รับความนิยมในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย ในประเทศเหล่านี้ได้ใช้

เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของเรือนจำรวมทั้งเป็นการสร้างระบบแข่งขันเปรียบเทียบขึ้นในกิจการเรือนจำ ซึ่งเป็นการผูกขาดโดยรัฐมาตลอด และระบบเรือนจำเอกชนที่ใช้อยู่คือระบบ DFCM ซึ่งหมายถึง การออกแบบ (Design) การจัดหาแหล่งเงิน (Finance) การก่อสร้าง (Construction) และการบริหาร (Management) ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนในการบริหารเรือนจำได้ในทุกขั้นตอนหรือจะรับดำเนินการได้ทั้งหมด

สำหรับประเทศไทย ผู้ศึกษาเห็นว่าการให้มีเรือนจำเอกชนจะเป็นการสร้างระบบแข่งขันเปรียบเทียบ รวมทั้งกระตุ้นให้เรือนจำของรัฐปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของภาคเอกชนที่อยู่เข้ามาช่วยในการบริหารงานเรือนจำ ทั้งยังเป็นการแสวงหาเรือนจำมาตรฐานที่กรมราชทัณฑ์ต้องการได้เป็นอย่างดี และเรือนจำเอกชนถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำของรัฐ เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทย จึงได้วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานราชทัณฑ์และวิเคราะห์แนวทางดำเนินการไว้ดังนี้

1. สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในบางภารกิจ เช่น การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษา การขนส่งผู้ต้องขัง การอนามัย สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เนื่องจากสามารถดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เอกชนทำสัญญากับรัฐในการดำเนินการบางภารกิจของเรือนจำได้ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

2. สำหรับการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งรวมถึงการมีอำนาจบริหารเรือนจำและควบคุมผู้ต้องขัง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มิได้มีบทบัญญัติที่จะให้อำนาจเอกชนดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำได้ จึงเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ เป็นอีกหมวดหนึ่งของกฎหมายดังกล่าวว่าด้วยการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเด็นต่างๆ ดังนี้

นิยามของเรือนจำเอกชน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงขอบเขตของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน จึงเห็นสมควรกำหนดนิยามของเรือนจำเอกชนเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขัง

สำหรับผู้ต้องขังที่สมควรอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชนนั้นเห็นว่า ผู้ต้องขังเด็ดขาดคดีที่ไม่ร้ายแรง ผู้ต้องขังที่ต้องโทษเป็นครั้งแรกหรือกระทำความผิดโดยประมาท ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดี ผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมของเรือนจำประเภทความมั่นคงต่ำมีความเหมาะสมที่จะอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชน เนื่องจากมีความเสี่ยงในการควบคุมดูแลต่ำ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของเอกชน จึงเห็นสมควรเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มีอำนาจกำหนดประเภทผู้ต้องขังที่สมควรอยู่ในความควบคุมของเรือนจำเอกชน เมื่อปรากฏสภาวการณ์ที่เหมาะสมในอนาคตโดยการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 58 ทั้งนี้ การจำแนกลักษณะและประเภทของผู้ต้องขังดำเนินการโดยภาครัฐ เพื่อให้ผู้ต้องขังทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ป้องกันการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจในทางที่ผิด

อำนาจในการบริหารเรือนจำ

ควรให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมราชทัณฑ์กำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน เงื่อนไขต่างๆ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำย่อมเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ด้วย

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน

เนื่องจากแนวทางที่นำเสนอเพื่อให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนคือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์การบริหารงานเรือนจำอย่างครบวงจรอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรกำหนดให้การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนนำกฎกระทรวงระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ มาใช้เป็นแนวทางแก่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นประการอื่น

คณะกรรมการเรือนจำเอกชน

เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนให้สามารถบรรลุตามที่ภาครัฐกำหนดไว้และคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเรือนจำเอกชนขึ้นโดยฉพาะ โดยการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งควรมีองค์ประกอบมาจากข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิด้านทัณฑวิทยา อาชญาวิทยาและสังคมวิทยา การมีกรรมการ

ที่มาจากหลากหลายสังกัดหรือมีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันย่อมทำให้ได้รับทัศนะหรือข้อคิดเห็น รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายมิติมากยิ่งขึ้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบทบาทหลักของคณะกรรมการเรือนจำเอกชนคือ การกำหนดนโยบายการดำเนินการเรือนจำเอกชน การพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน การกำกับดูแลการดำเนินงานเรือนจำให้เป็นไปตามสัญญาสอดคล้องกับหลักทัณฑวิทยาหรือเงื่อนไขที่รัฐกำหนด รวมทั้งการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

3. ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน

ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาไว้ว่า “บุคคลใดได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมเพื่อทำการงานนั้น กระทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปโดยเจตนาหรือประมาท ให้ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แล้วแต่กรณี”

แม้ว่ากฎหมายลักษณะอาญาถูกยกเลิกไปแล้ว แต่มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 บัญญัติไว้ว่า “เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญา หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงประมวลกฎหมายอาญาหรือบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกันแล้วแต่กรณี”

โดยที่ความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับประมวลกฎหมายอาญาแล้วเห็นว่า บทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกันคือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา 204 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังโดยเจตนา และมาตรา 205 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังหลุดพ้นจากการคุมขังโดยประมาท

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ บัญญัติให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญา ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงเอกชนที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในดำเนินกิจการเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมให้มีความรับผิดทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขัง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนมีภาระความรับผิดชอบ

เช่นเดียวกับภาครัฐ รวมทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงหน้าที่ในการดำเนินงานด้วยความสุจริตและรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากบทบัญญัตินี้ได้รองรับความรับผิดทางอาญาของเรือนจำเอกชนอยู่แล้ว จึงไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ในส่วนนี้

4. การดำเนินกระบวนการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

โดยที่การดำเนินกิจการเรือนจำเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมายโดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการดำเนินกิจการเรือนจำจึงเป็นกิจการของรัฐตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานฯ

เมื่อมีการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการเป็นการร่วมลงทุน หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด หากเป็นโครงการที่มีการลงทุนในวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ย่อมเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยมีหน่วยงานกลางที่กฎหมายกำหนด เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและด้านอื่นตามความจำเป็นและสมควร เพื่อเข้ามาช่วยวิเคราะห์และคัดเลือกเอกชนซึ่งจะเข้ามาร่วมดำเนินโครงการอันเป็นกิจการของรัฐในทุกขั้นตอน

5. การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการสั่งลงโทษผู้ต้องขังตามระดับความรุนแรงต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ว่า “ มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัยให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถานดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดเวลา

(3) ลดชั้น

(4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบางอย่าง

(6) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน

(7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่งโดยความเห็นชอบของแพทย์

(8) เฆี่ยนคราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบทีในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเฆี่ยนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันจากวันเฆี่ยนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเฆี่ยน

(9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6)

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

โดยที่การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำด้วยการขังห้องมืดตามมาตรา 35 (7) และการเฆี่ยนตามมาตรา 35 (8) ซึ่งเป็นการลงโทษต่อร่างกายผู้ต้องขัง (Coporal Punishment) ซึ่งเป็นวิธีการลงโทษที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัยของสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันจึงเป็นการทารุณเกินสมควร การลงโทษด้วยการขังในห้องมืดและการเฆี่ยนจึงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าในทางปฏิบัติจะไม่มีการลงโทษทางวินัยในลักษณะดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การที่กฎหมายยังคงมีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ก็เป็นการเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงมาตรา 35 (7) และมาตรา 35 (8) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ โดยยกเลิกโทษทางวินัยดังกล่าว รวมทั้งยกเลิกกฎกระทรวง ระเบียบของกรมราชทัณฑ์ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการขังห้องมืดและการเฆี่ยนดังกล่าวด้วย เพื่อให้การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังไม่ว่าจะอยู่ในเรือนจำที่ดำเนินการโดยรัฐหรือดำเนินการโดยเอกชนตามที่ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้รองรับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนได้รับความคุ้มครองในลักษณะเช่นเดียวกัน

การดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนเป็นมาตรการทางเลือกในการบริหารระบบงานราชทัณฑ์และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด เพื่อให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองเป้าหมายของกระบวนยุติธรรมและความคาดหวังของสังคมที่มุ่งหวังให้กระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่งของสังคมไทยอย่างแท้จริง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้งการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามวัตถุประสงค์แห่งการราชทัณฑ์ในการเปลี่ยนภาระของสังคมให้เป็นพลังของประเทศชาติต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. สัญญาที่ระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินกิจการเรือนจำ

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อรองรับให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำตามแนวทางการศึกษานี้แล้ว ปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนอีกประการคือ สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนในการดำเนินกิจการเรือนจำ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่กำหนดสิทธิ หน้าที่ รวมทั้งความรับผิดของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย โดยข้อตกลงดังกล่าวต้องมีข้อความชัดแจ้ง กำหนดขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน ไม่เคลือบคลุม อันจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความอันเป็นปัญหาในทางปฏิบัติงานต่อไปในอนาคต ทั้งยังต้องมีความยืดหยุ่นโดยมีข้อกำหนดให้สามารถแก้ไขสัญญาได้หากมีสภาวการณ์ที่มิอาจคาดหมายเกิดขึ้น เช่น การเลิกสัญญา เอกชนล้มละลาย นอกจากนี้ สัญญาควรได้รับความเห็นชอบจากกรมราชทัณฑ์ เพื่อควบคุมมาตรฐานของสัญญา นอกจากนี้ สัญญาดังกล่าวยังมีลักษณะของสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหยุดการดำเนินการทันทีไม่ได้ เมื่อเลิกสัญญาแล้วเอกชนจะต้องดำเนินงานต่อไปอีกระยะหนึ่งจนกว่ารัฐจะเข้ามาบริการแทน ส่วนผู้รับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์เป็นรายกรณี

2. การเตรียมความพร้อมแก่ผู้ต้องขังที่จะเข้าสู่เรือนจำเอกชน

การเตรียมความพร้อมแก่ผู้ต้องขังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการส่งเสริมการดำเนินกิจการเรือนจำโดยเอกชน เพื่อให้ผู้ต้องขังตระหนักถึงสิทธิของตนว่าได้รับความคุ้มครองในมาตรฐานเช่นเดียวกับเรือนจำรัฐ ทำให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจในการดำเนินการเรือนจำของเอกชน รวมทั้งเสริมสร้างความพร้อมแก่ผู้ต้องขังในการให้ความร่วมมือแก่เอกชนเพื่อพัฒนาพฤตินิสัยและการควบคุม

3. ควรมีการทดลองดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน

โดยมีการเปรียบเทียบการดำเนินงานกับเรือนจำที่ดำเนินการโดยรัฐที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เช่น ประเภทผู้ต้องขัง ระดับความมั่นคงของเรือนจำ เพื่อเป็นโครงการนำร่องและประเมินความเหมาะสม หากมีผลการดำเนินงานที่ดีก็อาจขยายการดำเนินงานเรือนจำเอกชนออกไปหรือหากไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติก็อาจยกเลิกได้

4. ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบการประสานงานระหว่างเรือนจำรัฐกับเรือนจำเอกชน

การมีหน่วยงานรับผิดชอบการประสานงานระหว่างเรือนจำรัฐกับเรือนจำเอกชนจะทำให้การดำเนินงานมีความสะดวกและชัดเจน เช่น การให้ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การถ่ายทอดประสบการณ์ นวัตกรรมต่างที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงาน เรียนรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่เอกชน ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การกำกับดูแลสัญญาและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องได้

5. การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน

เมื่อได้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้รองรับการดำเนินกิจการเอกชนแล้ว รัฐยังคงมีภารกิจในการกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดไว้ นอกจากการตรวจสอบโดยภาครัฐตามแนวทางดังกล่าวแล้ว ยังควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปเยี่ยมชมกิจการเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ เป็นไปตามความเหมาะสมของหลักการควบคุมผู้ต้องขังและสวัสดิภาพของประชาชนประกอบด้วย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนอีกแนวทางหนึ่ง

6. การส่งเสริมการใช้มาตรการเลี่ยงโทษจำคุกให้มากขึ้น

การส่งเสริมการใช้มาตรการเลี่ยงโทษจำคุกให้มากขึ้นโดยกันคนที่ไม่จำเป็นต้องส่งเข้าไปควบคุมในเรือนจำออกไปดูแลในชุมชน หรือระบายผู้ต้องขังที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคมออกจากเรือนจำ โดยมีการดูแลควบคุมความประพฤติ ให้เรือนจำเป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่จำเป็นต้องได้รับการควบคุมอย่างแท้จริงและการควบคุมปริมาณการเพิ่มขึ้นของผู้ต้องขัง โดยการใช้มาตรการเบี่ยงเบน (Diversion) ผู้กระทำผิดจากกระบวนการยุติธรรมโดยพัฒนาให้มีการใช้กลไกทางสังคม

และชุมชนเป็นทางเลือกประการหนึ่ง (Alternative Dispute Resolution) ด้วยการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษจำคุกหรือกักขัง เช่น ให้ไปทำงานรับใช้ชุมชน (Community Service Order) หรือส่งออกไปทำงานภายนอก (Public Work) ระบบการจำคุกในวันหยุดหรือบางเวลา (Periodic Detention) ซึ่งจะช่วยไม่ให้ผู้ต้องขังหรือผู้ต้องกักขังต้องเข้ามาอยู่ในเรือนจำหรือสถานกักขังอันเป็นภาระแก่รัฐ

7. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ในเรือนจำคือ ผู้ต้องขังในคดียาเสพติด ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการประกอบอาชญากรรม จึงควรมีการกระตุ้นให้สังคมและส่วนรวมได้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของสังคมที่มีต่อภาวะแห่งอาชญากรรมด้วย เนื่องจากหากชุมชนมีความเข้มแข็งปัญหายาเสพติดหรือปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ก็จะแทรกเข้ามาในชุมชนได้ยาก มาตรการในการเสริมสร้างความเข็มแข็งของชุมชน จึงถือเป็นการป้องกันอาชญากรรมตั้งแต่เริ่มแรก รวมทั้งการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำผิดมากขึ้น (Community-Based Corrections) ส่งผลให้คนในชุมชนกระทำความผิดน้อยลงหรือไม่กระทำความผิดซ้ำอีก นำไปสู่จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำที่ลดลง

8. การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์จะเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบถึงภารกิจของการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ว่า เป็นหน่วยงานสำคัญในการป้องกันและสร้างเสริมสังคม สร้างภาพพจน์ที่ดีให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังได้รับข้อคิดเห็น ข้อวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์นำมาใช้ปรับปรุงระบบงานให้พัฒนายิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการเผยแพร่หรือชี้แจงให้สังคมและประชาชนมีความเข้าใจการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อันจะนำไปสู่ความเข้าใจและการยอมรับของประชาชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมราชทัณฑ์. ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, 2524.

กรมราชทัณฑ์. ประวัติกรมราชทัณฑ์ 200 ปี, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2525.

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม. รายงานประจำปี 2548.

การสงเคราะห์ผู้ต้องขังในประเทศไทยและต่างประเทศ พิมพ์แจกเป็นที่ระลึกในงานทอดผ้ากฐินพระราชทาน กรมราชทัณฑ์ ณ วัดสามพระยา จังหวัดพระนคร 29 ตุลาคม 2513.

กิตติพร วานิชขจร. แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ. สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์. “การให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐ,” รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

จุฑามาศ เศรษฐบุตร. “กรมราชทัณฑ์: ประวัติความเป็นมาวารสารราชทัณฑ์” วารสารราชทัณฑ์ 49, 2(2544).

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ. รายงานการวิจัยการวิเคราะห์ประสิทธิภาพหน่วยงานกระทรวงยุติธรรมเพื่อการบริหารจัดการเชิงคุณภาพในยุคโลกาภิวัตน์, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ชาตพล อาภาสัตย์. การออกนอกระบบราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์: ศึกษาเฉพาะกรณีการให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำแทนรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2549.

ชาย เสวีกุล. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา กรุงเทพมหานคร, 2540.

ณรงค์ศักดิ์ สมพัศ และคณะ. นวัตกรรมในการบริหารจัดการงานราชทัณฑ์ในอนาคต. วารสารราชทัณฑ์ 49, 1(2544).

ณรงค์ศักดิ์ ใหม่อ่อง. ศักยภาพและปัญหาของระบบการทำงานสาธารณะของผู้ต้องขัง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

นพพร โพธิรังสิยากร. การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

นัทธี จิตสว่าง. “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องขัง,” เอกสารการเสวนาทางวิชาการเรื่อง การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย: การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย เสนอที่นิติบัณฑิตยสภา 9 มกราคม 2546.

นัทธี จิตสว่าง. แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ. วารสารราชทัณฑ์ 29, 2(2542).

นัทธี จิตสว่าง. หลักทัณฑวิทยา: หลักการวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์, 2541.

นันทรัศมิ์ เทพดลไชย. ทิศทางการราชทัณฑ์ไทยในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2545-2555). วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยารัฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

เบญจะ เพ็งดิษฐ์. การคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่โดยใช้เครื่องมืออิเล็กโทรนิก. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

ประพันธ์ เศวตนันทน์ และไพศาล เล็กอุทัย, หลักเศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ประทีป ดวงพัตรา. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ประธาน วัฒนวาณิชย์ และคณะ. สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์ การพิมพ์, 2529.

ประธาน วัฒนวาณิชย์. ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและกระบวนการนิติธรรม. วารสารนิติศาสตร์ 9, 2(2520).

ประธาน วัฒนวาณิชย์. บทบาทของกระบวนยุติธรรมในการควบคุมอาชญากรรม. รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

ประเสริฐ จันทรเวช. วิธีการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกในระยะสั้น. วารสารนิติศาสตร์ 3, 4/3 (มิถุนายน 2515).

ประเสริฐ เมฆมณี. คู่มือการราชทัณฑ์: การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน. โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2532.

ประเสริฐ เมฆมณี. ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม:คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักกฎหมาย นักการศึกษา และสิ่งที่ประชาชนควรรู้, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2523

ประเสริฐ เมฆมณี. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สาขาวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 9-15, 2527.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. การควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม: หลักทฤษฎีและมาตรการ, เอกสารประกอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 22 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2525.

ผัน สีดา. รวมกฎหมายข้อบังคับและระเบียบการราชทัณฑ์, กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2521.

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506

พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

พิพัฒน์ ไทยอารี, การศึกษาเปรียบเทียบ เรื่อง PRIVATISATION : ในประเทศสหราชอาณาจักรกับประเทศไทย, 2528.

พัชราภรณ์ เวชวงศ์วาน. ทัศนะของผู้บัญชาการเรือนจำต่องานสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

พัฒนา พัวพัฒนกุล. การศึกษาทัศนของเจ้าพนักงานเรือนจำต่อผู้ต้องขัง: ศึกษากรณีเรือนจำที่มีความมั่นคงสูงสุดในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2532.

มนตรี จันทรปรรริก. การเข้าเกี่ยวข้องของเอกชนกับงานเรือนจำ. วารสารราชทัณฑ์ 42, 2-3 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2547).

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานการประเมินผลการดำเนินงานราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ.), 2542.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์ เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารงานยุติธรรม 43301 หน่วยที่ 9 – 15.

มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์. สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ. กรุงเทพมหานคร: กรมราชทัณฑ์, 2541.

รายงานการสัมมนา “การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย” จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ณ ตึกอเนกประสงค์ ชั้น 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 พฤศจิกายน 2528.

วรางคณา สุจริตกุล. นักโทษเด็ดขาดกับสิทธิตามกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

วิจิตร ทองคำ. เก็บเล็กผสมน้อยจากการดูงานราชทัณฑ์ในต่างประเทศ. วารสารราชทัณฑ์ 42, 2 -3(พฤษภาคม - มิถุนายน 2530).

วิทยา สุริยะวงศ์, เรือนจำเอกชน ทางเลือกหนึ่งในการพัฒนากิจการราชทัณฑ์ไทย. วารสารราชทัณฑ์ 45, 3(2540).

วิวิทย์ จตุปาริสุทธิ์, เรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย. วารสารราชทัณฑ์ 40, 4(2535).

วิญญู พานิชการ, การศึกษาเฉพาะกรณี: การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ในฐานะปัจจัยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน. วารสารราชทัณฑ์ 36 (เมษายน - มิถุนายน 2531).

วิสัย พฤกษะวัน. คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์. ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนจำกัดทิพย์อักษร, 2545.

ศรัณย์ เชิดเกียรติกุล. "การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กับกฎหมายราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา: ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเด็กติดต้องขัง หญิงและเด็กติดครรภ์มารดา." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

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

สกานต์ ตามไท, การสังคมสงเคราะห์กับกิจการราชทัณฑ์. วารสารราชทัณฑ์ 27, (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2540).

สหธน รัตนไพจิตร. วัตถุประสงค์ของการลงโทษ: ศึกษาเฉพาะประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

สถาบันกฎหมายอาญา ร่วมกับกรมราชทัณฑ์ และหนังสือพิมพ์มติชน. เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย เรื่องปัญหาคนล้นคุก: วิกฤติที่ต้องแก้ไข, 27 มีนาคม 2543.

สภา จันทสาโร, การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.

สนิท รุจิณรงค์, การปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษของกรมราชทัณฑ์, เอกสารประกอบการบรรยายสรุปกิจการราชทัณฑ์, กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย, 2531.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, การเพิ่มบทบาทให้เอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบำรุงรักษา กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, หลักกฎหมายอาญา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สุระศรี จันทร์แรม, การพัฒนาองค์กรในกระบวนยุติธรรม: ศึกษากรณีการโอนกรมราชทัณฑ์ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

สุวารี รวบทองศรี, การปฏิบัติงานราชทัณฑ์ไทยในทศวรรษหน้า: ศึกษาโดยเทคนิคเดลฟาย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

สุวิทย์ นิ่มน้อย, เดชา ศิริเจริญ และอัษฎางค์ ปาณิกบุตร, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์, 2530.

ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สำนักทัณฑวิทยา, คู่มือเจ้าพนักงานเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง, กรุงเทพมหานคร: กองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมราชทัณฑ์, 2542.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ และคณะ. สิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529.

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

อุดม คุ่ยณรา, รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาคนล้นคุก วิกฤติยุติธรรมที่ต้องแก้ไข. วารสารราชทัณฑ์ 48, 1(2543).

อุทิศ แสนโกศิก, วัตถุประสงค์ของการลงโทษ. บทบัณฑิตย์ 24, (เมษายน 2517).

อุทิศ สุภาพ. การนำปรัชญาอาชญาวิทยามาใช้ในการกำหนดโทษของศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ร้ายและผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาด. วารสารราชทัณฑ์ 52, 2(2547).

อุสาห์ โกมลปาณิก. วิวัฒนาการของการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย. วารสารราชทัณฑ์ 15, 3(พฤษภาคม-มิถุนายน 2510).

เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541.

เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานราชทัณฑ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543.

เอกสารการสอนชุดวิชาการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543.

เอกสารการสอนชุดวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2539.

ภาษาอังกฤษ

Charles H. Logan. Private Prisons: Cons and Pros :Oxford University Press, 1990.

Charles H. Logan. "Well Kept: Comparing Quality of Confinement in Private and Public Prisons" Journal of Criminal Law and Criminology, 1992.

Domberger, S. and Jensen, P. "Contracting Out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." Oxford Review of Economic Policy, vol.13, No.4, 1997.

Domberger, S. and Jensen, P. The Contracting Organization. 2nd ed., New York: Oxford University Press, 1998.

Douglas McDonald. Private Prisons in the United State. Abt Associates Inc, 1998.

Edwin H. Sutherland, Principle of Criminology (5 th ed. New York : J.B. Lippincott Co., 1955.

Elmer K. Nelson Jr. and Catherine H. Lovell, Developing Correctional Administrations, Research Report of Joint Commission on Correctional Manpower and Training, (Washington D.C. 1969.)

Ferris, J. and Graddy, E. "Contracting Out: For What? With Whom?" Public Administration Review, July/August 1986.

Florida Department of Corrections. Recidivism report: Inmates released from Frolida prisons July 1995 to June 2001, Available: http://www.dc.state.fl.us

General Accounting Office. Private and Public Prisons: Studies Comparing Operational Cost and/or Quality of service Washington, D.C.: U.S., 1996.

Gray Bowman W., and others, Privatzaing Correctional Institutions London : Tranaction Press, 1993.

Hartley, K. "Contracting-out in Britain: Achievements and Problems." Privatization and Deregulation in Canada and Britain, The Institute for Research on Public Policy, Canada, 1990.

Hassim M. Solomon, Community Corrections. Boston: Holbrook Press, 1975,

John Howard Society of Alberta. Private Prisons Gardiner. 2002.

Julie Berg Brgjul. "Private Prisons: International Experiences and South African Prospects." Criminology Institute University of Cape Town, 2000.

Maguire, K. Prison labor and recidivism. Journal of Quantitative Criminology, 4 (1988).

Rehfuss, J.A. Contracting Out in Government. 1st ed., Jossey-Bass, Inc., California, 1989.

Sato Seizaburo, Privatization in Industrialized Countries : The Experience of Japan, Conference on Privatization Policies, Methods and Procedures, Asian Development Bank, 31 January - 1 February 1985, Manila, Philippines.

Savas, E. S. Privatization: the Key to Better Government, Chantan House & Publisher, Inc., New Jercy, 1987.

STANDARD MINIMUM RULES FOR THE TREATMENT OF PRISONERS

Stephen McFarland. Prisons, Privatization, And Public Values , 2002.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Prager, J. Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector. Public Administration Review, vol.54 (March/April 1994).

Phil Smith. Private Prisons: Profits of Crime. Convrt Action Quarterly, 1993.

"Private Prisons Succeed", National Center for Policy Analysis, 2001. http://www.ncpa.org/ba/ba191.html

Richard Harding, Private Prisons and Public Accountability Buckingham (UK): Open University Press, 1997.

Richard Harding. "Private Prisons in Australia: The Second Phase" Australian Institute of Criminology: Australia, 1998. http://www.aic.gov.au

Segal, Geoffrey and Adrian Moore. Weighing the Watchmen: Evaluating the Costs and Benefits of Outsourcing Correctional Services. Reviewing the Literature on Cost and Quality Comparisons, Part II. Los Angeles, CA: Reason Public Policy Institute.

Somboon Prasopnetr. "Current Issues in Correctional Treatment and Effective Countermeasures" Thailand, 2000.

U.S. Department of Health, Education, and Welfare Social and Rehabilitation Service. Volunteer Programs in Courts, U.S. Government Printing Office, 1969.

Volokh, Alexander. A Table of Two Systems: Cost, Quality and Accountability in Private Prisons. The Harvard Law Review. (May 2002).

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ
ราชทัณฑ์
พุทธศักราช 2479

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2478)
อาทิตย์ทิพอาภา
เจ้าพระยายมราช
พล.อ.เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน
ตราไว้ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2479
เป็นปีที่ 3 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรปรับปรุงกฎหมายการราชทัณฑ์เพื่อให้เหมาะแก่กาลสมัย

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า "พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479"

มาตรา 2* ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ภายหลัง 4 เดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 3 ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ.120 กับทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(1) "เรือนจำ" หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุมกักขังผู้ต้องขังกับทั้งสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมตลอดถึงที่อื่นใดซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาวางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

(2) "ผู้ต้องขัง" หมายความรวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

(3) "นักโทษเด็ดขาด" หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

(4) "คนต้องขัง" หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

(5) "คนฝาก" หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา

(6) "นักโทษพิเศษ" หมายความว่า นักโทษเด็ดขาดซึ่งส่งไปอยู่ทัณฑนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

(7) "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งบังคับบัญชาการราชทัณฑ์

(8) "อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับถึงเรือนจำทหาร

ลักษณะ 1
เรือนจำ

หมวด 1
ข้อความทั่วไป

มาตรา 6 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภทหรือชั้นของเรือนจำหรือสั่งให้จัดอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วน ๆ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงประเภท ชั้น เพศของผู้ต้องขังหรือความประสงค์ในการอบรมผู้ต้องขังด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรา 7 บุคคลภายนอกซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเรือนจำเพื่อกิจธุระก็ดี เยี่ยมผู้ต้องขังก็ดี เพื่อประโยชน์อย่างอื่นก็ดี จักต้องปฏิบัติตามข้อบังคับซึ่งอธิบดีได้ตั้งและประกาศไว้โดยเปิดเผย

หมวด 2

การรับตัวผู้ต้องขัง

มาตรา 8 เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใดๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

มาตรา 9 ถ้าผู้ต้องขังมีเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปีอยู่ในความดูแลของตนติดมายังเรือนจำ และปรากฏว่าไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น จะอนุญาตให้เด็กนั้นอยู่ในเรือนจำภายใต้บังคับเงื่อนไขดังระบุไว้ในข้อบังคับที่อธิบดีตั้งขึ้นหรือจะส่งไปยังสถานที่อื่นใดอันได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการนี้ก็ได้

บทบัญญัติในวรรคก่อนให้ใช้บังคับแก่เด็กที่เกิดในเรือนจำด้วย

มาตรา 10 ให้แพทย์ตรวจอนามัยของผู้ที่ถูกรับตัวเข้าไว้ใหม่

อนึ่ง ให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจและบันทึกข้อความเกี่ยวแก่ลักษณะแห่งความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ ตำหนิ รูปพรรณ ความแข็งแรงแห่งร่างกายและความสามารถทางสติปัญญากับข้อความอื่นๆ ตามข้อบังคับที่อธิบดีได้ตั้งขึ้นไว้

เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำร้องขอ ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจทำการสอบสวนหรือสืบสวนการกระทำผิดอาญาส่งรายงานแสดงประวัติของผู้ต้องขังให้แก่เจ้าพนักงานเรือนจำ

หมวด 3

การแยกและย้ายผู้ต้องขัง

มาตรา 11 รัฐมนตรีมีอำนาจแยกประเภทหรือชั้นของผู้ต้องขังและวางเงื่อนไขในการย้ายจากประเภทหรือชั้นหนึ่งไปยังอีกประเภทหรือชั้นหนึ่งโดยวิธีเลื่อนขึ้นหรือลดลงตลอดจนปฏิบัติการต่าง ๆ สำหรับผู้ต้องขัง

คนต้องขังและคนฝากให้แยกขังไว้ต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดเท่าที่จะกระทำได้

มาตรา 12 การย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำหนึ่งไปยังอีกเรือนจำหนึ่งนั้นให้เป็นไปตามคำสั่งของอธิบดี

หมวด 4

อำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา 13 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำในส่วนที่เกี่ยวแก่การงานและความรับผิดชอบตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น

มาตรา 14 ห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเว้นแต่

(1) เป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น

(2) เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบอันอาจเป็นภยันตรายต่อผู้อื่น

(3) เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม

(4) เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ

(5) เมื่อรัฐมนตรีสั่งว่าเป็นการจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเนื่องแต่สภาพของเรือนจำหรือสภาพการณ์ของท้องถิ่น

ภายใต้บังคับอนุมาตรา (4) และ (5) แห่งมาตรานี้ ให้พัศดีเป็นเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น

มาตรา 15 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดชนิดอาวุธที่เจ้าพนักงานเรือนจำจะพึงใช้และวางเงื่อนไขในการถือหรือมีอาวุธนั้น ๆ

มาตรา 16 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังกำลังหลบหนีหรือพยายามจะหลบหนี และไม่มีทางจะป้องกันอย่างอื่นนอกจากใช้อาวุธ

(2) เมื่อผู้ต้องขังหลายคนก่อความวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำ

(3) เมื่อปรากฏว่าผู้ต้องขังจะใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น

มาตรา 17 เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อาวุธปืนแก่ผู้ต้องขังได้ในกรณีต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องขังไม่ยอมวางอาวุธ เมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้วาง

(2) ผู้ต้องขังที่กำลังหลบหนีไม่ยอมหยุด ในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุดและไม่มีทางอื่นที่จะจับกุมได้

(3) ผู้ต้องขังตั้งแต่สามคนขึ้นไป ก่อการวุ่นวายหรือพยายามใช้กำลังเปิดหรือทำลายประตู รั้ว หรือกำแพงเรือนจำหรือใช้กำลังกายทำร้ายเจ้าพนักงานหรือผู้อื่น และไม่ยอมหยุดในเมื่อเจ้าพนักงานสั่งให้หยุด

ถ้ามีเจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วย จะใช้อาวุธปืนได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานผู้นั้นแล้วเท่านั้น

มาตรา 18 ในกรณีเหตุฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของผู้ต้องขัง ถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำไม่สามารถจะย้ายผู้ต้องขังไปควบคุมไว้ ณ ที่อื่นได้ทันท่วงที จะปล่อยผู้ต้องขังไปชั่วคราวก็ได้ แต่ผู้ต้องขังที่ถูกปล่อยไปนั้นต้องกลับมาเรือนจำ หรือรายงานตนยังสถานีตำรวจ หรือที่ว่าการอำเภอภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับตั้งแต่เวลาที่ปล่อยไป และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ ถ้าผู้ต้องขังที่ปล่อยไปละเลยไม่ปฏิบัติดังกล่าวนี้ ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุม เว้นแต่จะมีข้อแก้ตัวอันควร

มาตรา 19 ในการจับกุมผู้หลบหนีภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับตั้งแต่เวลาที่หนีไป เจ้าพนักงานเรือนจำอาจใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ถึง 17 แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เมื่อสิ้นกำหนดเวลานี้แล้ว จะใช้อำนาจเช่นว่านั้นต่อไปมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการตัดอำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำในอันที่จะจัดการจับกุมผู้หลบหนีโดยประการอื่น

มาตรา 20 ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตาย ในขณะช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำทำการตามหน้าที่ดังกล่าวไว้ในหมวดนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 21 เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งหรืออาญาในผลแห่งการกระทำของตน

หมวด 5
การงาน

มาตรา 22 นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา 22 ทวิ ในกรณีที่เจ้าพนักงานเรือนจำสั่งให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ให้อธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่น้อยกว่าสามคนเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดซึ่งเหลือโทษจำคุกไม่เกินสองปี เพื่อทำงานสาธารณะตามมาตรานี้

นักโทษเด็ดขาดซึ่งต้องโทษในลักษณะความผิดดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาคัดเลือกตามวรรคหนึ่ง

(1) ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร

(3) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร

(4) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

ลักษณะของงานสาธารณะ การแต่งตั้งกรรมการ การส่งและการงดส่งนักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 23 คนต้องขังและคนฝากต้องทำงานแต่เฉพาะที่เกี่ยวกับความสะอาดหรืออนามัยของตน หรือการสุขาภิบาลในส่วนใดส่วนหนึ่งแห่งเรือนจำ

คนต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกาอาจต้องทำงานเพื่อยังการบำรุงรักษาเรือนจำให้ดียิ่งขึ้น

ผู้ต้องขังคนใดสมัครเข้าทำงานอย่างอื่น ก็อาจอนุญาตให้ทำได้

มาตรา 24 การงานที่ผู้ต้องขังได้ทำไปแล้วนั้นอาจคำนวณเป็นราคาเงินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา 25 ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิจะได้ค่าจ้าง แต่กฎกระทรวงที่กล่าวไว้ในมาตราก่อนอาจกำหนดให้แบ่งรายได้อันเกิดจากการงานของผู้ต้องขังโดยหักค่าใช้จ่ายออกเสียก่อนให้เป็นรางวัลแก่ผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา 26 ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัส หรือถึงตาย ในขณะทำการตามหน้าที่อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย หรือชีวิตของผู้ต้องขังดังระบุไว้ในกฎกระทรวง ก็ให้ได้รับรางวัลเป็นจำนวนตามแต่เจ้ากระทรวงจะวินิจฉัย โดยพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งกรณี รางวัลเช่นว่านี้ถ้าผู้ต้องขังตายให้จ่ายแก่ผู้รับมรดก

หมวด 6

การศึกษาและการอบรม

มาตรา 27 อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมผู้ต้องขัง

มาตรา 28 บรรดาเครื่องอุปกรณ์ในการศึกษาและการอบรม เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ สมุดหนังสือนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้จัดหาให้ แต่ผู้ต้องขังจะนำของตนเองมาใช้ก็ได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว

หมวด 7

อนามัยและสุขาภิบาล

มาตรา 29 ให้ผู้ต้องขังที่ป่วยเจ็บหรือเป็นหญิงมีครรภ์ได้รับการรักษาพยาบาลตามควร

มาตรา 30 เมื่อแพทย์ผู้ควบคุมการอนามัยของผู้ต้องขังยื่นรายงานแสดงความเห็นว่าผู้ต้องขังคนใดป่วยเจ็บและถ้าคงรักษาพยาบาลอยู่ในเรือนจำจะไม่ทุเลาดีขึ้น อธิบดีจะอนุญาตให้ผู้ต้องขังคนนั้นไปรักษาตัวในสถานที่อื่นใดนอกเรือนจำโดยมีเงื่อนไขอย่างใดแล้วแต่จะเห็นสมควรก็ได้

ในกรณีดังกล่าวมาในวรรคก่อน มิให้ถือว่าผู้ต้องขังนั้นพ้นจากการคุมขัง และถ้าผู้ต้องขังไปเสียจากสถานที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้ไปอยู่รักษาตัว ให้ถือว่ามีความผิดฐานหลบหนีการควบคุม

หมวด 8
วินัย

มาตรา 31 ผู้ต้องขังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำ

มาตรา 32 นักโทษเด็ดขาดคนใดแสดงให้เห็นความประพฤติดี มีความอุตสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษาและทำการงานเกิดผลดี หรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ อาจได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(1) ให้ความสะดวกในเรือนจำตามที่อธิบดีกำหนดไว้ในข้อบังคับ

(2) เลื่อนชั้น

(3) ตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำ

(4) ลาไม่เกินสี่วันในคราวหนึ่ง โดยไม่รวมเวลาที่ต้องใช้ในการเดินทางเข้าด้วย เมื่อมีความจำเป็นเห็นประจักษ์เกี่ยวด้วยกิจธุระสำคัญหรือกิจการในครอบครัว แต่ห้ามมิให้ออกไปนอกราชอาณาจักรสยาม และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ระยะเวลาที่อนุญาตให้ลานี้มิให้หักออกจากการคำนวณกำหนดโทษ

(5) พักการลงโทษภายใต้บังคับเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ แต่การพักลงโทษนี้จะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต

และระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นให้กำหนดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีแต่ไม่เกินกว่ากำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่

(6) ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกินห้าวันตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การลดวันต้องโทษจำคุกจะพึงกระทำได้ต่อเมื่อนักโทษเด็ดขาดได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือไม่น้อยกว่าสิบปีในกรณีที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่มีการเปลี่ยนโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษจำคุกมีกำหนดเวลา

(7) ในการลดวันต้องโทษตาม (6) ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมอัยการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และจิตแพทย์จากกรมการแพทย์เป็นผู้พิจารณาโดยมติเสียงส่วนมาก

(8) นักโทษเด็ดขาดที่ส่งออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำตามมาตรา 22 ทวิ ให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกลงอีกไม่เกินจำนวนวันที่ทำงานสาธารณะนั้นและอาจได้รับรางวัลด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 33 ให้ผู้ต้องขังได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อจากบุคคลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทนายตามความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ภายใต้ข้อบังคับที่อธิบดีวางไว้

มาตรา 34 ภายใต้บังคับบทบัญญัติในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบา และลดโทษ ผู้ต้องขังยังมีสิทธิในอันที่จะยื่นคำร้องทุกข์ หรือเรื่องราวใดๆ ต่อเจ้าหน้าที่เรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ได้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดไว้

มาตรา 35 เมื่อผู้ต้องขังคนใดกระทำผิดวินัย ให้เจ้าพนักงานเรือนจำผู้มีหน้าที่พิจารณาโดยถ่องแท้ แล้วลงโทษสถานหนึ่งสถานใดหรือหลายสถาน ดังต่อไปนี้

(1) ภาคทัณฑ์

(2) งดการเลื่อนชั้นโดยมีกำหนดเวลา

(3) ลดชั้น

(4) ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกินสามเดือน เว้นไว้แต่ในกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) ลดหรืองดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบางอย่าง

(6) ขังเดี่ยวไม่เกินสามเดือน

(7) ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกินสองวันในสัปดาห์หนึ่งโดยความเห็นชอบของแพทย์

(8) เฆี่ยนคราวหนึ่งไม่เกินยี่สิบทีในความควบคุมของแพทย์ แต่ห้ามเฆี่ยนคราวต่อไป เว้นแต่จะล่วงพ้นเวลาสามสิบวันจากวันเฆี่ยนคราวที่แล้ว ถ้าผู้ต้องขังเป็นหญิงห้ามเฆี่ยน

(9) ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6)

ในกรณีและเงื่อนไขอย่างใดจะลงโทษดังระบุไว้ข้างต้นให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา 36 ถ้าปรากฏว่าผู้ต้องขังที่จะได้รับโทษดังว่ามาในมาตราก่อนนั้นป่วยเจ็บ หรือมีเหตุอันควรอย่างอื่นใดซึ่งจะต้องยกขึ้นพิจารณา จะงดการลงโทษนั้นไว้ก่อนก็ได้

อนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนการลงโทษอย่างใด ๆ เสียได้เมื่อมีเหตุสมควร แต่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำ

มาตรา 37 ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำ และความผิดนั้นเป็นเพียงลหุโทษ หรือความผิดต่อมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ความผิดฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์สินของเรือนจำก็ดี ฐานพยายามจะหลบหนีก็ดี แทนที่จะนำเรื่องขึ้นเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนหรือฟ้องร้องตามกฎหมายให้ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

ข้อความตามมาตรานี้ไม่ตัดสิทธิของเอกชนที่จะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด 9
ทรัพย์สินของผู้ต้องขัง

มาตรา 38 ให้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่า ทรัพย์สินชนิดใดผู้ต้องขังอาจหรือไม่อาจนำเข้ามา หรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำ กับทั้งการเก็บรักษาให้ความปลอดภัย และคืนทรัพย์สินนั้นๆ

มาตรา 39 ทรัพย์สินซึ่งผู้ต้องขังนำเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตเพื่อการนั้นโดยชอบจากเจ้าพนักงานเรือนจำ ถ้าเป็นสิ่งของต้องห้ามตามมาตรา

ก่อนให้ริบเป็นของแผ่นดิน ถ้าเป็นสิ่งมีสภาพเป็นของสดเสียได้หรือเป็นของอันตรายหรือโสโครก ให้เจ้าพนักงานเรือนจำทำลายเสีย

สิ่งของอันจะเก็บรักษาไว้ในเรือนจำไม่ได้เนื่องจากขนาด น้ำหนักหรือสภาพ และผู้ต้องขังไม่สามารถจะฝากไว้แก่บุคคลภายนอกได้นั้น อาจทำลายหรือขายทอดตลาดเสียได้ เงินที่ขายได้นั้นให้เก็บไว้ให้แก่ผู้ต้องขัง

มาตรา 40 ทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่ตกค้างอยู่ในเรือนจำ ให้ริบเป็นของแผ่นดินเสีย ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ผู้ต้องขังหลบหนีพ้นกำหนดหนึ่งปี นับจากวันหลบหนี

2. ผู้ต้องขังถูกปล่อยตัวแล้วไม่รับทรัพย์สินหรือรางวัลของตนไปภายในกำหนดสามเดือนนับจากวันปล่อยตัว

หมวด 10
การปล่อยและพักการลงโทษ

มาตรา 41 ในกรณีที่ผู้ต้องขังถึงกำหนดปล่อยป่วยหนัก ไม่สามารถไปจากเรือนจำได้ และขออนุญาตอยู่รักษาตัวในเรือนจำต่อไป ให้ผู้บัญชาการเรือนจำใช้ดุลพินิจอนุญาตตามคำขอนั้นได้ แต่ทั้งนี้ต้องรายงานให้อธิบดีทราบ

มาตรา 42 นักโทษเด็ดขาดที่ถูกปล่อยพ้นโทษไปนั้นมีสิทธิได้รับใบสำคัญในการปล่อย

มาตรา 43 นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งได้ลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) และถูกปล่อยตัวไปก่อนครบกำหนดโทษตามหมายศาลในขณะนั้น ต้องปฏิบัติตนโดยเคร่งครัดตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับความประพฤติของตน ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นข้อหนึ่งข้อใด นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นอาจถูกจับมาอีกโดยมิต้องมีหมายจับหรือหมายจำคุกและนำกลับเข้าจำคุกต่อไปตามกำหนดโทษที่ยังเหลืออยู่ และให้ผู้มีอำนาจสั่งการพักการลงโทษตามมาตรา 32 (5) หรือการลดวันต้องโทษจำคุกตามมาตรา 32 (6) หรือ (8) สั่งถอนการพักการลงโทษหรือถอนการลดวันต้องโทษจำคุกที่ยังเหลืออยู่ และจะลงโทษทางวินัยอีกด้วยก็ได้

หมวด 11

การตรวจเรือนจำ

มาตรา 44 รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเรือนจำ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจพิจารณากิจการของเรือนจำและให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำ

คณะกรรมการนี้มีจำนวนไม่เกินห้านาย ซึ่งจะได้แต่งตั้งจาก

(1) ข้าราชการตุลาการสังกัดกระทรวงยุติธรรม

(2) ข้าราชการสังกัดกระทรวงธรรมการ

(3) ข้าราชการสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ

(4) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง

(5) ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

(6) เจ้าพนักงานแพทย์

(7) เจ้าพนักงานอัยการ และ

(8) ข้าราชการหรือบุคคลอื่น ตามแต่รัฐมนตรีจะเห็นสมควร

หมวด 12

ความผิดเกี่ยวกับเรือนจำ

มาตรา 45 ผู้ใดเข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ดี หรือบังอาจรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง นำเข้ามาหรือเอาออกไปจากเรือนจำซึ่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามโดยทางใด ๆ อันฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ

ถ้าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ให้เพิ่มโทษเป็นทวีคูณ

เงินและสิ่งของต้องห้ามที่นำเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนบทมาตรานี้ให้ริบเป็นของแผ่นดิน

มาตรา 46 บุคคลใดได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมเพื่อทำการงานนั้น กระทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปโดยเจตนาหรือประมาท ให้ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แล้วแต่กรณี

ลักษณะ 2

ทัณฑนิคม

มาตรา 47 รัฐมนตรีมีอำนาจตั้งทัณฑนิคม เพื่อควบคุมและดำเนินการฝึกอบรมนักโทษเด็ดขาดในขั้นถัดจากเรือนจำต่อไป และมีอำนาจที่จะยุบเลิกทัณฑนิคมนั้น

การตั้งและยุบทัณฑนิคมให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการประกาศตั้งให้กำหนดเขตของทัณฑนิคมไว้โดยชัดเจน

มาตรา 48 นักโทษเด็ดขาดคนใดมีคุณสมบัติดังจะกล่าวต่อไปนี้ อาจถูกส่งไปอยู่ทัณฑนิคม

(1) เป็นผู้ประพฤติดี

(2) มีความอุตสาหะ

(3) มีความสามารถโดยแสดงให้เห็นผลดีในการศึกษาและการงาน

นักโทษเด็ดขาดเช่นนี้ต้องรับโทษในเรือนจำมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของกำหนดโทษ แต่โทษที่เหลือต้องไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือถ้าเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี

มาตรา 49 นักโทษพิเศษอาจได้รับอนุญาตให้นำสามี ภริยา ญาติสืบสายโลหิตโดยทางตรงลงมา หรือตรงขึ้นไปอยู่ร่วมด้วยก็ได้

บุคคลดังกล่าวมาในวรรคก่อน เมื่อขณะอยู่ในทัณฑนิคมต้องปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทัณฑนิคมนั้น ๆ

มาตรา 50 นักโทษพิเศษอาจได้รับอนุญาตให้หาประโยชน์บนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งได้จัดไว้ เพื่อการนั้นเป็นการชั่วคราวโดยเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร

และอาจได้รับเครื่องมือ เครื่องใช้ และเครื่องอุปกรณ์อย่างอื่นตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อทำการเพาะปลูกบนที่ดินนั้น

มาตรา 51 ครอบครัวของนักโทษพิเศษนั้นอาจได้รับเครื่องนุ่งห่มและเครื่องยังชีพอย่างอื่นที่จำเป็นมีปริมาณโดยควร

มาตรา 52 ค่าเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์อย่างอื่นตามมาตรา 50 กับค่าเครื่องนุ่งห่มและเครื่องยังชีพตามมาตรา 51 ให้หักใช้จากผลประโยชน์ที่นักโทษพิเศษหรือครอบครัวของนักโทษผู้นั้นทำได้จากการงานในทัณฑนิคม

มาตรา 53 นักโทษพิเศษอาจได้รับส่วนแบ่งจากราคาขายพืชผลที่ตนได้เพาะปลูกหรือประกอบขึ้นโดยหัตถกรรมหรือกระทำขึ้นด้วยประการอื่น

มาตรา 54 นักโทษพิเศษผู้ได้กระทำหน้าที่พิเศษดังกำหนดไว้ในกฎกระทรวงอาจได้รับเบี้ยเลี้ยงรายเดือนเป็นรางวัลตามจำนวนซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดให้

มาตรา 55 ทัณฑนิคมใดดำเนินไปถึงขนาดที่ควรยกเป็นนิติบุคคลให้ตั้งขึ้นเป็นคณาภิบาลโดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง

องค์การ ข้อบังคับ และการยุบเลิกคณาภิบาลให้ตราออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในลักษณะนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรือนจำมาใช้บังคับแก่ทัณฑนิคมและคณาภิบาลด้วยโดยอนุโลม แต่ให้นักโทษพิเศษได้รับความยกเว้นไม่ต้องรับโทษดังบัญญัติไว้ในมาตรา 35 อนุมาตรา (7) และ (8)

มาตรา 57 นักโทษพิเศษกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะส่งตัวไปยังเรือนจำก็ได้

ลักษณะ 3

การรักษาพระราชบัญญัติ

มาตรา 58 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พ.อ. พหลพลพยุหเสนา
นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2520

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอุตสาหะ ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานฝึกวิชาชีพมากขึ้น และเพื่อลดปัญหาผู้พ้นโทษกระทำผิดซ้ำสมควรให้มีการลดวันต้องโทษจำคุกให้แก่นักโทษเด็ดขาดที่ประพฤติตนดี เพื่อให้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเร็วขึ้น และหลังจากปล่อยตัวจากเรือนจำแล้วให้นักโทษเด็ดขาดผู้นั้นยังอยู่ภายใต้การควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่จนกว่าจะครบกำหนดโทษ ในการนี้จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

*[รก.2520/22/1พ/21 มีนาคม 2520]

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ยังไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นนักโทษเด็ดขาดเพื่อให้ได้รับสิทธิเสมือนนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษาของศาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

*[รก.2522/56/10พ/21 เมษายน 2522]

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อเพิ่มกิจกรรมของการฝึกอบรมและใช้แรงงานนักโทษเด็ดขาดขึ้นมาอีกลักษณะหนึ่งให้เกิดประโยชน์แก่กิจการสาธารณะและเกิดประโยชน์แก่นักโทษเด็ดขาดด้วยอีกทั้งเป็นการจูงใจให้นักโทษเด็ดขาดประพฤติดี อยู่ในระเบียบวินัย มีความอุตสาหะ ตั้งใจรับการศึกษาอบรมและทำงานแข็งขันขึ้น สมควรให้นักโทษเด็ดขาดออกไปทำงานสาธารณะนอกเรือนจำโดยให้ได้ลดวันต้องโทษจำคุกไม่เกินจำนวนวันที่ออกไปทำงานสาธารณะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

*[รก.2523/14/1พ/1 กุมภาพันธ์ 2523]

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

1999 State Prison Privatization Laws

It is early October. As the state legislative sessions wind down, only three states remain in regular session, two are in special session, one is in veto session. The staff at Private Prisons Watch thought it was time to do a review of the new laws enacted thus far. Here are the highlights:

Alabama

HB 106: Relates to the Corrections Department; provides for penal institutions not to be transferred, leased, or placed under the management of a nongovernmental entities for purposes of profit without the consent of the Legislature.

Alaska

SB 33: Relates to the Task Force on Privatization.

Arkansas

HB 1142: Adds a new section to the Corrections Cooperative Endeavors and Private Management Act to limit speculative prison construction.

HB 1308: Clarifies the definition of imprisonment to include privately operated detention facilities.

SB 33: Requires state agencies to report to the Legislative Council and OPM when the agency privatizes a function; prohibits utilizing positions terminated due to privatization.

Georgia

HB 399: Authorizes each county and municipal corporation to enter into leases and contracts with private persons for the operation and maintenance of its waste-water treatment system, water system, stormwater system, sewer system, or any combination of such systems.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Montana

SB 33: Revises laws governing prisons and prisoners; clarifies that a private prison facility licensed by the Department of Corrections is a state prison; clarifies the procedure for the issuance of a license to a private prison facility; clarifies that a private prison may house only inmates charged or convicted in Montana unless the inmate is housed pursuant to the western interstate corrections compact or the interstate corrections compact.

Oklahoma

HB 1053: Relates to private prison contracts and the Department of Corrections.

SB 376: Enacts the Oklahoma Privatization of State Functions Act; relates to contracts; relates to state employees and officers by restricting employment in a business organization which is a party to a privatization contract for a period of 1 year.

Texas

SB 1730: Relates to contracts between commissioners courts and private vendors for certain corrections facilities.

Utah

HB 131: Creates standards and requirements for a private correctional facility to contract with the Department of Corrections to house; provides services for inmates.

Issues in Contracting for prison privatization

The following are hilights and examplrs of the issues that need to be considered when contracting for prison privatization.

Initiation of privatization:

- Establishment of criteria privatization (ex. Cost savings minimum requirements, service quality, other benefits or opportunities)

- Request for Proposal procedures and selection of contractor.

- Qualifications, experience, and financial soundness of contractor.

Facility and access:

- Construction, ownership and maintenance of facilities.
- Alteration to physical plants- what is permitted, and what requires approval of state.
- Ownership and use of movable property, current inventories in case of a tranfer of operations, and perishable inventory. Purchase of additional equipment and movable property.
- Length of contract and related aspects, such as, associated built-in cost increase, effects on competition.
- Office space for state monitor, including equipment.
- Access to records and computor files and specification of contractor's proprietary or confidential information.
- Access to all areas of facilities, inmates, and staff for purposes of monitoring, auditing and investigation of incidents.

Operations:

- Applicability of state and federal laws, court rulings, department regulations, standards and policies.
- Adherence to outside accreditation standards (ex. American Correctional Association)
- Tranfer and transportation of inmates – standard of assigning inmates to the private facility.
- Operations during a contractual dispute.

- Treatmentment programming (medical, dental, pharmacy, educational, social work, substance abuse), monitoring and auditing, applicable standards, availability, effectiveness standards, accreditation, subcontracting.

- Safety and emergency procedures and standards – fire, natural disaster, riot, power failure, labor dispute or employee strike.

- Food service an dietary standards, including inmate commissary availability, operations and items offered.

- Staff training, licensing and on-going skill development.

- Laundry and personal hyginene supplies – inmate issued and personal clothing and personal hygiene equipment and supplies.

- Inmate mail handling, availability and allowable expenses.

- Escape – prevention, acceptable occurrences, required responses, liability for resulting injury or loss.

- Inmate work – types of work permitted, procedures and policies for work inside and outside the prison, provision of security, compensation, requirements of inmates, disposition of resulting products, coordination with vocational training programs.

Employees:

- Hiring pratices and whether current employees are to be given preference.

- Standards, accreditation, backgroung checks, employees drug testing.

- Orientation and in-service training requirements.

- Applicability and availability of state pay scales, sick leave, benefits packages, retirement systems and other benefits between contract employment and state employment

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Compensation and adjustments:

- Per diem rate establishment, annual increases, other recoverable expenses or adjustments.
- Minimum and maximum inmate populations
- Billing procedures and resolution of billing disputes.
- Payment arrangement, per diems, calculation of overhrad, options for increases to population beyond contracted levelsand payment of taxes.

Indemnification, insurance, and defense of claims:

- Indemnification of state from lawsuits and related liabilities – minimum insurance coverage, responsibility for providing legal counsel, and losses covered.
- Notification requirements, preservation and availability of evidence, records and staff testimony. Property Insurance requirement.
- Extension of sovereignty of the state in regard to lawsuits affecting the contactor and employees, and maximum exposure for contractor and/or employees.
- Failure to perform or fufill contractual agreement and reparation options.

Default and termination:

- State default- payment schedules and definitions for non-payment, material breaches of the contract, payment procedures during a dispute.
- Contractor default – failure or refusal to meet contractual obligations, notice required of state, time to respond or cure problems.
- Termination of the contract and transfer of operation to state or other contractor upon completion or termination of the contract, option to liquidate damages, transfer property, continuation or tranfer of employment of staff.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวณิศวดี กิตติภูมิชัย เกิดเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2524 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2545 สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 58 ปีการศึกษา 2548 เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปีการศึกษา 2546

ประสบการณ์ในการทำงานเคยทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2546 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนิติกร 4 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย