การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ ศึกษากรณี ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงาน

นายภูรัช นันทเขตวงศ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2549
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PRIVATIZATION OF PRISON TO BE PRIVATE : A STUDY OF OPERATION LIABILITY

Mr. Phuratch Nanthakhetwong

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ ศึกษากรณี ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงาน
โดย	นายภูรัช นันทเขตวงศ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์ขนิษฐนันท์ อภิหรรษากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(อาจารย์ขนิษฐนันท์ อภิหรรษากร)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ประธาน วัฒนวาณิชย์)

..... กรรมการ

(อาจารย์นัทธี จิตสว่าง)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภูรัช นันทเขตวงศ์ : การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ : ศึกษากรณี ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงาน (PRIVATIZATION OF PRISON TO BE PRIVATE : A STUDY OF OPERATION LIABILITY) อ. ที่ปรึกษา : ศาตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส, อ. ที่ปรึกษาร่วม : ท่านอาจารย์ขนิษฐนันท์ อภิหรรษากร, 161 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันดำเนินการโดยรัฐ ให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยการกำหนดอำนาจ หน้าที่ ระเบียบและวิธีการตรวจสอบการปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงาน โดยศึกษารูปแบบการกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศที่มีการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการมาแล้วเป็นเวลาพอสมควร ประกอบกับความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อวิเคราะห์ว่า หากประเทศไทยมีการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการในอนาคต การกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนควรเป็นไปในทิศทางใด เพื่อให้การใช้อำนาจตามหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้บรรลุประโยชน์สูงสุดในทางปฏิบัติ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นยังมีความบกพร่องจากการละเมิดโดยเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ ซึ่งจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการไม่ว่ารูปแบบใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน และอาจจะส่งผลกระทบให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเข้ามาปฏิบัติงานใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องขัง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเสนอการกำหนดความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน โดยการที่จะปฏิบัติงานใดๆ นั้น ต้องมีการมอบหมายหรือแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวแก่งาน และความรับผิดตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ให้ถือเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น การยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ในรูปพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น และให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์มาบังคับใช้แก่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนโดยอนุโลม นอกเหนือจากที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นประการอื่นอย่างชัดแจ้ง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบาย แผนงาน และยุทธศาสตร์ เดียวกันกับเรือนจำรัฐ

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2549.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4686287734 : MAJOR LAW

KEY WORD: PRIVATIZATION OF PRISON / OPERATOR'S CRIMINAL LIABILITY

MR PHURATCH NANTHAKHETWONG : PRIVATIZATION OF PRISON TO BE PRIVATE : A STUDY OF OPERATION LIABILITY. THESIS ADVISOR : PROFESSOR VEERAPONG BOONYOBHAS, THESIS COADVISOR : KANITHNUN APIHANSAKORN, 161 pp.

The purpose of this thesis is to study the privatization of prison, which is currently the state-run operation, by prescribing the operators' responsibility regulation, and inspection procedure, especially criminal liability of the operator of private prison. The study is mainly focused on the research of the criminal liability of the operator in the countries that have had private prison for a substantial amount of time. Such research is in order to analyze the best approaches and suitable direction to specify authority / responsibilities of the operators in the case where Thailand adopts such privatization in the future. Additionally, such solution is to initiate the legitimate conduct under the scope of power together with the proper control mechanism and finally to yield the highest practical aftermath.

The research has illustrated the lack protection of right / freedom as a result of violation of the state's official. Such deficiency is prone to exist even after the privatization notwithstanding the format of the operation. That may lead to decrease in public confidence in allowing private prison operator to be involved with tasks relating to right / freedom of the inmate. Therefore, this thesis aims at presenting the prescription of criminal liability of private prison operator. That is, private prison to be involved in any type of work, authority must be delegated. In addition to the delegation of authority, liability along with conditions in executing the responsible task shall also be delegated. Private prison operator shall be regarded as a person assigned by the official under the criminal law, in which the liability shall be in accordance to such law. As a consequence, the law governing private prison in the pattern of Act should be enacted. Besides, The Prison Act B.E.2479 including rules / regulation issued under such act concerning treatment of inmate should be entered unless specified otherwise in order to be inline with the policy scheme and strategy of state prison.

Field of study.....Law.....

Academic year .....2006.....

Student's signature.....

Advisor's signature.....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส และท่านอาจารย์ขนิษฐนันท์ อภิหรรษากร ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง จนทำให้ผู้เขียนได้รับความกระจ่างในทางวิชาการเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์มัทยา จิตติรัตน์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้ความเห็นและคำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิชย์ และท่านอาจารย์นัทธี จิตสว่าง ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ชี้แนะข้อมูลและความคิดเห็นในทางวิชาการและในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างดียิ่งในการแก้ไขวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาที่สำคัญอย่างที่สุด ผู้เป็นครูคนแรกที่ได้อบรมสั่งสอนให้ความรู้ตลอดมา ตลอดจนญาติพี่น้องและบุคคลในครอบครัวทุกๆ ท่านที่ได้ให้กำลังใจ ช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนอย่างดียิ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีประโยชน์ในแง่การศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอมอบคุณความดีเหล่านั้นให้เป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดา คณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้โอกาสในการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....จ
กิตติกรรมประกาศ.....ฉ
สารบัญ.....ช

บทที่ 1 บทนำ.....1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....3
1.5 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....3
1.6 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....4

บทที่ 2 การบริหารจัดการเรือนจำ.....5

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐ.....5

2.2 กรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐ.....7
2.2.1 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ.....7
2.2.2 ทฤษฎีตัวแทน.....7
2.2.3 ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ.....8
2.2.4 ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่.....8

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐ.....9

2.4 รูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ.....10
2.4.1 การถอนตัวจากการผลิตโดยรัฐ.....11
2.4.2 การขายกิจการ.....11

หน้า

2.4.3 การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน.....11
2.4.4 การจ้างเหมา.....11
2.4.5 การให้สัมปทาน.....12
2.4.6 การให้เช่า.....12
2.4.7 การให้ตั๋วรับบริการและเงินอุดหนุน.....12
2.4.8 การเก็บค่าบริการ.....13

2.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการเรือนจำไทยในปัจจุบัน.....13
2.5.1 ปัญหาความแออัดในเรือนจำและทัณฑสถาน.....13
2.5.2 ปัญหาระบบงานภายในราชทัณฑ์.....14
2.5.3 ปัญหางบประมาณสำหรับบุคลากรและโปรแกรม.....16
2.5.4 ปัญหาการขาดแคลนอัตราเจ้าหน้าที่และกำลังคน.....16

2.6 ปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนและ
แนวทางในการแก้ไข.....17
2.6.1 ปัญหาในด้านข้อกฎหมาย.....17
2.6.2 ปัญหาความเชี่ยวชาญในการดำเนินการของภาคเอกชน.....18
2.6.3 ปัญหาดึงคนจากภาคราชการ.....18
2.6.4 ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเอกชน.....18
2.6.5 ปัญหาการใช้อำนาจในทางมิชอบของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....19
2.6.6 ปัญหามาตรฐานสองระบบของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....19
2.6.7 ปัญหาการเลือกปฏิบัติและการแสวงหาประโยชน์จากนักโทษของ
ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....19
2.6.8 ปัญหาการที่สังคมไม่ยอมรับการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงาน
เรือนจำเอกชน.....20

หน้า

บทที่ 3 อำนาจหน้าที่และความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ.....24

3.1 เจ้าพนักงานราชทัณฑ์.....24
3.1.1 อำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ.....25
3.1.2 ความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ.....28
3.1.3 ความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ.....29

3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชน.....32
3.2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเทียบเคียง
เจ้าพนักงานราชทัณฑ์.....34

3.3 ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชน.....47
3.3.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชน.....47
3.3.2 ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....48
3.3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจรณา
ความอาญา.....48
3.3.2.2 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติ
เรือนจำเอกชน.....64
3.3.3 ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....72
3.3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....72
3.3.3.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจรณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542.....73
3.3.3.3 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....78
3.3.3.4 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์
พ.ศ. 2482.....81
3.3.3.5 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.....82

หน้า

3.3.3.6 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.....83
3.3.3.7 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. 2542.....84
3.3.3.8 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง.....85
3.3.3.9 จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย.....86

3.4 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....87
3.4.1 กฎเกณฑ์และการตรวจสอบการใช้อำนาจ.....87
3.4.2 ศาล หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ
การใช้อำนาจ.....89
3.4.2.1 ศาลยุติธรรม.....89
3.4.2.2 ศาลปกครอง.....92
3.4.2.3 กรมราชทัณฑ์และคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหาร
กิจการเรือนจำเอกชน.....95
3.4.2.4 สำนักงานข้าราชการพลเรือน.....97
3.4.2.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....98
3.4.2.6 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ.....100
3.4.2.7 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....101
3.4.2.8 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....102

**บทที่ 4 วิเคราะห์มาตรฐานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชนของต่างประเทศ
เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย.....105**

4.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....105
4.1.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา.....105
4.1.2 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย.....108

4.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....110
4.2.1 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา.....110
4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย.....111

4.3 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....114
4.3.1 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา.....114
4.3.2 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย.....116

4.4 องค์ประกอบสำคัญในการปฏิบัติงานเรือนจำตามวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบ.....116
4.4.1 มาตรฐาน-เรือนจำ และการปฏิบัติงานกิจการเรือนจำของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน.....117
4.4.2 การติดตามตรวจสอบ กำกับเรือนจำและผู้ปฏิบัติงาน.....117
4.4.3 สัญญาที่เน้นใช้ผลการปฏิบัติงาน.....120

4.5 ภาพรวมผลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย.....121
4.5.1 สรุปผลการดำเนินงาน.....121
4.5.2 บทวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารการศึกษาดูงานที่ประเทศออสเตรเลีย....122
4.5.3 ผลดีและผลเสียของการมีเรือนจำเอกชนและการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย.....125
4.5.4 รูปแบบผู้ปฏิบัติงานของประเทศออสเตรเลียเพื่อเป็นแนวทางปรับใช้กับเรือนจำเอกชนไทย.....126

หน้า

4.5.4.1 ปัญหาเรือนจำไทยในมิติการควบคุมผู้ต้องขัง.....126
4.5.4.2 แนวทางที่จะนำมาใช้กับเรือนจำเอกชนในประเทศไทย.....130

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....135
5.1 บทสรุป.....135
5.2 ข้อเสนอแนะ.....142

รายการอ้างอิง.....145
ภาคผนวก.....152
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....161

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) หมายถึง การถ่ายโอนกิจกรรมการบริหารงานที่เคยดำเนินการโดยรัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาการค้าและการแข่งขันแบบเศรษฐกิจเสรี (Laissez-Faire Economics) โดยรัฐบาลจะกำหนดบทบาทของตนในการผูกขาดการดำเนินการในกิจการต่างๆ ให้น้อยที่สุดพร้อมกับสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้มากที่สุดเช่นกัน การแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชนดำเนินการหรือการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของภาครัฐนั้น ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า มีการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐเคยผูกขาดมาโดยตลอดไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ ทั้งนี้เป็นผลมาจาก ภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในด้านการบริหารจัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ โดยการเปรียบเทียบในด้านค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพและความพึงพอใจของผู้รับบริการ

แนวคิดเรื่องการแปรรูปกิจการเรือนจำ (Privatization of Prisons) หรือการให้มีเรือนจำเอกชน (Private Prison) นั้น สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่ แต่ในประเทศตะวันตกแนวคิดนี้ได้ถูกนำไปปรับใช้อย่างแพร่หลายเป็นเวลาหลายปีแล้ว ท่ามกลางกระแสการถ่ายโอนกิจการของภาครัฐไปให้ภาคเอกชนที่กำลังแพร่หลายในปัจจุบัน มีบริษัทรับจ้างบริหารงานเรือนจำเกิดขึ้นหลายบริษัท บริษัทที่มีชื่อเสียงได้แก่ Cornell Corrections Inc., Wackenhut Corrections Corporation และ Correction Corporation of America ซึ่งบริษัทเหล่านี้เป็นบริษัทที่รับบริหารงานเรือนจำในที่ต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย เหตุผลหลักของการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำอยู่ที่ประเด็นเรื่องประสิทธิภาพที่เชื่อกันว่าภาคเอกชนจะบริหารงานได้คล่องตัวมากกว่าภาครัฐ เพราะมีขนาดกะทัดรัด และไม่มีกฎระเบียบเป็นกรอบบังคับดังเช่นระบบราชการ ซึ่งจะทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ โดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการบริหารงานโดยภาครัฐ ในขณะเดียวกันก็เป็นการหยุดยั้งการเจริญเติบโตโดยภาครัฐที่ไม่สิ้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการเพิ่มกำลังคน[1] ด้วยเหตุนี้ จึงมีความ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พยายามจากหลายฝ่ายในประเทศไทยที่ผลักดันให้มีการถ่ายโอนกิจการเรือนจำไปให้ภาคเอกชนโดยมีการเปรียบเทียบในด้านประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงานระหว่างเอกชนและเรือนจำของภาครัฐ อันจะนำไปสู่การแข่งขันปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของทั้งสองฝ่าย

ในส่วนของการร่วมกันดำเนินงานระหว่างเรือนจำเอกชนและเรือนจำของภาครัฐ ต้องคำนึงถึงรูปแบบของสัญญาที่จะทำให้เกิดความสมบูรณ์และความยุติธรรมของทั้งสองฝ่าย โดยจะต้องกำหนดข้อตกลงในสัญญาร่วมกันให้ละเอียดไม่ว่าจะในลักษณะใดก็ตาม ทั้งนี้รูปแบบของสัญญาที่จะนำมาใช้นั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพสังคม ความเป็นไปได้ ผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงอีกหลายปัจจัยที่จะทำให้สัญญาที่จะดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และจูงใจให้เอกชนสนใจที่จะเข้ามาร่วมกับรัฐในการก่อให้เกิดเรือนจำเอกชน

หน่วยงานราชทัณฑ์ ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องขังและงานราชทัณฑ์ก็คือ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ กรณีที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนให้ชัดเจน เพราะมิเช่นนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาที่อาจตามมาอีกมากมาย เนื่องจากเดิมเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอยู่แล้วจึงไม่มีประเด็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ เพราะมีระเบียบของกรมราชทัณฑ์และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่กำกับดูแลควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ แต่ถ้าเมื่อใดที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการหรือควบคุมผู้ต้องขังแล้วเกิดกรณีกระทำผิดในลักษณะต่างๆ เอกชนจะมีความรับผิดต่อการปฏิบัติงานของตนอย่างไร จะต้องมีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานโดยกำหนดลงไปในกฎหมาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนมีความรับผิดดังเช่นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ปัจจุบันหรือไม่ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาจากการให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำ ผู้ทำวิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงความเหมาะสมทั้งในด้านจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดทางอาญาและความรับผิดใดๆ และอีกหลายเรื่องเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากที่สุด เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์ มีผลต่อเนื่องไปปรับปรุงโครงสร้างเรือนจำและทัณฑสถานให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในทุกด้าน

---

[1] พิพัฒน์ ไทยอารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 4.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. เพื่อศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการให้ทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องที่สุด

3. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีการในการตรวจสอบ และสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนให้ชัดเจนมากที่สุด

4. เพื่อศึกษาความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ที่ประสบความสำเร็จในการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการโดยศึกษาปัญหาและผลกระทบในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีการในการตรวจสอบ และสิทธิประโยชน์สำหรับใช้เป็นแนวทางเสนอต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาปรับใช้ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

โครงร่างวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาถึงการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนเข้าดำเนินการ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีการตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรับผิดทางอาญาและความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนให้อยู่ภายใต้มาตราฐานเดียวกัน เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิบางอย่างของผู้ต้องขังตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนที่จะตามมา

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทราบความเป็นมาของปัญหาเรือนจำภายใต้การบริหารกิจการของภาครัฐ
2. ทราบถึงแนวความคิดและกรอบทฤษฎีต่างๆในการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ
3. ทราบถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ ระเบียบวิธีการตรวจสอบ และความรับผิดทางอาญาและความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานภาคเอกชนว่าจะให้อยู่ในฐานะใดในเรื่องเจ้าพนักงาน
4. ทราบถึงปัญหาและผลกระทบในการที่รัฐให้เอกชนร่วมดำเนินการเรือนจำในประเทศไทย สำหรับใช้เป็นแนวทางเสนอต่อราชการที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.5 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ เป็นผลมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ ที่อยู่ภายใต้ระบบราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ตลอดจนถึงการปรับปรุง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารงานด้านอื่นๆ และโดยที่ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบริหารงานเรือนจำให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานะของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำของรัฐมีความแตกต่างจากผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น การกำหนดแนวทางและกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาให้รัดเจนก่อนที่จะนำระบบเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการกำหนดแนวทาง และกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน รวมทั้งความรับผิดชอบไปจนถึงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้น เทียบเคียงกับเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นและเป็นข้อมูลที่จะนำไปสู่การพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ต่อไป

1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

วิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง การศึกษาข้อมูลในเชิงลึก บทความและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ในการศึกษาวิจัยของกรมราชทัณฑ์ รวมถึงเอกสาร หนังสือ และบทความต่างๆ จากต่างประเทศ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การบริหารจัดการเรือนจำ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ

ผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาจากการที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการและการปรับตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ดังนั้น ภาครัฐจึงได้ตระหนักถึงความบกพร่องในการบริหารงานของภาครัฐที่มีต่อสังคม และได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐทั้งระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของประเทศ โดยกำหนดเป็นแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ภายใต้กรอบของแผนแม่บทในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เพื่อต้องการให้การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ เป็นที่เชื่อถือของประชาชน เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบ เป็นที่พึ่งของประชาชน เป็นระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันเหตุการณ์ และมีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน ทั้งนี้หัวใจของการปฏิรูประบบราชการแนวใหม่ก็คือ "การปรับองค์กรให้มีขนาดเล็กแต่เพิ่มคุณภาพของบุคลากร"[1]

การแปรรูปกิจการของรัฐ (privatization) หมายถึง การถ่ายโอนกิจกรรมการบริหารงานที่เคยดำเนินการโดยรัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากปรัชญาการค้าและการแข่งขันแบบเศรษฐกิจเสรี (laissez-faire economics) โดยรัฐจะจำกัดบทบาทของตนในการผูกขาดการดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ให้น้อยที่สุด พร้อมกับสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้มากที่สุดเช่นกัน[2]

การบริหารงานราชทัณฑ์ เป็นงานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการบริหารงานของหน่วยงานอื่นๆ ทั่วไป เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคคลที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือเป็นผู้มีลักษณะนิสัยจิตใจเบี่ยงเบนไปจากปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงบุคลิกภาพและพฤติกรรมให้กลับตนเป็นพลเมืองดี จากปรัชญาและแนวคิดการลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution) กับแนว

---

[1] กิตติพร วานิชชจร แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,/2544 หน้า 18

[2] Shichor, David. Punishment for Profit. London: SAGE Publication, 1995, p.1.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นแนวคิดหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และได้ส่งผลต่อแนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำซึ่งมุ่งเน้นการกิจกรรมและการกำหนดมาตรการสำคัญๆ หลายลักษณะเพื่อตอบสนองต่อปรัชญาและแนวคิดแม่แบบทั้งสองประการนี้ และขณะเดียวกัน การบริหารงานราชทัณฑ์ก็มีส่วนสำคัญในการธำรงรักษาความสงบสุขของสังคม ตามแนวคิดการลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิด (incapacitation) และแนวคิดการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (deterrence) อันเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเพิ่มขึ้นอีกด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในภาพรวมของสังคมโลกแล้ว โดยทั่วไปการลงโทษปัจจุบันมีลักษณะที่ถกเถียงแกว่งไกวไปมาระหว่างการลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution) กับแนวคิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) โดยฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูได้หยิบยกปัญหาคนล้นคุกและสถิติคดีอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้นมาสนับสนุนว่าควรมีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำผิดในเรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่ลงโทษและกักขังไว้ตามเวลาที่ต้องคำพิพากษาเท่านั้น โดยเฉพาะผู้ติดยาเสพติดควรให้การอบรมความรู้และบำบัดฟื้นฟู มิใช่ลงโทษซึ่งมิได้แก้ปัญหาพฤติกรรมแต่อย่างใด ขณะที่นักวิชาการฝ่ายที่เห็นด้วยกับแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนได้แย้งว่าภารกิจหลักของการบริหารงานราชทัณฑ์คือ "การบริหารจัดการควบคุมตัวผู้กระทำผิดไว้ตามคำพิพากษามิใช่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด" ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูจึงไม่ควรเป็นวัตถุประสงค์หลักที่เป็นทางการสำหรับการบริหารงานราชทัณฑ์ แต่ควรอนุญาตและกระตุ้นให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้ทำงาน เรียนหนังสือ ฝึกวิชาชีพ และทำกิจกรรมอื่นๆ ตามภารกิจของเรือนจำมากกว่า ดังนั้น ปรัชญาและแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำผิดจึงมีอิทธิพลต่อเนื่องมาครอบคลุมถึงแนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำในแต่ละสังคมตลอดมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และการจับกุม คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในฐานะพลเมืองคนหนึ่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งการทำผิดวินัย การใช้อาวุธต่อผู้ต้องขัง การตรวจค้น การใช้เครื่องพันธนาการ การมีเครื่องนุ่งห่มหลับนอน การได้รับอาหาร การคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งตรงจุดนี้เอง กรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินแนวทางตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ประกาศกระทรวงมหาดไทย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ โดยได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่ขัดกับหลักในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น กรณีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 35 ที่บัญญัติให้มีการลงโทษโดยขัง ห้องมืด การเฉี่ยนนักโทษ และได้มีหนังสือไปยังเรือนจำทุกแห่งให้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2.2 กรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization)

กรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ กรอบทฤษฎีที่สำคัญได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านเปลี่ยนมือ และทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่[3] ดังคำอธิบาย ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้

2.2.1 **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ** (Public Choice Theory) ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายพฤติกรรมของผู้ลงคะแนนเสียง นักการเมือง และข้าราชการในบริบทการทำงานที่แตกต่างกัน และมีกฎกติกาที่ต่างกันไป ข้อสรุปคือ โดยหลักการพื้นฐานแล้ว พฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ข้าราชการก็พยายามเพิ่มงบประมาณของหน่วยงาน โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของงบประมาณแผ่นดิน ในทำนองเดียวกัน กลุ่มต่างๆ ในภาคเอกชนและภาครัฐต่างก็มุ่งเรียกร้องหรือดำเนินการที่ให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของสังคม ผลที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มใดที่มีอำนาจ กลุ่มนั้นก็จะได้กำไรได้ส่วนใหญ่ของชาติ และนักการเมืองก็ใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม เมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบประชาธิปไตยย่อมบั่นทอนลง

2.2.2 **ทฤษฎีตัวแทน** (Principal Agency Theory) หัวใจของทฤษฎีนี้คือการทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้จ้าง (Principal) ทำสัญญากับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง (Agent) ซึ่งตกลงรับทำงานแทนฝ่ายแรกโดยแลกกับค่าตอบแทน ทฤษฎีตัวแทนย่อมถือว่าบุคคลย่อมต้องการใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ให้ได้ผลคุ้มค่าที่สุด กล่าวคือ ผู้จ้างก็ต้องการใช้เงินให้น้อยที่สุดแต่ได้ผลงานมากที่สุด ซึ่งก็ย่อมก่อความขัดแย้งกับผู้รับจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมายการผลิต หรือความชัดเจนเรื่องผลงาน (Output) และผลลัพธ์ที่ติดตามมา (Outcome) ดังนั้นทฤษฎีตัวแทนจึงมุ่งสร้างสัญญาข้อตกลงและกระบวนการ

---

[3] องชัย สันติวงษ์.องค์กรและการบริหาร.กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2543 หน้า 15-19

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ติดตามผลการทำงานที่เหมาะสมและชัดเจน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างกับตัวแทน รวมทั้งวางรูปแบบระบบการจูงใจและค่าตอบแทนตลอดจนการเลือกคู่สัญญา ซึ่งช่วยให้เกิดผลงานที่เป็นประโยชน์

2.2.3 **ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ** (Transaction-Cost Theory) ทฤษฎีนี้อาศัยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการวางแผน การดัดแปลง และการติดตามสอดส่องผลงานในระบบบริหารจัดการต่างๆ และพบว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจมักต้องการที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเปิดให้คนอื่นทำการแทนตน ทั้งนี้ผู้จ้างจะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากระบบที่มีการแข่งขัน ซึ่งเรื่องใดจะให้มีการดำเนินการผ่านจากมือตนไปนั้นผู้จ้างก็ต้องคำนึงถึงเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการเองมักจะมีประสิทธิภาพในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องผลประโยชน์ มีความไม่แน่นอนสูงหรือมีกระบวนการดำเนินการผ่านมือซึ่งซับซ้อน ในกรณีดังกล่าวการดำเนินการจะเหมาะสมหากต้องการรักษาระดับคุณภาพและต้องการป้องกันการฉวยโอกาส รัฐบาลส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการทำสัญญากับภายนอกในเรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลความลับทางทหาร หรือเรื่องการเก็บภาษีเป็นต้น

2.2.4 **ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่** (The New Public Management Theory) ทฤษฎีนี้ถือว่ากิจกรรมที่เรียกว่า การบริหารจัดการ (Management) เป็นกิจกรรมที่สามารถใช้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ในทำนองเดียวกันโดยมีหลักการสำคัญต่อไปนี้

- เปลี่ยนจากวิถีการควบคุมด้านปัจจัยเข้า กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเป็นมาตรการด้านการผลิต (Output) โดยมีการตั้งเป้าหมายผลงานและมีกรอบความรับผิดชอบ (Countability Frame Work) ที่ชัดเจน
- การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการออกไป โดยมีการปรับปรุงกลไกการรายงานและการติดตามผลการทำงาน
- การเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนสามารถท้าทายแข่งขัน (Contest Provision) ในเรื่องการผลิตหรือการบริการของรัฐและการทำสัญญากับภายนอกให้จัดบริการรัฐ (Contract Out หรือ Outsourcing) การใช้วิธีการจัดการเช่นที่เอกชนทำอยู่ เช่นการจ้างระยะสั้น ในรูปแบบสัญญา การจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงาน (Performance Pay) แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน (Strategic and Corporate Plans)
- การเน้นประสิทธิภาพหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ทำงานให้คุ้มค่า" ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้นนักวิชาการกระทรวงการคลังเป็นผู้วางรูปแบบและใช้ในการปฏิรูปราชการซึ่งมีลักษณะสำคัญ 5 ประการได้แก่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) การกำหนดแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีกับส่วนราชการ กล่าวคือ รัฐมนตรีเป็นผู้จ้าง (Principal) และส่วนราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทน(Agent)

(2) การระบุเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ โดยต้องสามารถวัดผลงานได้

(3) การมอบหมายอำนาจการบริหารงานทั้งหมดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ

(4) การกำหนดระบบจูงใจและการให้ผลตอบแทนหรือรางวัลหรือการลงโทษจากผลงานที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ชัดเจนตั้งแต่ต้น

(5) มีระบบการติดตามผลงานที่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่าความหมายของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ หรือ Privatization จะมีความหมายที่หลากหลาย แต่ความหมายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางคือ การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ หรือการผ่องถ่ายให้ภาคเอกชนได้เข้าทำหน้าที่ต่างๆแทนรัฐ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization)

Mr. D.R.Pendse[4] ได้ให้คำนิยามของ Privatization ไว้ว่าหมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐบาลที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

Prof. Scizacuro Sato ได้เสนอกรอบแนวคิดไว้ว่า Privatization คือการกำหนดเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงองค์กรของภาครัฐบาล หรือกิจการภาครัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการแปรสภาพความเป็นเจ้าของ ทั้งนี้โดยการคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล

คุณลักษณะในการดำเนินการ Privatization

ในด้านการดำเนินการ Privatization ในทางปฏิบัติ David Heald มีความเห็นว่า ควรแบ่งคุณลักษณะของ Privatization ออกเป็น 4 ลักษณะ[5] คือ

1. การนำระบบการตลาดมาใช้ในกิจการที่มิได้คำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน ประเด็นสำคัญของคุณลักษณะประเภทนี้คือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์

---

[4] (Roger E. Ralf and McIntive H. Robert. 1993. pp.27)

[5] องอัย สันติวงษ์,องค์กรและการบริหาร กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช,2543 หน้า 39

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชน อาจกระทำโดยการเปลี่ยนแปลงด้านการดำเนินการหรือการผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน

3. การแปรสภาพกิจการของรัฐ หรือการผลักภาระ (Load Shedding) ซึ่งหมายถึง การขายกิจการรัฐวิสาหกิจและการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐที่มิได้คำนึงถึงการตลาด คุณสมบัติในลักษณะนี้อาจหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรม (Divestiture) หรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ (Ownership Transfer)

4. การเปิดโอกาสหรือการเปิดการค้าโดยเสรี (Liberalization) เป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก ดังเช่นการพิจารณาการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะตลาดและการกำหนดราคาที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก

การเปลี่ยนแปลงหรือการปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลนั้น อาจกระทำได้ 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงหรือการปลดเปลื้องภาระโดยไม่กระทบกระเทือนถึงฐานะการเป็นเจ้าของกิจการ หมายความว่า รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการตามเดิม แต่ภารกิจในการดำเนินงานนั้นรัฐบาลมิได้จัดทำเอง

2. การเปลี่ยนแปลงหรือการปลดเปลื้องภาระโดยการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการด้วยวิธีการขายหรือจำหน่ายหุ้นของกิจการที่รัฐบาลมีอยู่ในกิจการต่างๆ ให้เอกชนไปเลยโดยรัฐบาลอาจถือหุ้นเพียงส่วนน้อย

กล่าวโดยสรุป กรอบความคิดในเรื่อง Privatization เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน และเกี่ยวเนื่องกับในหลายๆ เรื่อง เช่น แนวความคิดทางการเมือง ระบบกฎหมาย รูปแบบกระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนทัศนคติทางสังคมของประชาชน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแปรเปลี่ยนสภาวะ หรือภาระที่รัฐบาลมีต่อกิจการหลายประเภท ให้มีคุณลักษณะการดำเนินงานเป็นแบบเชิงธุรกิจแบบเอกชน อันจะเป็นการลดค่าใช้จ่าย ภาระทางการคลัง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.4 รูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ

รูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ หมายถึง มาตรการที่เป็นเชิงวิธีการในการที่จะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป ซึ่งในแต่ละรูปแบบก็จะมีระดับของการที่ภาคเอกชนจะเข้าไปดำเนินกิจการแทนรัฐที่แตกต่างกัน สามารถแยกพิจารณาได้[8] ดังนี้

2.4.1 **การถอนตัวจากการผลิตโดยรัฐ** (Withdrawal From Service Provision) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ คือการที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public Provision) สินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งๆอีกต่อไป ทั้งนี้อาจจะด้วยเหตุผลเพราะสินค้าหรือบริการดังกล่าวไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิต หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตต่อไปอีก หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการนั้นๆหรือเอกชนเองก็ได้มีการจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นสนองผู้บริโภคอยู่แล้ว ถ้าสินค้าหรือบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนี้ยังคงเป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ ก็จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามครรลองของระบบตลาด ที่ทำให้เอกชนร่วมกันจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ผู้บริโภคจะต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการนั้นๆ

2.4.2 **การขายกิจการ** (Divestiture) คือการแปรรูปกิจการของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมเฉพาะบางส่วนของกิจการของรัฐ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้

2.4.3 **การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน**(Joint Public-Private Venture) คือการที่รัฐเข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่างๆเพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนรอนของเอกชนและของรัฐ

2.4.4 **การจ้างเหมา** (Contracting Out) การให้บริการโดยรัฐนั้น โดยปกติแล้วจะให้ผ่านส่วนราชการโดยตรง หรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่การให้บริการโดยรัฐในรูปแบบใหม่นั้น อาจเป็นในรูปแบบที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแก่ประชาชน โดยส่วนราชการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาให้เอกชนเป็นผู้ผลิต และนอกจากนี้ส่วนราชการอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการ

---

[8] ทรงวุฒิ พัดมณฑล, การให้เอกชนเข้ามาดำเนินก่อการเรือนจำแทนรัฐ, กรุงเทพฯ : รายงานหลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป. หน้า8

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดำเนินกิจการแทนก็ได้ โดยให้เอกชนรับจ้างเหมาไปดำเนินกิจการ ผลดีของรูปแบบนี้คือ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกัน ผู้ที่เสนอราคาที่ต่ำที่สุดก็จะเป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำเนินการ

2.4.5 **การให้สัมปทาน** (Franchising) แก่เอกชน เพื่อให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ รัฐก็จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมกับให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐตามเงื่อนไขสัญญา เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้อาจเป็นเอกสิทธิ์สมบูรณ์ที่ครอบครองแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องใช้ร่วมกับผู้อื่นก็ได้ การให้สัมปทานแก่เอกชนนี้ ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานที่จะต้องเสียเป็นภาระของผู้ประกอบการเอกชนเอง ถ้าผู้ประกอบการเอกชนมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามูลค่าประโยชน์ที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐผู้ประกอบการก็จะมีกำไร อันเป็นผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการพึงได้รับ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่าประโยชน์ที่จะต้องให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการก็ขาดทุนและต้องแบกรับภาระการขาดทุนเอง

2.4.6 **การให้เช่า** (Leasing) การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐเช่น ที่ดิน สำนักงาน หรือกิจการ ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจการของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่โดยการดำเนินงานของรัฐ หรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิด หรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เช่าเน้นถึงความชัดเจนของการโอนภาระการจัดการทรัพย์สินจากองค์กรในภาครัฐไปอยู่ในมือขององค์กรในภาคเอกชน ทำให้รัฐสามารถลดระดับทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้นและสามารถเรียกคืนมาเพื่อจัดการเอง หรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดก็ได้ เมื่อสถานการณ์เหมาะสม ยังมีวิธีการให้เช่าอีกรูปแบบหนึ่งเรียกว่า "วิธีการให้เช่าแบบ Turn Key" หรือการให้เช่าสมบูรณ์แบบเป็นวิธีการที่รัฐให้เอกชนจัดการดำเนินการทรัพย์สินชิ้นหนึ่งนับตั้งแต่ขั้นพัฒนาจวบจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ โดยผู้ประกอบการเอกชนจะต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายพัฒนาและก่อสร้าง จนทรัพย์สินนั้นออกมาในรูปแบบที่ตกลงกัน และดำเนินกิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินพื้นฐานเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินการของเอกชนตามสัญญา รัฐก็จะได้ทรัพย์สินชิ้นนั้นคืน

2.4.7 **การให้ตั๋วรับบริการและเงินอุดหนุน** (Voucher and Grant) เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินกิจการแทนรัฐ โดยผู้บริโภคจะได้รับตั๋วรับบริการซึ่งเป็นคูปองที่มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าและบริการไปใช้ซื้อสินค้าและบริการแก่ผู้ผลิตเอกชนเฉพาะที่ยินยอมรับตั๋วรับบริการดังกล่าว วิธีการนี้ผู้บริโภคจะสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการดีที่สุด ดังนั้น ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมจะต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ส่วนวิธีการในการให้เงินอุดหนุน รัฐ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนผู้ผลิตเอกชนที่ดำเนินกิจการแทนรัฐเพื่อเจือจุนส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการผลิต ด้วยวิธีการนี้จะส่งผลทำให้สินค้าและบริการมีราคาถูกลง และเป็นวิธีการที่รัฐจะสามารถลดภาระที่จะต้องดำเนินการผลิตสินค้าและบริการด้วยตนเอง

2.4.8 **การเก็บค่าบริการ** (User Charge) เป็นวิธีการที่รัฐจะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้นๆ จึงเท่ากับว่าเป็นการให้กลุ่มผู้บริโภคเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการ

2.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริการจัดการเรือนจำไทยในปัจจุบัน

ในการบริหารกิจการราชทัณฑ์ของไทยในปัจจุบัน เรือนจำซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติหลักของกรมราชทัณฑ์ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการในระบบราชการเดิมและเกิดจากสาเหตุอื่นที่นอกเหนือจากความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ เช่น เกิดจากระบบยุติธรรม หรือระบบการบริหารงบประมาณของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.5.1 ปัญหาความแออัดในเรือนจำและทัณฑสถาน

ปัจจุบันผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำอยู่ประมาณ 170,000 คน ถือว่าเป็นอัตราเกินความจุปกติ (Prison Overcrowding) ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง รวมไปถึงการควบคุมดูแลก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ เช่น ปัญหาด้านการกินอยู่ การนอนหลับ และการขับถ่าย เป็นต้น ในเวลากลางวันเรือนจำและทัณฑสถานไม่สามารถควบคุมให้ฝึกวิชาชีพเฉพาะในโรงงานได้อย่างเป็นสัดส่วนทำให้ผู้ต้องขังกระจายอยู่ทั่วไปยากแก่การดูแลและมีโอกาสก่อเหตุร้ายได้มากขึ้น ในเวลากลางคืนต้องนอนรวมกันอย่างเบียดเสียด ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดในจิตใจ อันเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหาทางระบายความเครียดด้วยวิธีรุนแรงขึ้นได้

ปัญหานักโทษล้นคุกในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ทั้งในด้านของงบประมาณ บุคลากร และการบริหาร ตลอดจนการอำนวยความยุติธรรม ทำให้ผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายกับผู้กระทำผิดโดยพลั้งพลาดได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการอบรมแก้ไขและทำให้การระบายผู้ต้องขังออกไปเพื่อลดความแออัดกลับเป็นการนำปัญหาย้อนกลับไปสู่กระบวนยุติธรรมและสังคมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นผลมาจากผู้กระทำความผิดไม่ว่าคดีเล็กคดีใหญ่ คดียาเสพติดหรือคดีเสพยาเสพติด คดีที่ศาลตัดสินเด็ดขาดแล้วหรือยังไม่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เด็ดขาด จะถูกส่งเข้าเรือนจำเป็นส่วนใหญ่และทำให้ประเทศไทยมีอัตราส่วนจำนวนผู้ต้องขังต่อประชากร 100,000 คน ถึง 333 ซึ่งสูงกว่าประเทศอื่นๆมาก

จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยเรือนจำมีความแออัดยัดเยียดปะปนกันของผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ทั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะร้ายกับผู้ต้องขังที่ทำโดยพลั้งพลาด ทั้งผู้ค้าและผู้เสพยาเสพติด การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเหล่านี้ นอกจากจะเกิดความยากลำบาก ดูแลไม่ทั่วถึง ยังทำให้มีการปฏิบัติต่อคนที่มีลักษณะร้ายด้วยโทษเบาเกินไป และการปฏิบัติต่อคนพลั้งพลาดหนักเกินไป เพราะผู้กระทำผิดทั้งสองประเภทจะเข้าสู่ระบบการลดโทษที่เสมอกัน

การสร้างเรือนจำประเภทต่างๆ ขึ้นมารองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เพราะตราบใดสังคมยังไม่มีมาตราการลงโทษที่เป็นทางเลือกอื่นๆ ในแบบก้าวหน้าแทนโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำผิดบางประเภทแล้ว จะสร้างเรือนจำเพิ่มอีกเท่าไรก็ไม่เพียงพอ อีกทั้งยังต้องจัดหาเจ้าหน้าที่เรือนจำเพิ่มขึ้น และต้องใช้งบประมาณอีกมหาศาลเป็นค่าอาหารในการเลี้ยงดูผู้ต้องขัง ทั้งๆ ที่ผู้ต้องขังส่วนหนึ่งไม่จำเป็นต้องใช้มาตราการควบคุมตัวในเรือนจำ ผลเสียจึงตกอยู่กับประเทศในการสูญเสียงบประมาณในการเลี้ยงดูผู้ต้องขังและในการก่อสร้างเรือนจำเพิ่ม ในขณะที่สังคมไม่ได้รับประโยชน์จากมาตราการดังกล่าว

ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและทัณฑสถานพิจารณาได้จากจำนวนผู้ต้องขังในปัจจุบัน 161,844 คน[7] ในขณะที่ความจุปกติของเรือนจำและทัณฑสถานมีอยู่เพียง 110,902 คน จำนวนผู้ต้องขังจึงเกินความจุปกติกว่า 2 เท่า ทำให้ผู้ต้องขังอยู่กันอย่างแออัด[8]

2.5.2 ปัญหาระบบงานราชทัณฑ์

งานราชทัณฑ์ เป็นสถานที่ ที่ใช้ในการควบคุมดูแลบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม บุคคลที่มีความประพฤติไม่ดี กระทำผิดกฎหมายอาญา จึงได้รับการลงโทษชดใช้การกระทำผิดและเน้นการควบคุมกักขัง ต้องการให้เกิดความหลาบจำ มิให้กระทำผิดอีก บางครั้งจะต้องมีการลงโทษอย่างรุนแรง เช่น การประหารชีวิต เพื่อให้คนในสังคมเกิดความมั่นใจในความปลอดภัย สังคมเกิดความสงบเรียบร้อยและเพื่อ

---

[7] กรมราชทัณฑ์, www.correct.go.th/stat.html ณ วันที่ 31 มีนาคม 2549, สถิติกรมราชทัณฑ์

[8] จำนวนพื้นที่ 2.25 ต่อคนในขนาดพื้นที่ 249,527.65 ตารางเมตร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ป้องกันมิให้ผู้อื่นเกิดพฤติกรรมเลียนแบบ ดังนั้นระบบงานราชทัณฑ์ในอดีตจึงเป็นงานที่ค่อนข้างลึกลับ ขาดการตรวจสอบจากสังคม ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำจึงไม่มีการกดดันจากความคาดหวังของสังคมมากมายนัก แต่จะเน้นในเรื่องของการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่กันอย่างสงบ ในสภาพปัจจุบัน ราชทัณฑ์เปิดกว้างให้สังคมเข้ามารับทราบในการบริหารงานมากขึ้น ในหลายๆประเทศได้เปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ดังนั้นงานราชทัณฑ์จึงไม่ได้จำกัดแต่การควบคุมและลงโทษผู้ต้องขังให้สาสมกับความผิดเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาและแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังและไม่กระทำผิดซ้ำอีก ดังนั้นการบริหารงานราชทัณฑ์ในปัจจุบันจึงค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อน เนื่องจากต้องเกี่ยวเนื่องกับบุคคลหลายฝ่าย สังคมเองก็มีความคาดหวังว่างานราชทัณฑ์ สามารถแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้[9]

ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในระบบงานราชทัณฑ์นั้นมีอยู่หลายปัญหา คือ การควบคุมผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ชัดว่าแม้ว่ากรมราชทัณฑ์ได้วางมาตราการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังไว้แล้วเป็นอย่างดี แต่เรือนจำและทัณฑสถานก็ยังประสบปัญหาการก่อความไม่สงบวุ่นวาย การละเมิดในระเบียบวินัย การแหกหักหลบหนีภายในของผู้ต้องขังเสมอ โดยพฤติการณ์ของการก่อเหตุและหลบหนีมีลักษณะคล้ายคลึงกันบ่อยๆ และมีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เนื่องจากความไม่พอใจความเป็นอยู่ภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ประกอบกับความกลัวที่จะมีเหตุร้ายหรือเหตุเดือดร้อนมาสู่ตน และภายในเรือนจำและทัณฑสถานก็ไม่มีเครื่องมือทันสมัยในการให้ความมั่นคงปลอดภัยแก่ผู้ต้องขัง ปัญหาอีกประการที่จะตามมาคือ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่างานราชทัณฑ์มิได้จำกัดแต่การควบคุมผู้ต้องขังและลงโทษผู้ต้องขังเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้มีการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้เป็นบุคคลที่สามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อพ้นโทษ เพื่อป้องกันปัญหาการกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งจะนำบุคคลเหล่านี้กลับมาสู่งานราชทัณฑ์ โดยจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกหลายประการ

ปัญหาด้านสุขอนามัย การจัดบริการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังป่วย ตั้งครรภ์ โรคจิต ที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถาน นับเป็นสิ่งจำเป็นทั้งในด้านการปกครอง เหตุผลทางการแพทย์และหลักมนุษยธรรม ทั้งยังมีความใกล้ชิดกับการอนามัยและสุขาภิบาล แต่เนื่องจากสภาวะความแออัดยัดเยียดส่งผลให้ผู้ต้องขังเกิดความเจ็บป่วยได้ง่าย ปัญหาสุขภาพอนามัยและโรคระบาดในเรือนจำและทัณฑสถานจึงมีมากกว่าสังคมภายนอก เช่น วัณโรค เอดส์ ผิวหนัง เป็นต้น ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณใน

---

[9] กิตติพร วานิชชะ, แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ, กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544 หน้า 32

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่รับผิดชอบผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์มาจากภายนอก จึงต้องให้การดูแลเมื่อครบกำหนดคลอดและจะต้องนำตัวไปคลอดยังโรงพยาบาลภายนอก เมื่อคลอดแล้วหากไม่มีญาติมารับเด็กไปเลี้ยงดู จะต้องนำเด็กเข้ามาอบรมเลี้ยงดูภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งไม่เหมาะสมในการที่จะนำเด็กมาอบรมเลี้ยงดูภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ปัญหาการอบรมและแก้ไขฟื้นฟูจิตใจของผู้ต้องขัง การอบรมและการแก้ไขฟื้นฟูจิตใจเป็นภารกิจหลักสำคัญอีกประการหนึ่งเพื่อปลูกฝังบุคคลที่ถูกพิพากษาลงโทษจำคุกให้มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองภายหลังการปลดปล่อย ประพฤติตนเป็นพลเมืองดีและไม่หวนไปกระทำผิดซ้ำอีก แต่ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์กำลังประสบกับความล้มเหลวในการอบรมผู้ต้องขัง สืบเนื่องมาจากปัญหาความแออัด ซึ่งส่งผลให้เป็นอุปสรรคในการอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง ประกอบกับการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขังประสบปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบ เช่น ไม้ เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในด้านการช่างก็เริ่มหายากขึ้น การผลิตสินค้ามาขายเริ่มอิ่มตัว และขาดทุน รวมทั้งในขณะนี้เรือนจำและทัณฑสถานหลายแห่งมีผู้ต้องขังว่างงานมากขึ้น

2.5.3 ปัญหางบประมาณ

ปัญหาในด้านงบประมาณก็เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานเรือนจำ ปัญหางบประมาณเป็นปัญหาที่เกิดจากภาวะวิกฤติทางการเงินการคลังของประเทศส่งผลกระทบต่องบประมาณของกรมราชทัณฑ์ในขณะที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้น ไม่ได้เป็นผลให้กรมราชทัณฑ์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นแต่กลับทำให้อัตราส่วนงบประมาณต่อหัวต่อคนของผู้ต้องขังต่ำลง ที่สำคัญงบประมาณกรมราชทัณฑ์ส่วนใหญ่ใช้เป็นค่าอาหารของผู้ต้องขัง ค่าเงินเดือนเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการก่อสร้างปรับปรุงเรือนจำบางส่วน ในขณะที่งบประมาณในส่วนที่ใช้ในการพัฒนาด้านอื่นๆ แทบไม่มีเหลือ

2.5.4 ปัญหาการขาดแคลนอัตราเจ้าหน้าที่

จากสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ โดยปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคคลากรของรัฐและปรับขนาดกำลังของรัฐ ซึ่งทำให้หน่วยงานหลายแห่งได้รับผลกระทบในการถูกลดอัตรากำลังลง ซึ่งเป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในขณะที่มาตรฐานองค์การสหประชาชาติกำหนดสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ต่อจำนวนผู้ต้องขังในการควบคุมไว้เพียง 1 ต่อ 5 แต่ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 1 คน ต้องรับผิดชอบในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังถึง 19 คน และนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความรู้เกี่ยวกับระบบทัณฑวิทยาและอาชญาวิทยาตลอดจนการที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ส่วนใหญ่ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมีทัศนคติว่าลักษณะงานราชทัณฑ์เป็นงานที่ไม่น่าอภิรมย์ ต้องคลุกคลี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อยู่กับบุคคลที่มีสภาพจิตใจไม่ปกติ เป็นบุคคลที่ไม่พึงปฏิบัติในทางสังคม เป็นงานที่เหนื่อยยากลำบาก (Difficult) เนื่องจากการดำเนินงานราชทัณฑ์เป็นงานที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะเป็นงานที่ต้องอบรมแก้ไขบุคคลที่สังคมไม่พึงปรารถนาให้เป็นบุคคลที่มีประโยชน์กับสังคม ยิ่งไปกว่านั้น งานราชทัณฑ์ยังเป็นงานที่เสี่ยงภัยหรือเสี่ยงอันตรายเป็นอย่างมาก (Dangerous) เนื่องจากต้องคลุกคลีอยู่กับอาชญากรที่มีจิตใจโหดเหี้ยมอำมหิต ข้าราชการราชทัณฑ์ยังมีความรู้สึกว่ามีเกียรติภูมิหรือศักดิ์ศรีค่อนข้างต่ำ (Low Prestige) ทัศนคติและข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลให้สถิติการโอนย้ายหรือลาออกของข้าราชการราชทัณฑ์ค่อนข้างสูงมากในแต่ละปี ประกอบกับนโยบายที่รัฐบาลไม่สนับสนุนการเพิ่มอัตรากำลังของข้าราชการในทุกหน่วยงาน ยิ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

นอกจากปัญหาในเรื่องอัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังที่มีอัตราส่วนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากลที่กำหนดไว้แล้ว เรือนจำยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่เฉพาะบางประการ หรือเจ้าหน้าที่เฉพาะสาขาวิชาชีพที่จะเข้ามาช่วยในการทำหน้าที่บางประการในเรือนจำ เช่น ปัญหาการขาดแคลนนักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ นักแนะแนว แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาลวิชาชีพ นักอาชีวะบำบัด อนุศาสนาจารย์ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดูแลผู้ต้องขังในด้านต่างๆ และช่วยในการแก้ไขฟื้นฟู และปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ภายในเรือนจำ เพื่อให้การควบคุมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นไปอย่างดีและบรรลุผลตามที่หน่วยงานวางไว้

2.6 ปัญหาและอุปสรรคการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนและแนวทางการแก้ไข

ในทางกลับกัน เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเรื่องใหม่ที่จะมีปัญหาตามมาแน่นอน ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ คือ

2.6.1 **ปัญหาในด้านข้อกฎหมาย** การให้เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายก่อน ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต้องมีมาตรฐาน และคุณสมบัติ โดยมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐ และมีความรับผิดตามอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ เนื่องจากการจัดการเรือนจำกฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของทางราชการ

แนวทางการแก้ไข ในปัญหาข้อกฎหมายนี้ กรมราชทัณฑ์ควรมีการแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะมีการดำเนินการให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำเอกชน และเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้นก่อน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.6.2 **ปัญหาความเชี่ยวชาญในการดำเนินการของภาคเอกชน** การบริหารจัดการเรือนจำเป็นสิ่งใหม่สำหรับภาคเอกชนในประเทศไทย ดังนั้นการดำเนินการจะมีปัญหาในเรื่องความชำนาญของเอกชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ เอกชนมักจะไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินการในเรื่องนี้มาก่อน การดำเนินการ ควบคุมและตรวจสอบหรือกำกับดูแลจากกรมราชทัณฑ์จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงแรกๆ ของการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

แนวทางการแก้ไข การสร้างความเชี่ยวชาญให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และหน่วยงานในการดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนจะต้องมีระบบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างมาก หน่วยงานที่รับหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำจะต้องมีแผนในการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในหลักสูตรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความชำนาญให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน การอบรมในช่วงระยะแรกของการดำเนินงานจะมีมาก องค์การเอกชนจะต้องจัดเตรียมค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ นอกจากนี้ หน่วยราชการยังคงต้องเป็นพี่เลี้ยงในการดำเนินการของเอกชนอยู่ในช่วงแรก ดังนั้นเรือนจำที่จะจ้างเหมาให้เอกชนบริหารควรมีเรือนจำของทางราชการอยู่ใกล้เคียงเพื่อคอยช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด หากมีปัญหาเกิดขึ้น และจะทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันท่วงที

2.6.3 **ปัญหาดึงคนจากภาคราชการ** เมื่อมีเรือนจำเอกชนเกิดขึ้น หน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารเรือนจำเอกชน มีแนวโน้มที่จะดึงเจ้าหน้าที่จากกรมราชทัณฑ์เข้ามาทำงานในหน่วยงานเอกชน เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ ลักษณะดังกล่าวจะทำให้เกิดการลาออกของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์มีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนบุคคลเพื่อรองรับปรากฏการณ์ดังกล่าว

แนวทางการแก้ไข กรมราชทัณฑ์ต้องมีการวางแผนอัตรากำลังทดแทนในส่วนของกรมราชทัณฑ์เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง และเตรียมแผนสำหรับการแสวงหาบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทดแทนบุคคลที่สูญเสียไป

2.6.4 **ปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเอกชน** ซึ่งจะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการเรือนจำจะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ กามอบภารกิจให้เอกชนดำเนินเป็นผู้ดำเนินการ เอกชนจะไม่มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานที่จะมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวทางการแก้ไข ในประเด็นนี้จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายอย่างรอบคอบ โดยให้อำนาจแก่ภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำให้มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของราชการ แต่มิใช่ข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

2.6.5 **ปัญหาการใช้อำนาจในทางมิชอบของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน** ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนซ้ำๆ และคล้ายๆ กันกับเรือนจำเอกชนส่วนใหญ่ในประเทศออสเตรเลีย คือ ปัญหาข้าวของเครื่องใช้ที่มีค่าของผู้ต้องขังสูญหาย หรือผู้ต้องขังกล่าวหาว่าผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนทำร้ายร่างกาย รุ่เร็ญ และใช้อำนาจอื่นใดในทางมิชอบ

แนวทางการแก้ไข มาตรฐานการคัดสรรผู้เข้ามาทำหน้าที่ต้องมีมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ และได้รับการฝึกอบรมอย่างดีให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน ปลูกฝังจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนทัศนคติของสาธารณชนว่างานราชทัณฑ์เป็นบริการทางสังคมที่มีความสำคัญมาก พร้อมทั้งมีสวัสดิการที่เพียงพอต่อความเป็นอยู่ของผู้ปฏิบัติงานที่เสียสละเวลามาทำหน้าที่

2.6.6 **ปัญหามาตรฐานสองระบบของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน** การมีทั้งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนทำให้เกิดการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานเรือนจำทั้งสองระบบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ไม่ว่ารัฐหรือเอกชนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่ากันก็ย่อมมีกล่าวถึง มาตรฐานที่สูงกว่าและมาตรฐานที่ต่ำกว่า ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่จะยิ่งขัดขวางความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบเรือนจำ และทำให้เกิดปัญหาในการสื่อสารระหว่างเรือนจำรัฐและเอกชน สร้างความสับสนในกรณีมีการโอนย้ายผู้ต้องขังระหว่างเรือนจำรัฐกับเอกชน

แนวทางการแก้ไข เพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของทั้งเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนให้สูงขึ้นไปพร้อมๆ กัน และสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือกันในส่วนที่อีกฝ่ายยังไม่สามารถทำได้ หรือด้อยกว่า

2.6.7 **ปัญหาการเลือกปฏิบัติและการแสวงหาประโยชน์จากนักโทษของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน** ในประเทศไทย ความกดดันจากผู้มีอิทธิพลทางสังคมหรือรัฐและผู้มีผลประโยชน์ทางการเมืองจะแทรกแซงการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะโดยการเสนอเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังนั้นๆ ได้รับสิทธิพิเศษแตกต่างจากผู้ต้องขังอื่น และในทางกลับกัน ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่กับผู้ต้องขังเพื่อเรียกรับผลประโยชน์ใดๆ แล้วสัญญาว่าจะให้ผู้ต้องขังนั้นๆ มีสิทธิพิเศษต่างๆ เหนือกว่าผู้ต้องขังอื่น

แนวทางการแก้ไข ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทึงได้รับการส่งเสริมให้เป็นวิชาชีพ โดยมีหลักประกันในเรื่องระยะเวลาของการจ้างงาน ซึ่งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และความพร้อมด้านสุขภาพ เงินเดือนต้องมากพอรวมถึงผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานและเงื่อนไขของหน่วยงานอยู่ในระดับน่าพอใจเมื่อเทียบกับสภาพที่แท้จริงของงาน ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์หรือผู้ตรวจสอบอิสระต้องมีความเป็นกลาง เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และหลีกเลี่ยงการเป็นที่รู้จักของผู้ปฏิบัติงานเอกชน ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือต้องได้รับความคุ้มครองอย่างดีที่สุดเพื่อความปลอดภัยจากอิทธิพลมืดในทุกรูปแบบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นต้องมีบทลงโทษที่เข้มงวดบัญญัติในร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรือนจำเอกชนที่จะมีขึ้น

2.6.8 **ปัญหาการที่สังคมไม่ยอมรับการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน** สังคมเห็นว่ารัฐบาลเท่านั้นมีอำนาจในการจำกัดเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะนักสิทธิมนุษยชนแสดงการต่อต้านการใช้อำนาจ เนื่องจากเอกชนบริหารกันเอง หรือมีการจ้างเอกชนอีกทอดหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถรับรู้ถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่แท้จริงของผู้ปฏิบัติงานว่า ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับตามกฎหมายหรือไม่ และบางครั้งเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่า แม้จะมีระบบการตรวจสอบก็ไม่สามารถประกันปัญหา (Capture) ได้[10] คือ สภาพที่ภาครัฐหรือผู้กำกับตรวจสอบไม่ต้องการให้สาธารณชนรู้ข้อผิดพลาดของเอกชนคู่สัญญา เนื่องจากผู้กำกับใกล้ชิดและเห็นใจและอยากช่วยผู้ประกอบการซึ่งได้ทำงานใกล้ชิดมากกว่าปกป้องสาธารณชนที่ไม่มีตัวตน ดังนั้น อำนาจควรอยู่กับรัฐบาล ไม่ควรโอนให้กับเอกชน การที่รัฐบาลมอบให้ผู้อื่นมาเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแทนภาครัฐเป็นการทำลายสัญญาประชาคม (social contract) กับพลเมือง

แนวทางการแก้ไข พยายามทำความเข้าใจกับสังคมและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่ต่อต้านให้หันเข้ามาให้ความร่วมมือกันในการผลักดันให้การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งเพื่อประโยชน์ของผู้ต้องขังเอง โดยอาจใช้วิธีทุกวิธีการที่เหมาะสมในการเผยแพร่ความรู้ต่อสาธารณชน ทั้งนั้น กรมราชทัณฑ์ต้องเคร่งครัดกับระบบการตรวจสอบที่ต้องมีความโปร่งใสและสามารถ

---

[10] Richard Harding, 1998 "Private prisons in Australia : the Second Phrase" Australia Institute of Criminology, T & I No. 84

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เปิดเผยสู่สาธารณชนได้จากผู้ที่ต้องการจะรู้ข้อมูล ทั้งจากสังคม ผู้ต้องขัง หรือแม้กระทั่งญาติของผู้ต้องขังเองก็ตาม

ปัญหาและอุปสรรคทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นเพียงปัญหาในภาพรวมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน และแนวทางในการแก้ไขนั้นก็มีความเป็นไปได้ แต่ปัญหาที่มีความสำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นคือ เรื่องของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดไม่ว่าในทางใดๆ และกระบวนการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่และความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ

การพิจารณาจัดตั้งเรือนจำเอกชนที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นเอกชนจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเรือนจำเพื่อให้เรือนจำเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม และทำให้การจัดการในเรื่องเรือนจำของประเทศดียิ่งขึ้น ซึ่งจากการทบทวนแนวความคิดในการบริหารงานของรัฐและเอกชน แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ ตลอดจนการทบทวนจากตัวอย่างของต่างประเทศ และสภาพการในการบริหารจัดการเรือนจำของไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรือนจำเอกชนไว้ในบทต่อไป ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เช่น หลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันของผู้ต้องขัง ซึ่งเรือนจำเอกชนที่เกิดขึ้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิของทุกคน ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องมีความเท่าเทียมกัน ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติ หลักในเรื่องความเท่าเทียมกันของมาตรฐานเรือนจำ ซึ่งเรือนจำเอกชนที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีมาตรฐานใกล้เคียงกับเรือนจำของรัฐ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ต้องขังทั้งสองเรือนจำ หลักในเรื่องความเป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งผู้ต้องขังจะไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ อำนาจทางการเงินหรือเศรษฐฐานะของผู้ต้องขังจะไม่สามารถแบ่งแยกการเข้าสู่เรือนจำของรัฐหรือเรือนจำเอกชนได้ หลักในเรื่องการยอมรับของสังคม แนวทางในการจัดตั้งเรือนจำที่เหมาะสมในประเทศไทยจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมของไทย หรือเป็นที่ยอมรับของสาธารณะเพื่อให้การดำเนินการของเรือนจำเป็นไปได้ด้วยดี หลักในเรื่องของการช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการเรือนจำในปัจจุบัน เรือนจำเอกชนจะช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นแก่เรือนจำในปัจจุบันด้วย หลักในด้านความคุ้มทุนและความสามารถในการดึงดูดนักลงทุน การจัดตั้งเรือนจำเอกชนจะต้องสามารถดึงดูดความสนใจของนักลงทุนให้มาลงทุนในกิจการดังกล่าว และหลักเกณฑ์ในเรื่องของประเภทของนักโทษที่ควรจะอยู่ในเรือนจำเอกชน

ในเรื่องแนวคิด หลักการ เหตุผล และความจำเป็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาอย่างละเอียดรัดกุมเพียงใดก็ตาม จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยถ้าไม่มีกฎหมายมารองรับ

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานของราชทัณฑ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จำต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการด้านกฎหมาย และกฎระเบียบของกรมราชทัณฑ์สามารถแบ่งแยกกฎหมายต่างๆ ออกได้เป็น 5 ประเภทคือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการ มีอยู่ 4 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขัง ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

(2) กฎหมายรอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 58

(3) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่พนักงานเรือนจำต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ป.ช.ช.) และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ป.ป.ง.) เป็นต้น

(4) กฎหมายเฉพาะกิจ ได้แก่ คำสั่ง หรือประกาศคณะปฏิวัติ รสช. พระราชกฤษฎีกา พระราชทานอภัยโทษ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมฯ เป็นต้น

(5) ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งกฎระเบียบ ที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า ได้ครอบคลุมงานราชทัณฑ์ไว้ทุกเรื่อง ทำให้สามารถนำมาใช้สนองนโยบายของรัฐบาลได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังใช้อุดช่องว่างในทางปฏิบัติของกฎหมายด้วย

การให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเข้ามาดำเนินการ จะเห็นว่าจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอย่างมากมาย เช่น ปัญหาในเรื่องการใช้แรงงานของผู้ต้องขัง รวมตลอดไปถึงความรับผิดและการตรวจสอบ การแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยากมาก เนื่องจาก

(1) วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ก็เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐสามารถดำเนินการบริหารเรือนจำและทัณฑสถาน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติในเรื่องวินัย เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมโดยมีทั้งวินัยของเจ้าพนักงานและวินัยของผู้ต้องขัง สำหรับในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้น มีวัตถุประสงค์การดำเนินการแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พอสมควร ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะรูปแบบใดเป็นสิ่งที่ยากมากในการแก้ไขให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเรือนจำเอกชน เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการบริหารงานเรือนจำโดยรัฐ ดังนั้นบางสิ่งบางอย่างที่ไม่เคยปรากฏให้เห็นในการบริหารเรือนจำของรัฐกลับนำมาใช้ในเรือนจำเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้การแก้ไขในเรื่องที่ไม่เคยบัญญัติไว้เลยในพระราชบัญญัติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงไม่สามารถกลมกลืนเป็นส่วนเดียวกันได้ นอกจากนี้การแก้ไขมาตราหนึ่งย่อมกระทบต่อมาตราอื่นด้วย และจะเกิดปัญหาในการบังคับใช้ตามมา

(3) ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องกฎหมายและกฎระเบียบของกรมราชทัณฑ์ ว่ามีกฎหมายประเภทต่างๆ ที่ใช้บังคับอย่างหลากหลาย คือ มีทั้งพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ เพราะฉะนั้น ถ้ามีการแก้กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนแล้ว ก็อาจจะมีกฎหมายรอง หรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารและปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต่อไปได้

จากปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนตามที่ได้กล่าวมาแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องมีการยกร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน มาใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารงานโดยผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนทุกตำแหน่งสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยยึดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479* แต่ปรับให้เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน สำหรับในส่วนของกฎหมายเดิม ทั้งกฎหมายหลัก กฎหมายรอง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ก็ให้ใช้วิธีการอ้างอิงการนำมาใช้ บังคับกับร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนได้

3.1 เจ้าพนักงานราชทัณฑ์

การดำเนินการของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และบทบาทของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเป็นลูกจ้างเอกชนและเข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของผู้ต้องขัง การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สมดุลกับภารกิจและความรับผิดชอบจึงถือเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะสามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจได้ก็โดยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของทางราชการ กล่าวคือภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนี้ จะเป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของราชการ

---

* เนื่องจากพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนยังมิได้มีการยกร่างขึ้นมาใช้บังคับ ผู้เขียนจึงนำพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มากล่าวถึงในเรื่องอำนาจ หน้าที่ ความรับผิด และกระบวนการตรวจสอบ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในบทที่ 3 ของวิยานิพนธ์ฉบับนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทบาทของกรมราชทัณฑ์ในสายตาของคนภายนอกนั้น คือ จุดสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในกรมราชทัณฑ์ จึงเพื่อควบคุมผู้ต้องขัง และบำบัดฟื้นฟู รวมไปถึงการแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องคุมขังเหล่านั้น ให้กลับคืนสู่สังคมตามอำนาจในฐานะหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งสังกัดกระทรวงยุติธรรมให้สามารถทำตามหน้าที่ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

3. ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

4. ปฏิบัติการเรื่องใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

กรมราชทัณฑ์จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ในแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี ว่า "เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุมแก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดี มีคุณค่าคืนสู่สังคม" และได้กำหนดพันธกิจหลัก (Mission) ของกรมราชทัณฑ์ไว้ 2 ประการคือ 1) ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมืออาชีพ 2) บำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ใน 3 ประการดังนี้

1. คืนคนดีสู่สังคม ลดภาระและเสริมเศรษฐกิจภาครัฐ
2. เอาชนะยาเสพติดอย่างยั่งยืน
3. สร้างแบบอย่างที่ดีในการบริหารระบบราชการไทย

3.1.1 อำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ

เจ้าพนักงานเรือนจำแยกออกเป็น 2 ประเภท ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 4-24 คือ

ก. เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง

ข. เจ้าพนักงานประจำเรือนจำ

ก. เจ้าพนักงานอำนวยการกลาง ประกอบด้วย

(1) อธิบดี เป็นผู้อำนวยการเรือนจำโดยทั่วไป

(2) ผู้ช่วยอธิบดี (แต่เดิมมีตำแหน่งนี้ ปัจจุบันมีตำแหน่งรองอธิบดีเท่านั้น)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) หัวหน้ากองในกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเมื่อเทียบแล้วในปัจจุบันก็คือ ผู้อำนวยการกองต่างๆ ในกรมราชทัณฑ์

(4) สารวัตรเรือนจำประจำกรมราชทัณฑ์ แต่เดิมก็มีตำแหน่งนี้เช่นกัน ปัจจุบันมีแต่ผู้ตรวจราชการของกรมราชทัณฑ์ ตามกฎกระทรวงฯ สารวัตรเรือนจำมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานเรือนจำเท่านั้น แต่ถ้าได้รับคำสั่งจากอธิบดีให้เข้าควบคุมกิจการในเรือนจำ จะมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าพนักงานเรือนจำรองจากผู้บัญชาการเรือนจำด้วย

(5) ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 8 คือหัวหน้าแผนกในกรมราชทัณฑ์ ซึ่งอธิบดีสั่งให้ออกตรวจหรือควบคุมกิจการเรือนจำ

(6) ข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์คนใดก็ตาม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ไปควบคุมกิจการเรือนจำ ข้าราชการผู้นั้นถือว่าเป็นผู้บัญชาการเรือนจำ

ความจริงแล้วกฎ ข้อบังคับเหล่านี้ค่อนข้างเก่า ตำแหน่งต่างๆ ในปัจจุบันนี้เปลี่ยนแปลงไปมาก น่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการแก้ไขกฎกระทรวงฯ เสียใหม่ให้เหมาะสม มิใช่ปล่อยไว้ให้เกิดความงุนงงสับสน ซึ่งจะพบอยู่ได้หลายแห่งในกฎกระทรวงฯ นี้

ข. เจ้าพนักงานประจำเรือนจำ ตามกฎกระทรวงฯ ประกอบด้วย

(1) ผู้บัญชาการเรือนจำ มี 2 ประเภท คือ

(ก) ผู้บัญชาการเรือนจำโดยเฉพาะ หมายถึงผู้ซึ่งทำหน้าที่ผู้บัญชาการเรือนจำโดยตรงตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ และกฎกระทรวงฯ มีอำนาจเต็มในการบังคับบัญชากิจการเรือนจำทั้งปวง

(ข) ผู้บัญชาการเรือนจำโดยตำแหน่ง คือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับเรือนจำจังหวัดและนายอำเภอสำหรับเรือนจำอำเภอ เรือนจำเช่นนี้ผู้รับผิดชอบคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำด้วย แต่การรับผิดชอบในการดำเนินงานหรือบริหารเรือนจำจริงๆ อยู่ในมือพัศดี และพัศดีก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งเป็นผู้บัญชาการเรือนจำแล้วแต่กรณี

ในปัจจุบันนี้กรมราชทัณฑ์ได้แต่งตั้งข้าราชการกรมราชทัณฑ์ให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดหรือเรือนจำอำเภอโดยตรงทั้งหมดแล้ว แต่โดยที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 มาตรา 5 (ข) เรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ส่วนอำนาจบังคับบัญชากิจการเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงฯ ทุกประการ เพราะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเรือนจำแล้ว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) สารวัตรเรือนจำ สำหรับเรือนจำที่มีกิจกรรมมากหรือยุ่งยาก หรือมีผู้ต้องขังตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป แต่ในขณะนี้ไม่มีตำแหน่งนี้ในเรือนจำต่างๆ คงปรากฏเฉพาะแต่ในกฎกระทรวงฯ เท่านั้น

(3) พัศดี เดิมหมายถึงข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไปที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถาน แต่ต่อมากรมราชทัณฑ์ได้กำหนดใหม่โดยคำสั่งกรมราชทัณฑ์ที่ 950/2523 ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทำการในหน้าที่พัศดี และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงคำสั่งกรมราชทัณฑ์ที่ 328/2541 ลงวันที่ 30 เมษายน 2541 ให้ข้าราชการระดับ 6 ขึ้นไปทำหน้าที่พัศดี

(4) ผู้คุม โดยคำสั่งฉบับเดียวกันในข้อ (3) กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 1-5 และข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทำการในหน้าที่ผู้คุม

นอกจากนี้ ผู้คุมยังหมายถึงผู้คุมพิเศษตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 22 ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องใช้เจ้าพนักงานนอกสังกัดกรมราชทัณฑ์ทำการในหน้าที่ผู้คุม กฎหมายให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำแต่งตั้งให้เป็นผู้คุมพิเศษได้ตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ คือ ระเบียบกรมราชทัณฑ์ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2480

ข้อสังเกตเกี่ยวกับคำสั่งที่ 328/2541 คือ อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวทำหน้าที่พัศดีและผู้คุมหรือไม่ เพราะพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 13 ให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานและความรับผิดชอบตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น แต่การที่กฎกระทรวงฯ ข้อ 4 และข้อ 19 วรรค 2 ให้อำนาจอธิบดีสั่งให้ข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์ ทำการในหน้าที่พัศดีเมื่อเห็นสมควรให้มีเจ้าพนักงานเรือนจำชั้นพัศดีอยู่ประจำการนั้น เป็นกรณีเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกาลที่จำเป็นต้องมีพัศดีปฏิบัติหน้าที่ในกรณีใดกรณีหนึ่ง อธิบดีจึงแต่งตั้งเจ้าพนักงานสังกัดกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทำการในหน้าที่พัศดีได้ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งพัศดีจึงควรจะมีกำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือคำสั่งของรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจมากกว่า เพราะตำแหน่งพัศดีมีความสำคัญและมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นด้วย เช่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) เป็นผู้มีอำนาจรับอุทธรณ์ของผู้ต้องขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 199 และการใช้อำนาจในการจับกุมผู้ต้องขังหลบหนีเป็นต้น ซึ่งหากกระทำโดยไม่มีอำนาจแท้จริงอาจมีปัญหาได้ วิธีแก้ไขก็ไม่ยากอะไรเพียงแต่ออกเป็นกฎกระทรวงฯ หรือออกเป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

ประเด็นข้างต้นเป็นปัญหากฎหมาย ซึ่งหากมีการโต้แย้งขึ้นในอนาคตจะเกิดความยุ่งยากขึ้นได้ ผู้ที่กระทำการโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือการอ้างอำนาจที่ผิดจากเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับใดระดับหนึ่ง เป็นพัศดีโดยอัตโนมัติเมื่ออยู่ในระดับนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเพราะเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในระดับนั้นทุกคนในเรือนจำหนึ่งมีสภาพเป็นพัศดีไปหมด สามารถอ้างอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายได้ ทั้งที่อาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเลย น่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี การกำหนดให้ผู้ใดทำหน้าที่พัศดีจึงควรกำหนดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(5) แพทย์ประจำเรือนจำ

(6) ผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งกรมราชทัณฑ์จัดให้มีขึ้น เช่น สมุหบัญชี อนุศาสนาจารย์ ครูวิชาสามัญ ครูวิชาสามัญข้อนี้รวมถึงเจ้าหน้าที่อื่น เช่น พยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล เพราะกฎกระทรวงข้อ 24 ใช้คำว่า "เช่น" เจ้าพนักงานเรือนจำตามข้อ (6) นี้เป็นเจ้าพนักงานประจำเรือนจำ ซึ่งมิใช่พัศดีหรือผู้คุม แต่ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจกำหนดให้ทำหน้าที่พัศดีหรือผู้คุมได้

3.1.2 ความรับผิดทางอาญาของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ

ความรับผิดอาญาของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ผู้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งนอกเหนือจากโทษผิดวินัยตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎกระทรวงฯ พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 และกฎ ข้อบังคับต่างๆ ความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด[1] ลักษณะสอง หมวดสอง "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" มาตรา 147, 148, 150, 151, 152, 153, มาตรา 157-162, มาตรา 164-166 และภาคความผิด ลักษณะสาม หมวดสอง "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" มาตรา 200, 203, 204 และ 205 ซึ่งอธิบายโดยละเอียดในหัวข้อ 3.3.2 ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน นอกจากนั้นก็ยังคงมีความรับผิดทางอาญาในมาตราอื่นด้วย ซึ่งเป็นความรับผิดที่บุคคลทุกคนพึงได้รับเมื่อกระทำความผิดนั้นๆ

การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในเรื่องยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 100 บัญญัติบทเพิ่มโทษในกรณีที่ "กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ข้าราชการหรือพนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษ หรือสนับสนุนในการกระทำดังกล่าวอันเป็นการ

---

[1] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548. (412 หน้า)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทำความผิด หรือสนับสนุนในการกระทำดังกล่าว อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น" ดังนั้น กรณีเหตุการณ์ที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐในเรือนจำใดๆ กระทำการใดอันเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับโทษเพิ่มเป็นสามเท่าตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

3.1.3 ความคุ้มครองตามกฎหมายของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 21 บัญญัติว่า "เจ้าพนักงานเรือนจำผู้ใช้อำนาจที่ได้ให้ไว้ในหมวดนี้โดยสุจริตและตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาในผลแห่งการกระทำของตน" มาตรานี้บัญญัติไว้ เพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงานเรือนจำซึ่งใช้อำนาจในการจับกุมผู้ต้องขังหลบหนีหรือปราบปรามการก่อความวุ่นวาย หรือกระทำการอื่นที่กำหนดไว้ในหมวด 4 แต่ทั้งนี้เจ้าพนักงานเรือนจำที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์มาตรานี้ต้อง

ก. กระทำการโดยสุจริต คือกระทำตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้ มิใช่เพื่อกลั่นแกล้งหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์ใดๆ ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ข. กระทำตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ในการปราบปรามการก่อความวุ่นวาย หรือการจับกุมผู้ต้องขังหลบหนี เช่น เงื่อนไขในการใช้อาวุธหรืออาวุธปืนตามมาตรา 16 และ 17 หรือเงื่อนไขหรือข้อบ่งชี้ในการใช้เครื่องพันธนาการ รวมทั้งเงื่อนไขหรือเหตุจำเป็นในการปล่อยผู้ต้องขังเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉิน

ดังนี้ แม้การกระทำของเจ้าพนักงานเรือนจำจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ใด ก็ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา

มาตรานี้มุ่งเอาความสุจริตเป็นหลัก แต่นอกเหนือจากความสุจริตแล้ว เจ้าพนักงานเรือนจำต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์ด้วย เพราะการกระทำโดยประมาทในบางกรณี ประมวลกฎหมายอาญาไม่ยกเว้นโทษให้ เช่น ทำคนให้ตายโดยประมาท เป็นต้น นอกจากนี้การกระทำอันเห็นได้ชัดว่าเกินกว่าเหตุ กฎหมายก็ไม่คุ้มครองเช่นเดียวกัน เช่นเดียวกับเรื่องการใช้อาวุธของเจ้าพนักงานเรือนจำ

แม้ว่าภารกิจหลักที่เกี่ยวกับผู้ต้องคุมขังของกรมราชทัณฑ์มีเพียง 2 ประการ แต่ก็มิใช่จะสามารถปฏิบัติให้เป็นตามหลักการได้ด้วยง่าย เพราะลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ในเรือนจำและทัณฑสถานมีความพิเศษเฉพาะตัวมากกว่าหน่วยงานอื่น ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ลักษณะของงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง อย่างต่อเนื่องในเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ตามกรอบอัตรากำลังการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปนั้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่วันละ 8 ชั่วโมง ไม่เว้นแม้แต่ในกรมราชทัณฑ์ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ในเรือนจำและทัณฑสถานแล้วไม่สามารถปฏิบัติได้ตามนั้น เพราะงานด้านการควบคุมผู้ต้องขังจะต้องมีการปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง จึงพบว่าปัญหาที่จะต้องปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอีกวันละ 16 ชั่วโมง นั้นเป็นปัญหาที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์ต้องประสบมาโดยตลอด แม้ว่ากรมราชทัณฑ์จะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการ แต่ก็ส่งผลให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำและทัณฑสถานต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเหน็ดเหนื่อย ตรากตรำมากกว่าในหน่วยงานอื่น และเกิดความเบื่อหน่ายท้อแท้ เสียขวัญและกำลังใจ รวมทั้งไม่มีเวลาให้กับครอบครัวอย่างต่อเนื่อง

ข้าราชการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ[2] ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะมีกระบวนการแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ[3]

1) ขั้นตอนแรกของกระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง คือ กระบวนการในการรับตัวผู้ต้องขังโดยเริ่มตั้งแต่การรับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำตามหมายศาลหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ประกอบด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่นำติดตัวเข้ามา การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง การแยกขังและการย้ายผู้ต้องขัง ไปจนถึงการอบรมกฎระเบียบและข้อพึงปฏิบัติของผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำและทัณฑสถาน

2) กระบวนการระหว่างถูกคุมขัง ในระยะเวลาที่ผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจะแบ่งได้ 2 ส่วน ได้แก่

ก. การควบคุมและการดูแลรักษาวินัยของผู้ต้องขัง ประกอบด้วย การควบคุมรักษาการณ์เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยภายในเรือนจำ การควบคุมภายในและภายนอกเรือนจำ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาระเบียบวินัยของผู้ต้องขังให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เรือนจำและทัณฑสถานได้กำหนดไว้

ข. การดำเนินการในการอบรมแก้ไข เป็นการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง รวมไปถึงการให้บริการต่างๆแก่ผู้ต้องขังตามสิทธิที่ผู้ต้องขังพึงจะได้รับ เช่น การจัดหาอาหารให้แก่ผู้ต้องขัง การ

---

[2] หมายถึง กระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ต่อเนื่องกันไปนับจากการที่ได้รับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำ ไปจนกระทั่งปล่อยตัวผู้ต้องขัง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงมีความครอบคลุมถึงภารกิจทั้งในด้านการบริหารจัดการ การควบคุมดูแลผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัยและไม่หลบหนี ตลอดจนการให้การอบรมแก้ไขเพื่อพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้กลับกลายเป็นพลเมืองดีมีคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

[3] สำนักทัณฑวิทยา กรมราชทัณฑ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รักษาพยาบาลเมื่อผู้ต้องขังเจ็บป่วย การจัดการศึกษาอบรม ฝึกวิชาชีพ การให้สิทธิประโยชน์บางประการที่ผู้ต้องขังพึงจะได้รับเมื่อผู้ต้องขังปฏิบัติตัวอยู่ในระเบียบวินัยตามที่ทางเรือนจำกำหนด เช่น การลดวันต้องโทษจำคุก การเลื่อน-ลดชั้นของผู้ต้องขัง เป็นต้น การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในช่วงนี้ไม่ใช่การปฏิบัติในการควบคุมผู้ต้องขัง แต่เป็นภารกิจที่ช่วยเสริมให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะกิจกรรมใดๆจะเป็นการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เพื่อลดความตึงเครียดของผู้ต้องขังจากการถูกจองจำ และจะส่งผลให้ผู้ต้องขังสามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมให้กลายเป็นคนดีคืนสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ

3) กระบวนการปล่อยตัวผู้ต้องขัง เป็นกระบวนการเมื่อสิ้นสุดการควบคุมการลงโทษตามคำพิพากษา หรือคำสั่งตามกฎ หมายนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อมีการปล่อยตัวผู้ต้องขัง โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษ หรือการปล่อยตัวตามหมายศาล และ 2) การปล่อยตัวโดยการพระราชทานอภัยโทษ

ภาระหน้าที่ข้างต้น จึงเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ต้องรับผิดชอบอย่างหนักหน่วงมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและไม่สามารถละเลยการปฏิบัติได้แต่อย่างใด

2. ลักษณะของงานที่ต้องมีความระมัดระวัง รอบคอบ ถ้วนถี่ รวมทั้งความถูกต้องแม่นยำในระดับสูงเพราะหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์รับผิดชอบอยู่นั้นจะไม่สามารถเกิดความผิดพลาดได้ หน้าที่การรับหมายศาล การรับตัว-การปล่อยตัว (ผู้ต้องขัง) การตรวจค้นผู้ต้องขัง การคำนวณวันพ้นโทษ การลดวันต้องโทษ ตลอดจนการดำเนินงานในด้านอื่นๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาด ล้วนแต่เป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบ เป็นแรงกดดันให้กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ที่ยังมีประสบการณ์น้อย

3. ลักษณะงานที่ต้องดำเนินการในทันที เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมขั้นสุดท้าย ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งจากศาลแล้วเรือนจำไม่สามารถปฏิเสธการรับตัวได้และต้องปฏิบัติทันที ไม่ว่าเรือนจำจะประสบปัญหาจำนวนนักโทษล้นเรือนจำก็ตาม หรือการรับหมายปล่อยตัวผู้ต้องขังก็เช่นกัน

4. ลักษณะงานที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อกำหนดหลายฉบับ[4] เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.

---

[4] รายละเอียดในบทที่ 2 ข้อ 2.5

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 และมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ เป็นต้น ทำให้งานในหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และเนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำมีหลายสัญชาติ เรือนจำและทัณฑสถานจึงต้องมีการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การระหว่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล เป็นต้น เพื่อการนี้

5. ลักษณะงานที่มีความกดดันเรื่องความคาดหวังของสังคม เพราะภารกิจหลักของเจ้าหน้าที่และเรือนจำคือ การควบคุมผู้ต้องขังให้ได้รับการลงโทษจึงเป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม เช่น กรณีผู้ต้องขังแหกคุกหลบหนี ปล่อยผู้ต้องขังผิดตัว และฟื้นฟูผู้ต้องขังเหล่านั้นให้กลายเป็นคนดีเมื่อคืนสู่สังคม ในที่สุดนั้นกระทำได้ยากเพราะหากมีผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยต่อสังคม

6. ลักษณะงานที่เสี่ยงภัย เนื่องจากงานควบคุมผู้ต้องขังเป็นงานที่ต้องใกล้ชิดคลุกคลีกับผู้ต้องขังที่มีความผิดในระดับต่างๆ และยังต้องระมัดระวังผู้ต้องขังบางคนที่มีความประสงค์จะหลบหนีจากที่คุมขัง

ดังจะเห็นได้ว่างานในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์นั้นมีความพิเศษต่างจากงานราชการอื่น ซึ่งทำให้มองเห็นว่าเป็นภาระงานที่หนักที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ความกดดันที่เกิดจากภาระงานข้างต้นได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์มาโดยตลอด

3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

การบริหารงานเรือนจำเอกชน[5] เป็นงานที่มีลักษณะเป็นการรวมงานหลายๆ ด้านไว้ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน เช่น การควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี การพัฒนาพฤตินิสัยและฝึกอาชีพ การพัฒนาจิตใจ การดูแลสุขภาพ อนามัย การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ดูแลผู้ต้องขัง ฯลฯ จึงจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้สหวิชาชีพสาขาต่างๆ ร่วมกันดำเนินการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง อาทิ นักทัณฑวิทยา นักบริหารงานทั่วไป นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักการศึกษา นักกฎหมาย จิตแพทย์ แพทย์ พยาบาล นักเกษตรกรรม นักอุตสาหกรรม อนุศาสนาจารย์ พนักงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่อบรมและฝึก

---

[5] กรมราชทัณฑ์ คู่มือการปฏิบัติงานด้านทัณฑปฏิบัติ กรุงเทพฯ:กรมราชทัณฑ์ , 2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชาชีพ บุคลากร ฯลฯ ในจำนวนอัตราที่เหมาะสมแก่คุณภาพและปริมาณงาน โดยข้อกำหนดมาตรฐานสำหรับ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและหลักเกณฑ์มาตรฐานสหประชาชาติ[๑] ได้กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ควรมีคุณสมบัติเทียบเคียงได้กับคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยตำแหน่งในเรือนจำเอกชน จะแบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มตำแหน่งนักบริหารเรือนจำ ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเรือนจำ และดูแลการดำเนินและรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรือนจำทั้งหมด ถือเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนโดยตรง

2. กลุ่มตำแหน่งพนักงานเรือนจำ ทำหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในความเรียบร้อย จะทำหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำทั้งหมด กลุ่มงานนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี เป็นภารกิจหลักด้านหนึ่งของเรือนจำ

3. กลุ่มตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ ได้แก่ แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา อนุศาสนาจารย์ ฯลฯ ทำหน้าที่ในการดำเนินการเฉพาะด้านในการดูแล และแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังทั้งด้านร่างกาย จิตใจ การปรับตัวตลอดจนการฝึกอาชีพต่างๆ เป็นภารกิจด้านการแก้ไขและปรับปรุงพฤตินิสัย เพื่อแก้ไขให้ผู้ต้องขังเป็นคนดีและพร้อมที่จะกลับสู่สังคมเมื่อพ้นโทษ

4. กลุ่มตำแหน่งงานสนับสนุน ได้แก่ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี บุคลากร ฯลฯ จะทำหน้าที่ในการช่วยเหลือบริหารกิจการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรือนจำเพื่อให้งานของเรือนจำดำเนินไปได้ด้วยดี และเป็นผู้ที่ช่วยให้การดำเนินการของเรือนจำมีความสะดวกและคล่องตัวมากขึ้น

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเทียบเคียงเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

---

[๑] มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนยุติธรรมทางอาญา แปลและเรียบเรียงโดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวลา ฉัตรไพฑูรย์ กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม, 2547.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำ[7]

การดำเนินการของเรือนจำเอกชน จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่[8]และบทบาทของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเป็นลูกจ้างเอกชนและเข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของผู้ต้องขัง การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สมดุลกับภารกิจและความรับผิดชอบจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำในเรือนจำเอกชนจะสามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจได้ดังนี้คือ

(1) เจ้าหน้าที่อำนวยการกลาง การบริหารงานเรือนจำเอกชน เนื่องจากการจัดการเรือนจำถือเป็นสินค้าสาธารณะ ระบบการบริหารงานจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางราชการ การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่อำนวยการกลางโดยให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้อำนวยการเรือนจำโดยทั่วไป มีอำนาจบังคับบัญชากิจการเรือนจำ และผู้ช่วยอธิบดี กรมราชทัณฑ์เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเรือนจำโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่อำนวยการกลางจะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาเรือนจำ

(2) เจ้าพนักงานเรือนจำ (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ) ในเรือนจำเอกชนจะมีเจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งแบบออกเป็น 4 กลุ่ม ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนของตำแหน่งในเรือนจำ ทั้งนี้เจ้าพนักงานเรือนจำจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

- การรักษาดูแลและบูรณะสถานที่และทรัพย์สินของเรือนจำ
- ควบคุมดูแลการทะเบียนของเรือนจำ
- ปกครองและควบคุมระเบียบวินัยของผู้ต้องขัง
- จัดการและควบคุมการศึกษาตลอดจนการอบรมผู้ต้องขัง
- จัดการและควบคุมการทำงานของผู้ต้องขัง
- ดูแลการอนามัยของผู้ต้องขัง การสุขาภิบาลของเรือนจำ และจัดให้เป็นไปตามคำแนะนำของแพทย์
- เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์
- ช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่นในการดูแลและควบคุมผู้ต้องขังในความดูแลของตน และช่วยเหลือเจ้าพนักงานอื่นจับกุมในกรณีที่ผู้ต้องขังก่อความไม่สงบขึ้นภายในเรือนจำ

---

[7] กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479. , มาตรา 17-21.

[8] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ มาตรา 13 หน้า 67.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

บัจจุบันนี้กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่นำมาใช้เทียบเคียงค่อนข้างเก่า ตำแหน่งต่างๆ ในบัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก น่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยแก้ไขกฎกระทรวงฯ เสียใหม่ให้เหมาะสม มิใช่ปล่อยไว้ให้เกิดความงุนงง สับสน ซึ่งพบอยู่ได้หลายแห่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับการบริหารเรือนจำเอกชน

(3) เครื่องพันธนาการ[๑] ในเรือนจำเอกชนจะมีเครื่องพันธนาการที่จะใช้แก่ผู้ต้องขังอยู่ 4 ประเภท ซึ่งขนาดและรายละเอียดของเครื่องพันธนาการจะปรากฏในกฎกระทรวงฯ คือ

- ตรวน
- กุญแจมือ
- กุญแจเท้า
- โซ่ล่าม

การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง จะห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง แต่เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรในกรณีที่

- เป็นบุคคลที่อาจทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบอันอาจเป็นภยันตรายแก่ผู้อื่น
- เป็นบุคคลที่พยายามหลบหนีการควบคุม
- เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ

(4) การควบคุมผู้ต้องขัง การดำเนินการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎกระทรวง ดังนี้

- เจ้าหน้าที่จะต้องนำผู้ต้องขังเข้าห้องขังเวลา 18.00 น. และนำผู้ต้องขังออกจากห้องขังเวลา 6.00 น. หากเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสม ให้ผู้บัญชาการเรือนจำกำหนดเวลาใหม่ตามสภาพการณ์ได้ แต่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารเรือนจำเอกชน
- การจ่ายผู้ต้องขังออกนอกเรือนจำจะต้องจัดให้มีผู้คุม 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 5 คน
- เมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบภายในเรือนจำเกิดขึ้น เจ้าพนักงานจะต้องรีบรายงานต่อผู้บังคับบัญชาและจะต้องมีการดำเนินการระงับเหตุโดยด่วน ซึ่งการระงับเหตุจะต้องรวบรวมกำลังผู้คุมทำ

---

[๑] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ มาตรา 14 และ 15 หน้า 80-90

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การรักษาการ และถ้าเห็นเหลือกำลังให้ร้องขอกำลังจากตำรวจ รวมทั้งรีบรายงานต่อคณะกรรมการกำกับดูแลบริหารเรือนจำเอกชนโดยเร็ว

เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเป็นลูกจ้างเอกชนและเข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของผู้ต้องขัง การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สมดุลกับภารกิจและความรับผิดชอบจึงถือเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะสามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจได้ก็โดยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของทางราชการ กล่าวคือภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนี้จะเป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของราชการซึ่งกำหนดไว้ใน กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อธิบายคือ ในเรื่องของการปกครองและควบคุมระเบียบวินัยของผู้ปฏิบัติงานในสังกัด การแบ่งการงานของเรือนจำออกเป็นส่วนๆ ที่มอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานในสังกัดไปดำเนินการควบคุมหรือจัดทำ การรักษาและดูแลบูรณะสถานที่และทรัพย์สินของเรือนจำ การควบคุมดูแลการทะเบียนบัญชีของเรือนจำ และความรับผิดชอบในการเบิกและจ่ายเงินอันเกี่ยวเป็นกิจการเรือนจำกรณีเรือนจำใดทางการมิได้แต่งตั้งสมุหบัญชีไว้ โดยอำนาจหน้าที่ทั้งหมดเหล่านี้นั้นได้อธิบายไว้ใน (ข้อ 3.1.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเทียบเคียงเจ้าพนักงานราชทัณฑ์) แต่ยังคงมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่จะอธิบายเพิ่มเติม คือ

2. <u>การรับตัวผู้ต้องขัง</u>[10]

เมื่อเรือนจำเอกชนได้รับตัวผู้ต้องขังไว้แล้ว ให้จัดการดังต่อไปนี้

(1) ตรวจค้นสิ่งของที่ตัวผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังชายให้พนักงานชายเป็นผู้ตรวจ จากนั้นให้จัดทำทะเบียนรายการสิ่งของที่ผู้ต้องขังแต่ละคนนำติดตัวมา

(2) ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต้องจัดแยกผู้ต้องขังที่รับตัวไว้ใหม่จากตัวผู้ต้องขังอื่น เพื่อให้แพทย์ตรวจก่อน

(3) ในกรณีที่ผู้ต้องขังมีเด็กอายุต่ำกว่า16 ปีซึ่งอยู่ในความดูแลของตนหรือเด็กที่เกิดในเรือนจำนั้น เด็กสามารถอยู่ภายใต้บังคับเงื่อนไขดังระบุไว้ในข้อบังคับที่อธิบดีตั้งขึ้น หรือจะส่งไปยังสถานที่อื่นใดอันได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษเพื่อการนี้

---

[10] วิสัย พฤกษะวัน, <u>คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ</u> มาตรา 8-10 หน้า 101, 104 และ 109

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(4) ให้แพทย์ตรวจอนามัยผู้ต้องขังในวันนั้น หรือในวันอื่นโดยเร็ว หากพบว่ามีผู้ต้องขังคนใดเจ็บป่วยจะต้องมีการรักษาพยาบาลหรือมีโรคติดต่อซึ่งจะลุกลามเป็นภัยแก่ผู้อื่น ให้แพทย์ชี้แจงแนะนำการปฏิบัติแก่พนักงานเรือนจำ ซึ่งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของแพทย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังนั้น หากแพทย์ตรวจพบว่าผู้ต้องขังคนใดเจ็บป่วยซึ่งจำเป็นต้องส่งออกไปรักษานอกเรือนจำ ให้แจ้งพนักงานเรือนจำและทำรายงานต่อผู้บัญชาการเรือนจำ พร้อมความเห็นในเรื่องโรคหรือชนิดของอาการเจ็บป่วยและแนะนำสถานพยาบาลที่สมควรให้จัดส่งไปรักษา

(5) กรณีที่ไม่ได้พบแพทย์ในวันที่รับตัว และพนักงานเรือนจำสังเกตเห็นว่าผู้ต้องขังมีอาการเจ็บป่วยให้จับแยกออกจากผู้ต้องขังอื่น หรือจัดส่งสถานพยาบาลของเรือนจำเพื่อรอการตรวจสอบของแพทย์ต่อไป และรีบแจ้งให้ผู้บัญชาการทราบ ในระหว่างรอแพทย์หากเห็นว่าจำเป็นให้ติดต่อขอความอนุเคราะห์จากผู้มีอาชีพในทางวิชาแพทย์ที่อยู่ใกล้เคียงที่สุดหรือการดำเนินการช่วยเหลือด้วยประการอื่นเท่าที่เห็นจำเป็น

3. <u>การแยกตัวผู้ต้องขัง</u>

(1) การแยกประเภทผู้ต้องขัง

1) แม้ว่าเรือนจำเอกชนจะรับผู้ต้องขังวัยหนุ่มอายุระหว่าง 18-25 ปี แต่ให้แยกผู้ต้องขังออกเป็นประเภท ดังนี้

- ผู้ต้องขังที่ต้องโทษเป็นครั้งแรก
- ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความที่กระทำอนาจาร
- ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ชีวิตและร่างกาย
- ผู้ต้องขังที่ต้องโทษสำหรับความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์
- ผู้ต้องขังที่ไม่อยู่ในจำพวกที่ระบุมาแล้ว

2) ให้จัดแบ่งสถานที่ของเรือนจำออกเป็นส่วนๆ โดยให้มีสิ่งกีดกั้นหรือขอบเขตอันแน่นอนแสดงส่วนแบ่งนั้นๆ และจัดแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทไว้ในส่วนต่างๆ ที่ได้จัดแบ่งขึ้นนั้น

3) ผู้ต้องขังที่ไม่น่าจะรวมอยู่กับผู้ต้องขังอื่น ในประเภทของตนซึ่งควรแยกคุมขังให้แยกไปรวมไว้ในประเภทอื่นหรือสถานที่อื่น ดังนี้

- ผู้ต้องขังแรกรับและอยู่ระหว่างการจำแนก
- ผู้ต้องขังที่มีอันตรายต่อผู้อื่นหรือทำอันตรายต่อตนเอง
- ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ

4) ผู้ต้องขังหลายคนในคดีเดียวกัน โดยปกติให้แยกออกไว้คนละแดนอย่าให้ปะปนกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) การแบ่งนักโทษเด็ดขาด

ตามกฎกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2479 ส่วนที่ 4 หมวด 2 ให้แบ่งนักโทษเด็ดขาดออกเป็นชั้นๆ ดังนี้

- ชั้นเยี่ยม
- ชั้นดีมาก
- ชั้นดี
- ชั้นกลาง
- ชั้นเลว
- ชั้นเลวมาก

ทั้งนี้ นักโทษเด็ดขาดที่เข้ามาใหม่ในเรือนจำเอกชนให้อยู่ในชั้นกลาง จนกว่าจะมีการเลื่อนหรือลดชั้น เว้นแต่ได้เคยต้องโทษจำคุกในคราวนี้อีกภายใน 5 ปี นับแต่วันพ้นโทษคราวก่อน และความผิดทั้ง 2 ครั้งนั้นไม่ใช่ความผิดฐานลหุโทษ หรือประมาทให้อยู่ชั้นเลว

(3) การปฏิบัติแก่ผู้ต้องขัง

1) นักโทษเด็ดขาดในเรือนจำเอกชนอาจได้รับพักการลงโทษ ตามระเบียบและวิธีการของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ ดังนี้

ก. ชั้นเยี่ยม ไม่เกิน 1 ใน 3 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด

ข. ชั้นดีมาก ไม่เกิน 1 ใน 4 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด

ค. ชั้นดี ไม่เกิน 1 ใน 5 ของกำหนดโทษที่ระบุไว้ในหมายแจ้งโทษเด็ดขาด ในกรณีที่มีการพระราชทานอภัยโทษ ให้ถือกำหนดโทษตามหมายแจ้งโทษเด็ดขาดฉบับหลังสุด

2) นักโทษเด็ดขาดที่อยู่ในชั้นต่ำ เมื่อเลื่อนขึ้นไปอยู่ในชั้นสูงขึ้นไป ย่อมได้รับประโยชน์ในชั้นที่ได้เลื่อนขึ้นไปอยู่ และในทางกลับกัน นักโทษเด็ดขาดชั้นสูงที่ลดลงมาอยู่ในชั้นต่ำ ย่อมจะต้องเสียประโยชน์ในชั้นสูงที่ตนได้รับอยู่ก่อน และมารับการปฏิบัติตลอดจนความสะดวกในชั้นต่ำที่ตนต้องเข้าอยู่ใหม่

3) ผู้ต้องขังที่มีความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ จะได้รับการพิจารณาผ่อนผันให้ความสะดวกในอันดับต่างๆ หรืออาจได้รับพิจารณาเลื่อนชั้นให้แล้วแต่กรมฯ พิจารณาเห็นสมควรแก่ความชอบธรรมและคุณประโยชน์อันเกิดแก่ราชการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง

เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนมีภารกิจในการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างเต็มรูป ครบทุกมิติ เพื่อเป็นเรือนจำตัวอย่างที่เน้นคุณภาพของผลผลิตผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม โดยระบบการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยแบบครบวงจร จะเป็นระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเพื่อการแก้ไข (PRISONER CLASSIFICATIONS) เรือนจำเอกชนต้องมีระบบการจำแนกผู้ต้องขังแรกรับทุกคนที่เข้าสู่เรือนจำเอกชน 2 ลักษณะ คือ

(1) การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังขั้นพื้นฐานเพื่อจัดทำประวัติ ปรับทัศนคติเบื้องต้น และปฐมนิเทศผู้ต้องขังใหม่ และ

(2) การจำแนกลักษณะเฉพาะการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อการศึกษาวิเคราะห์พฤตินิสัยและพฤติกรรมการกระทำผิดเบื้องต้น และจัดให้ผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลเข้าสู่โปรแกรมเส้นทางชีวิตการพัฒนาพฤตินิสัยรูปแบบเฉพาะต่างๆ ที่เป็นภัยต่อสังคม โดยมีวัตถุประสงค์พื้นฐานเพื่อตรวจสอบหรือวินิจฉัยบุคลิกภาพ วางแผนและจัดกิจกรรมบำบัดรักษาให้แก่ผู้ต้องขังเป็นรายกลุ่ม ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำจนกระทั่งได้รับการปลดปล่อย

ทั้งนี้ตามโปรแกรมรายละเอียดที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ต้องขังแรกรับจะต้องอยู่ระหว่างการจำแนกเป็นเวลา 7 วัน ก่อนจะส่งไปอยู่แดนต่างๆ ที่เหมาะสม และมีการประเมินผลและทบทวนโปรแกรมทุก 3 เดือน ในระยะ 1 ปีแรก และทุกระยะ 6 เดือน ตลอดระยะเวลาที่คุมขัง

5. การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน มีรายละเอียดดังนี้

(1) การศึกษาวิชาสามัญหรือวิชาชีพ เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนที่ยังไม่จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือการอาชีวศึกษา ได้รับการศึกษาจากอาจารย์และตามหลักสูตรและระบบการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ จนจบการศึกษาภาคบังคับ โดยผู้ต้องขังใช้เวลาวันละไม่เกิน 3 ชั่วโมงเพื่อการนี้

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังคนใดที่ประสงค์จะศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาด้วยระบบการศึกษาทางไกล และคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูเห็นชอบแล้ว เรือนจำเอกชนจะต้องจัดให้ผู้ต้องขังคนนั้นได้รับการศึกษาตามประสงค์ โดยอนุญาตให้ใช้เวลาการศึกษาไม่เกินวันละ 3 ชั่วโมง จนจบหลักสูตรดังกล่าวแต่ไม่เกิน 7 ปี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคม (SOCIAL SKILL) เป็นโปรแกรมบังคับหรือ PREREQUISITE PROGRAM สำหรับผู้ต้องขังทุกคน เป็นหลักสูตรกลุ่มบำบัด (GROUP THERAPY) ใช้เวลาการเข้ากลุ่มอบรมวันละ 1 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 2 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 3 เดือน สาระสำคัญของหลักสูตรเป็นการพูดคุยและเรียนรู้เชิงตระหนักตามหลักจิตวิทยา โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในเรื่องกิจนิสัย สาเหตุแห่งพฤติกรรมการกระทำผิดของตน การหางานทำ มรรยาทพื้นฐานทางสังคม ฯลฯ

(3) การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะประเภทความผิด (INDIVIDUALIZING PROGRAM) เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะรายตามมูลฐานความผิด หรือสาเหตุการกระทำความผิดหรือทั้งสองประการประกอบกัน ใช้เวลาการเข้ากลุ่มอบรมวันละ 1 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 2 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 3 เดือน

(4) การอบรมทางศีลธรรม เรือนจำเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนเข้ารับการอบรมทางศีลธรรมตามหลักศาสนาและความเชื่อของตน โดยไม่เกินขอบเขตความเป็นไปได้ที่เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนจะสามารถจัดบริการให้ได้

(5) การทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ เรือนจำเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังที่จำคุกมาแล้วระยะหนึ่งและเหลือโทษจำคุกต่อไปอีกไม่เกิน 2 ปี เป็นผู้ต้องขังตั้งแต่ชั้นกลางขึ้นไปจนถึงชั้นเยี่ยม เป็นผู้มีความประพฤติดี และผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว ให้ออกไปทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์นอกเรือนจำ เป็นการชดเชยตอบแทนเชิงสัญลักษณ์แก่สังคมและเพื่อเป็นการแก้ไขฟื้นฟู และจูงใจให้ผู้ต้องขังประพฤติดีอยู่ในระเบียบวินัยอีกทางหนึ่ง โดยเป็นการทำงานที่ไม่ได้รับค่าจ้างหรือรางวัลตอบแทนใดๆ

6. <u>การจัดให้ทำงาน</u>

เรือนจำเอกชนสามารถจัดให้ผู้ต้องขังทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม หรือทำงานเกษตรกรรมได้ตามความสมัครใจในลักษณะของอาชีวบำบัด (OCCUPATIONAL THERAPY) โดยใช้เวลาการทำงานคนละประมาณ 3-8 ชั่วโมงต่อวัน ภายหลังจากการที่ต้องจัดให้ผู้ต้องขังเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยตามโปรแกรมต่างๆ ในแต่ละวันหรือผ่านการแก้ไขฟื้นฟูตามโปรแกรมที่กำหนดเรียบร้อยแล้ว โดยลักษณะงานต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายและจิตใจ เหมาะสมกับความถนัด ดังนี้

(1) งานที่จัดให้นักโทษเด็ดขาดในเรือนจำเอกชนทำ ให้คำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้ คือ

1) กำหนดโทษ

2) ความแข็งแรงของร่างกาย

3) สติปัญญา

4) อุปนิสัยและฝีมือหรือความรู้ความชำนาญ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5) ผลในทางเศรษฐกิจ

6) ผลในการอบรม

7) สภาพการณ์แห่งเอกชน

(2) นักโทษเด็ดขาดอายุต่ำกว่า 25 ปี ให้คำนึงถึงการศึกษาและอบรมเป็นพิเศษ

(3) การจ่ายนักโทษเด็ดขาดออกทำงานนอกเรือนจำเอกชน ต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการเรือนจำเท่านั้น

(4) นอกจากงานที่เกี่ยวกับอนามัยผู้ต้องขัง และการสุขาภิบาลของเรือนจำให้ผู้ต้องขังได้หยุดทำงานเช่นเดียวกับเรือนจำทั่วไป ดังนี้

1) วันที่ 31 มีนาคม และวันที่ 1 เมษายน รวม 2 วัน

2) วันฉลองรัฐธรรมนูญ 1 วัน

3) วันเฉลิมพระชนมพรรษา 1 วัน

4) สัปดาห์ละ 1 วัน

5) วันอื่นใดที่รัฐมนตรีมีคำสั่งเป็นครั้งคราว

(5) ห้ามมิให้เจ้าพนักงานใช้ผู้ต้องขังทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เว้นแต่อนุญาตไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งกรมราชทัณฑ์อนุมัติ

(6) บรรดาผลประดิษฐกรรม และประโยชน์อันเกิดจากการงานของผู้ต้องขังตกเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลทั้งสิ้น

(7) งานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำ แบ่งเป็นประเภทหาผลประโยชน์และไม่หาผลประโยชน์ เฉพาะงานหาผลประโยชน์ให้คำนวณราคาของงานเป็นทุน แรงงานและกำไร

- ทุน หมายถึง จำนวนเงินที่จ่ายจากเงินทุน
- แรงงาน หมายถึง กำลังงานของผู้ต้องขังซึ่งมีส่วนในการงานนั้น
- กำไร หมายถึง รายได้ซึ่งเกิดจากผลของการทำงาน เมื่อได้หักทุนออกแล้ว

(8) ภายใต้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับการคลัง ผู้บัญชาการเรือนจำอาจจ้างผู้รู้ชำนาญการพิเศษโดยใช้เงินทุนหรือเงินรายได้ ให้ทำหน้าที่แนะนำฝึกอบรมผู้ต้องขังในการหาผลประโยชน์

เมื่อมีการจ้างงานตามวรรคก่อน ถ้าจะให้ผู้รับจ้างมีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังด้วยต้องระบุไว้ในข้อสัญญาและออกหนังสือแต่งตั้งโดยอนุโลม แต่ถ้าจะให้ทำหน้าที่พนักงานควบคุม ให้ผู้มีอำนาจตามสัญญาที่กำหนดไว้ออกหนังสือแต่งตั้ง ผู้รับจ้างดังกล่าวมาแล้วให้ถือเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำ (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ)

(9) ประเภทของงานที่ทำได้แก่ การทำงานอุตสาหกรรม การทำงานเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ การทำงานแบบฝึกอาชีพกึ่งเชี่ยวชาญในระบบก้าวหน้า และการทำงานแบบฝึกหัดอาชีพเบ็ดเตล็ดโดยทั่วไป ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก. การทำงานอุตสาหกรรม ในลักษณะของแรงงานมีฝีมือและแรงงานฝึกหัด ได้แก่ การประกอบชิ้นส่วนเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ การประกอบเฟอร์นิเจอร์ งานการตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ

ข. การทำงานเกษตรกรรมและเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ การปลูกและดูแปลงพืชผัก การเลี้ยงสัตว์ การเพาะพันธุ์พืช ฯลฯ

ค. การทำงานแบบฝึกอาชีพกึ่งเชี่ยวชาญในระบบก้าวหน้า ได้แก่ อาชีพช่างยนต์ ช่างซ่อมวิทยุ ช่างซ่อมนาฬิกา ค้าขายอาหารแบบรถเข็น นวดแผนโบราณ นวดฝ่าเท้า ฯลฯ

ง. การทำงานแบบหัดอาชีพเบ็ดเตล็ดโดยทั่วไป เป็นการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาด อนามัย สุขาภิบาล การบำรุงซ่อมแซมเรือนจำ และการใช้แรงงานตามความถนัดตามมาตรา 22 และ 23 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

(10) การงานที่ผู้ต้องขังได้ทำไปแล้วนั้น อาจคำนวณเป็นราคาเงินตามที่กำหนดไว้ในสัญญาโดยผู้ต้องขังมีสิทธิได้รับเงินรางวัลจากการทำงาน ตามความเหมาะสมแก่ประเภทและลักษณะความชำนาญงานตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

(11) ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิจะได้ค่าจ้าง แต่เรือนจำอาจกำหนดให้แบ่งรายได้อันเกิดจากแรงงานของผู้ต้องขังโดยหักค่าใช้จ่ายออกเสียก่อนเป็นรางวัลแก่ผู้ต้องขังและพนักงานเรือนจำ

(12) ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงตาย ในขณะทำการตาม "หน้าที่" อันอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยหรือชีวิตของผู้ต้องขัง ก็ให้ได้รับรางวัลเป็นจำนวนตามแต่เจ้ากระทรวงจะวินิจฉัย โดยพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งกรณี รางวัลเช่นว่านี้ ถ้าผู้ต้องขังตาย ให้จ่ายแก่ผู้รับมรดก ทั้งนี้ "หน้าที่" ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดไว้ดังนี้

1) ทำการป้องกันหรือจับกุมผู้ต้องขังที่ก่อเหตุร้ายแรง
2) ทำการดับเพลิง
3) ทำการระเบิด
4) ทำการก่อสร้างหรือซ่อมอาคาร และขึ้นไปทำอยู่บนอาคารชั้นสูงกว่า 12 ฟิต
5) ทำการอยู่หน้าเตาไฟหรือหล่อโลหะ
6) ทำการเดินเครื่องจักรกล
7) ทำการในน้ำลึกหรือสายน้ำเชี่ยว
8) ทำการบุกเบิกป่าหรือตัดไม้ใหญ่

7. <u>การอนามัยและสุขาภิบาล</u>

(1) ให้แพทย์เข้าตรวจเรือนจำ ในส่วนที่เกี่ยวกับอนามัยของผู้ต้องขังและการสุขาภิบาลของเรือนจำโดยทั่วๆไปทุก 3 วัน และให้ชี้แจงแนะนำพนักงานเรือนจำหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำตามที่เห็นสมควรพร้อมจดหมายเหตุไว้ในสมุดตรวจการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) ผู้ต้องขังทุกคนมีหน้าที่จักต้องรักษาความสะอาด

1) ในส่วนร่างกาย เครื่องนุ่งห่มหลับนอนและเครื่องใช้ต่างๆ เกี่ยวกับตน

2) ห้องขัง และส่วนใดส่วนหนึ่งของเรือนจำ

(3) พนักงานเรือนจำต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคน

1) ตัดผมสั้นหรือโกนผมตามระเบียบ

2) โกนหนวดและเครา

3) ตัดเล็บ

4) อาบน้ำและชำระร่างกาย

ทั้งนี้เมื่อไม่ขัดต่อลัทธิศาสนาของผู้ต้องขังนั้น

(4) โดยปกติ ผู้ต้องขังต้องแต่งเครื่องแต่งกายตามแบบที่อธิบดีกำหนด

(5) โดยปกติในปีหนึ่งๆ ให้จ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนแก่ผู้ต้องขังชาย ดังนี้

1) เสื้อและกางเกง 2 สำรับ

2) ผ้าอาบน้ำ 1 ผืน

3) ผ้าห่มนอน 1 ผืน

4) เสื่อปูนอน 1 ผืน

(6) อนุญาตให้ผู้ต้องขังเว้นแต่ระหว่างต้องโทษฐานผิดวินัยมีโอกาสพักผ่อน ออกเดินนอกห้องขังหรือออกกำลังกายตามเวลาที่กำหนดและเขตที่ซึ่งพนักงานเรือนจำเห็นสมควร

8. การรักษาพยาบาล

(1) เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีสถานพยาบาลเพื่อเป็นที่ทำการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ป่วย และจัดให้มีผู้มีความรู้พอสมควรมีหน้าที่ประจำสถานพยาบาลนั้น

(2) เมื่อแพทย์หรือพนักงานเรือนจำพบผู้ต้องขังเจ็บป่วย ให้ปฏิบัติตามข้อ 2.3 หรือ 2.4 แล้วแต่กรณี

(3) ผู้ต้องขังที่ติดยาและสิ่งเสพติดร้ายแรงให้จัดว่าเป็นผู้เจ็บป่วยโดยอนุโลม

(4) เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีเครื่องอนามัยและเวชภัณฑ์ในการพยาบาลผู้ต้องขังเบื้องต้น และกรณีฉุกเฉินในการรักษาพยาบาล และผู้ต้องขังเจ็บป่วย จะต้องได้รับการบำบัดรักษาพยาบาลโดยคณะแพทย์และพยาบาลจนกว่าจะหาย

(5) ผู้ต้องขังต้องได้รับการรักษาพยาบาลสุขภาพร่างกายและสุขภาพปากและฟันไม่ต่ำกว่ามาตรฐาน 30 บาทรักษาทุกโรคของประชาชนทั่วไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(6) เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันโรค และสอดส่องดูแลการสุขอนามัยเบื้องต้นอย่างน้อยทุก 3 เดือนต่อครั้ง ได้แก่ การฉีดสารเคมีกำจัดยุง ทำความสะอาดเรือนจำ ฯลฯ

9. วินัยของผู้ต้องขัง

การบริหารของเรือนจำเอกชนจะต้องมีการจัดระบบเรือนจำที่ควบคุมและดูแลผู้ต้องขังให้อยู่ในวินัยและปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของเรือนจำ วินัยของผู้ต้องขังจะเป็นการควบคุมผู้ต้องขังให้การประพฤติปฏิบัติต่างๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอันจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยในเรือนจำ มีความอุตสาหะ ความก้าวหน้าในการศึกษาและการทำงานต่างๆ ก็จะได้รับประโยชน์ในเรื่องต่างๆ คือ

- ให้ความสะดวกในเรือนจำตามที่ได้กำหนดไว้
- เลื่อนชั้น
- ตั้งให้มีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ
- ลาไม่เกิน 4 วันในคราวหนึ่งเมื่อมีความจำเป็น
- พักการลงโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งผู้ที่จะได้รับการพักการลงโทษจะต้องรับโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของโทษตามหมายศาล
- ลดวันต้องโทษจำคุกให้เดือนละไม่เกิน 5 วันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

การควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามระเบียบวินัย จะเป็นมาตรการในการสร้างความเป็นระเบียบแก่เรือนจำ การดูแลในเรื่องวินัยของผู้ต้องขังจะพิจารณาในเรื่องต่างๆ คือ

1) การช่วยเหลือเจ้าพนักงาน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ) ผู้บังคับบัญชาเรือนจำอาจแต่งตั้งให้นักโทษเด็ดขาด มีตำแหน่งหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าพันงานเรือนจำเป็นกรณีพิเศษได้ แต่การแต่งตั้งจะเป็นการชั่วคราวเฉพาะเวลาที่จำเป็นเท่านั้น

2) การลา

- การอนุญาตให้ลาจะกระทำได้เมื่อผู้บัญชาการเรือนจำเห็นความจำเป็น และเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารเรือนจำเอกชน เพื่อเสนอขออนุมัติต่ออธิบดี
- เมื่อมีการอนุญาตการลา ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องจัดทำหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับอนุญาตเพื่อแจ้งต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ภายใน 24 ชั่วโมง นับตั้งแต่ไปถึง ถ้าไม่ไปแสดงหลักฐานสำคัญให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจัดส่งเรือนจำได้
- การอนุญาตให้ลาจะต้องมีเจ้าพนักงานควบคุมไปด้วย ค่าใช้จ่ายและค่าเบี้ยเลี้ยงของเจ้าพนักงานให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ลาเป็นผู้รับผิดชอบหากผู้ได้รับอนุญาตมีทรัพย์สินพอสมควร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3) การพักการลงโทษ การพักการลงโทษให้มีคณะกรรมการสำหรับเรือนจำพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำและเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปอีก 2 คน โดยการพักการลงโทษจะต้องกระทำตามเงื่อนไขที่กำหนดคือ ไม่กระทำผิดอาญาขึ้นอีก ไม่ประพฤติตัวเสื่อมเสีย ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจท้องที่ หรือเจ้าพนักงานเรือนจำ (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ) ทุกเดือนหาเลี้ยงชีพตามที่เจ้าพนักงานจัดหาให้หรือในกิจการที่มีอยู่แล้ว หรือที่ญาติมิตรจัดหาให้ และปฏิบัติการทางศาสนา ทั้งนี้การพักการลงโทษ ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องออกหนังสือสำคัญเป็นคู่มือให้ไว้ด้วย

4) การลงโทษฐานผิดวินัย การดำเนินการลงโทษฐานผิดวินัยจะต้องดำเนินการดังนี้

- ก่อนลงโทษต้องให้โอกาสผู้ต้องขังชี้แจงข้อแก้ตัวก่อน
- โทษที่เกิดจากการกระทำผิดวินัยจะประกอบด้วย
- ภาคทัณฑ์ ในกรณีความผิดไม่ร้ายแรงและผู้ต้องขังสำนึกถึงความผิดที่ได้กระทำไป
- งดการเลื่อนชั้นโดยไม่มีกำหนดเวลา ในกรณีที่ผู้ต้องขังพยายามหลบหนีหรือหนีไปแล้วได้ตัวคืนมา นำเข้ามาหรือมีสิ่งของต้องห้ามไว้ในเรือนจำ นำสิ่งของที่มิใช่ของตนออกจากเรือนจำโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้ทรัพย์สินของเรือนจำหรือของผู้อื่นเสียหาย กระทำการให้เกิดเหตุติดขัดในงานของผู้ต้องขังอื่นโดยประมาท
- ลดชั้น ในกรณีทำให้ทรัพย์สินของเรือนจำหรือของผู้อื่นเสียหาย โดยประมาท กระทำการให้เกิดเหตุติดขัดในงานของผู้ต้องขังอื่น กระด้างกระเดื่องต่อคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำและเจ้าหน้าที่เรือนจำ (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ) ก่อการวิวาทขึ้นกับผู้ต้องขังอื่นแต่ไม่มีเหตุร้ายแรง เล่นการพนัน ดื่มสุรา สูบกัญชา ฝิ่น หรือเสพของเมาอื่นๆ
- ตัดการอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อไม่เกิน 3 เดือน สำหรับการประพฤติผิดระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับการเยี่ยมเยียนหรือติดต่อกับบุคคลภายนอก พยายามหลบหนีหรือหลบหนีไปแล้วได้ตัวคืนมา นำเข้ามาหรือมีสิ่งของต้องห้ามไว้ในเรือนจำ นำสิ่งของซึ่งมิใช่ของตนออกจากเรือนจำโดยไม่ได้รับอนุญาต
- งดหรือลดประโยชน์และรางวัลทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่ทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย ก่อการวิวาทกับผู้อื่นในขณะการทำงาน ละทิ้งหรือเพิกเฉยต่องานอันเป็นหน้าที่
- ขังเดี่ยวไม่เกิน 3 เดือน ในกรณีกระด้างกระเดื่องต่อผู้บัญชาการเรือนจำ วิวาทกับผู้ต้องขังอื่นตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป เป็นเจ้ามือเล่นการพนันหรือสมคบกับผู้ต้องขังอื่นเล่นการพนันตั้งแต่ 2 ครั้งขึ้นไป มีของต้องห้ามในพวกที่เป็นเครื่องมืออันเป็นอุปกรณ์ในการหลบหนี ดื่มสุรา สูบกัญชา ฝิ่น หรือเสพของเมาอย่างอื่น 2 ครั้งขึ้นไป ค้าสิ่งของต้องห้าม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ขังห้องมืดไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกิน 2 วัน สำหรับผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยในเรื่องก่อการวิวาทกับผู้ต้องขังอื่นเนืองๆ พยายามทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ ก่อการวุ่นวายแต่ไม่ร้ายแรง จงใจหลีกเลี่ยงการงาน จงใจขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา พยายามหลบหนี

- เฉี่ยนตราวละไม่เกิน 20 ที ในความดูแลของแพทย์และเว้นจากการเฉี่ยนตราวก่อนหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน สำหรับความผิด สมคบกับผู้อื่นก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น พยายามทำร้ายเจ้าหน้าที่ พยายามหลบหนี ขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาซึ่งหน้า จงใจก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่นหรือกิจการของเรือนจำ และได้เกิดความเสียหายขึ้น

- ตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษ

5) การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง

- เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) ทุกคนจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ หรือนำคำร้องทุกข์หรือฎีกาของผู้ต้องขังไปยื่นต่อผู้บัญชาการเรือนจำ

- เรือนจำเอกชนจะต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ต้องขังโดยการร้องทุกข์จะกระทำด้วยวาจาหรือยื่นเป็นหนังสือก็ได้ หากกระทำด้วยวาจา เจ้าหน้าที่จะต้องบันทึกคำร้องทุกข์และให้ผู้ร้องทุกข์และเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องทุกข์ลงลายมือชื่อไว้ด้วย

- การร้องทุกข์หรือการถวายฎีกานั้น หากผู้ต้องขังไม่มีเครื่องเขียนให้เรือนจำเอกชนจัดหาให้

- ผู้ต้องขังจะต้องเขียนคำร้องทุกข์หรือคำถวายฎีกาเอง เว้นแต่ไม่สามารถเขียนได้

- กรณีที่ผู้ต้องขังขอสงวนข้อความเป็นความลับ ห้ามมิให้พนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือ

-

ข้อเท็จจริง แก้ไขหรือช่วยเหลือตามคำร้องขอตามสมควรแก่กรณีและเสนอต่อผู้บัญชาการเรือนจำ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อเอกชนผู้ที่เข้ามาบริหารงานเรือนจำจะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤติมิชอบหรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ก็อาจดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานรัฐทุกประการ[11]

3.3.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

การจัดตั้งเรือนจำเอกชน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเป็นลูกจ้างเอกชนและเข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของผู้ต้องขัง การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สมดุลกับภารกิจและความรับผิดชอบจึงถือเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะสามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจได้ก็โดยเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของทางราชการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความวุ่นวายทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงาน การควบคุมผู้ต้องขัง ฯลฯ ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนควรจะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยคำว่า "เจ้าพนักงาน" มีความหมายคือ "บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น" ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจึงมีฐานะ อำนาจหน้าที่และความรับผิดเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายทุกประการ

แนวทางในการให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ควรมีการยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ตามที่ได้กล่าวไว้ โดยจัดทำพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้น และจะต้องมีกฎหมายรองรับให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนระงับเหตุโดยใช้กำลังและการใช้อาวุธในเรือนจำได้ รวมทั้งกฎหมายด้านการอภัยโทษ ความรับผิดชอบของผู้คุมเอกชนหากมีกรณีผิดพลาด เช่น นักโทษหนี แต่ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานเอกชนก็คือ เจ้าพนักงานตามกฎหมาย และยังมีความรับผิดในทุกๆ กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวอธิบายต่อไป

ข้อสังเกตุ งานราชทัณฑ์นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ กระบวนการยุติธรรม การจำกัดสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นเรือนจำเอกชนที่จะเกิดขึ้นจะต้องมีความละเอียดรอบคอบ

---

[11] Regarding the use of force, including deadly force: the major legal issue is whether the use of force is properly mandated by the relevant laws of the jurisdiction. Without proper enabling legislation or contractual provisions authorizing the use of force by designated private prison officials, it is possible that such persons and their firms could face civil and criminal liability. บริษัท Abt Associates, Inc. ผลงานคือ Private Prisons in the United States, An assessment of Current practice "Executive Summary: Legal Issues Relevant to Contracting for Imprisonment" ตีพิมพ์ในปี 1998, โดยDouglas Mcdonald และคณะ (222 หน้า)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการที่จะให้เอกชนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ นั่นคือการออกกฎหมายที่มีความชัดเจนและครอบคลุมเอกชนให้มากที่สุด เพื่อป้องกันปัญหาอีกมากมายที่จะเกิดขึ้นตามมา

3.3.2 ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

ปัจจุบันข้อโต้เถียงทางกฎหมายในประเด็นว่าการให้เอกชนดำเนินการเรือนจำแทน รัฐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นได้ตกไปแล้ว โดยทั่วไปในทางกฎหมาย การให้เอกชนดำเนินการกิจการแทนรัฐ (Privatization) ถูกมองเป็น "การมอบหมาย" (Delegation) ให้ผู้อื่นทำหน้าที่ "บริหาร" ในด้านการกักขังแทนรัฐ[12] ประเด็นที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดในเรื่องกฎหมายคือหน้าที่ในการตั้งกฎและการไกล่เกลี่ยที่มอบหมายให้เอกชน (Delegate rulemaking and adjudication)[13] ที่เป็นเรื่องการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง แต่เมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นๆ จึงต้องมีการกำหนดความรับผิดควบคู่กันกับอำนาจหน้าที่เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐโดยมิชอบ

3.3.2.1 ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจในการลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายที่มีผลต่อสิทธิเสรีภาพหรือต่อชีวิต มีพื้นฐานมาจากกฎหมายอาญาและวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดทางอาญา โดยมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการลงโทษบุคคล และถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำละเลยหรือละเมิดก็ต้องมีความรับผิดตามนั้น โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับงานเรือนจำมีดังนี้

---

[12] อ้างไว้ที่หน้า 57

[13] กฎหมาย National Capital Revitalization and self-government Improvement Act 1997 ทำให้สภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดให้รัฐมนตรียุติธรรมต้องจัดให้มีการศึกษาเรื่องการแปรรูปเรือนจำและทัณฑสถานอย่างรอบด้าน รวมถึงศึกษารวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลเชิงราคา และความเป็นไปได้ ระหว่างเรือนจำรัฐและเอกชนทุกระดับ การแก้ไขฟื้นฟูทุกลักษณะ และเรือนจำทุกระดับความปลอดภัย โดยมอบหมายให้บริษัท Abt Assiociates, Inc. เป็นผู้ทำการศึกษา ผลงานคือ รายงาน Private Prisons in the United States, An assessment of current practice ตีพิมพ์ในปี 1998 โดย Douglas Mcdonald และคณะ (หน้า222) ซึ่งใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับสหรัฐอเมริกาครั้งนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) การประหารชีวิต ประเทศไทยนั้นยังใช้โทษประหารชีวิตสำหรับผู้ที่กระทำผิดคดีอุกฉกรรจ์หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ในอดีต ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดให้ลงโทษประหารชีวิตด้วยการนำไปยิงให้ตาย แต่ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนวิธีการประหารชีวิตจากการยิงให้ตายมาเป็นการฉีดยาพิษตามมาตรา 19[14] แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา

2) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ถูกคำพิพากษาตัดสินถึงที่สุดให้ประหารชีวิต เจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ ซึ่งมีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

2.1) เมื่อบุคคลใดถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษประหารชีวิต ห้ามประหารชีวิตโดยทันทีจนกว่าจะปฏิบัติตามประมวลกฎหมายว่าด้วยการอภัยโทษ สามารถอธิบายได้ดังนี้

มาตรา 247 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "คดีที่จำเลยต้องประหารชีวิตห้ามมิให้บังคับตามคำพิพากษาจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยอภัยโทษแล้ว"

มาตรา 262 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 247 และ 248 เมื่อคดีถึงที่สุด ผู้ใดต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้นั้นไปประหารชีวิตเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่มีการถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขอให้พระราชทานอภัยโทษตามมาตรา 261 ก็ให้ทุเลาการประหารชีวิตไว้จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำขึ้นไปนั้น แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวนั้นเสีย ก็ให้จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้

เรื่องราวหรือคำแนะนำขอพระราชทานอภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตให้ถวายได้ครั้งเดียวเท่านั้น"

สรุปได้ดังนี้

(ก) หากไม่มีการถวายเรื่องราว หรือถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการอภัยโทษ และไม่มีเหตุอันควรทุเลาตามมาตรา 247 หรือ 248 จะมีการจัดให้เจ้าหน้าที่นำตัวผู้ต้องคำพิพากษาไปประหารด้วยการยิงให้ตาย เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันฟังคำพิพากษา ส่วนวันเวลาและสถานที่ที่ประหารชีวิตเป็นไปตามมาตรา 247 วรรคท้าย บัญญัติว่า "การประหารชีวิต ให้ประหาร ณ

---

[14] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 19 บัญญัติว่า ผู้ใดต้องโทษประหารชีวิตให้ดำเนินการด้วยวิธีฉีดยาหรือสารพิษให้ตาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำบล และเวลาที่เจ้าหน้าที่ในการนั้นจะเห็นสมควร" คำว่า "เจ้าหน้าที่" และ "เจ้าหน้าที่ในการนั้น" ในที่นี้คือ เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์

(ข) หากมีการถวายเรื่องราวหรือถวายคำแนะนำฯ ดังกล่าว จะมีการทุเลาการประหารชีวิตด้วยเหตุนี้ไว้ จนกว่าจะพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถวายเรื่องราวหรือคำแนะนำนั้นขึ้นไป แต่ถ้าทรงยกเรื่องราวก่อนหกสิบวัน ก็จัดการประหารชีวิตก่อนกำหนดนี้ได้

มาตรา 247 วรรคสอง บัญญัติว่า "หญิงใดต้องประหารชีวิต ถ้ามีครรภ์อยู่ก็รอไว้จนคลอดบุตรเสียก่อนแล้ว จึงให้ประหารชีวิต"

มาตรา 248 บัญญัติว่า "ถ้าบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิตเกิดวิกลจริตก่อนถูกประหารชีวิต ให้รอการประหารชีวิตไว้ก่อนจนกว่าผู้นั้นจะหาย ขณะทุเลาการประหารชีวิตอยู่นั้น ศาลมีอำนาจยกมาตรา 46 วรรคสอง แห่งกฎหมายลักษณะอาญามาบังคับ

ถ้าผู้วิกลจริตนั้นหายภายหลังปีหนึ่งนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลดโทษประหารชีวิตเหลือจำคุกตลอดชีวิต"

การให้ศาลยกมาตรา 46 วรรคสอง ของกฎหมายลักษณะอาญามาบังคับคือ การให้ศาลมีอำนาจส่งตัวผู้วิกลจริตไปกักขังรักษาที่โรงพยาบาลโรคจิตหรือเอาไปคุมขังรักษาไว้ที่อื่นเพื่อป้องกันอันตรายไม่ให้เกิดแก่สาธารณชน

2.2) การยกเว้นโทษประหารชีวิตแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 73-75

ความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด[15] ลักษณะสอง หมวดสอง "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" มาตรา 147, 148, 150, 151, 152, 153, มาตรา 157-162, มาตรา 164-166 และภาคความผิด ลักษณะสาม หมวดสอง "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" มาตรา 200, 203, 204 และ 205

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการทุกมาตรา ผู้กระทำความผิดต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานที่กระทำความผิดในหน้าที่ราชการของตน ดังนั้นบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานและไม่มีหน้าที่เช่นนั้นย่อมเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ หากกระทำโดยร่วมมือกับเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ หรือใช้ให้เจ้าพนักงาน

---

[15] ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548. (412 หน้า)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังกล่าวกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ก็เป็นได้เพียงผู้สนับสนุน ท่านองเดียวกันถ้าเจ้าพนักงานใช้ให้ราษฎรธรรมดาเป็นผู้กระทำแทนตน ราษฎรเป็นผู้สนับสนุน เจ้าพนักงานเป็นผู้กระทำความผิดโดยอ้อม คือ เสมือนกระทำด้วยตนเอง[16] ความผิดที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ กระทำได้ 3 ลักษณะ คือ

1. ความผิดที่กระทำโดยทุจริต มาตรา 147 ถึงมาตรา 156
2. ความผิดที่เป็นทั้งทุจริตและเกิดความเสียหาย มาตรา 157 อันเป็นบททั่วๆ ไป และ
3. ความผิดที่ทำให้เกิดความเสียหาย โดยไม่ถึงกับทุจริต มาตรา 158 ถึงมาตรา 166

1. ความผิดที่กระทำโดยทุจริต ความผิดในกลุ่มนี้มีด้วยกัน 10 ฐานความผิด คือ

1.1 เจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ (มาตรา 147)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์

(3) เบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือของผู้นั้น หรือยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจโดยทุจริต

การกระทำได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์โดยเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตหรือโดยทุจริต ยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย

ความผิดตามมาตรานี้เป็นเรื่อง "เจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์" กล่าวคือเบียดบังในทรัพย์ที่อยู่ในหน้าที่หรือเอาทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ส่วนตัว เช่น พลทหารมีหน้าที่ขับรถ ย่อมีหน้าที่รักษาน้ำมันรถด้วย ถ้าให้คนอื่นดูดน้ำมันในรถไปโดยรับเงินไว้เป็นความผิดตามมาตรานี้[17]

1.2 เจ้าพนักงานกรรโชกทรัพย์ (มาตรา 148)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

---

[16] หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3 (พ.ศ. 2546) หน้า 55 ; จิตติ ติงศภัทิย์, กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 1, หัวข้อ 618

[17] คำพิพากษาฎีกาที่ 341/2512 น. 505

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ

(3) ข่มขืนใจ หรือจูงใจ

(4) เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือให้บุคคลใดหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด

(5) แก่ตนเองหรือผู้อื่น

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

การกระทำได้แก่ การที่เจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น เช่น แกล้งจับหรือแกล้งค้นผู้ที่มิได้กระทำความผิดแล้วจะบังคับเอาเงิน มีความผิดตามมาตรานี้[18]

1.3 เจ้าพนักงานเรียกหรือรับประโยชน์ก่อนรับตำแหน่ง (มาตรา 150)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) การกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียก รับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจ โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ ก่อนที่ตนจะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น

มาตรานี้บัญญัติให้เป็นความผิดแม้ขณะรับสินบนไม่มีอำนาจหน้าที่ แต่เมื่อได้รับการแต่งตั้งต่อมา และได้กระทำหรือไม่กระทำการในตำแหน่งนั้นโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ตนเรียก รับหรือยอมจะรับไว้ล่วงหน้านั้น หากไม่ได้ทำไปเพราะเห็นแก่ประโยชน์ดังกล่าวก็ไม่มีความผิดตามมาตรานี้ หรือรับประโยชน์ไว้แล้วแต่ต่อมาไม่ได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการลงมือกระทำความผิดแล้ว จึงไม่เป็นการพยายามกระทำความผิดตามมาตรานี้[19]

---

[18] คำพิพากษาฎีกาที่ 1230/2510 น. 2091

[19] จิตติ ติงศภัทิย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หัวข้อ 634

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.4 เจ้าพนักงานหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ (มาตรา 151)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดๆ

(3) ใช้อำนาจในตำแหน่ง

(4) อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจ โดยทุจริต

ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์นั้น เช่น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ขายตั๋วรถไฟ เอากากตั๋วที่ใช้ไม่ได้แล้วขายแก่ผู้ซื้อตั๋วโดยสารตามราคา แล้วเอาเงินที่ขายได้เสีย[30]

1.5 เจ้าพนักงานเข้ามีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการ (มาตรา 152)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด

(3) เข้ามีส่วนได้เสียเนื่องด้วยกิจการนั้น

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจ เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียโดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น

การกระทำได้แก่ การเข้ามีส่วนได้เสีย เนื่องจากการที่ตนมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือเอกชน

1.6 เจ้าพนักงานจ่ายทรัพย์เกินกว่าที่ควรจะจ่ายตามหน้าที่ (มาตรา 153)

องค์ประกอบภายนอก

---

[30] คำพิพากษาฎีกาที่ 28/2497 น. 1890

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่จ่ายทรัพย์

(3) จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย

ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การกระทำได้แก่ การจ่ายทรัพย์ซึ่งเจ้าพนักงานผู้นั้นมีหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่กองคลังหรืองานการเงินของส่วนราชการ จ่ายทรัพย์เกินกว่าที่ควรจ่ายจริง ถ้าจ่ายต่ำกว่าจริงย่อมไม่ผิด

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจ เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การจ่ายนั้นต้องโดยมี "มูลเหตุจูงใจ" เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ถ้าไม่มีมูลเหตุจูงใจดังกล่าว เช่น จ่ายเกินไปเพราะหลงผิดหรือนับผิด ไม่เป็นความผิดฐานนี้ ความผิดสำเร็จเมื่อได้จ่ายทรัพย์นั้นไป ถ้ายังไม่ได้จ่ายหรือเพียงแต่กำลังจะจ่าย ความผิดยังไม่เกิด

2. ความผิดที่เป็นทั้งทุจริตและเกิดความเสียหาย (มาตรา 157)

ความผิดฐานนี้เป็นบททั่วไป กล่าวคือถ้าไม่เป็นความผิดเฉพาะใดๆ แล้ว ก็มักจะเป็นความผิดฐานนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยมาตรา 157 มีลองส่วน ส่วนแรกคือ เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แยกอธิบายองค์ประกอบดังนี้

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน

2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

องค์ประกอบภายใน

1) เจตนาธรรมดา

2) มูลเหตุจูงใจ "เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด"

กระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หมายถึงความเสียหายในทุกๆ ทางไม่ว่าจะเป็นชื่อเสียง เสรีภาพ หรือทรัพย์สิน เช่น ตำรวจสอบสวนโดยขู่เข็ญทำร้ายโจทก์ เป็นเจตนาให้โจทก์เสียหายโดยตรง[31] ถ้าไม่ได้ทำในหน้าที่ไม่ผิดตามมาตรานี้ เช่นตำรวจตั้งด่าน

---

[31] คำพิพากษาฎีกาที่ 2270/2516 นย. 1741

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตรวจใบขับขี่เรียกเอาเงินไม่ใช่หน้าที่ไม่ผิดมาตรานี้ พลตำรวจถูกสั่งพักราชการไม่มีหน้าที่ในการนี้ ร่วมกระทำด้วยเป็นเพียงผู้สนับสนุน[22]

ส่วนที่สองคือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งแยกได้ดังนี้

องค์ประกอบภายนอก

1) ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน

2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

องค์ประกอบภายใน

1) เจตนาธรรมดา

2) เจตนาพิเศษ "โดยทุจริต"

การกระทำหรือละเว้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น ตำรวจจับคนทำพลอยหนีภาษีได้ไม่ส่งดำเนินคดี เอาพลอยไว้เสียเป็นการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต[23]

3. **ความผิดที่ทำให้เสียหายโดยไม่ถึงกับทุจริต** ความผิดในกลุ่มนี้มีทั้งหมด 9 ฐานความผิดคือ

3.1 เจ้าพนักงานทำให้เสียทรัพย์ที่อยู่ในหน้าที่ของตน (มาตรา 158)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

(3) ซึ่งทรัพย์หรือเอกสารใด

(4) อันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้

ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์หรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครองหรือรักษาไว้หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

การกระทำเช่นเดียวกับการทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา 358 ส่วนการซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายนั้น ไม่เป็นการทำให้ทรัพย์เสียหายแต่ทำให้หาทรัพย์นั้นไม่พบ วัตถุที่กระทำแก่

---

[22] คำพิพากษาฎีกาที่ 409, 410/2509 น. 2065

[23] คำพิพากษาฎีกาที่ 1677/2525 น. 2762

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทรัพย์หรือเอกสารใดที่เจ้าพนักงานผู้นั้นมีหน้าที่ปกครองหรือรักษาความผิดตามมาตรานี้ไม่จำต้องทุจริต และไม่ต้องมีการเบียดบังเอาเป็นของตนดังเช่นในมาตรา 147 การเอาไปชั่วคราวก็เป็นความผิดตามมาตรานี้ได้

องค์ประกอบภายใน เจตนารมณ์

3.2 เจ้าพนักงานทำให้ตราหรือเครื่องหมายที่ประทับไว้เสียหาย (มาตรา 159)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์หรือเอกสารใด

(3) กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่

(4) โดยถอน ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

(5) ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์ หรือเอกสารนั้น ในการปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น

การที่กฎหมายบัญญัติว่า "ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์" มิได้หมายความว่าจะต้องประทับไว้ที่ทรัพย์ทุกชิ้นที่ยึด บางกรณีอาจเป็นกรณีที่เก็บทรัพย์เล็กๆ น้อยๆ รวมใส่ถุงหรือใส่หีบปิดตราประทับไว้ หรือการยึดบ้านใช้กุญแจหรือเรือกดล้องไว้ แล้วประทับตราหรือเครื่องหมายไว้ที่ประตูแสดงการยึดเพื่อรักษาทรัพย์หรือเอกสารในบ้านเรือนนั้น รวมถึงลายเซ็นกำกับไว้ที่รอยผนึกของใส่เอกสารด้วย ทั้งนี้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลตามมาตรานี้อาจเป็นคนละคนกับเจ้าพนักงานผู้ทำเครื่องหมายนั้นก็ได้ และการกระทำดังกล่าวต้องเป็นการกระทำโดยมิชอบ

องค์ประกอบภายใน เจตนารมณ์

3.3 เจ้าพนักงานใช้ดวงตราหรือรอยตราโดยมิชอบ (มาตรา 160)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตรา หรือรอยตราของราชการหรือผู้อื่น

(3) กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่

(4) โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

(5) ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย

ดวงตรา หรือรอยตรา ตามมาตรานี้คือ ของแท้ และผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตราหรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่น แม้ได้กระทำการอันมิชอบ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ด้วยหน้าที่โดยใช้ตวงตราหรือรอยตรานั้น หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นใช้ ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย เช่น เจ้าพนักงานบำรุงป่าไม้มีหน้าที่รักษาและใช้ตวงตรา ยอมให้ผู้อื่นใช้ตวงตรานั้นประทับไม้เคลื่อนที่เกินใบอนุญาต[24] ส่วนความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจะได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ ไม่สำคัญ ที่สำคัญคือต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าพนักงานผู้นั้น

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

3.4 เจ้าพนักงานปลอมเอกสารในหน้าที่ของตน (มาตรา 161)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร

(3) กระทำการปลอมเอกสาร

(4) โดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น

ได้แก่ กรณีที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น

การปลอมเอกสารเป็นไปตามที่อธิบายไว้ในมาตรา 264 ซึ่งอาจเป็นการกรอกข้อความลงในเอกสาร ลงลายมือชื่อปลอมลงในเอกสาร พิมพ์ลายนิ้วมือของตนเองแทนนักโทษในทะเบียนรายตัวผู้ต้องโทษ[25] แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในเอกสาร[26] แม้แก้ไขให้ถูกต้องก็ทำไม่ได้

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

3.5 เจ้าพนักงานรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ (มาตรา 162)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสาร หรือกรอกข้อความในเอกสาร

(3) กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติหน้าที่

(ก) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ

(ข) รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง

---

[24] คำพิพากษาฎีกาที่ 1736/2523 น. 1173

[25] คำพิพากษาฎีกาที่ 753/2510 น. 1758

[26] คำพิพากษาฎีกาที่ 1112/2507 น. 1957

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ค) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจด หรือจดข้อความเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้น

(ง) รับรองเป็นหลักฐาน ซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสารกระทำการดังต่อไปนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่

(1) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ เช่น พัศดีกับผู้คุมเรือนจำ ร่วมกันลงชื่อนักโทษที่หลบหนีไปแล้วลงในบัญชีรายชื่อผู้รับพระราชทานอภัยโทษเป็นการรับรองว่า นักโทษนั้นยังต้องขังอยู่อันเป็นความเท็จ[27]

(2) รับรองเป็นหลักฐานว่าได้มีการแจ้งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง เช่น ตำรวจลงบันทึกประจำวันว่ามีการแจ้งความทั้งๆ ที่ไม่มีการแจ้งความหรือจดคำให้การในการสอบสวนโดยที่ผู้ให้การมิได้มาให้ถ้อยคำ[28]

(3) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่รับจดหรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นว่านั้น

(4) รับรองเป็นหลักฐาน ซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นเท็จ เช่น ทำคำรับรองว่าได้ตรวจรับรถ[29] ซึ่งความจริงยังไม่มีรถ

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

3.6 เจ้าพนักงานกระทำโดยมิชอบให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับ (มาตรา 164)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ

(3) กระทำโดยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น

การที่เจ้าพนักงานรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการ การรู้ความลับนี้อาจไม่ใช่รู้โดยหน้าที่ราชการอาจเป็นการเป็นการลอดรู้ลอดเห็นก็ได้[30] เช่น แอบฟังการประชุมลับกันแล้วกระทำโดยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น

---

[27] คำพิพากษาฎีกาที่ 753/2510 น. 1758

[28] คำพิพากษาฎีกาที่ 1501/2518 น. 2247

[29] คำพิพากษาฎีกาที่ 1116 ถึง 1118/2517 น. 660

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

3.7 เจ้าพนักงานขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 165)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น

ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น

การกระทำที่จะเป็นความผิดได้ต้องถึงขนาดป้องกัน หรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย เช่น ได้รับคำสั่งให้นำหมายจับไปจับตัวผู้ต้องหา กลับบอกให้ผู้นั้นหลบหนีไปเสีย ถ้าเป็นเพียงไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือขัดคำสั่งเท่านั้น ไม่ถึงขนาดกระทำการป้องกันหรือขัดขวาง ไม่มีความผิดตามมาตรานี้

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

3.8 เจ้าพนักงานละทิ้งหน้าที่ (มาตรา 166)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใดๆ

(3) โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

ได้แก่ การที่เจ้าพนักงานละทิ้งงานหรือการกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป กรณีนี้จะต้องมีการ "ร่วมกระทำการ" คือ มีการตกลงร่วมกัน ถ้าต่างคนต่างละทิ้งงานแม้เกิน 5 คน ก็ไม่ผิดมาตรานี้

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเพื่อให้งานเสียหาย

วรรคสอง เป็นเหตุเพิ่มโทษในกรณีที่ผู้กระทำได้กระทำการตามวรรคแรก แต่โดยมูลเหตุจูงใจอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน

---

[30] จิตติ ติงศภัทิย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หัวข้อ 667

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) เพื่อบังคับรัฐบาล หรือ

(3) เพื่อข่มขู่ประชาชน

ผู้ร่วมกระทำดังกล่าว จะต้องรับโทษหนักขึ้น ถ้าทำลงโดยมี "มูลเหตุจูงใจ" เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดิน เพื่อบังคับรัฐบาล เพื่อข่มขู่ประชาชน

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานในการยุติธรรมกระทำการอันมิชอบตามตำแหน่งหน้าที่ของตน ผู้กระทำจึงได้แก่ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน ผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวกับการบังคับคดี เช่น พัศดี เป็นต้น แต่ในส่วนความผิดของเจ้าหน้าที่มีด้วยกัน 4 ความผิด คือ

1. เจ้าพนักงานช่วยผู้อื่นไม่ให้ต้องโทษหรือแกล้งให้ได้รับโทษ (มาตรา 200)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา หรือจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา

(2) กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่ง

(3) อันเป็นการมิชอบ

องค์ประกอบภายใน

(1) เจตนาธรรมดา

(2) มูลเหตุจูงใจอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(ก) เพื่อจะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ให้ต้องโทษ หรือ

(ข) เพื่อจะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้รับโทษน้อยลง

วรรคสอง เป็นเหตุเพิ่มโทษ ถ้าการกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นการกระทำมูลเหตุจูงใจดังต่อไปนี้

(1) เพื่อจะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษ

(2) เพื่อจะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องรับโทษหนักขึ้น หรือ

(3) เพื่อจะแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย

ผู้กระทำความผิดได้แก่ เจ้าพนักงานในตำแหน่งต่างๆ ดังที่ระบุ เช่น พนักงานสอบสวนพบว่าน้องของตนฆ่าคน จึงไม่ดำเนินการแต่กลับรายงานเท็จว่าผู้นั้นป่วยตาย หรือไม่จับผู้ต้องหา กลับรู้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เห็นเป็นใจให้หลบหนีไป หรือตำรวจเห็นเพื่อนกระทำผิดไม่จับ เลี่ยงไปทางอื่นเสียหรือจับคนกระทำความผิดได้ แต่ไม่รายงานส่งตัวผู้ต้องหา กลับปล่อยไปเสีย[31]

ผู้กระทำต้องมี "มูลเหตุจูงใจ" เพื่อช่วยผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลง ถ้าเป็นการช่วยตัวเอง เช่น ตำรวจยิงคนตายแล้วขัดขวางไม่ให้มีการแจ้งความ จดลงบันทึกประจำวัน ไม่มีความผิดตามมาตรานี้[32]

เหตุเพิ่มโทษ (มาตรา 200 วรรค 2)

ถ้าผู้กระทำมี "มูลเหตุจูงใจ" เพื่อแกล้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับโทษ หรือรับโทษหนักขึ้น หรือต้องถูกบังคับตามวิธีการเพื่อความปลอดภัย ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้น

โทษที่เพิ่มขึ้น เพราะเป็นการแกล้งให้ผู้อื่นเดือดร้อน การแกล้งหมายถึง "เจตนา" ให้ผู้อื่นต้องรับโทษ แสดงว่าจริงๆ แล้วผู้นั้นไม่สมควรต้องรับโทษหรือไม่สมควรต้องรับโทษหนักขึ้น เช่น กำนันแกล้งหาเรื่องจับคนเพื่อให้ต้องโทษ แม้ต่อมายายการจะไม่ฟ้องผู้ถูกจับนั้น กำนันก็มีความผิดตามมาตรานี้[33]

2. เจ้าพนักงานขัดขวางมิให้เป็นไปตามคำพิพากษา (มาตรา 203)

องค์ประกอบภายนอก

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

(3) ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

องค์ประกอบภายใน เจตนารรมดา

การกระทำเป็นทำนองเดียวกับมาตรา 165 ความผิดสำเร็จเมื่อได้กระทำการป้องกันหรือขัดขวางจนเกิดผลไม่เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่น เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล ศาลสั่งให้ไปยึดหรืออายัดทรัพย์ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่กลับไปบอกให้ลูกหนี้ยักย้ายถ่ายเททรัพย์ไปเสีย เป็นต้น

3. เจ้าพนักงานทำให้ผู้ถูกคุมขังหลุดไปจากที่คุมขัง (มาตรา 204)

องค์ประกอบภายนอก

---

[31] คำพิพากษาฎีกาที่ 640/2492 น. 1203

[32] คำพิพากษาฎีกาที่ 717/2511 น. 806

[33] คำพิพากษาฎีกาที่ 398/2503 น. 453

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) เจ้าพนักงาน

(2) มีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา

(3) กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการคุมขังไป

องค์ประกอบภายใน เจตนาธรรมดา

วรรคสอง เป็นเหตุเพิ่มโทษ ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปนั้น เข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือ

(2) ผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปนั้นมีจำนวนตั้งแต่สามคนขึ้นไป

เจ้าพนักงานมีตำแหน่งที่ควบคุม ดูแลผู้ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวนหรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นไปจากการคุมขัง เช่น พัศดี หรือตำรวจที่ควบคุมผู้ต้องหาที่สถานีตำรวจหรือคุมตัวผู้ต้องหามาศาลหรือไปอำเภอ กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ถูกคุมขังดังกล่าวหลุดพ้นไป เช่น พัศดีรู้เห็นกับคนเฝ้าประตูเรือนจำ นำนักโทษออกนอกเรือนจำ[34] ทั้งนี้ผู้กระทำต้องเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้นๆ ถ้าเป็นเพียงราษฎรธรรมดาๆ ที่นายอำเภอฝากให้ควบคุมผู้ต้องหาแล้วปล่อยตัวไป ราษฎรผู้นั้นไม่มีความผิดฐานนี้ หรือตำรวจควบคุมผู้ต้องหามาแล้วฝากให้ผู้ใหญ่บ้านดูแล ขณะตนอยู่ห่างออกไป 5-6 วา ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่ผู้ควบคุม ผู้ต้องหายังอยู่ในความควบคุมของตำรวจ ถ้าหนีไปผู้ใหญ่บ้านไม่มีความผิดมาตรานี้[35]

เหตุเพิ่มโทษ (มาตรา 204 วรรค 2)

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังนั้น เป็นผู้ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป ผู้กระทำรับโทษหนักขึ้น

4. เจ้าพนักงานทำให้ผู้ถูกคุมขังหลุดไปจากที่คุมขังโดยประมาท (มาตรา 205)

องค์ประกอบภายนอก

---

[34] คำพิพากษาฎีกาที่ 2013/2516 น. 777

[35] คำพิพากษาฎีกาที่ 1048/2491 น. 1180

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) เป็นเจ้าพนักงาน

(2) มีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา

(3) กระทำโดยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการคุมขัง

องค์ประกอบภายใน โดยประมาท

วรรคสอง เป็นเหตุเพิ่มโทษ ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปด้วยการกระทำโดยประมาทนั้น

(1) เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือ

(2) มีจำนวนตั้งแต่สามคนขึ้นไป

วรรคสาม เป็นเหตุยกเว้นโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดจัดให้ได้ตัวผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังคืนมาภายในสามเดือน

มาตรานี้เอาผิดกับการกระทำตามมาตรา 204 แต่เป็นกรณีกระทำโดยประมาท ผลคือ

1. ผู้กระทำรับโทษน้อยลงกว่าการกระทำโดยเจตนา เช่น ต้องร่วมคุมนักโทษด้วยกันทั้ง 2 คน แต่กลับแยกกันคุม ทำให้นักโทษหลบหนีไปได้หรือเจ้าหน้าที่คุมนักโทษไปรักษาตัวที่โรงพยาบาล ไม่ล่ามโซ่ผู้ต้องขังไว้กับเตียงตามระเบียบและยังนั่งหลับที่ระเบียง ผู้ต้องขังจึงหลบหนีไปได้ เป็นการกระทำโดยประมาทตามมาตรานี้[36]

2. ถ้าผู้ที่หลุดพ้นไปนั้นเป็นผู้ที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่สามคน ผู้กระทำโดยประมาทดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกหนักขึ้น

เหตุงดโทษกรณีประมาท (มาตรา 205 วรรค 3)

ถ้าผู้กระทำความผิดจัดให้ได้ตัวผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังคืนมาภายใน 3 เดือน ให้งดการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ข้อนี้เป็นเหตุยกเว้นโทษให้แต่ไม่ใช่ว่าความผิดไม่เกิดจนกว่าจะครบกำหนด 3 เดือน ดังนั้นจึงต้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดไปทันที ไม่ใช่งดการสอบสวนเพื่อให้ผู้กระทำความผิดจัดการตามตัวผู้หลบหนีมาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว[37] การ "จัดให้ได้ตัวมา" นี้ รวมถึงการที่ผู้หลบหนีถูกเจ้าพนักงานอื่นยิงตายด้วย

---

[36] คำพิพากษาฎีกาที่ 13/2525 น. 185

[37] คำพิพากษาฎีกาที่ 1116/2508 น. 174

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกระทำความผิดของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ในเรื่องยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 100 บัญญัติบทเพิ่มโทษในกรณีที่ "กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ข้าราชการหรือพนักงานองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดให้โทษ หรือสนับสนุนในการกระทำดังกล่าวอันเป็นการกระทำความผิด หรือสนับสนุนในการกระทำดังกล่าว อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น" ดังนั้น กรณีเหตุการณ์ที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ของรัฐในเรือนจำใดๆ กระทำการใดอันเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับโทษเพิ่มเป็นสามเท่าตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) จะต้องมีความรับผิดในบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวมานี้ตามประมวลกฎหมายอาญา และตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ โดยบทบัญญัติเหล่านี้เกี่ยวกับการกระทำความผิดในสถานะของการเป็นเจ้าพนักงาน แต่จะมีความผิดในเรื่องใด มาตราใดนั้น จะต้องดูว่าเข้าองค์ประกอบความผิดเรื่องอะไร เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.1 (สถานะของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำภาคเอกชน) จึงต้องมีความรับผิดหากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ละเลย เพิกเฉยตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น

3.3.2.2 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน

ในเรื่องแนวคิด หลักการ เหตุผล และความจำเป็นเกี่ยวกับการแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการนั้นที่มีการศึกษาให้เห็นถึงทฤษฎีต่างๆ ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาอย่างละเอียดรัดกุมเพียงใดก็ตาม การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการในประเทศไทย จะไม่สามารถเกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมได้เลยถ้าไม่มีกฎหมายรองรับ ทั้งในส่วนของอำนาจหน้าที่และความรับผิดโดยใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และการร่างกฎหมายรองรับการดำเนินการเรือนจำเอกชน รวมถึงส่วนของสัญญาที่ฝ่ายรัฐจะต้องทำการตกลงกับเอกชนเกี่ยวกับการบริหารงานเรือนจำเอกชน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมในหลักเกณฑ์ทั้งหมด และให้เหมาะสมกับสังคม สภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประเทศไทย ในส่วนของความรับผิดในอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ให้มีความรับผิดตามอำนาจหน้าที่ที่ได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อธิบายไว้ในหัวข้อ 3.1 เรื่องอำนาจหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ที่ได้อธิบายด้วยความสอดคล้องทั้งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ กฎกระทรวงฯ และกฎหมายที่รางมารองรับการเข้ามาดำเนินการของเอกชน

การบริหารเรือนจำเอกชน[28] บางครั้งมีความจำเป็นจะต้องใช้เครื่องพันธนาการเพื่อขัดขวางมิให้ผู้ต้องขังสามารถเคลื่อนไหวได้โดยง่าย เป็นการยับยั้งมิให้ผู้ต้องขังก่อการร้ายเช่น แหกหัก หลบหนีหรือทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น โดยการการผูกมัดรัดตรึงแขนขาด้วยวัตถุชนิดใดชนิดหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องพันธนาการเป็นการทำให้เสียเสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือการเคลื่อนที่จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งซึ่งกฎหมายไทยโดยเฉพาะมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ได้ป้องกันไว้แล้วอย่างรัดกุมโดยบัญญัติ ห้ามใช้เครื่องพันธนาการไว้ก่อนเบื้องต้น ข้อบ่งใช้หรือการใช้เครื่องพันธนาการจะเป็นเพียงข้อยกเว้นของกฎหมายเท่านั้น การตีความเพื่อใช้เครื่องพันธนาการจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด จะทำอย่างมักง่ายไม่ได้ ผู้มีอำนาจสั่งใช้เครื่องพันธนาการจึงต้องทำความเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้เป็นอย่างดีเสียก่อน ในทางปฏิบัติที่ผ่านมามักใช้เครื่องพันธนาการอย่างฟุ่มเฟือย ส่วนหนึ่งใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่บางคนใช้ลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัย หรือแม้กระทั่งผู้บัญชาการเรือนจำบางคนออกคำสั่งของเรือนจำให้ใช้ตรวนกับผู้ต้องขังที่ต้องคดีผิด พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ ที่มีของกลางจำนวนมากตามข้อหาของพนักงานสอบสวนเช่น เฮโรอีน จำนวน 100 กรัมขึ้นไป ซึ่งทั้งหมดนั้นเป็นการใช้เครื่องพันธนาการที่ผิด ทั้งละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ละเมิดพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 14 นี้ และที่สำคัญคือ เป็นการกระทำความผิดเสียเองตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการทำให้เสียเสรีภาพตามมาตรา 310,311 และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 และ 422

ในเรื่องของความรับผิดตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ มาตรา 45[29] วางหลักไว้ว่า " ผู้ใดเข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ดี หรือบังอาจรับจากหรือส่งมอบแก่ผู้ต้องขัง

---

[28] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ มาตรา 14 หน้า 80

[29] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ มาตรา 45 หน้า 57

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นำเข้ามาหรือเอาออกไปจากเรือนจำซึ่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามโดยทางใดๆ อันฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำก็ดี ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ...

ถ้าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ให้เพิ่มโทษเป็นทวีคูณ

เงินและสิ่งของต้องห้ามที่นำเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนบทมาตรานี้ให้ริบเป็นของแผ่นดิน "

สามารถนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับการร่างกฎหมายที่จะมารองรับการเข้ามาบริหารเรือนจำของเอกชน โดยผู้ที่จะมีความผิดตามมาตรานี้ หมายความรวมทั้งบุคคลทั่วไป เจ้าพนักงานเรือนจำและเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเอกชน) หรือเป็นเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ และเรือนจำเอกชนทำผิดมาตรานี้จะต้องถูกลงโทษหนักเป็นสองเท่าของคนทั่วไป

"เจ้าพนักงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ และเรือนจำเอกชน" ในมาตรา 45 วรรค 2 นี้น่าจะหมายความถึง ผู้ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และมีหน้าที่ราชการต้องเกี่ยวข้องกับเรือนจำ เช่น พนักงานสอบสวนซึ่งขอเข้าสอบสวนผู้ต้องขังที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำเป็นต้น ผู้ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำหรือกรมราชทัณฑ์ และเรือนจำเอกชน คงมีความผิดเท่ากับบุคคลทั่วไป

การกระทำซึ่งมีความผิดตามมาตรานี้คือ

1. เข้าไปในเรือนจำโดยไม่ได้รับอนุญาต

2. รับเงินหรือสิ่งของต้องห้ามจากผู้ต้องขัง โดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ

3. ส่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามให้แก่ผู้ต้องขัง โดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ

4. นำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้าไปในเรือนจำ โดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ

5. นำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามออกไปจากเรือนจำ โดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ

คำว่า "บังอาจ" ในมาตรานี้หมายถึงการกระทำตาม 2-5 นี้ ผู้กระทำมีเจตนาตามคำจำกัดความในมาตรา 59 ประมวลกฎหมายอาญาด้วย และเป็นเจตนาทุจริตคือ กระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1 (1)

ส่วนเงินนั้นคงหมายถึงเงินตราโดยทั่วไป อันเป็นสิ่งที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายและตัวบทมิได้บังคับไว้แต่เฉพาะเงินไทย จึงต้องหมายถึงเงินตราต่างประเทศด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในทางปฏิบัติ มีข้อโต้เถียงกันอยู่ว่าการค้นพบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่ตัวผู้ต้องขังจะสามารถริบได้หรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณามาตรา 45 นี้อย่างละเอียดทั้งหมด จะพบว่ามีคำอยู่สองคำที่อาจทำให้สงสัย คือ

ผู้ใด – หมายถึงใครบ้าง

เงิน – เป็นสิ่งของต้องห้ามนำเข้ามาหรือเก็บไว้ในเรือนจำหรือไม่

ผู้ใด ในมาตรา 45 นี้ หมายถึงบุคคลใดก็ได้ อาจเป็นได้ทั้งบุคคลทั่วไป ผู้ต้องขังหรือเจ้าพนักงานเรือนจำ

ส่วนเมื่อใดจะหมายถึงบุคคลทั่วไป หรือหมายถึงเจ้าพนักงานและผู้ต้องขังด้วยนั้นต้องแยกพิจารณาดังนี้

ในกรณี "ผู้ใดเข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ฯลฯ" ผู้ใดในกรณีนี้หมายถึงบุคคลอื่นทั่วไป มิใช่เจ้าพนักงานเรือนจำหรือผู้ต้องขัง เพราะเจ้าพนักงานเรือนจำมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในเรือนจำตามกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนของผู้ต้องขังนั้นเข้าไปอยู่ในเรือนจำภายใต้อำนาจของกฎหมายไม่จำเป็นต้องขออนุญาตใครอีก

"ผู้ใด" ในกรณีอื่นนอกจากนี้ หมายความถึงบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ต้องขังหรือเจ้าพนักงานเรือนจำ

ดังนั้นบุคคลใดๆ ก็ตาม รวมทั้งผู้ต้องขังและเจ้าพนักงานเรือนจำนำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำหรือออกจากเรือนจำโดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำก็มีความผิดตามมาตรานี้ และเงินหรือสิ่งของต้องห้ามนี้ริบได้ตามมาตรา 45 วรรค 3

ปัญหา มีอยู่ว่าใครจะเป็นผู้ริบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามนี้

1. **ศาล** มีอำนาจกระทำได้ เพราะเมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลและศาลมีคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดโดยนำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ เงินหรือสิ่งของต้องห้ามนั้นก็เป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้หรือได้มา โดยการกระทำความผิด ศาลสั่งริบได้ตามมาตรา 45 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ หรือมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

2. **เจ้าพนักงานเรือนจำ** อาจมีปัญหาเล็กน้อยว่าจะมีอำนาจริบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่มีผู้นำเข้ามาในเรือนจำได้หรือไม่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อดูมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ[40] ซึ่งมีเนื้อความที่สำคัญว่า "ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้กระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเรือนจำ และความผิดนั้นเป็นเพียงลหุโทษหรือความผิดต่อมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี ฯลฯ แทนที่จะนำเรื่องขึ้นเสนอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนหรือฟ้องร้องตามกฎหมาย ผู้บัญชาการเรือนจำมีอำนาจวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้" จึงสรุปได้ว่า

ก. เจ้าพนักงานเรือนจำสามารถรับเงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่นำเข้ามาในเรือนจำโดยฝ่าฝืนมาตรา 45 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ได้

ข. เงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่จะสั่งริบได้นี้ต้องเป็นเงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่ผู้ต้องขังเป็นผู้นำเข้ามาในเรือนจำเท่านั้น หากเป็นบุคคลอื่นนำเข้าเรือนจำจะริบไม่ได้ ต้องส่งดำเนินคดีต่อไป

ค. ผู้มีอำนาจริบคือผู้บัญชาการเรือนจำแต่ผู้เดียว เจ้าพนักงานเรือนจำคนอื่นสั่งริบไม่ได้

เหตุที่เป็นดังนี้เพราะเจตนารมณ์ของมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ประสงค์จะให้เรื่องเล็กๆ น้อยๆ รวมทั้งความผิดตามมาตรา 45 ซึ่งผู้ต้องขังได้ทำลงไปในเรือนจำยุติโดยไม่ต้องแจ้งความต่อเจ้าพนักงาน จึงให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำวินิจฉัยลงโทษฐานผิดวินัยตามมาตรา 35 ไปเลย ซึ่งหากผู้บัญชาการเรือนจำสั่งลงโทษผู้ต้องขังทางวินัยไปแล้ว ไม่สามารถริบเงินหรือสิ่งของต้องห้าม ซึ่งผู้ต้องขังนำเข้ามาในเรือนจำ ในที่สุดก็จะต้องส่งตัวผู้ต้องขังไปให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีเพื่อให้ศาลสั่งริบต่อไป เรื่องก็ไม่อาจยุติลงภายในเรือนจำได้ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าจะทำให้มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ดังนั้นเมื่อผู้บัญชาการเรือนจำใช้อำนาจอำนาจตามมาตรา 37 ลงโทษผู้ต้องขังซึ่งนำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำก็สามารถสั่งริบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เลย เว้นเสียแต่ว่าเงินหรือสิ่งของต้องห้ามนั้นมีจำนวนมากหรือการสั่งริบอาจจะก่อปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้บัญชาการเรือนจำก็อาจส่งตัวผู้กระทำผิดไปให้เจ้าพนักงานดำเนินคดีได้เช่นกัน

บุคคลใดๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานเรือนจำบังอาจรับเงินหรือสิ่งของต้องห้าม หรือส่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามให้แก่ผู้ต้องขัง โดยฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำ ผู้นั้นมีความผิดตามมาตรานี้เช่นกัน ผู้ต้องขังซึ่งรับเงินหรือสิ่งของต้องห้ามจากบุคคลอื่นหรือเจ้าพนักงานเรือนจำไม่มีความผิดแต่จะเก็บไว้ในเรือนจำไม่ได้ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 129 และ 130

---

[40] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ มาตรา 37 หน้า 45

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ต้องขังซึ่งส่งมอบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามให้แก่ผู้ต้องขังด้วยกัน มีความผิดทั้งผู้ให้และผู้รับเพราะผู้ต้องขังซึ่งเป็นผู้ส่งมอบหรือรับจากผู้ต้องขังด้วยกันในกรณีนี้เป็น "ผู้ใด" ตามมาตรา 45 นี้

เงินหรือสิ่งของต้องห้ามที่บุคคลอื่นหรือเจ้าพนักงานส่งมอบหรือรับจากผู้ต้องขัง หรือที่ผู้ต้องขังส่งมอบหรือรับจากกันเอง ศาลสั่งริบได้ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33

มีข้อแย้งว่าผู้ใดในมาตรา 45 นี้ ไม่ควรจะรวมผู้ต้องขังด้วย แต่ถ้าพิจารณาดูมาตรา 37 ซึ่งระบุถึงผู้ต้องขังที่ทำผิดมาตรา 45 กฎหมายให้อำนาจผู้บัญชาการเรือนจำลงโทษผู้ต้องขังทางวินัยได้ ดังนั้น "ผู้ใด" จึงหมายถึงผู้ต้องขังด้วยและไม่มีเหตุผลใดที่จะหมายถึงแต่เพียงผู้ต้องขังที่นำเงินหรือสิ่งของต้องห้ามเข้ามาในเรือนจำอย่างเดียว ต้องหมายถึงผู้ต้องขังซึ่งบังอาจส่งมอบเงินหรือสิ่งของต้องห้ามหรือรับเงินหรือสิ่งของต้องห้ามจากผู้ต้องขังด้วยกันเอง

เงิน เมื่อพิเคราะห์ดูจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงฯ แล้วเห็นว่า เงินมิใช่สิ่งของต้องห้ามตามกฎหมายเพราะมาตรา 45 ใช้คำว่า เงินหรือสิ่งของต้องห้าม และตามกฎกระทรวงฯข้อ 127 ก็มิได้ระบุว่าเงินเป็นสิ่งของต้องห้าม

เงินหรือสิ่งของต้องห้ามจะนำเข้าหรือมีไว้ในเรือนจำได้หรือไม่ต้องพิจารณาแยกกันว่าใครนำเข้าหรือมีไว้

1. **ผู้ต้องขัง** ทั้งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามจะนำเข้าหรือมีไว้ในเรือนจำไม่ได้

กฎกระทรวงฯ ข้อ 127 ว่าด้วยสิ่งของต้องห้ามนั้น มิให้นำสิ่งของต้องห้ามเข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำ

ส่วนเงินนั้น ดูจากกฎกระทรวงฯ ข้อ 128 และข้อ 129 แม้จะมิใช่สิ่งของต้องห้ามแต่ก็ไม่ใช่สิ่งของที่อนุญาต จึงต้องถือว่าเงินเป็นสิ่งของที่ไม่อนุญาตให้ผู้ต้องขังนำติดตัวเข้าเรือนจำ ดังนั้นสำหรับผู้ต้องขังแล้วไม่ว่าเงินหรือสิ่งของต้องห้าม ผู้ต้องขังจะนำเข้ามาหรือมีไว้ในเรือนจำมิได้

2. **บุคคลอื่นหรือเจ้าพนักงาน** กฎกระทรวงฯ ข้อ 127 และข้อ 133 บังคับไว้เหมือนกันหมด คือห้ามนำสิ่งของต้องห้ามเข้ามาหรือเก็บไว้ในเรือนจำ

ส่วนเงินมิใช่สิ่งของต้องห้ามดังกล่าวมาแล้วและกฎกระทรวงฯ ข้อ 129 ก็ห้ามเฉพาะผู้ต้องขัง ดังนั้นในเรื่องเงิน เจ้าพนักงานเรือนจำหรือบุคคลอื่นจะนำเข้าหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำได้หรือไม่แล้วแต่ว่ามีระเบียบหรือข้อบังคับของเรือนจำห้ามไว้หรือไม่

ในกรณีที่ค้นพบเงินสดในตัวผู้ต้องขัง โดยไม่ปรากฏว่าเป็นผู้นำเข้าหรือรับจากผู้ต้องขังด้วยกัน เช่น ผู้ต้องขังอ้างว่าเก็บได้ เจ้าพนักงานจะริบไม่ได้เพราะการมีเงินสดไว้ครอบครองมิใช่ความผิด หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องขังนำเข้ามาในเรือนจำหรือรับจากผู้ใด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความรับผิดของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเอกชน) ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ที่นำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับการร่างกฎหมายที่จะมารองรับการเข้ามาบริหารเรือนจำของเอกชนอีกมาตรา คือ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ บัญญัติว่า "บุคคลใดได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมเพื่อทำการงานนั้น กระทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปโดยเจตนาหรือประมาท ให้ถือว่ามีความผิดตามมาตรา 168 และ 169 แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แล้วแต่กรณี"

ปัจจุบันนี้กฎหมายลักษณะอาญาเลิกใช้ไปแล้ว และใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 แทน ดังนั้นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาก็ยกเลิกไปด้วย เพราะพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 4 บัญญัติว่า "เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้วให้ยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญา"

แต่เพื่อมิให้มีความขัดข้องหรือช่องว่างในการใช้กฎหมาย เนื่องจากมีกฎหมายหลายฉบับยังอ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญาอยู่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาจทำได้ไม่ทั่วถึงหรือยุ่งยาก จึงมีทางออกในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ฉบับเดียวกันคือ "เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญาหรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงประมวลกฎหมายอาญาหรือบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน แล้วแต่กรณี"

เมื่อเปรียบเทียบแล้ว ประมวลกฎหมายอาญาที่มีนัยเดียวกับกฎหมายลักษณะอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 204 และ 205 ดังนี้

" มาตรา 204 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวนหรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการคุมขังไป ต้องระวางโทษ...

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปนั้นเป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใดให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่ห้าสิบปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่สามคนขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษ... "

" มาตรา 205 ถ้าการกระทำดังกล่าวในมาตรา 204 เป็นการกระทำโดยประมาท ผู้กระทำต้องระวางโทษ...

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปด้วยการกระทำโดยประมาทนั้น เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาลหนึ่งศาลใด ให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่สามคนขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษ...

ถ้าผู้กระทำความผิดจัดให้ได้ตัวผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังคืนมาภายในสามเดือน ให้งดการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น "

สำหรับการ "คุมขัง" นั้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1(12) ให้คำจำกัดความว่า "คุมขัง" หมายความว่าคุมตัว ควบคุม ขัง กักขัง หรือจำคุก

การที่ต้องมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ มาตรา 46[41] ไว้ ก็เพราะว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 204, 205 เป็นเรื่องของเจ้าพนักงานทำให้ผู้ต้องขังหลุดพ้นหรือหลบหนีไปโดยเจตนาหรือประมาท กฎหมายต้องการให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยข้อสัญญาให้กระทำการงานของเรือนจำและได้รับผู้ต้องขังไว้ในการควบคุมเพื่อการทำงาน (ลูกฎกระทรวง ข้อ 58 ประกอบ) ทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีไป ต้องรับโทษสูงขึ้นเท่ากับเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมทีเดียว หากไม่มีมาตรานี้ก็ต้องใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 191 ซึ่งมีโทษน้อยกว่ามาตรา 204

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 191 " ผู้ใดกระทำด้วยประการใดให้ผู้ที่ถูกคุมขังตามอำนาจศาลของพนักงานอัยการ ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหลุดพ้นจากการคุมขังไป ต้องระวางโทษ...

ถ้าผู้ที่หลุดพ้นจากการคุมขังไปนั้นเป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาจากศาลใดศาลหนึ่ง ให้ลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไป หรือมีจำนวนตั้งแต่ตั้งแต่สามคนขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษ...

ถ้าความผิดตามมาตรานี้ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในสองวรรคก่อนกึ่งหนึ่ง "

ข้อสังเกตในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 205 วรรคท้ายคือ การที่จะงดการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดฐานทำให้ผู้ต้องขังหลบหนีนั้น ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ "จัดให้" ได้ตัวผู้หลบหนีคืนมาทั้งหมดภายในสามเดือนด้วย จะได้ตัวมาขณะที่ผู้หลบหนียังมีชีวิตอยู่หรือตายไปแล้วไม่สำคัญ

---

[41] วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ หน้า 59

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3 ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากความรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ความรับผิดตามพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนที่จะมีการยกร่างขึ้น ตามที่ได้อธิบายมาแล้ว ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนถือว่ามีความรับผิดในฐานะเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐ และความรับผิดตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

โดยสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับงานเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 4 [42]

2) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 26 [43]

3) บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามมาตรา 28

4) บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 31[44]

5) ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามมาตรา 33[45]

6) บุคคลใดถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุกย่อมมีสิทธิ์พบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวและมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควรตามมาตรา 239 วรรค 2[46]

---

[42] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4

[43] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31

[45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 33

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 239 วรรค 2

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ก่อนที่จะกล่าวถึงความรับผิดของเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเอกชนในการเข้ามาดำเนินการเรือนจำ เมื่อกล่าวถึงสัญญาภาครัฐ[47] (Public Contract) ความหมายซึ่งเป็นที่เข้าใจกันคือ สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างหน่วยงานเอกชนฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือใช้คำว่า "สัญญาทางปกครอง" (Administrative Contract) จากความหมายจะเห็นได้ว่าการทำสัญญาภาครัฐนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ซึ่งโดยปกติฝ่ายปกครองก็จำต้องมีความสัมพันธ์กับเอกชนตามอำนาจหน้าที่ของตนอยู่แล้ว ในเรื่องความแตกต่างของความสัมพันธ์ในลักษณะของสัญญาภาครัฐกับความสัมพันธ์ในลักษณะอื่น และขอบเขตของการเป็นสัญญาภาครัฐนั้น

ในเรื่องนี้ ท่านอาจารย์บรีดี พนมยงค์ ให้คำอธิบายไว้อย่างชัดเจนเรื่อง "การกระทำในทางปกครอง" โดยกล่าวว่า ในการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางปกครอง ย่อมต้องอาศัยการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจจะเป็น "การกระทำโดยการแสดงในทางปกครอง (Act administrative)" หรืออาจจะเป็น "การกระทำรูปอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการแสดงเจตนา แต่เป็นการปฏิบัติวัตถุแห่งการปกครอง (Act material) ก็ได้" และกล่าวโดยเฉพาะสำหรับ "การกระทำโดยการแสดงเจตนาในการปกครอง" นั้น ท่านกล่าวว่า ยังแบ่งออกเป็นอีก 2 ประเภท คือ "การกระทำสำหรับบุคคลทั่วๆ ไป" ประเภทหนึ่ง และ "การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะราย" อีกประเภทหนึ่ง

สำหรับ "การกระทำสำหรับบุคคลทั่วๆ ไป" หมายถึง การออกคำสั่งหรือคำบังคับสำหรับบุคคลทั่วไปที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการเช่น การออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือคำพิพากษาของศาลมาบังคับใช้ หรือมีผลต่อบุคคลทั่วๆ ไป ส่วน "การกระทำสำหรับเฉพาะบุคคล หรือเฉพาะราย" หมายถึงการกระทำที่เกี่ยวกับการที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้การปกครองต้องกระทำดังนั้นดังนี้ หรือให้อำนาจแก่การปกครองที่จะใช้ดุลยพินิจเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้ ซึ่งการกระทำสำหรับเฉพาะบุคคล หรือเฉพาะรายนี้ ยังแบ่งย่อยได้อีก 2 ประเภท คือ การกระทำฝ่ายเดียวกับการกระทำหลายฝ่าย

---

[47] นันทวัฒน์ บรมานันท์ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ.สำนักพิมพ์วิญญูชน.2544 หน้า 125

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"การกระทำฝ่ายเดียว" หมายถึง การที่อำนาจบริหารหรืออำนาจธุรการได้กระทำโดยสมัครใจแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีความประสงค์ตรงกันเสมือนดังในเรื่องสัญญาหรือในเรื่องนิติกรรมหลายฝ่าย ได้แก่ การออกคำสั่งของพนักงานฝ่ายปกครองในการห้ามไม่ให้กระทำหรือบังคับให้กระทำ การอนุญาตให้กระทำการและการยกเว้นภาระหรือหน้าที่ เมื่อบุคคลร้องขอขึ้นมาตามกฎหมาย การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระงับซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ หรือฐานะในกฎหมาย เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งข้าราชการหรือการรับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัท เป็นต้น และการกระทำฝ่ายเดียวชนิดอื่นๆ เช่น การรับรองสำเนาทะเบียนคนเกิดคนตาย ฯลฯ เป็นต้น ส่วน "การกระทำหลายฝ่าย" หมายถึง การที่ฝ่ายปกครองทำสัญญากับเอกชนเพื่อการต่างๆ เช่น เพื่อรับเหมากระทำกิจการหรือขายพัสดุสิ่งของให้แก่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น

จากคำอธิบายของท่านอาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ดังกล่าวมาข้างต้นนี้ อาจสรุปได้ว่า สัญญาภาครัฐที่ฝ่ายปกครองได้ทำการเอกชนนั้น เป็นการกระทำในทางปกครองประเภทหนึ่งโดยมีลักษณะเป็นการกระทำหลายฝ่ายและมีผลผูกพันเฉพาะเอกชนที่เป็นคู่สัญญาเฉพาะรายเท่านั้น ลักษณะของสัญญาภาครัฐนี้มีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับการกระทำในทางปกครอง "การกระทำฝ่ายเดียว" บางชนิด กล่าวคือ ใกล้เคียงกับการกระทำที่เป็น "การอนุญาตให้กระทำการและการยกเว้นภาระหรือหน้าที่เมื่อบุคคลร้องขอขึ้นมาตามกฎหมาย" เนื่องจากก่อนที่ฝ่ายปกครองจะอนุญาตหรือไม่นั้น เอกชนผู้ขออนุญาตจะต้องทำคำร้องขอขึ้นมาก่อน คำร้องขอนี้จึงคล้ายกับเป็นการทำคำเสนอในการทำสัญญา และการให้คำอนุญาตเป็นเหมือนการกระทำคำสนอง แต่โดยหลักการที่แท้จริงแล้ว คำร้องขอของเอกชนในกรณีนี้ไม่จัดว่าเป็นการทำคำเสนอในทางสัญญาแต่อย่างใด หากแต่เป็นการดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ขอบเขตของการเป็นสัญญาภาครัฐจึงมีความแตกต่างไปจากการให้คำอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมานี้

นอกจากนี้ สัญญาภาครัฐก็ยังมีลักษณะใกล้เคียงกับ "การกระทำฝ่ายเดียว" ที่เป็น "การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระงับสิทธิ หรือหน้าที่ หรือฐานะในกฎหมาย" แต่ทั้งสองสิ่งนี้ก็ยังมีความแตกต่างกันในทำนองเดียวกับกรณีการให้คำอนุญาตดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ กระบวนการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ระงับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาภาครัฐนั้น เกิดจากการตกลงยินยอมกันในระหว่างคู่สัญญา แต่กระบวนการดังกล่าวที่เป็น "การกระทำฝ่ายเดียว" นั้น เกิดจากการกระทำหรือการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของพนักงานฝ่ายปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

"บริการสาธารณะ"[48] หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งสามารถแยกองค์ประกอบออกมาได้ 2 ประการ คือ

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน นั่นก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการของรัฐ[49]

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการที่กล่าวมานี้

ดังนั้นเรือนจำเอกชนหรือแม้กระทั่งเรือนจำรัฐมีความสอดคล้องกับความหมายของบริการสาธารณะโดยเรือนจำเอกชนหรือเรือนจำรัฐไม่สามารถกีดกันหรือเลือกผู้ต้องขังได้เลย ผู้ที่อยู่ในเรือนจำทั้งเอกชนและรัฐจะไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเงินของผู้ต้องขัง ที่จะเลือกอยู่ในเรือนจำรัฐหรือเรือนจำเอกชนได้

จากที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นนั้น การที่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐ เข้าทำสัญญากับเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนเพื่อให้เอกชนนั้นจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประเภท คือ สัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนโดยที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษอยู่เหนือเอกชนซึ่งเอกชนคู่สัญญาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ[50] คือ

ก. การเปลี่ยนแปลงสัญญาซึ่งให้อำนาจฝ่ายปกครองที่จะแก้ไขข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว หรืออำนาจพิเศษในการเลิกสัญญาได้ทุกเวลา

ข. การลงโทษในกรณีที่เกิดความผิดร้ายแรงที่ขัดขวางการดำเนินงานของบริการสาธารณะซึ่งฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบจะต้องแก้ไขด้วยการเข้าไปทำแทนคู่สัญญาเอกชน หรือยึดกลับมาทำเองเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

---

[48] นันทวัฒน์ บรมานันท์ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพฯ.สำนักพิมพ์วิญญูชน.2544 หน้า 152

[49] ประยูร กาญจนคุล.คำอธิบายกฎหมายปกครอง.สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2538 หน้า 108

[50] Guglielmi Gilles J. Introduction audroit des services publics, L.G.D.J., Paris 1994

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ค. ตามทฤษฎีว่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างขึ้น และมีผลทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาต่อไปได้ตามปกติ ฝ่ายปกครองจะต้องเข้าไปรับภาระบางส่วนร่วมกับเอกชนคู่สัญญา ทั้งนี้เพื่อไม่ให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักลงนั่นเอง

รัฐธรรมนูญมาตรา 276 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ให้คำนิยามคดีปกครองไว้ว่า[๕๑] คดีปกครองเป็นคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎหรือคำสั่งหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จากนิยามของคดีปกครองจึงมีความจำเป็นต้องทราบถึงความหมายคำว่าหน่วยงานทางปกครองกับคำว่าเจ้าหน้าที่รัฐ โดยหน่วยงานทางปกครองหมายถึงหน่วยงาน 4 ประเภทดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่หน่วยงาน 3 ประเภทย่อยๆดังนี้

1) หน่วยงานในราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

2) หน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เฉพาะแต่จังหวัดเท่านั้นที่มีสภาพนิติบุคคล ส่วนอำเภอ ตำบล หมู่บ้านก็ดีไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

3) หน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น คือ บรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลต่างๆ เป็นต้น

2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทยในปัจจุบันมี 3 ประเภทคือ

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การประปานครหลวง

---

[๕๑] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . กฎหมายปกครอง. การบรรยายครั้งที่ 13. สำนักอบรมการศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา .2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกมาใช้บังคับ โดยอาศัยตามพระราชบัญญัติแม่บท พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลายเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

3) รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เช่น การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย

3. หน่วยงานอื่นของรัฐ หมายถึงบรรดาหน่วยงานของรัฐที่มิใช่หน่วยงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแยกออกเป็นสองประเภทย่อยๆ คือ 1) หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับหรือการควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีอื่นคนหนึ่งคนใด เช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 2) หน่วยงานอิสระของรัฐ คือ หน่วยงานของรัฐที่ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลอย่างใดๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเลย อาจจะมีฐานะเป็นส่วนเป็นส่วนราชการหรือไม่ก็ได้ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นส่วนราชการ มีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหลายในสำนักงาน เป็นหน่วยงานอิสระจากฝ่ายบริหารแต่อยู่ใต้บังคับบัญชาของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

4. หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแท้ที่จริงคือ องค์กรเอกชนไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บางแห่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองคือใช้อำนาจรัฐออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ส่วนการดำเนินกิจการทางปกครองคือ การจัดทำกิจกรรมต่างๆ ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า การทำบริการสาธารณะ บริษัทการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจำกัดมหาชน

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ"[52] เป็นคำที่แยกต่างหากจากคำว่าหน่วยงานทางปกครอง คือ บุคคลหรือคณะบุคคล คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นายกรัฐมนตรี ส่วนคณะบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการหรือสภา

---

[52] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . กฎหมายปกครอง. การบรรยายครั้งที่ 13. สำนักอบรมการศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา .2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐหมายความว่า 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น เรือนจำเอกชนที่จะมีการดำเนินการขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายรัฐและหน่วยงานทางปกครอง คือ รัฐฝ่ายหนึ่ง และเรือนจำเอกชนที่เข้ามาดำเนินการฝ่ายหนึ่ง ส่วนวัตถุประสงค์ของสัญญานั้นก็เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) ที่เสมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สาธารณะ มี 2 ด้านคือ

1) เป็นความรับผิดชอบทางกฎหมายปกครองซึ่งไปสู่ศาลปกครอง

2) มีความรับผิดชอบในทางอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเจตนาในทางอาญามีความพิเศษมากกว่าเจตนาในทางปกครองคือต้องมุ่งให้เกิดความเสียหายหรือประโยชน์แก่บุคคลใดด้วย จึงแยกคดีอาญาออกจากคดีปกครองโดยเด็ดขาด

3.3.3.3 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำของเรือนจำเอกชนในฐานะฝ่ายปกครองเป็นนิติกรรมกับนิติเหตุ สำหรับนิติเหตุมีเรื่องละเมิด ความผิดละเมิดตามหลักการทางสารบัญญัติคือ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็ไม่ได้มีอะไรแตกต่างกันกับความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่จะอธิบายถึงทางด้านวิธีสบัญญัติทางปกครอง[53]

1. **ฟ้องใคร** เมื่อมีการละเมิดขึ้น พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แยกออกเป็น 2 ประเภทชัดเจน คือ 1) ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ 2) ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนละเมิดที่มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่า ฟ้องใครได้หรือฟ้องใครไม่ได้

---

[53] ดร.จิรนิติ หะวานนท์, กฎหมายปกครอง, การบรรยายครั้งที่ 7, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) ถ้าเป็นการละเมิดในการละเมิดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำต้องฟ้องหน่วยงานทางปกครอง (เรือนจำเอกชน) จะฟ้องตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิดไม่ได้ หลักการนี้มาจากปรัชญาที่ว่าบุคคลทำตามหน้าที่อาจจะมีโอกาสไปกระทบกระเทือนเป็นการละเมิดต่อราษฎรได้ จะปล่อยให้ตัวเจ้าหน้าที่รับผิดเองไม่ได้ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้หน่วยงานของรัฐรับผิดซึ่งเป็นประเด็นของการฟ้อง ส่วนใครจะมีความรับผิดอย่างไรนั้นต้องเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

2) ถ้าเป็นการละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องฟ้องตัวบุคคลไม่สามารถฟ้องหน่วยงานได้เพราะถือว่าไม่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐ

การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมอยู่ภายใต้ความชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่อาจไปกระทบสิทธิของผู้อื่น ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำชอบด้วยกฎหมายไม่อาจเป็นละเมิดได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นละเมิดได้ บางครั้งมีการเข้าใจว่าถ้าเจ้าหน้าที่กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนั้นถ้าเข้าใจเช่นนั้นความผิดละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จะไม่มีทางเกิดขึ้นได้ แต่เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนจึงขอยกตัวอย่างกรณีอื่นๆ ตัวอย่างเช่น การเพิกถอนโฉนดราษฎรฟ้องเจ้าหน้าที่ที่ดินและกรมที่ดินว่าการกระทำโดยทุจริต เป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จะถือว่าถ้ากระทำโดยทุจริตไม่ใช่การกระทำในหน้าที่ทั้งหมดไม่ได้ รัฐต้องเข้ามีส่วนรับผิด เพราะอย่างน้อยที่สุดรัฐจะเป็นคนเลือกเจ้าหน้าที่นี้มา ทำนองเดียวกับตัวการตั้งตัวแทนต้องรับผิดในการกระทำของตัวแทน และในกรณีที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมีมาตรา 6 พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิด ว่าต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ จะฟ้องหน่วยงานไม่ได้

หลักเกณฑ์การฟ้องใครได้บ้างเป็นหลักทั่วไป ไม่ว่าจะฟ้องที่ศาลใดก็ต้องใช้หลักเกณฑ์นี้ทั้งนั้น ศาลปกครองก็ต้องใช้ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศาลยุติธรรมก็ต้องใช้พระราชบัญญัตินี้เช่นกัน

2. **ใครรับผิด** กรณีที่เป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำในหน้าที่ เช่น พนักงานไปรษณีย์ค่าตำรวจกรณีตำรวจให้เลื่อนรถชั่วโมงเร่งด่วนทำให้รถติด ไม่ใช่การกระทำในหน้าที่ รัฐไม่เข้ามาเกี่ยวข้องและไม่มีอะไรต้องรับผิด ต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าเป็นการละเมิดที่เป็นการกระทำในหน้าที่ให้ฟ้องรัฐ ถ้ารัฐแพ้คดีก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ แต่ความรับผิดอยู่ที่ใครต้องอ้าง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาตรา 8 ว่า ในกรณีที่รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไป ถ้าเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการกระทำละเมิดนั้น รัฐเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด รัฐต้องไปจ่ายเอง

ตอนที่ร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาถูกวิจารณ์ว่าออกกฎหมายคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ไม่ต้องรับผิด จำกัดความรับผิดไว้เฉพาะ กรณีกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เท่านั้น แต่ถ้าประมาทเลินเล่อธรรมดาเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด ตัวอย่างเช่น เทศบาลเช่าที่วัด เทศบาลต้องจ่ายค่าเช่าให้แก่วัด ต่อมาปรากฏว่าเทศบาลลืมจ่ายทำให้ถูกขับไล่ออกจากที่ดิน คณะเทศมนตรีในฐานะตัวบุคคลต้องรับผิดต่อเทศบาล คือ หน่วยงานของรัฐ เรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ได้เพราะเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานก็มีคำสั่งไปว่าให้เจ้าหน้าที่จ่าย ถ้าไม่จ่ายก็มีวิธีบังคับคดีได้ แต่ทางปฏิบัติถ้าหน่วยงานสั่งให้เจ้าหน้าที่จ่าย เจ้าหน้าที่ก็ฟ้องหน่วยงานว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง ขอให้ศาลเพิกถอน หน่วยงานตกเป็นจำเลยหรือเป็นผู้ถูกฟ้อง ปกติหน่วยงานไม่อยากถูกฟ้อง เขาอยากเป็นโจทก์มากกว่าหน่วยงานก็เลยไม่สั่งให้เจ้าหน้าที่จ่าย แต่เป็นโจทก์ฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่เป็นจำเลยขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่เป็นคนจ่าย

3.**ฟ้องที่ไหน** ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ฟ้องที่ศาลปกครอง ตอนนั้นยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง กฎหมายมีบทเฉพาะกาลว่าให้ไปร้องเรียนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แต่ถ้าจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วก็ให้ยุบเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โอนคดีทั้งหมดมาอยู่ที่ศาลปกครองและต่อไปก็ต้องไปฟ้องศาลปกครอง แสดงว่าคดีละเมิดทั้งหมดของเจ้าหน้าที่ไปศาลปกครองทั้งหมดตามกฎหมายฉบับนี้ แต่พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังกำหนดขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในเรื่องละเมิดไว้ในมาตรา 9 (3) ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นๆ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร อันนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง จะเห็นว่าอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจากกฎ คำสั่ง ฯลฯ ซึ่งไม่ครอบคลุมทั้งหมดของการละเมิด การละเมิดทั้งหมดที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองทำมีมากกว่านี้ กว้างกว่านี้ แต่ส่วนที่ไปศาลปกครองได้มีเฉพาะเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายจากกฎคำสั่งอื่นๆ หรือการละเลยต่อหน้าที่ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่าคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดไปศาลปกครอง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 อำนาจของศาลปกครองมีอยู่ส่วนหนึ่งเท่านั้น เมื่อกฎหมายขัดแย้งกันต้องใช้กฎหมายใหม่เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่นๆ หรือการละเลยขอให้ศึกษาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3.4 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2482

ข้าราชการสังกัดกรมราชทัณฑ์จัดเป็นข้าราชการพลเรือนกลุ่มเดียวของข้าราชการทั้งหมด ที่มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับระเบียบวินัยของข้าราชการถึง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 และบังคับใช้เฉพาะข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ ทัณฑนิคม นิคมฝึกอาชีพ หรือทัณฑสถานอื่น ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยแยกออกเป็น 3 ส่วนคือ

1) วินัยต่อตนเอง ได้แก่ ไม่ปิดบังความผิดของเจ้าพนักงานหรือผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม ไม่เสพสุราหรือยาเสพติดในที่ทำการในเวลาปฏิบัติหน้าที่หรือในเวลาใกล้ชิดก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ไม่แสดงกิริยาวาจาหยาบคายต่อผู้อยู่ในบังคับบัญชาและผู้อยู่ในความควบคุมรักษาระเบียบการเคารพระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อยโดยเคร่งครัด แต่งเครื่องแบบโดยเคร่งครัด

2) วินัยต่อผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกอบรม ได้แก่ ไม่รับทรัพย์สินจากญาติมิตรของผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม เว้นแต่มีกฎ ข้อบังคับกำหนดไว้ ไม่เป็นสื่อติดต่อโดยทางตรงหรือทางอ้อมระหว่างผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรมกับญาติมิตรของบุคคลดังกล่าว ไม่รับหรือสัญญาว่าจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างใดๆ จากผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรมหรือญาติมิตรของบุคคลเหล่านี้ ไม่กล่าวเท็จ ยั่วเย้า หรือทะเลาะวิวาทกับผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรม แสดงความเมตตากรุณาแก่ผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักกันหรือเด็กในสถานฝึกและอบรมโดยชอบด้วยกฎหมาย ต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุคคลเหล่านั้น

3) วินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในความควบคุม โดยมีหน้าที่ตักเตือน แนะนำ และสั่งสอนผู้อยู่ในบังคับบัญชารวมถึงผู้อยู่ในความควบคุมให้มีความประพฤติดีและปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

นอกจากนั้น ข้าราชการราชทัณฑ์ยังต้องยึดกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางด้านการศึกษา สาธารณะสุข และการปกครอง ทั้งนี้ การนำพระราชบัญญัตินี้มาใช้กับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนถือเป็นเรื่องที่เหมาะสม และควรมีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่และความรับผิดให้สอดคล้องกับการร่างกฎหมายใหม่สำหรับเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานที่จะมีขึ้น เพราะเมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เฉกเช่นเจ้าพนักงานรัฐ ก็ต้องมีความรับผิดตามไปด้วยเหมือนกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.3.3.5 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

เนื่องด้วยเรือนจำเอกชนยังมิได้เกิดขึ้น ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานเอกชนได้รับมอบหายอำนาจหน้าที่ หรือได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานรัฐตามกฎหมายไม่ว่ากรณีใดจากผู้มีอำนาจ จะมีความเป็นไปได้หรือไม่ กรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ท่านปราโมทย์ โชติมงคล[54] ได้กรุณาให้คำแนะนำ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไว้โดยกล่าวว่า อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการฯ ตามมาตรา 16 ประกอบ มาตรา 27[55] ตาม พ.ร.บ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ไม่ได้เปิดช่องไว้ให้ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเอกชนได้ แต่ถ้ามีการร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนและมีกฎหมายออกมารับรอง หรือการแก้กฎหมาย หรือรัฐมนตรีกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่งตั้ง มอบหมาย ให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายรวมถึงการใช้กำลังและอาวุธอย่างชัดเจน ที่สำคัญคือ แก้ที่คำในตัวบทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจการฯ ตามมาตรา 16 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ในกรณี ดังนี้

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

และผู้ตรวจการฯ ยังมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา รวมถึงมาตรา 27 ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจดังนี้

---

[54] ปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

[55] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 27

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตามข้อ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

4) ตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

กฎหมายทั้งสองมาตราที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาประกอบกัน ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะมีความรับผิดตามบทบัญญัติกฎหมายนี้ โดยผู้ตรวจการฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ แม้ว่าเรือนจำเอกชนจะไม่ใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม ท่านผู้ตรวจการฯ ให้ข้อเสนอแนะอีกว่า การที่จะเข้าไปตรวจสอบและเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นไม่ใช่เรื่องยาก แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิด รวมถึงการตรวจสอบ ต้องมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ครอบคลุม ชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล

3.3.3.6 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามความเห็นของท่านผู้อำนวยการ สรรเสริญ พลเจียก[56] แห่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. ท่านกล่าวว่า ตามมาตรา 4 ของ

---

[56] สรรเสริญ พลเจียก ผู้อำนวยการแห่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบกับ มาตรา 3 พ.ร.บ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 1 กฎหมายปกครอง ได้บัญญัติความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ค่อนข้างชัดเจนและสอดคล้องกันแล้ว หมายความว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ" ดังนั้น เรือนจำเอกชนจึงไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากติดปัญหาในการแก้กฎหมายพระราชบัญญัติ และกฎระเบียบอีกมากมาย แต่เรือนจำเอกชนเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ เพราะมีการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า การทำบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้น เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน ก็คือบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย โดยเรือนจำเอกชนก็ควรจะมีร่างกฎหมายในการให้อำนาจ การบริหารงานบุคคล การจัดสรรเงินงบประมาณจากภาครัฐ ให้ถูกต้องและชัดเจน เรือนจำเอกชนและเจ้าพนักงานเอกชนจะมีความรับผิดตาม พ.ร.บ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นการกำหนดความผิดทางอาญาเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต

3.3.3.7 ความรับผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการกำหนดความรับผิดทางอาญาเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำกับเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานโดยโอน แปรสภาพ หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการปกปิด อำพรางที่มาของเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ในส่วนของกฎหมายฉบับนี้นั้น ไม่มีปัญหาในการอ้างถึงความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน เนื่องจากตัวกฎหมายนั้นเปิดกว้างให้ใช้บังคับได้กับทุกๆคน แต่ปัญหาคือ การที่จะตีความในความหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือไม่ เพราะในความผิดมูลฐานที่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น และมาตรา 10,11 และ 12 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต้องรับโทษหนักขึ้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วถึงการที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานเอกชนมีความจำเป็นต้องมีสถานะและมีความรับผิดในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เนื่องจากเมื่อมีการแต่งตั้งและมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในเรือนจำเอกเช่นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์แล้ว ก็ต้องมีความรับผิดควบคู่กันไป ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนตามกฎหมายฟอกเงินจะต้องมีความรับผิดทางอาญาทั้งในความผิดมูลฐานที่ 5 และ การรับโทษบทหนัก ตามกฎหมายฟอกเงินฉบับนี้

ทั้งนี้ คำว่า "เจ้าพนักงาน" ไม่มีบทนิยามไว้ในประมวลกฎหมายอาญาว่า หมายถึงบุคคลใดบ้าง ฉะนั้นจึงต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายหรือพระราชบัญญัตินั้น ที่ระบุให้บุคคลใดเป็นเจ้าพนักงาน ตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา และจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้วินิจฉัยสรุปไว้ เจ้าพนักงานในเรือนจำเอกชนที่จะเกิดขึ้นมีความหมายดังนี้

1) หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ตอบแทนเพื่อการนั้นหรือไม่ ทั้งนี้คือ จะเป็นเจ้าพนักงานได้ต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

1.1) ได้มีการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้งได้ จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติบางฉบับ กำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา

1.2) ได้มีการแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ

เมื่อตีความตามบทบัญญัติกฎหมายนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น จึงกำหนดให้นำมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และความผิดต่อเจ้าพนักงานตามมาตรา 136-มาตรา 146

3.3.3.8 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

องค์การสหประชาชาติได้จัดทำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่สำคัญ ได้แก่

1) การบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ต้องขังเพื่อระบุตัวผู้ต้องขัง ความผิดและอำนาจที่จับกุม คุมขัง วันเวลาที่รับตัวและปลดปล่อย การรับตัวผู้ต้องขังต้องมีคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) การจัดให้ผู้ต้องโทษทำงานจะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการทรมานให้หลาบจำ จำนวนชั่วโมงการทำงานควรกำหนดอย่างเหมาะสมโดยพิจารณาให้ใกล้เคียงกับงานอิสระภายนอก และมีวันหยุดสัปดาห์ละ 1 วัน

3) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เช่น การย้ายผู้ต้องขังเข้า-ออกเรือนจำ พึงระมัดระวังให้ประชาชนเห็นน้อยที่สุด การลำเลียงผู้ต้องขังต้องกระทำโดยลักษณะที่ไม่เป็นการทรมานร่างกาย การแยกขังผู้ที่มีประวัติอาชญากรรมหรือชั่วร้ายออกจากผู้ต้องขังอื่นทั่วไป

4) การปล่อยและการพักการลงโทษ เช่น การเตรียมความพร้อมให้ผู้ต้องขังก่อนปลดปล่อย และควรส่งเสริมให้มีมาตรการพักการลงโทษให้มากขึ้นเท่าที่จะกระทำได้

5) การลงโทษทางวินัย เช่น การลงโทษต่อร่างกายด้วยวิธีเฆี่ยน ขังห้องมืด การลงทัณฑ์ที่เหี้ยมโหดทารุณไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้าแก่ผู้ต้องขังที่กระทำผิดวินัยจะกระทำมิได้ การลงโทษที่เป็นอันตรายต่อร่างกายหรือจิตใจ หรือการลดอาหารไม่ควรกระทำ ห้ามมิให้มอบหมายให้ผู้ต้องขังทำงานในหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ และงานที่เกี่ยวกับการรักษาวินัยของผู้ต้องขังด้วยกัน

6) การร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง เช่น ผู้ต้องขังควรได้รับคู่มือว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้นั้น การปฏิบัติตามระเบียบวินัย วิธีการยื่นคำขอการร้องทุกข์ และเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ที่พึงได้รับ

7) เครื่องนุ่งห่มหลับนอน เช่น หากไม่ยอมให้ผู้ต้องขังใช้เสื้อผ้าของตนเอง เรือนจำควรจัดหาให้ตามความเหมาะสมต่อสภาพดินฟ้าอากาศและเพียงพอต่อผู้ต้องขัง เสื้อผ้าทุกชิ้นต้องสะอาดเพื่อรักษาไว้ซึ่งอนามัย

8) สถานที่หลับนอน ผู้ต้องขังแต่ละคนควรมีเตียงนอนแยกเป็นเอกเทศ และมีเรื่องหลับนอนที่สะอาดและเพียงพอ จัดไว้อย่างเป็นระเบียบตามสภาพความเป็นอยู่ของประเทศนั้นๆ

9) อาหาร ผู้ต้องขังทุกคนต้องได้รับประทานอาหาร อันเป็นประโยชน์เพียงพอเพื่อจะเสริมสร้างความแข็งแรงของร่างกาย การจัดปรุงอาหารต้องสะอาดและจัดเลี้ยงอย่างเป็นระเบียบ ต้องมีการจัดหาน้ำไว้ให้พอดื่มได้ทุกมื้อ

3.3.3.9 จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายให้เป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ คือ

1) ในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะต้องให้ความเคารพและให้การคุ้มครองเกียรติภูมิของมนุษย์ ส่งเสริมและดำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย จะต้องให้ความมั่นใจได้ว่ามีการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของบุคคลที่อยู่ในการคุมขังของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีจำเป็นจะต้องให้การดูแลรักษาทางการแพทย์โดยทันที

3.4 กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงาน ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการบริหารงานของเอกชนจะต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าของรัฐ วิธีการที่ดำเนินการ คือ การออกข้อกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน (operational specifications)[57] ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังไว้ทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่รับตัวจนถึงปล่อยตัวและครอบคลุมรวมถึงด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การรักษาพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดทั้งทางอาญาและทางอื่นๆ โดยฝ่ายเอกชนจะใช้กำหนดข้อนี้เป็นคู่มือปฏิบัติงานและฝ่ายรัฐใช้เป็นคู่มือในการตรวจสอบ การตรวจสอบการดำเนินการจะมีคณะกรรมการตรวจเรือนจำเป็นผู้ทำหน้าที่ และยังมีผู้ตรวจการในระดับต่างๆ ที่แต่งตั้งขึ้น เข้าตรวจเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นอีกด้วย

3.4.1 กฎเกณฑ์และการตรวจสอบการใช้อำนาจ

การที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำ[58] ได้นั้น ผลงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนไม่สม่ำเสมอ มีทั้งที่ทำได้ดีและมีทั้งที่มีปัญหา ในแต่ละแห่งมีทั้งที่ทำได้ดีกว่าเรือนจำรัฐในบางเรื่องและแย่กว่าในบางเรื่อง บทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลและกำหนดกฎเกณฑ์ตั้งแต่ต้นอย่างถี่ถ้วน และการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอจึงมีความสำคัญยิ่ง การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานถือได้ว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดเพื่อให้มีความมั่นใจว่าการบริหารงานของเอกชนจะต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าของรัฐ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเอกชนที่เข้ามาดำเนินการเรือนจำทำได้ตามจุดประสงค์ตามนโยบายของรัฐ และอย่างมีความรับผิดชอบ รัฐต้องจัดให้มี

1. มาตรฐานในเรื่องต่างๆ รอบด้านที่เกี่ยวกับกิจการเรือนจำ หรือมาตรฐานในการดำเนินงาน (operational specifications) ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติต่อ

---

[57] Gary W. Bowmna, Simon Hawkin and Paul Seidenstat, Privatizing Correctional Institutions, London: Transaction Press, 1993, p.7.

[58] Sean O' Toole, Human Resources analysis of Australian corrections Industry in corrections Criminology

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ต้องขังไว้ทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่รับตัวจนถึงปล่อยตัวและครอบคลุมถึงด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การรักษาพยาบาล ฯลฯ

2. การติดตามตรวจสอบการบริหารงานทั้งหมด รวมถึงผู้ปฏิบัติงาน โดยกำหนดรายละเอียดด้านเจ้าหน้าที่และการบริหารงานด้านอื่นๆ โดยฝ่ายเอกชนจะใช้ข้อกำหนดนี้เป็นคู่มือปฏิบัติงานและฝ่ายรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ การตรวจสอบการดำเนินการจะมีคณะกรรมการตรวจเรือนจำเป็นผู้ทำหน้าที่ และยังมีผู้ตรวจการในระดับต่างๆ เข้าตรวจเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นอีกด้วย
3. สัญญาที่ละเอียด เจาะจง เน้นผลงาน (Performance-based contract)
4. การประเมินผลงานภาพรวม และการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน

การติดตามตรวจสอบเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเอกชน [59]เป็นมาตรการสำคัญที่รัฐต้องจัดทำเพื่อให้แน่ใจว่าเอกชนและผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ มาตรฐาน การตรวจสอบที่เกี่ยวข้องและตามข้อกำหนดในสัญญา (Compliance) โดยกำหนดกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการเรือนจำเอกชน คือ แต่งตั้งผู้ตรวจการของเรือนจำเอกชนเพื่อรับผิดชอบติดตามตรวจสอบเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชน รวมถึงในทุกๆสัญญาจะมีข้อกำหนดเรื่องการตรวจสอบเสมอ ทั้งหมดนี้ถือเป็นงานของรัฐที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เข้มงวด และต้องเน้นการปฏิบัติโดยรัฐต้องมีมาตรการรองรับที่จะจัดการปัญหาที่พบในการติดตามตรวจสอบ

(1) ภารกิจในการติดตามตรวจสอบ

โดยหลักการ ภารกิจการคุมขังในเรือนจำยังคงเป็นความรับผิดชอบของรัฐและเจ้าพนักงานรัฐเสมอแม้ว่าจะแบ่งให้เอกชนดำเนินการ (Delegation)[60] ในรูปแบบหรือระดับใดก็ตาม การตรวจสอบจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ตามกฎหมาย (ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเพิ่มเติม รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย) มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ การรายงานผลการติดตาม ความอิสระของผู้ตรวจสอบ ฯลฯ แต่การกำหนดกฎหมายอย่างเดียวไม่พอเพียง ปัญหามักจะอยู่ที่การปฏิบัติการ (ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดบทต่อไป)

---

[59] Don A Josi and Dale K Sechrest , Professionalising the correctional officer: The US Perpective in corrections Criminology

[60] Harding Richard ." Private prison in Australian : The Second Phrase " Australian Institute of Criminology Trends & Issues in Crimes and Criminal Justice April 1998 No. 84 ,1998

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) การติดตามตรวจสอบ

ก. การติดตามตรวจสอบภายใน (Routine Monitoring) โดยปกติต้องมีอย่างน้อย 3-4 ระดับเช่น

- การตรวจการปฏิบัติงานประจำในรอบเวลาที่กำหนดเช่น ทุกเดือน/ 1 ครั้งต่อสัปดาห์
- การมีผู้ตรวจของรัฐอยู่ประจำที่เรือนจำ (on-site monitor)
- การตรวจสอบเอกสารแบบถี่ถ้วนประจำปี และทุก 3 ปี

ข. การตรวจสอบจากภายนอก[61] นอกจากมีผู้ตรวจสอบประจำเรือนจำที่มีการแต่งตั้งตามกฎหมายแล้ว เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนยังได้รับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระภายนอกหน่วยงานราชทัณฑ์เป็นประจำ เช่น ผู้ตรวจสอบการเงินของรัฐ ผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นต้น และการตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีมีเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น ในระดับต่างๆ ภายในและจากภายนอก

3.4.2 ศาล หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในงานราชทัณฑ์ เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของความสำเร็จในการปฏิบัติงาน นอกเหนือจากพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนที่จะมีการยกร่าง โดยนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎ ระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาบังคับใช้แก่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนโดยอนุโลม นอกเหนือจากที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นประการอื่นอย่างชัดแจ้ง ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่ต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบถือว่าติดตามไปกับกฎหมายที่ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้นได้

3.4.2.1 ศาลสถิตยุติธรรม

ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีอำนาจในการลงโทษบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายที่มีผลต่อสิทธิเสรีภาพหรือต่อชีวิต มีพื้นฐานมาจากกฎหมายอาญาและวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดทางอาญา โดยมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการลงโทษบุคคล และถ้าเจ้าพนักงานเรือนจำละเลยหรือละเมิดก็ต้องมีความรับผิดตามนั้น ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ใช้อำนาจ

---

[61] Correction Victoria . Corrections Victoria : Strategic plan 2003-2006 . Victoria : Correction Victoria, 2003. [brochure]

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการพิจารณาพิพากษาคดี เช่นเดียวกับในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด ลักษณะสอง หมวดสอง มาตรา 147-166 เรื่อง "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ" และภาคความผิด ลักษณะสาม หมวดสอง มาตรา 200-205 "ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" โดยมีมาตราที่สำคัญคือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ความผิดฐาน "เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต"

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติมาตรานี้ หมายถึง หน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่นั้นๆ เท่านั้น ถ้าไม่เกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้นั้นโดยตรงแล้ว ย่อมไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้

ศาลยุติธรรมยังมีอำนาจในการเข้ามาพิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขัง ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ให้อธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และให้มีอำนาจ ออกระเบียบ ข้อบังคับ และวินัยเกี่ยวกับการกักขัง ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 5) ในเรื่องต่อไปนี้

- การรับและการปล่อยตัว
- การเยี่ยมและการติดต่อ
- ประโยชน์ เงินทดแทนและรางวัล
- การทำงาน การศึกษาและการอบรม
- การอนามัยและการสุขาภิบาล
- วิธีการกักขัง
- การปกครอง
- ทรัพย์สินของผู้ต้องกักขัง
- ชนิดอาวุธประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่
- อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

ในมาตรา 6 และ 7 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อาวุธไว้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อาวุธนอกจากอาวุธปืนแก่ผู้ต้องกักขังได้เท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์กรณีตามมาตรา 6 และพนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อาวุธปืนได้เท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์กรณีตามมาตรา 7 แต่ทั้งนี้ถ้ามีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือตนอยู่ในที่นั้นด้วยและอยู่ในวิสัยที่จะรับคำสั่งได้ จะใช้อาวุธปืนได้ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแล้วเท่านั้น รวมถึงในประเด็นด้านสุขภาพและการกักขังตามมาตรา 8 และ 9 และมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ กรณีที่มีผู้ใดเข้าไปใน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถานที่กักขังโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือส่งมอบเงินตราแก่ผู้กักขังโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือนำเข้ามาในสถานที่กักขังซึ่งสิ่งของต้องห้ามตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพียงแต่พระราชฉบับนี้ได้เพิ่มเติมเรื่องการคัดนิสัย การฝึกอาชีพและวินัยเข้ามา นอกจากนั้นยังมีการบัญญัติถึงการพักการกักกัน ผู้ถูกกักกันผู้ใดได้รับการกักกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของกำหนดการกักกันตามหมายศาล ถ้าแสดงให้เห็นว่ามีความประพฤติดี มีความอุตสาหะ มีความก้าวหน้าในการศึกษา และทำการงานเกิดผลดีหรือทำความชอบแก่ราชการเป็นพิเศษ ผู้ถูกกักกันผู้นั้นอาจได้รับการพักการกักกันตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) จะต้องมีความรับผิดในบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวมานี้ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยบทบัญญัติเหล่านี้เกี่ยวกับการกระทำความผิดในสถานะของการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่จะมีความผิดในกฎหมายใดมาตราใดนั้น จะต้องดูว่าเข้าองค์ประกอบความผิดเรื่องอะไร และศาลยุติธรรมในฐานะผู้ตรวจสอบของฝ่ายตุลาการ จะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาเอง เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2.1 (สถานะของผู้ปฏิบัติเรือนจำภาคเอกชน) จึงต้องมีความรับผิดหากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ละเลยเพิกเฉยตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น

ในคดีแพ่ง การกระทำของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนและเรือนจำเอกชนในฐานะฝ่ายปกครองเป็นนิติกรรมกับนิติเหตุ สำหรับนิติเหตุมีเรื่องละเมิด ความผิดละเมิดตามหลักการทางสารบัญญัติคือ มาตรา 420 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งก็ไม่ได้มีอะไรแตกต่างกันกับความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่ความรับผิดทางละเมิดของจ้าหน้าที่ในทางวิธีสบัญญัติทางปกครองนั้นเมื่อมีคดีพิพาทต้องไปสู่ศาลปกครอง[62]

---

[62] ดร. จิรนิติ หะวานนท์. กฎหมายปกครอง .คำบรรยายครั้งที่ 7 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตย สภา .2547 หน้า 213

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4.2.2 ศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 3[63] เรียนจำเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครอง อธิบายคือ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง แท้ที่จริงคือ องค์กรเอกชนไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด บางแห่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองคือใช้อำนาจรัฐออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ส่วนการดำเนินกิจการทางปกครองคือ การจัดทำกิจกรรมต่างๆ ตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า การทำบริการสาธารณะ บริษัทการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยจำกัดมหาชน

รัฐธรรมนูญมาตรา 276[64] ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ให้คำนิยามคดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองเป็นคดีระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎหรือคำสั่งหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ"[65] เป็นคำที่แยกต่างหากจากคำว่าหน่วยงานทางปกครอง คือ บุคคลหรือคณะบุคคล คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นายกรัฐมนตรี ส่วนคณะบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการหรือสภา ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐหมายความว่า 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจ

---

[63] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 13. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้าที่ 140

[64] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 13. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้าที่ 139

[65] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 13. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้าที่ 44

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรืออยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากที่อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น เรือนจำเอกชนที่จะมีการดำเนินการขึ้นนั้น คู่สัญญาฝ่ายรัฐและหน่วยงานทางปกครอง คือ รัฐฝ่ายหนึ่ง และเรือนจำเอกชนที่เข้ามาดำเนินการฝ่ายหนึ่ง ส่วนวัตถุประสงค์ของสัญญานั้นก็เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน) ที่เสมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สาธารณะ มี 2 ด้านคือ

1) เป็นความรับผิดชอบทางกฎหมายปกครองซึ่งไปสู่ศาลปกครอง

2) มีความรับผิดชอบในทางอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ซึ่งเจตนาในทางอาญามีความพิเศษมากกว่าเจตนาในทางปกครองคือต้องมุ่งให้เกิดความเสียหายหรือประโยชน์แก่บุคคลใดด้วย จึงแยกคดีอาญาออกจากคดีปกครองโดยเด็ดขาด

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง[66] แยกออกเป็นสี่ประเด็น

1) คดีปกครองมีลักษณะอย่างไร

2) คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองมีกี่ประเภทอะไรบ้าง

3) คดีปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

4) ปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าคดีปกครองที่มีประเด็นเบื้องต้นที่ศาลจำต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น เช่น ศาลยุติธรรม คดีปกครองคดีนี้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใด

---

[66] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 14 .สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้าที่ 235

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ แยกอธิบายดังนี้[87]

(1) เมื่อตีความตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ว่า ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรือนจำเอกชนก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือที่เรียกว่าหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ และคดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างเรือนจำเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเรือนจำเอกชนด้วยกันหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนด้วยกัน

(2) คดีพิพาทที่มีมูลหรือเกิดขึ้นจากการกระทำของเรือนจำเอกชนหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนสามประเภทดังต่อไปนี้

(2.1) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง กระทำการในรูปของการออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นก็ได้ หรือกระทำการอื่นนอกเหนือจากการออกกฎหรือออกคำสั่ง แล้วการกระทำที่เป็นผลิตผลของการใช้อำนาจทางปกครองนั้นก่อให้เกิดข้อพิพาทขึ้น

(2.2) การที่เรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

(2.3) สัญญาทางปกครอง อธิบายได้ 3 ประเภทดังนี้

- การที่เรือนจำเอกชนหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนใช้อำนาจทางปกครองออกกฎ ออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่นนอกเหนือจากการออกกฎและออกคำสั่ง อำนาจทางปกครองต้องเป็นอำนาจรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจทางบริหารของรัฐ
- การที่เรือนจำเอกชนหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัตินั้นล่าช้าเกินสมควร เป็นด้านที่ตรงกันข้ามกับการใช้อำนาจทางปกครอง
- สัญญาทางปกครองอาจจะไม่ใช่การกระทำของเรือนจำเอกชนหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยแท้ เพราะต้องมีคู่สัญญา อาจจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานทางปกครองแห่งอื่นก็ได้ จึงอาจมีการกระทำของเอกชนมาปนอยู่ด้วย คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คือ

---

[87] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 13 .สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้า 235

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ตามสัญญาทางปกครองและขอให้ศาลชี้ขาดว่าฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีสิทธิเพียงใดตามสัญญา ฝ่ายไหนเป็นฝ่ายมีหน้าที่เพียงใดตามสัญญา

เรือนจำเอกชน เป็นสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาให้ทำบริการสาธารณะ [68]เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองแห่งหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจ้างบุคคลอื่นมาจัดทำบริการสาธารณะแทนตนหรือร่วมกับบุคคลอื่นมาทำบริการสาธารณะแทนที่หน่วยงานทางปกครองหรือร่วมกับหน่วยงานทางปกครองแบบเดียวกับสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะทุกประการ แต่บุคคลอื่นได้รับค่าตอบแทนจากค่าจ้างที่หน่วยงานทางปกครองจ้างให้ทำ ไม่ได้ค่าตอบแทนมาจากค่าบริการที่เรียกเก็บมาจากประชาชน

จึงสรุปได้ว่า เมื่อเกิดเป็นคดีพิพาทระหว่างเรือนจำเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเรือนจำเอกชนด้วยกันหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนด้วยกันตามมาตรา 9 พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ เนื่องจากเรือนจำเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครอง และผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนก็มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามการตีความตามมาตรา 3 พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน อีกทั้งเรือนจำเอกชนนั้นเป็นสัญญาทางปกครองประเภทสัญญาให้ทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง ดังนั้นเรือนจำเอกชนในฐานะหน่วยงานทางปกครอง และผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในฐานะเจ้าหน้าที่ เมื่อเกิดคดีพิพาทระหว่างเรือนจำเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเรือนจำเอกชนด้วยกันหรือผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนด้วยกัน ถือเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้

3.4.2.3 **กรมราชทัณฑ์และคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน**

การบริหารและจัดการเรือนจำเอกชน จะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์และเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งในมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการตั้งคณะกรรมการเรือนจำ โดยจุดประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ

---

[68] ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ .กฎหมายปกครอง. คำบรรยายครั้งที่ 13 .สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547 หน้าที่ 240

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรือนจำ ก็เพื่อให้มีการตรวจตราการดำเนินกิจการของเรือนจำ ให้ต้องด้วยหลักการและเหตุผลทางทัณฑวิทยา รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การใช้แรงงานหรือการฝึกอบรมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และจุดมุ่งหมายของการราชทัณฑ์

คณะกรรมการเรือนจำนี้ถ้าดูตามตัวบทจะเห็นว่ามาจากข้าราชการต่างสังกัด ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบและต่างกัน ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีทัศนะที่แตกต่าง หรือมีข้อคิดเห็น วิธีการควบคุมงานหรือการแก้ปัญหาที่ไม่เหมือนกันตามประสบการณ์และอำนาจหน้าที่ของตน เมื่อมารวมกันเป็นคณะกรรมการเรือนจำแล้ว จะสามารถควบคุมกิจการราชทัณฑ์และเจ้าหน้าที่ ตลอดจนให้คำแนะนำได้หลายแง่มุมอันจะเป็นประโยชน์ต่อกิจการราชทัณฑ์ในส่วนรวม ขณะเดียวกันก็จะสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปในกิจการราชทัณฑ์ได้ดีขึ้น เป็นการให้สังคมมีส่วนเข้าตรวจตราและเข้าร่วมกิจการราชทัณฑ์ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเข้าใจอันดี ทำให้งานราชทัณฑ์มีความคล่องตัวขึ้น

ในทางตรงกันข้ามคณะกรรมการเรือนจำก็จะเป็นผู้ตรวจสอบ ระวังมิให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์มีการปฏิบัติไปในทางที่จะก่อความเสื่อมเสียแก่การราชทัณฑ์ เช่น การปฏิบัติการที่ทารุณโหดร้าย หรือการข่อราษฎร์บังหลวง การแสวงหาประโยชน์ต่างๆ จากผู้ต้องโทษ การค้ายาเสพติด การไม่ดำเนินงานตาม กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งนอกจากจะมีผลร้ายต่อเรือนจำและงานราชทัณฑ์แล้ว ยังมีผลกระทบต่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศชาติอีกด้วย เพราะเรือนจำเป็นโลกปิด โอกาสที่จะแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ มีได้มากและแนวโน้มของสังคมภายนอกก็มีทัศนคติที่ไม่ดีต่องานเรือนจำอยู่แล้ว หากมีข่าวในทางไม่ดี โอกาสที่สังคมจะเชื่อมีมาก ดังนั้นการตั้งกรรมการเรือนจำควรจะมีตัวแทนขององค์กรการกุศล หรือองค์กรทางสังคมสงเคราะห์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เป็นการให้โอกาสสังคมภายนอกได้เข้าเกี่ยวข้องโดยตรง น่าจะมีผลดีมากกว่าผลเสีย ซึ่งแนวคิดในการตั้งคณะกรรมการเรือนจำนี้มีความสอดคล้องกับการที่รัฐให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำโดยอาจจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเรือนจำเอกชนให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์เมื่อเรือนจำเกิดขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เปิดช่องให้ การติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำของเอกชนน่าจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไข สัญญาและนโยบายที่กำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการองค์ประกอบคณะกรรมการประกอบด้วย

- ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชญาวิทยา จำนวน 3 คน

- ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงาน คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การกำกับดูแลการบริหารงานเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาและเงื่อนไขที่กำหนด คณะกรรมการฯ สามารถตั้งอนุกรรมการชุดต่างๆ เพื่อช่วยในการกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนในด้านต่างๆ ตามที่เห็นสมควรได้ ในส่วนของการแต่งตั้งระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงยุติธรรม

นอกจากคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชนแล้ว ยังควรจัดให้มีผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นกรมราชทัณฑ์จึงควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของเรือนจำ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบระยะแรกน่าจะได้แก่ ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ที่อธิบดีมอบหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนโดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (6 เดือนแรก) การตรวจเรือนจำเอกชนควรมีการตรวจทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้นจาก 6 เดือนแล้ว การตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง อย่างไรก็ดี การกำกับดูแล และการตรวจสอบเรือนจำเอกชนยังจะต้องมีการดำเนินการในส่วนที่เหมือนกับเรือนจำราชการในปัจจุบัน เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในการตรวจสอบระหว่างเรือนจำของรัฐและเรือนจำเอกชน และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานเรือนจำเอกชนต้องอนุญาตให้องค์กรอิสระต่างๆ เข้าตรวจสอบตามที่ร้องขอได้เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐอาทิเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาราชทัณฑ์ ฯลฯ เป็นต้น

3.4.2.4 สำนักงานข้าราชการพลเรือน

แม้ว่าจะมีแนวทางในการให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อธิบายคือ จะมีการยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยจัดทำพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้น และมีกฎหมายรองรับให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนระงับเหตุโดยใช้กำลังและการใช้อาวุธในเรือนจำได้ รวมทั้งกฎหมายด้านการอภัยโทษ ความรับผิดชอบของผู้คุมเอกชนหากมีกรณีผิดพลาด เช่น นักโทษหนี แต่ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานเอกชนก็คือ เจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐตามกฎหมาย และยังมีความรับผิดในทุกๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนควรจะถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย โดยคำว่า "เจ้าพนักงาน" มีความหมายคือ "บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้นั้น" ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจึงมีฐานะ อำนาจหน้าที่และความรับผิดเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายทุกประการ

ในกรณีการเข้ามาตรวจสอบทางวินัยของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่าให้ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาโดยรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เท่านั้น มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจึงไม่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535[69] โดยมีคำพิพากษาฎีกาที่ 5487/2547 และคำพิพากษาฎีกาที่ 3025/2538

3.4.2.5 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

จากข้อเสนอแนะของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ท่านปราโมทย์ โชติมงคล[70] ที่กล่าวว่า อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการฯ ตามมาตรา 16 ประกอบ มาตรา 27 ตาม พ.ร.บ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ไม่ได้เปิดช่องไว้ให้ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเอกชนได้ แต่ถ้ามีการร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนและมีกฎหมายออกมารับรอง หรือการแก้กฎหมาย หรือรัฐมนตรีกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่งตั้ง มอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายรวมถึงการใช้กำลังและอาวุธอย่างชัดเจน ที่สำคัญคือ แก้ที่คำในตัวบทของพระราชบัญญัติ

---

[69] คำพิพากษาฎีกาที่ 5487/2539 จำเลยที่สามมีน้ำยาแอมแฟตตามีนมาเก็บไว้เพื่อนำไปผลิตอีเฟดรีน ซึ่งเป็นวัตถุออกฤทธิ์ประเภทที่สอง ร่วมกับจำเลยที่หนึ่ง จึงเป็นตัวการในการผลิตอีเฟดรีน แต่เมื่อจำเลยที่สามเป็นสารวัตรกำนันมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ช่วย และรับใช้สอนกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44 มิได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จึงมิอาจเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา10 ได้ และคำพิพากษาฎีกาที่ 3025/2538 จำเลยที่สอง เป็นลูกจ้างประจำสังกัดศูนย์มาลาเรีย กองมาลาเรีย กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นส่วนราชการ จำเลยที่สองจึงมิใช่เพนักงานขององค์การและหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา100

[70] ปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจการฯ ตามมาตรา 16 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ในกรณี ดังนี้

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

และผู้ตรวจการฯ ยังมีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา รวมถึงมาตรา 27 ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจดังนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตามข้อ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

กฎหมายทั้งสองมาตราที่กล่าวมา เมื่อพิจารณาประกอบกัน ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะมีความรับผิดตามบทบัญญัติกฎหมายนี้ โดยผู้ตรวจการฯ มีอำนาจหน้าที่จะตรวจสอบ พิจารณาและ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สอบสวนหาข้อเท็จจริงได้ แม้ว่าเรือนจำเอกชนจะไม่ใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก็ตาม ท่านผู้ตรวจการฯ ให้ข้อเสนอแนะอีกว่า การที่จะเข้าไปตรวจสอบและเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้นไม่ใช่เรื่องยาก แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิด รวมถึงการตรวจสอบ ต้องมีการแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้ครอบคลุม ชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล

3.4.2.6 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกอบกับ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ไว้ชัดเจนว่า ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ฉะนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เต็มในการเข้ามาตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน โดยการตรวจสอบของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น มีขั้นตอนอธิบายพอสังเขป[77] ดังนี้

1) การตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่นั้นว่ากระทำการทุจริต กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต้องยื่นขณะผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่เกิน 2 ปี

2) ในกรณีที่ผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยตามข้อ 1 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินการตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 1 หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำความผิดตามข้อ 1 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 แห่งบทบัญญัติกฎหมายนี้ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อไต่สวนแล้วมิใช่กรณีนี้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

3) ในกรณีที่เรื่องที่กล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่ว่า

---

[77] สรรเสริญ พลเจียก ผู้อำนวยการแห่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- กรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่กล่าวหานั้นเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

- กรณีมีเหตุที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

4) เมื่อมีผู้เสียหายกล่าวหา มีผู้กล่าวโทษ หรือมีเหตุอันควรสงสัยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อพนักงานสอบสวนว่ากระทำการทุจริต กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือกรณีมีเหตุที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ ต้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด 4 ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

3.4.2.7 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงาน ป.ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกับทุกๆ[72] บุคคล 1) ที่โอน รับ โอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อ ซุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อนขณะหรือหลัง การกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ 2) การกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดมูลฐาน 5 คือ ความผิดต่อตำแหน่งราชการ[73] หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิด

---

[72] สีหนาท ประยูรรัตน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. สำนักพิมพ์นิติสนเทศ. 2542 บทที่ 7

[73] สีหนาท ประยูรรัตน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. สำนักพิมพ์นิติสนเทศ. 2542 บทที่ 7 หน้า 84 และ 117

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เป็นความผิดมูลฐานหนึ่งที่ใช้ในการเข้าไปตรวจสอบให้เกิดความรับผิดกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน รวมถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่กระทำความผิดมาตรา 10, ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมมาตรา 11 และ ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 12 ที่ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต้องรับโทษบทหนัก เป็นส่วนที่ต้องมีการตีความคำว่า "ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน"

ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะแต่งตั้งได้ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเรือนจำเอกชนก็ควรจะมีร่างกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดให้ถูกต้องและรอบคอบที่สุด (ผลงานวิจัยรายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนผู้มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาที่อธิบายไว้ในเรื่องความรับผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จึงมีความรับผิดตามบทบัญญัติกฎหมายนี้ และสำนักงาน ป.ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในความผิดมูลฐานและโทษบทหนัก

3.4.2.8 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 4 [74]

(2) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา 26[75]

(3) บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ตามมาตรา 28[76]

---

[74] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4

[75] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26

[76] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(4) บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตรา 31[77]

(5) ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลใดได้กระทำผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามมาตรา 33[78]

(6) บุคคลใดถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุกย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความเป็นการเฉพาะตัวและมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควรตามมาตรา 239 วรรค 2[79]

เรือนจำไม่ว่าจะเป็นเรือนจำของรัฐหรือเรือนจำเอกชน เป็นหน่วยงานมีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 4 และประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยมีผลตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2540 ยังผลให้ไทยจำเป็นจะต้องปฏิบัติตามสาสน์รับรองสิทธิระหว่างประเทศหลายฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขัง รวมถึงข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ที่องค์การสหประชาชาติได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นมาตรฐานเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนและเรือนจำเอกชนที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมาตรา 15 อนุสอง[80] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2540 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถปฏิบัติการอื่นใดได้ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติฉบับนี้หรือ

---

[77] รัฐธรรมนูญแห่งราชอณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31

[78] รัฐธรรมนูญแห่งราชอณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 33

[79] รัฐธรรมนูญแห่งราชอณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 239 วรรค 2

[80] พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 อนุ 2 บัญญัติว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 15 อนุ 10[81] และมาตรา 22[82] แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่า คณะกรรมการสามารถตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นทำได้ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

---

[81] พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2540 มาตรา 15 อนุ 10 บัญญัติว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

[82] พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2540 มาตรา 22 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรฐานการปฏิบัติงานและความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนต่างประเทศ

การดำเนินกิจการเรือนจำของเอกชนในประเทศเสรีนิยมตะวันตก ส่วนหนึ่งเป็นการตอบสนองปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างทวีคูณ เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่เอกชนสมควรเป็นผู้ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโดยรัฐมีบทบาทน้อยลง การดำเนินกิจการเรือนจำของเอกชนมีหลายระดับ ตั้งแต่การให้เอกชนมาให้บริการกิจการบางด้านในเรือนจำไปจนถึงการให้เอกชนออกแบบ สร้าง ลงทุนและดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ ปัจจุบันกิจการเรือนจำเอกชนไม่ว่าในรูปแบบใดจัดเป็นทางเลือกหนึ่งของรัฐในการบริหารจัดการกับภาระหน้าที่ที่หน่วยงานราชการต้องทำ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการเฉพาะของหน่วยงานในแต่ละพื้นที่การปกครองนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือระดับมลรัฐ

4.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

ในสหรัฐอเมริกา สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ การกักขัง การควบคุม และการใช้อำนาจที่กำหนดตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีการทำให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐนั้น มาตรฐานและการกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลในเรื่องสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ส่วนในประเทศออสเตรเลีย เรือนจำเอกชนมีฐานะเป็นเรือนจำแห่งหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวมอยู่ภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์ เช่นเดียวกับเรือนจำรัฐอื่นๆ ตามนโยบายรัฐที่กำหนด ดังนั้น สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจึงไม่แตกต่างจากเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน

4.1.1 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา การกักขังผู้ทำผิดหรือการดำเนินการเรือนจำโดยเอกชนเป็นเรื่องปกติธรรมดาในอดีตหลายศตวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการกักขังลงโทษและกิจการเรือนจำเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษ 1900 ก่อนหน้านั้นในประเทศอังกฤษได้มีการริเริ่มพัฒนาปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่สวัสดิการในสถานที่กักขังให้ดีขึ้น และเริ่มมีการแก้ไขฟื้นฟูนักโทษ ถึงกลางศตวรรษที่ 19 แนวคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการความยุติธรรมและ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกักขังเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง จนมีแนวคิดต่อไปว่าการกักขังเป็นหน้าที่โดยธรรมหรือหน้าที่หลักของรัฐ ปัจจุบันแม้ว่าการกักขังจัดเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ[1] ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน รัฐได้ทำสัญญาจ้างให้เอกชนให้บริการหลายๆ อย่างที่เกี่ยวข้องกับการกักขังมาโดยตลอด รวมไปถึงการจัดการสถานที่หรือการดำเนินงานด้วย ภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรการกุศลที่ดำเนินการแบบไม่แสวงหากำไร มีบทบาทที่โดเด่นมากในด้านการบริหารศูนย์ในชุมชน สถานที่สำหรับเยาวชนที่ทำผิดกฎหมาย เช่น บ้านพักเยาวชนในนครนิวยอร์กในปี ค.ศ. 1825 และปัจจุบันมีความก้าวหน้ามากกว่าหน่วยงานประเภทเดียวกันของรัฐเป็นอย่างมาก ปัจจุบันมีศูนย์ของเอกชนดังกล่าวนับได้หลายพันแห่งทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับระบบเรือนจำผู้ใหญ่ ภาคเอกชนได้เข้ามาให้บริการเฉพาะอย่างให้ในเรือนจำของรัฐมาเป็นเวลานาน เช่น ด้านอาหาร การบำรุงรักษาสถานที่ การศึกษา บริการสุขภาพ โปรแกรมอุตสาหกรรม และการให้การปรึกษา รวมไปถึงการดำเนินการศูนย์ดูแลผู้ต้องขังในชุมชน หรือบ้านกึ่งวิถีสำหรับนักโทษที่ใกล้จะพ้นโทษ เพื่อเรียนรู้การกลับไปอยู่ในชุมชน ซึ่งศูนย์ในชุมชนขนาดเล็กเหล่านี้เกิดขึ้นในราวช่วงปี ค.ศ. 1960 เนื่องจากกิจกรรมและบริการเหล่านี้ล้วนอยู่นอกเหนือจากกิจกรรมหลัก (Mainstream) ของเรือนจำหรือการกักขังนักโทษในเรือนจำ จึงไม่ทำให้มีประเด็นคำถามในแง่ของอำนาจหน้าที่แห่งรัฐในการจองจำผู้ทำความผิดและไม่เป็นประเด็นที่สนใจของสังคม

โดยสรุปในประเทศสหรัฐอเมริกา เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานกิจการเรือนจำจากงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกักขังผู้ต้องขังก่อน เช่น ให้บริการกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และเริ่มเข้าสู่งานที่มีความเสี่ยงน้อยและมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายน้อย เช่น สถานกักกัน ห้องขัง สถานฝากขัง แล้วจึงเริ่มเข้าสู่กิจการเรือนจำหลัก (Secured prison) คือ เรือนจำรัฐหรือเคาน์ตี้ที่มีความมั่นคงระดับต่างๆ หรือในที่นี้จะเรียกว่า เรือนจำมาตรฐาน

---

[1] กฎหมาย National Capital Revitalization and self-government Improvement Act of 1997 ทำให้สภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกากำหนดให้รัฐมนตรียุติธรรมต้องจัดให้มีการศึกษาเรื่องการแปรรูปเรือนจำและทัณฑสถานอย่างรอบด้าน รวมถึงศึกษารวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลเชิงราคา และความเป็นไปได้ระหว่างเรือนจำรัฐและเอกชนทุกระดับ การแก้ไขฟื้นฟูในทุกลักษณะ และเรือนจำทุกระดับความปลอดภัย โดยมอบหมายให้บริษัท Abt Associates, Inc. เป็นผู้ทำการศึกษา ผลงานคือ รายงาน Private Prison in the United States, An assessment of Current practice ตีพิมพ์ในปี 1998. โดย Douglas Mcdonald และคณะ (222 หน้า) ซึ่งใช้เป็นเอกสารอ้างอิงหลักในการทบทวนเอกสาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคเอกชนเริ่มมีบทบาทกับระบบการควบคุมักขังตัวในปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมา เมื่อกรมตรวจคนเข้าเมืองและการแปลงสัญชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐบาลกลาง) ได้จ้างบริษัทเอกชนให้กักคนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่คอยการเนรเทศและการพิจารณา สัญญาลักษณะดังกล่าวเป็นจุดกำเนิดของบริษัทเรือนจำเอกชนหลายแห่งของประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดี บทบาทของเอกชนในระดับสถานกักกันนี้ก็ยังไม่เป็นประเด็นที่สังคมสนใจนัก จนมาถึงช่วงปี ค.ศ. 1985-1986 มลรัฐและเคาน์ตี้หลายแห่งเริ่มว่าจ้างให้เอกชนบริหารจัดการเรือนจำมาตรฐาน (Secured prison) ที่เป็นเรือนจำระดับเคาน์ตี้ (บางเคาน์ตี้ของรัฐฟลอริด้า และรัฐนิวเม็กซิโก) หรือ เรือนจำระดับรัฐเคนตั๊กกี้ บทบาทใหม่ของเรือนจำเอกชนนี้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านขึ้นหลายแห่ง ทั้งฝ่ายประชาชนในชุมชนที่กลัวนักโทษแหกคุก จนถึงการเคลื่อนไหวต่อต้านทางการเมืองและกฎหมายจากหลายๆ ฝ่าย แม้กระทั่งในบางมลรัฐที่ยังไม่มีเรือนจำเอกชน มีกลุ่มต่อต้านเรียกร้องจนประสบผลสำเร็จให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกข้อห้ามชั่วคราว (Moratorium) ไม่ให้เอกชนดำเนินการเรือนจำมาตรฐาน (Secured prison) ในรัฐนั้น

การใต้เถียงทางกฎหมาย เรื่องความถูกต้อง ความเหมาะสมที่รัฐให้เอกชนดำเนินการเรือนจำมาตรฐาน (Secured prison) เช่น เรือนจำรัฐ เรือนจำเคาน์ตี้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง จนสภาคองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกาจัดให้มีการรับฟังข้อเท็จจริงและความเห็น (Hearing) ในปี ค.ศ. 1986 และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอีกมาก อย่างไรก็ดี การโต้แย้งและวาทกรรมทั้งหลายไม่อาจหยุดยั้งการให้เอกชนดำเนินการเรือนจำได้ เรือนจำเอกชนขยายตัวเพิ่มขึ้นทั่วประเทศจาก 44 เรือนจำ สำหรับนักโทษ 15,000 คนในปี ค.ศ. 1989 เป็น 142 เรือนจำ มีนักโทษถึง 64,086 คนในปี ค.ศ. 1997 กิจการเรือนจำเอกชนขยายตัวอย่างมากจนจัดเป็นอุตสาหกรรมชนิดหนึ่งในช่วงทศวรรษ 1980 แต่จำนวนบริษัทที่เกิดขึ้นมากมายหลายขนาดต่อมาก็ลดลงเหลือเพียงบริษัทขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง บริษัทเหล่านี้บางบริษัทยกระดับเป็นบริษัทมหาชนที่ซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์

รัฐแต่ละรัฐมีวัตถุประสงค์และเงื่อนไขที่ชัดเจนเวลานั้นๆ ว่าต้องการให้เอกชนสนองตอบความต้องการอะไร เช่น บทบาทกับระบบการควบคุมักขังตัว ความต้องการขยายความจุ แต่เนื่องจากไม่ต้องการหรือไม่อาจลงทุนเองได้ หรือต้องการโปรแกรมพิเศษ เช่น การบำบัดเหล้าหรือยาเสพติด เป็นต้น จึงให้เอกชนทำข้อเสนอซื้อขึ้นมาที่จะตอบสนองความต้องการนั้นๆ จากนั้นจึงจัดทำสัญญาขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ รูปแบบกิจการที่เอกชนเข้ามาจัดการจึงมีความหลากหลายไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐ รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ตั้งแต่ให้บริการเฉพาะด้านในเรือนจำรัฐไปจนถึงให้เอกชนสร้างและบริหารจัดการเรือนจำอย่างเต็มรูปโดยเป็นเจ้าของเรือน โดยมาตรฐานเรือนจำไม่แตกต่างระหว่างเรือนจำรัฐกับเรือนจำเอกชน ที่อยู่ในประเภทและระดับเดียวกัน การเปรียบเทียบการดำเนินการระหว่างเรือนจำรัฐกับเรือนจำเอกชนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและมีการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เผชิญหน้ามากในสหรัฐอเมริกา แต่การประเมินผลเปรียบเทียบอย่างมีระบบยังมีจำนวนน้อยมากทั้งๆ ที่มีเรือนจำเอกชนมากกว่าร้อยแห่งในปี ค.ศ. 1997 เท่าที่มีการศึกษามาไม่ได้แสดงหลักฐานพอเพียงที่ทำให้เชื่อว่าเรือนจำเอกชนดำเนินการได้ดีกว่าเรือนจำของรัฐ[2] นอกจากนั้น สหรัฐอเมริกายังเป็นต้นแบบรูปแบบสัญญาแบบ ออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุนและจัดการ (DCFM) อย่างเต็มรูปก่อนที่อื่น กิจการเรือนจำเอกชนในสหรัฐฯ ส่วนหนึ่งเอกชนเป็นเจ้าของเรือนจำหรือสถานที่ด้วย การดำเนินการเรือนจำเอกชนส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดในการศึกษาปี ค.ศ. 1997 พบว่าส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเรือนจำใหม่หรือสร้างใหม่ไม่ได้เป็นการนำเรือนจำที่รัฐมีอยู่เดิมมาให้เอกชนดำเนินการ

ปัจจุบันข้อโต้เถียงทางกฎหมายในประเด็นว่าการให้เอกชนดำเนินการเรือนจำแทนรัฐ ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นได้ตกไปแล้ว โดยทั่วไปในทางกฎหมาย การให้เอกชนดำเนินการกิจการของรัฐ (Privatization) ถูกมองเป็น "การมอบหมาย" (Delegation) ให้ผู้อื่นทำหน้าที่ "บริหาร" ในด้านการกักขังแทนรัฐ หรือที่เรียกว่า "state actor" การออกกฎหมายหรือยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดสถานภาพผู้ปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ[3] แต่ประเด็นที่ถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดในเรื่องกฎหมายคือหน้าที่ในการตั้งกฎและการไกล่เกลี่ยที่มอบหมายให้เอกชน (Delegate rulemaking and adjudication) ที่เป็นเรื่องการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง

4.1.2 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย

การศึกษาเรื่องเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ ในที่นี้วางขอบเขตการศึกษาที่เรือนจำผู้ใหญ่ที่มีสถานะเป็นเรือนจำความมั่นคง หรือที่เรียกว่า Secured prison โดยไม่รวมสถานกักกันของระดับรัฐบาลกลาง รายละเอียดจะครอบคลุมเรือนจำระดับรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลสถิติตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน และเนื่องจากกรมราชทัณฑ์มีความประสงค์ที่จะใช้ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนในสัดส่วนที่สูงเป็นกรณีศึกษา รายละเอียดในการศึกษาส่วนนี้จึงเน้นที่ประเทศออสเตรเลียเป็นหลัก โดยในระดับรัฐ รัฐวิกตอเรียมีสัดส่วนนักโทษในเรือนจำเอกชนมากที่สุดถึงร้อยละ 35 ของนักโทษในรัฐทั้งหมด ณ ปี ค.ศ. 2002-2003 เป็นรัฐที่มีนโยบายให้เอกชนดำเนินการเรือนจำอย่างเต็ม

---

[2] ดูรายละเอียดเรื่องปัญหาในระเบียบวิธีวิจัยใน Private… Prison: What do we know and why don't we know more. www.bop.gov/orepg/oreprcampgaes.ddf หรือ Privatization of Criminal Justices: past, present and future, 2001. By David Schichor

[3] รายงาน Private Prison in the United States, An assessment of Current practice ตีพิมพ์ในปี 1998. โดย Douglas Mcdonald และคณะ (หน้า 65)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปแบบมากกว่ารัฐอื่นๆ ในออสเตรเลีย รองลงมาคือรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลียที่ร้อยละ 26 รัฐควีนส์แลนด์เป็นรัฐแรกที่มีเรือนจำเอกชนในประเทศมีร้อยละ 24 และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งเป็นรัฐที่มีประชากรนักโทษมากที่สุดมีร้อยละ 10 และรัฐเซาท์ออสเตรเลียที่ร้อยละ 7[4] ในประเทศเดียวกันจะเห็นได้ว่ารัฐบาลแต่ละรัฐเข้าสู่กระบวนการแปรรูปเรือนจำด้วยระดับและความเร็วแตกต่างกันอย่างมาก ส่วนข้อมูลจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำมาใช้เปรียบเทียบเสริมเป็นส่วนสนับสนุน เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการศึกษาเรื่องการแปรรูปเรือนจำ และเรือนจำเอกชนเป็นจำนวนมากและรอบด้านหลากหลายมากกว่าประเทศออสเตรเลีย

งานของกรมราชทัณฑ์ในประเทศออสเตรเลีย ใช้แนวทางแก้ไขฟื้นฟูในการจัดการผู้กระทำผิดประเทศออสเตรเลียแบ่งงานรับผิดชอบผู้กระทำผิดผู้ใหญ่ออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ การควบคุมดูแลผู้ต้องขังในระบบเรือนจำ และการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนรวมทั้งการกักกันชั่วคราว (Community correction and periodic detention) จำนวนผู้ต้องขังในระบบเรือนจำคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31 ของจำนวนผู้กระทำผิดที่ดูแลโดยกรมราชทัณฑ์ทุกรัฐรวมกัน และจำนวนผู้กระผิดในระบบแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนคิดเป็นร้อยละ 69 สัดส่วนของผู้กระทำผิดที่ต้องรับโทษจำคุกจัดว่าต่ำ

(1) จำนวนผู้ต้องขังในออสเตรเลียมีทั้งสิ้น 23,555 คน ในปี ค.ศ. 2004 (ร้อยละ 31) ประกอบด้วยผู้ต้องขังระหว่าง 4,817 คน และผู้ต้องขังเด็ดขาด 18,738 คน คิดเป็นอัตราส่วนการจำคุก 153 คน ต่อประชากร 100,000 คน (Incarceration Rate) ผู้หญิงคิดเป็นร้อยละ 7 ของผู้ต้องขังในเรือนจำ ระบบเรือนจำในประเทศออสเตรเลียจัดได้ว่ามีขนาดจำนวนนักโทษค่อนข้างน้อย ขณะที่สหรัฐอเมริกามีนักโทษในระบบประมาณ 6 ล้านคน ส่วนประเทศไทยจำนวนนักโทษในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ประมาณหนึ่งแสนหกหมื่นในปัจจุบัน นักโทษระหว่างในประเทศออสเตรเลียมีสัดส่วนร้อยละ 20 ของนักโทษทั้งหมด

(2) ผู้กระทำผิดที่ได้รับการพิจารณาตัดสินให้แก้ไขฟื้นฟูในชุมชน มีจำนวนเฉลี่ยต่อวัน 51,929 คน (ร้อยละ 69) ในปี ค.ศ. 2002-2003 คิดเป็นอัตราส่วนผู้กระทำผิด 261 คนต่อประชากร 100,000 คน และ 92 คนต่อประชากร 100,000 คน สำหรับผู้กระทำผิดหญิงคิดเป็นร้อยละ 18 ของผู้กระทำผิดที่ได้รับการพิจารณาตัดสินให้แก้ไขฟื้นฟูชุมชน

คำสั่งศาลให้แก้ไขฟื้นฟูในชุมชนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

1. คำสั่งห้ามเคลื่อนไหวและจำกัดบริเวณ เช่น จำกัดบริเวณในบ้าน

---

[4]Lenny Roth, Privatization of Prisons เอกสารการศึกษา NO.3/2004 สำหรับรัฐสภารัฐนิวเซาท์เวลส์ ห้องสมุดรัฐสภา รัฐนิวเซาท์เวลส์ ค.ศ. 2004

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. คำสั่งชดใช้ค่าเสียหาย เช่น การปรับเงิน การให้บริการชุมชน

3. คำสั่งดูแลควบคุม เช่น การปล่อยอย่างมีเงื่อนไขก่อนครบกำหนดโทษ การคุมประพฤติ การประกันตัว

ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ยังเป็นประเทศที่เป็นผู้บุกเบิกการใช้วิธียุติธรรมสมานฉันท์ โปรแกรมบำบัดฟื้นฟูของศาล และการใช้อุปกรณ์อิเลคโทรนิคในการควบคุมผู้กระทำผิดในบ้านโดยใช้ร่วมกับการจัดการผู้กระทำผิดรายบุคคล (Case Management) นอกจากนี้ ระบบยุติธรรมในออสเตรเลียยังมีศาลยาเสพติดที่พิจารณาส่งผู้กระทำผิดไปสถานบำบัดในชุมชน

เนื่องจากรูปแบบการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำแต่ละรัฐในประเทศออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่าง แต่ภาพรวมของงานเรือนจำแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ การควบคุมดูแลผู้ต้องขังในระบบเรือนจำ และการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนรวมทั้งการกักกันชั่วคราว (Community correction and periodic detention) ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำทั้งหมดของแต่ละประเทศ และได้รับการบริหารจัดการในฐานะองค์ประกอบหนึ่งของระบบราชทัณฑ์ของรัฐ (Integrated) ตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของแต่ละรัฐ ข้อมูลในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าในเชิงปริมาณเรือนจำเอกชนไม่ได้มีสัดส่วนของนักโทษสูงมากนักในแต่ละประเทศ ระดับการแปรรูปเรือนจำจึงเป็นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนี้ ผู้ปฏิบัติงานเอกชนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจต้องได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย

4.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนถูกกำหนดโดยกฎหมายและสัญญาภายใต้นโยบายรัฐทั้งในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย และเมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้รับอำนาจ (authorized) ตามกฎหมายเฉกเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐ เมื่อนั้นก็สามารถใช้อำนาจตามขอบเขตหน้าที่กับผู้ต้องขังได้ตามพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละรัฐนั้น

4.2.1 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของการใช้อำนาจของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำต้องมีการออกกฎหมายหรือมีการยกร่างพระราชบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นมีขอบเขตที่ถูกต้องชอบธรรม เพราะถ้าหากไม่มีการกำหนดขอบเขตการให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเลย ผู้ปฏิบัติงานคงต้องมีความรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาในทุกๆ กรณีไป ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องมีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานเป็น "private prison officials" รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยในขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต้องนำมาพิจารณาควบคู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐว่า ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนควรที่จะมีกรอบอำนาจกว้างเพียงใด เพราะพิจารณาดูในบางมลรัฐ ตำรวจมีอำนาจถึงขนาดที่วิสามัญฆาตกรรมได้ ฉะนั้นจึงต้องนำมาพิจารณาประกอบกันว่าควรจะให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีอำนาจมากถึงขนาดนั้นหรือไม่[5]

4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย

เรือนจำเอกชนมีฐานะเป็นเรือนจำหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวม อยู่ภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับเรือนจำรัฐอื่นๆ ที่แต่ละแห่งถูกกำหนดให้รองรับผู้ต้องขังประเภทและระดับตามที่นโยบายกำหนด ดังนั้น โดยมาตรฐานของการปฏิบัติหน้าที่ ความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในเรือนจำรัฐและเอกชนในประเทศออสเตรเลียไม่แตกต่างกันทั้งอาคารสถานที่ การควบคุม การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในระดับความมั่นคงเดียวกัน นอกจากนี้เรือนจำเอกชนไม่สามารถเลือกประเภทผู้ต้องขังได้ ในทำนองเดียวกันผู้ต้องขังไม่อาจเลือกเรือนจำได้เช่นกัน ผู้ต้องขังเคลื่อนไปตามแผนการลงโทษตลอดกำหนดโทษของตน ภารกิจของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำถูกกำหนดโดยกฎหมายและสัญญา จึงสามารถจำแนกในส่วนผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้ดังนี้

- สัญญาจะกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่เรือนจำเอกชนในแต่ละตำแหน่งและระดับความรับผิดชอบ มาตรฐานการอบรมพื้นฐานที่ต้องได้รับ

- ผู้จัดการเรือนจำเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ ตามกฎหมาย

- เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชนได้รับอำนาจ (authorized) และสามารถใช้อำนาจตามขอบเขตหน้าที่กับผู้ต้องขังได้ตาม พ.ร.บ. ที่แก้ไขเพิ่มเติม

- เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (Correctional Officer) มีประกาศนียบัตรการแก้ไขฟื้นฟูมาตรฐานระดับ 3 (Correctional Officer Certificate 3) และได้รับการฝึกอบรมจากเรือนจำ (in-service training)

- เจ้าพนักงานเรือนจำเอกชนโดยปกติจะไม่มีสหภาพแรงงาน ทำให้ไม่มีการรวมตัวต่อรองค่าแรงกับนายจ้างเหมือนกับภาครัฐ อย่างไรก็ดีในบางรัฐ สหภาพแรงงานอนุญาตให้ลูกจ้างเรือนจำเอกชนร่วมสหภาพได้ (สหภาพต่อสู้เพื่อลูกจ้างให้ได้ค่าแรงสูงและสวัสดิการทำงานที่เป็นธรรม แต่เป็นค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับนายจ้าง) พนักงานเรือนจำเอกชนมักมีค่าจ้างและสวัสดิการต่ำกว่า สำหรับการบริหารจัดการ ค่าแรงเป็นค่าใช้จ่ายที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในการบริหารจัดการเรือนจำ แต่ละตำแหน่งของจุดควบคุม

---

[5] รายงาน Private Prison in the United States, An assessment of Current practice ตีพิมพ์ในปี 1998, โดย Douglas Mcdonald และคณะ (หน้า 65)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในเรือนจำต้องใช้เจ้าหน้าที่ไม่น้อยกว่า 5 คน ทำงานเต็มเวลา เพื่อทำงานในตำแหน่งนั้นตลอดเวลา 24 ชั่วโมง 7 วันต่อสัปดาห์ 365 วันต่อปี[6]

ในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย มีข้อตกลงฉบับหนึ่งที่น่าศึกษาเรื่องการบังคับใช้เครื่องพันธนาการเพื่อควบคุมผู้ต้องขังและวัตถุทางเคมี[7] ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ สามารถอธิบายได้คือ

1. วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้นี้ เพื่อให้ผู้ดำเนินการเรือนจำเอกชนต้องมีความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจกับนักโทษนั้นๆ และต้องมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ โดยใช้ในกรณีมีเหตุจำเป็น อย่างน้อยที่สุดเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ การใช้เครื่องพันธนาการต้องมีความเหมาะสม เหมาะสมกับเวลา และเป็นไปตามความถูกต้องชอบธรรมของกฎหมาย

2. การใช้อำนาจของผู้ดำเนินงานเรือนจำเอกชน จะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะสามารถนำมาใช้ควบคุมได้ในขณะนั้น และการใช้อำนาจนั้นก็ต้องใช้เมื่อมีความจำเป็นในแต่ละสถานการณ์

3. การรายงานผลการดำเนินการ ผู้ดำเนินงานเรือนจำเอกชนต้องบันทึกทุกๆ เหตุการณ์ที่มีการใช้เครื่องพันธนาการในการควบคุม ห้ามปราม รวมถึงวัตถุบางอย่างที่เป็นเคมี เพื่อส่งรายงานนี้ไปที่คณะข้าหลวงใหญ่ใช้อำนาจนั้น (การรายงานนั้นต้องไม่เกินกว่า 2 วันนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์นั้น)

4. การใช้เครื่องพันธนาการในการควบคุม เครื่องมือพันธนาการที่ใช้ในการควบคุมคือ

ก. อาจจะเป็นเพียงการใช้ในการควบคุมนักโทษอย่างเข้มงวดเพื่อความปลอดภัยของตัวนักโทษเองและเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บ

ข. การใช้เครื่องพันธนาการนั้นจะต้องมีข้อจำกัด

ค. สามารถนำไปใช้ได้เมื่อมีเหตุจำเป็นในการควบคุมนักโทษ

ง. การเคลื่อนย้ายขณะที่มีการทดลองเกี่ยวกับตัวยา รวมถึงขั้นตอนของความปลอดภัยและการจัดการกับข้อเรียกร้อง

จ. เมื่อควบคุมนักโทษโดยการใส่กุญแจมือโดยผู้คุมเรือนจำเอกชน จะต้องมีการแจ้งไปยังคณะข้าหลวงใหญ่ในทันที

ฉ. การควบคุมตัวเกินกว่า 48 ชั่วโมง โดยปราศจากความเห็นชอบของคณะข้าหลวงใหญ่ คณะข้าหลวงใหญ่นั้นมีอำนาจในการห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการในการควบคุม ห้ามปราม

---

[6] The GEO Group, Inc, A corporate Overview 2005

[7] Department of Justice. Prison Services Agreement for the Development, Ownership and Operation of the MEN'S METROPOLITAN PRISON, 1996. ANNEXURE T, Part A (p.244)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. การใช้วัตถุทางเคมี การใช้เครื่องพันธนาการซึ่งเป็นวัตถุทางเคมี ใช้ได้ก็ต่อเมื่อ

ก. ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยต่อตัวนักโทษเอง และเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้อื่นได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บ และ

ข. มติที่เห็นพ้องต้องกันของคณะข้าหลวงใหญ่

6. มติเห็นพ้องร่วมกันของคณะกรรมการตรวจสอบ เครื่องพันธนาการที่ใช้ในการควบคุมและวัตถุทางเคมีทุกชนิด ลำดับแรกต้องได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะข้าหลวงใหญ่ เพื่อให้ผู้ดำเนินงานเรือนจำเอกชนสามารถที่จะใช้เครื่องพันธนาการเหล่านั้นได้ตามวัตถุประสงค์ของการบริหารงานเรือนจำตามข้อนี้

ในข้อตกลงฉบับนี้มีการกำหนดขอบเขตและอำนาจในการใช้เครื่องพันธนาการและวัตถุทางเคมีเพียงเท่านี้ เพราะอย่างไรก็แล้วแต่ ข้อตกลงในส่วนนี้จะบัญญัติไว้ให้ใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ของรัฐวิกตอเรีย รวมถึงความรับผิดหากเกิดกรณีที่มีการกระทำนอกเหนือจากข้อตกลง และผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนผู้กระทำนอกเหนือจากข้อตกลง จะต้องมีความรับผิดเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐ คณะข้าหลวงใหญ่ (Commissioner) จะมีส่วนในการเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจ ติดตามดูแลและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ส่วนข้อตกลงในส่วนอื่นนั้นจะเป็นเรื่องของข้อตกลงและเงื่อนไขในการก่อสร้าง ซึ่งไม่ขอกล่าวถึง

ประเทศออสเตรเลียมีมาตรฐานระดับชาติที่เรียกว่า Standard Guidelines for Corrections in Australia : 1996 หรือ แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูในออสเตรเลีย ค.ศ. 1996 เอกสารนี้ถือเป็นแนวปฏิบัติเท่านั้น ไม่ใช่ข้อบังคับตายตัวหรือกฎหมาย เอกสารระบุไว้ชัดเจนว่า "ความประสงค์ที่จะนำไปปฏิบัติเป็นการตัดสินใจทางการเมืองที่ตั้งบนพื้นฐานข้อบัญญัติทางกฎหมาย นโยบายของรัฐ และงบประมาณ ทรัพยากรที่มี แนวทางมาตรฐานนี้ให้กรอบที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเรือนจำประเทศออสเตรเลีย"

เรือนจำเอกชนในปัจจุบันเป็นกิจการที่ได้รับการยอมรับในระดับหนึ่งที่แต่ละประเทศ แต่ละรัฐสามารถนำมาเลือกใช้เพื่อประกอบกับระบบเรือนจำของประเทศตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ และปัญหาที่มีในแต่ละช่วงเวลา ปัจจุบันเรือนจำเอกชนได้ขยายตัวมาอย่างต่อเนื่องไปในหลายประเทศ แต่ความเป็นมาของเรือนจำเอกชนตั้งแต่ต้นในช่วงทศวรรษ 1980 ในประเทศสหรัฐอเมริกา และทศวรรษ 1990 ในประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศอื่นๆ ไม่ได้ขยายหรือเติบโตอย่างสม่ำเสมอหรือทั่วถึงนัก โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบสหพันธรัฐ ที่แต่ละรัฐมีรัฐบาลและระบบกฎหมายของตนเอง ซึ่งกิจการเรือนจำอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละรัฐ ดังนั้นแม้แต่ใน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเทศเดียวกัน บทบาทของเรือนจำเอกชนในแต่ละรัฐยังแตกต่างกันอย่างมากขึ้นอยู่กับรัฐบาลและนโยบายของแต่ละรัฐ และในแต่ละยุคสมัย

4.3 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

เมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีสถานภาพ และอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นจึงมีความรับผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งความคุ้มกันนั้นเกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโดยอ้างได้ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบและภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

4.3.1 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเด็นปัญหาในเรื่องความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนเมื่อมีการปฏิบัติงาน ปัญหาแรกที่เกิดเป็นประเด็นขึ้นมาคือ เรื่องของสิทธิของผู้ถูกคุมขังตามรัฐธรรมนูญ ในความเป็นจริงแล้ว เรือนจำเอกชนเปรียบเสมือนตัวแทนของฝ่ายรัฐ หรือตัวแสดงหลักของฝ่ายรัฐ (state actor) ซึ่งในเรื่องของสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นมีอยู่อย่างไรในเรือนจำปกติของรัฐ ผู้ปฏิบัติงานจะกระทำละเมิดต่อผู้ถูกคุมขังไม่ได้ ในทางเดียวกัน ก็จะยังคงมีอยู่และได้รับความคุ้มครองในเรือนจำเอกชนเช่นกัน นอกจากนั้น ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนก็จะไม่ได้รับสิทธิการคุ้มครองเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นสิทธิที่สามารถใช้อำนาจกระทำการต่างๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีความผิดอย่างเจ้าหน้าที่รัฐทั่วๆ ไปที่ได้รับความคุ้มครอง นอกจากว่า มีการออกกฎหมายหรือมีการยกร่างพระราชบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นมีขอบเขตที่ถูกต้องชอบธรรม เพราะถ้าหากไม่มีการกำหนดขอบเขตการให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเลย ผู้ปฏิบัติงานคงต้องมีความรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญาในทุกๆ กรณีไป ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องมีการกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานเป็น "private prison officials" รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยในขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้นต้องนำมาพิจารณาควบคู่กับกฎหมายในแต่ละมลรัฐว่า ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนควรที่จะมีกรอบอำนาจกว้างเพียงใด เพราะพิจารณาดูในบางมลรัฐ ตำรวจมีอำนาจถึงขนาดที่วิสามัญฆาตกรรมได้ ฉะนั้นจึงต้องนำมาพิจารณาประกอบกันว่าควรจะให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีอำนาจมากถึงขนาดนั้นหรือไม่[8] และเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็น

---

[8] รายงาน Private Prison in the United States, An assessment of Current practice ตีพิมพ์ในปี 1998. โดย Douglas Mcdonald และคณะ (หน้า 65)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระบบสหพันธรัฐ ในแต่ละมลรัฐจึงมีการออกกฎหมายขึ้นมาบังคับเอากับผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น สถิติอาชญากรรม สถิติกลุ่มเป้าหมายของอาชญากร ปัญหายาเสพติด และปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น กระนั้นก็ตาม ทุกมลรัฐจะกำหนดทิศทางของเรือนจำของรัฐและเอกชนไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้นโยบาย แผนงาน และยุทธศาสตร์เดียวกัน เพื่อเป็นทางเลือกที่จะช่วยแบ่งเบาปัญหาเรื่องเรือนจำจากทางรัฐ และมิให้เกิดข้อสงสัยว่ามีการเลือกปฏิบัติกับผู้ต้องขังบางกลุ่มที่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

ดังนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย หรือมีการยกร่างกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเฉกเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานรัฐ ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนย่อมมีความรับผิดในทางอาญาเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานรัฐตามกฎหมาย

Section 1983

บทบัญญัติแห่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกา section 1983[9] ให้อำนาจประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีต่อบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ อันเนื่องมาจากบุคคลเหล่านี้ละเมิดสิทธิของประชาชนอันมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดโดยปราศจากอำนาจ (ความผิดต่อส่วนตัว) แต่ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หากการกระทำดังกล่าวเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยกฎหมายบัญญัติถึงการให้อำนาจ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ยังรวมไปถึงบุคคลที่มีหน้าที่ในด้านเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของประชาชน (องค์กรทางด้านสุขภาพอนามัย) รวมไปถึงบุคคลที่ทำงานภายใต้องค์กรนั้นๆ และอาสาสมัครทำงานในองค์กรดังกล่าว ซึ่งภาครัฐที่เข้ามาดูแลทางด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อเมื่อกระทำการอันเป็นความผิดต่อส่วนตัว

ในขณะเดียวกันในการฟ้องคดี พนักงานอัยการต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำไปโดยรู้อยู่ว่าเป็นการกระทำละเมิด แต่หากเป็นความผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ไม่รู้ว่าการกระทำของตนเองเป็นความผิด แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นก็ไม่สามารถฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนั้นแล้วบุคคลที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง section 1983 นั้นต้องแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายโดยรู้อยู่ว่าเป็นความผิด

---

[9] Section 1983, Public Health Law Map – Beta 2 – 01/25/05

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เป็นกรณีที่จำเลยละเมิดสิทธิของผู้เสียหายอันมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของรัฐบาลกลาง ในเรื่องของสุขอนามัยของประชาชนพลเมืองนั้น การกระทำละเมิดมาจากการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน เช่น ในเรื่องของการรักษา การเลือกปฏิบัติอันมีสาเหตุมาจากสีผิว ศาสนา นอกจากนี้ ยังมิได้รวมถึงกรณีที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตเพราะมีความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ส่วนตัวถือเป็นการเลือกปฏิบัติเช่นกัน ยกเว้นแต่การปฏิเสธดังกล่าวจะมีเหตุอ้างตามกฎหมายที่จะสามารถปฏิเสธได้โดยชอบ

4.3.2 ความรับผิดทางอาญาและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย

ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้รับอำนาจ (authorized) และสามารถใช้อำนาจตามขอบเขตหน้าที่กับผู้ต้องขังได้ตาม พ.ร.บ. ที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย โดยผู้ปฏิบัติงานมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ เป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของทางราชการ เนื่องจากโดยภาพรวมในเรือนจำเอกชนมีฐานะเป็นเรือนจำแห่งหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวม อยู่ภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับแต่ละรัฐ และภารกิจของผู้ปฏิบัติงานกำหนดโดยกฎหมายและสัญญา โดยสัญญาจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในแต่ละตำแหน่งและระดับความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา จึงไม่สามารถหลีกพ้นจากความรับผิดทางอาญาในส่วนของความผิดเจ้าพนักงานไปได้

4.4 องค์ประกอบสำคัญในการปฏิบัติงานเรือนจำตามวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบ

จากประสบการณ์ที่แต่ละรัฐแต่ละประเทศทั้งออสเตรเลีย ผลงานของเรือนจำไม่ได้สม่ำเสมอมีทั้งที่ทำได้ดีและมีทั้งที่มีปัญหา ในแต่ละแห่งมีทั้งที่ทำได้ดีกว่าเรือนจำรัฐในบางเรื่องและแย่กว่าในบางเรื่อง บทบาทของภาครัฐในการกำกับดูแลและกำหนดกฎเกณฑ์กติกาตั้งแต่ต้นอย่างถี่ถ้วน และการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอจึงมีความสำคัญยิ่ง

เพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำได้ตามวัตถุประสงค์และตามนโยบายรัฐอย่างมีความรับผิดชอบ รัฐต้องจัดให้มี

1.มาตรฐานในเรื่องต่างๆ รอบด้านเกี่ยวกับกิจการเรือนจำ โดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

2. การติดตามตรวจสอบ

3. สัญญาที่ละเอียด เจาะจง เน้นผลงาน (Preformance-based contract)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. การประเมินผล

4.4.1 มาตรฐาน – เรือนจำ และการปฏิบัติงานกิจการเรือนจำของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

- มาตรฐานเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการแปรรูปเรือนจำ และเป็นหน้าที่ของรัฐ
- มาตรฐานระดับชาติหรือองค์กรวิชาชีพที่ให้การรับรองมาตรฐานมีบทบาทสำคัญในการรับรองคุณภาพเรือนจำ (Accreditation)
- การทำตามมาตรฐานเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศไม่ขัดข้อง เพราะปกติต้องดำเนินการภายใต้ข้อตกลงในสัญญาที่เจาะจงและชัดเจนกว่ามาตรฐานอยู่แล้ว

4.4.2 การติดตามตรวจสอบ กำกับเรือนจำและผู้ปฏิบัติงาน

- เป็นมาตรการสำคัญที่รัฐต้องจัดทำเพื่อให้แน่ใจว่าเอกชนได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง และตามข้อกำหนดในสัญญา (Compliance)
- กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการเรือนจำของเอกชน ต้องแต่งตั้งผู้ตรวจการของเรือนจำเอกชน รับผิดชอบติดตามตรวจสอบเรือนจำ
- ทุกสัญญาจะมีข้อกำหนดเรื่องการตรวจสอบเสมอ
- เป็นงานของรัฐที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เข้มงวด ต้องเน้นการปฏิบัติ
- รัฐต้องมีมาตรการรองรับที่จะจัดการปัญหาที่พบในการติดตามตรวจสอบ

ก) ภาระในการติดตามตรวจสอบ

ภาระกิจการคุมขังในเรือนจำยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐเสมอแม้ว่าจะแบ่งให้เอกชนดำเนินการ (Delegation) ในรูปแบบหรือระดับใดก็ตาม การตรวจสอบจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติให้เอกชนเข้ามาดำเนินการตามกฎหมาย (ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเพิ่มเติมรัฐนิวเซาท์เวลล์ ออสเตรเลีย) มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ การรายงานผลการติดตาม ความอิสระของผู้ตรวจสอบ ฯลฯ แต่การกำหนดตามกฎหมายอย่างเดียวไม่พอเพียง ปัญหามักจะอยู่ที่การปฏิบัติการที่ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมักไม่คำนึงถึงและไม่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข) การติดตามตรวจสอบ

ก. การติดตามตรวจสอบภายใน (Routine Monitoring) โดยปกติต้องมีอย่างน้อย 3-4 ระดับเช่น

* การตรวจการปฏิบัติงานประจำในรอบเวลาที่กำหนดเช่น ทุกเดือน หรือทุกสัปดาห์

* การมีผู้ตรวจของรัฐอยู่ประจำที่เรือนจำ (on-site monitor)

* การตรวจสอบเอกสารแบบถี่ถ้วนประจำปี และทุก 3 ปี

ข. การตรวจสอบจากภายนอก นอกจากมีผู้ตรวจสอบประจำเรือนจำที่มีการแต่งตั้งตามกฎหมายแล้ว เรือนจำเอกชนยังได้รับการตรวจสอบจากองค์กรอิสระภายนอกหน่วยงานราชทัณฑ์เป็นประจำ เช่น ผู้ตรวจสอบการเงินของรัฐ ผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น และการตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีมีเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น ในระดับต่างๆ ภายในและจากภายนอก

ตัวอย่างของการติดตามตรวจสอบในรัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย มีการติดตามตรวจสอบเรือนจำ (Monitoring) ประจำอย่างน้อย 2 วิธี คือ การตรวจลักษณะที่หนึ่ง คือ การตรวจเยี่ยมประจำเดือน ผู้ตรวจจะไปดูเรือนจำเอกชนทุกเดือนคราวละ 1 วันเป็นประจำ และการตรวจสอบลักษณะที่สอง คือ การตรวจสอบสืบค้นเปรียบเทียบกับเอกสาร ผู้ตรวจจะเลือกเอกสารรายงานช่วงระยะเวลา 3 เดือนใดๆ ของปีแล้วเปรียบเทียบตรวจสอบรายการที่รายงานกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น หากมีการทำผิดสัญญาจะมีการปรับเป็นรายการๆ ไปคราวละ 50,000 เหรียญออสเตรเลีย นอกจากนี้หากมีการทำผิดสัญญายังอาจจะมีการฟ้องร้อง (litigation) ในกรณีที่มีการทำผิดสัญญา ผู้ตรวจการต้องสืบสวนหาข้อเท็จจริง ทำบันทึกและรายงานข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านและถี่ถ้วน สำหรับข้อผิดพลาดย่อยๆ รัฐให้โอกาสเอกชนแก้ไขข้อผิดพลาดภายในเวลาที่กำหนดให้ แต่หากมีการทำผิดสัญญาในระดับเสียหายต่อรัฐและสาธารณะ รัฐมีมาตรการจัดการตามลำดับขั้นตอนตามกฎหมายไปจนถึงมาตรการสุดท้ายคือ การยกเลิกสัญญา ซึ่งเงื่อนไขในการยกเลิกสัญญาจะต้องกำหนดไว้ในสัญญาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้นักโทษมีสิทธิที่จะฟ้องร้องเรือนจำได้ เช่น กรณีพยาบาลใช้เข็มฉีดยาที่ไม่สะอาดกับผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนในวิกตอเรีย

ค) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกำหนดในกฎหมายและในสัญญา ผู้ติดตามตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการสืบสวน สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ทุกที่ ทุกเวลา และรายงานผล บ่อยครั้งที่รัฐบาลจะแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเพื่อความเป็นกลางในการตรวจสอบและรายงานผล ผู้ประกอบการจะต้องอำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ทำงานให้เจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบอาคารสถานที่ และการให้บริการปีละครั้ง

ง) ปัญหาที่พบในการติดตามตรวจสอบเรือนจำเอกชนของรัฐในเรื่องการปฏิบัติงาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการศึกษาสำรวจการติดตามตรวจสอบเรือนจำเอกชนของรัฐ ในปี ค.ศ. 1997 ในสหรัฐอเมริกา พบข้อบกพร่องในสัญญา จากสัญญาที่รัฐมี 91 สัญญา ณ ปี ค.ศ. 1997 พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากในการปฏิบัติงานตรวจสอบ ในเรื่องของเวลาที่ใช้ ความถี่และความพยายามในการตรวจสอบที่เรือนจำ (on-site visit) เช่น มีผู้ตรวจสอบของรัฐไปตรวจเรือนจำเอกชนประจำวันคิดเป็น 52 เปอร์เซ็นต์ของสัญญาทั้งหมดสัปดาห์ละครั้ง (5%), เดือนละครั้ง (18%), สามเดือนครั้ง (11%) และที่ไม่มีการตรวจสอบระบุในสัญญาก็มีถึง 3 ใน 91 สัญญา

อีกปัญหาหนึ่งที่รายงานโดย Richard Harding นักวิชาการมีชื่อของออสเตรเลีย คือสภาพที่ผู้ตรวจสอบของรัฐใกล้ชิดกับผู้ถูกตรวจสอบจนทำให้เกิดการลดหย่อนในการตรวจสอบ หรือมักจะลดความเข้มงวดลง หรือที่เรียกว่าสภาพ Capture, การมีผู้ตรวจสอบอยู่ประจำเรือนจำ (on-site monitor) ก็ยังไม่ได้ประกันคุณภาพของการดำเนินการของเรือนจำได้เต็มที่มากนัก และปัญหาที่พบในการติดตามตรวจสอบจะต้องมีมาตรการแก้ไขเป็นขั้นตอน กำหนดไว้ล่วงหน้าและอยู่ในสัญญาและรองรับด้วยกฎหมาย

จ) สถานการณ์ที่พบเสมอๆ ในการดำเนินงานของบริษัทเอกชน[10]

- เจ้าหน้าที่ไม่พอ ทำให้ต้องปิดขังผู้ต้องขังในห้องแยก (cell) บ่อย ทำให้ผู้ต้องขังมีเวลาอยู่นอกห้องขังน้อยต่อวัน ตัวชี้วัดคือจำนวนชั่วโมงที่อยู่นอกห้องขังแยก ส่วนใหญ่ตั้งไว้ที่ 11-12 ชั่วโมงต่อวัน
- เจ้าหน้าที่บริษัทเอกชนมีประสบการณ์การทำงานด้านการควบคุมน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้คุณภาพในการจัดการเรือนจำ และจัดสวัสดิภาพผู้ต้องขังต่ำลง
- มักจะมีปัญหาการดำเนินการอย่างมากในช่วงปีแรกของการดำเนินงาน บางแห่งมีจำนวนนักโทษทำร้ายตัวเอง ถูกทำร้าย และฆ่าตัวตายสูง
- การรายงานเอกสารไม่ตรงตามความเป็นจริง บิดเบือนข้อเท็จจริง มีการแก้ไขหรือทำเอกสารปลอม ส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่สามารถจัดบริการโปรแกรมต่างๆ ในระดับคุณภาพตามที่กำหนดในสัญญาได้ บางครั้งต้องใช้นักวิเคราะห์ข้อมูลถึงจะเห็นข้อผิดพลาด และสิ่งที่ปิดบัง
- ไม่ทำตามข้อกำหนดในสัญญาได้ทันเวลา เช่น การจำแนกนักโทษที่ต้องทำทุก 6 เดือน
- ไม่ได้รับ หรือเสียการรับรองจากหน่วยงานรับรองมาตรฐานสากลด้านต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา หรือฝึกอาชีพ

---

[10] รายงานและบทสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของรัฐนิวเซาท์เวลล์ รัฐวิกตอเรีย รัฐควีนส์แลนด์ และปัญหาที่รายงานเกี่ยวกับเรือนจำที่รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ในการดูงานของคณะจากประเทศไทย เดือนมีนาคม 2548

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติไม่ลอดคล้องหรือต่ำหน้าที่ที่กำหนด หรือมีเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านไม่เพียงพอตามที่กำหนด เช่น นักจิตวิทยา นักบำบัด

- แม้เรือนจำเอกชนสามารถทำได้ตาม KPI ก็ไม่ได้ประกันคุณภาพที่ดีเสมอไป ยังจำเป็นต้องมีการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน และจากบุคคลภายนอก

4.4.3 **สัญญาที่เน้นใช้ผลการปฏิบัติงาน** (performance-based Contract)

- ใช้มาตรฐานการวัดผลปฏิบัติงานเชิงปริมาณที่เจาะจงและนับได้

- ใช้ Service Delivery Outcomes (SDO) ที่ละเอียด และกำหนด Performance Benchmarks สำหรับแต่ละเรือนจำ (ทุกเรือนจำ)

- ใช้ Performance Link Fee กับ SOD แต่ละข้อกับเรือนจำเอกชน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เอกชนทำให้ได้ และหากทำไม่ได้มีค่าปรับ

สัญญาจัดการเรือนจำเอกชนปัจจุบัน เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยในการทำงาน (input) เช่น จำนวนคน เพื่อให้ผู้ประกอบการเอกชนได้ใช้ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการใช้เทคโนโลยี รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ได้ตามที่กำหนดไว้ เช่น ไม่มีการกำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง แต่กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่พอเพียงในการปฏิบัติงานแต่ละด้าน บริษัทต้องเสนอแผนการการจัดวางบุคลากรให้รัฐพิจารณาเสมอ ตลอดจนแผนการการให้บริการด้านต่างๆ ในเรือนจำ

ทุกเรือนจำใช้มาตรฐานการวัดผลปฏิบัติงานเชิงปริมาณ ที่เจาะจงและนับได้ในรูปของ Service Delivery Outcomes หรือผลลัพธ์การให้บริการที่มีตัวชี้วัดผลลัพธ์เชิงปริมาณ (KPI) ซึ่งกำหนดไว้ในข้อตกลงการให้บริการเรือนจำ (Prison Services Agreements) ของเรือนจำแต่ละแห่ง ส่วน Performance Benchmarks คือ ระดับผลการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารเรือนจำแต่ละแห่งจะต้องทำให้ได้ตามผลลัพธ์ (Outcomes) แต่ละข้อ ระดับผลการปฏิบัติงานเฉพาะเรือนจำนี้ (Benchmarks) จะมีการทบทวนปรับปรุงเป็นระยะๆ และประเมินจากข้อมูลประวัติผลงานของเรือนจำนั้นในช่วงเวลา 5-6 ปี มาตรวัดของแต่ละเรือนจำจะไม่เหมือนกัน เนื่องจากเรือนจำแต่ละแห่งมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานไม่เหมือนกัน เช่น ความหนาแน่นของนักโทษในเรือนจำนั้น ลักษณะกลุ่มนักโทษที่เรือนจำนั้นรองรับ แรงจูงใจของเรือนจำ และปัจจัยอื่น แต่ละรัฐอาจจะมีแนวทางการกำหนดมาตรวัดต่างกัน

เรือนจำเอกชนมี Performance Link Fee เป็นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้ดำเนินการให้ได้ถึงระดับผลลัพธ์ที่กำหนดสำหรับเรือนจำนั้น และใช้ลงโทษปรับหากทำไม่ได้ ส่วนเรือนจำรัฐนั้นไม่มีข้อพิเศษส่วนนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เรือนจำฟุลแฮมได้รับรายได้จากการที่สามารถทำได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ปีละ 1.6 ล้านดอลลาร์ ซึ่งส่งต่อไปให้บริษัทแม่

4.5 ภาพรวมผลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนประเทศออสเตรเลีย

ประเด็นหลักที่มักได้รับการหยิบยกขึ้นมาเกี่ยวกับเรือนจำเอกชน คือ ข้อสนับสนุนที่ว่าภาคเอกชนมีประสิทธิภาพมากกว่า มีความคิดสร้างสรรค์มากกว่าภาครัฐ และสามารถดำเนินการเรือนจำได้ดีกว่าและประหยัดค่าใช้จ่ายกว่า ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนว่ามีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ

4.5.1 สรุปผลการดำเนินงาน

- ความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมนักโทษ และการใช้อาวุธ กำหนดโดยกฎหมายที่บัญญัติเพิ่มและสัญญา ในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐ และอยู่ภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับเรือนจำรัฐอื่นๆ

- ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนมีน้อย และในช่วงปีหลังๆ มีปัญหาที่ได้รับการร้องเรียนคล้ายๆ กับเรือนจำรัฐอื่นๆ ซึ่งเป็นเรื่องซ้ำๆ กัน ได้แก่ ทรัพย์สินหรือข้าวของของผู้ต้องขังหาย โดยกล่าวหาว่าผู้ปฏิบัติงานทำร้ายร่างกาย ขู่เข็ญและใช้อำนาจโดยไม่ชอบ

- ตั้งแต่ปี 1990 รัฐที่มีเรือนจำเอกชนอยู่แล้วไม่ได้มีเรือนจำเอกชนเพิ่มขึ้น แต่มีการขยายความจุของเรือนจำเอกชนที่มีอยู่เพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อย

- มีการยกเลิกสัญญาเรือนจำเอกชน 1 แห่ง ในรัฐวิกตอเรียปี 2000 เพราะไม่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือง การควบคุมผู้ต้องขัง และการใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

- ผลการดำเนินงานโดยรวมทั้งประเทศไม่ค่อยสม่ำเสมอ มีที่ทำได้ตามสัญญาและที่มีปัญหามากในภาครัฐ

- ภาครัฐต้องติดตามกำกับโกลิชิดสม่ำเสมอ ทบทวนสถานการณ์การดำเนินการและสัญญาอยู่เรื่อยๆ และพัฒนาการติดตามตรวจสอบที่รอบด้านขึ้น

- สัญญาวิกตอเรียผูกมัดในระยะยาว ขาดความยืดหยุ่นและไม่รองรับความต้องการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐภายหลัง และรัฐต้องจ่ายอมตามเงื่อนไขสัญญาการเปลี่ยนแปลงที่รัฐต้องการทุกครั้งต้องมีการต่อสู้ต่อรองด้วยทนายความ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นของเรือนจำเอกชนผู้หญิงมหานคร รัฐวิกตอเรียทำให้ภาคสาธารณะจับตามองการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนที่เหลืออยู่อย่างถี่ถ้วน ระแวดระวังยิ่งกว่าการตรวจสอบเรือนจำใดๆ และเป็นความกดดันให้รัฐเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานของเรือนจำแต่ละแห่ง (Outcomes)

4.5.2 บทวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารการศึกษาดูงานที่ประเทศออสเตรเลีย

<u>การบริหารจัดการ</u>

เรือนจำเอกชนทุกแห่งในออสเตรเลีย ทำสัญญาการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ เอกชนดำเนินการทุกอย่างภายในเรือนจำ ภายใต้แนวทางและปรัชญาการทำงานการทำงานที่ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ภาครัฐทุกแห่งใช้แนวทางการบริหารที่ให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ดำเนินการเอกชนในการทำงานให้ได้ผลงานในระดับที่รัฐกำหนดให้ คือเน้นผลลัพธ์ โดยไม่กำหนดวิธีการอย่างละเอียดให้ และไม่ได้กำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง

รัฐควบคุมผลการดำเนินงานโดย (1) กำหนดระดับผลลัพธ์ที่ต้องได้ตามตัวชี้วัดผลที่พอเพียง และกำหนดระดับที่ควรจะต้องปฏิบัติได้ ที่มีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะๆ และ (2) รัฐควบคุมคุณภาพการดำเนินงานด้วยการติดตามการดำเนินงานเป็นประจำเพื่อแก้ไขและปรับปรุงการทำงานของเอกชน

เครื่องมือในการบริหารจัดการสำหรับรัฐคือ
1. สัญญาที่เน้นผลการดำเนินงาน
2. กฎหมายที่ครอบคลุมมาตรฐานการทำงานเรือนจำและกิจการสาธารณะ
3. การติดตามตรวจสอบที่ถี่ถ้วนเข้มงวด

ซึ่งการตรวจสอบเป็นเรื่องที่สำคัญมากในการบริหารจัดการ รัฐบาลของแต่ละรัฐให้ความสำคัญกับการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) ที่ต้องทำเป็นประจำ ทำหน้าที่สองอย่างคือ

ก. ตรวจสอบคุณภาพการดำเนินงานเป็นประจำ เพื่อปรับปรุงและช่วยแก้ไขสถานการณ์ไม่ให้เกิดความเสียหายจนแก้ไขไม่ได้ เป็นแนวทางที่ใช้ในเรือนจำจูนี่ เรือนจำจูนี่มีเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบเดือนละครั้งๆ ละ 1 สัปดาห์ ส่วนเรือนจำในควีนส์แลนด์มีเจ้าหน้าที่มาตรวจดูทุกวัน

ข. ตรวจสอบว่าเอกชนปฏิบัติถูกต้อง ครบถ้วนตามข้อกำหนดในสัญญาและกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบในทุกๆ เรื่อง รวมถึงผู้ปฏิบัติงานเรือนจำในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักโทษ การตรวจสอบนี้เป็นการตรวจสอบตามสัญญาที่มีการให้โบนัส และการปรับหน้าที่นี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ (Compliance)

การติดตามตรวจสอบมีบทบาทพิเศษคือ

- การติดตามตรวจสอบเป็นการควบคุมคุณภาพที่ไม่สามารถดูได้จากตัวชี้วัดเชิงปริมาณ
- เรือนจำเอกชนได้รับการตรวจสอบถี่ถ้วนกว่าเรือนจำรัฐ

กลไกอื่นๆ ของรัฐที่มีอยู่ สามารถเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานและความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชนได้ตามกฎหมาย เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการรัฐสภา นักโทษสามารถร้องเรียนไปที่กรมหรือที่ผู้ตรวจการรัฐสภาได้ นอกจากนี้ก็มีองค์กรที่ให้การรับรองทางด้านต่างๆ เช่น สุขอนามัยเรือนจำ และชุมชนที่เรือนจำตั้งอยู่มีส่วนติดตามการทำงานของเรือนจำเอกชน ในฐานะเป็นองค์กรใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ในกรณีที่มีปัญหาหรือมีความผิดปกติ เช่น กรณีของรัฐวิกตอเรีย รัฐบาลตั้งคณะกรรมการอิสระเข้าไปสอบสวนปัญหาที่เกิดขึ้นกับเรือนจำเอกชนทั้งระบบ บางรัฐใช้บุคคลจากภายนอกหรือจากรัฐอื่นมาร่วมคณะตรวจสอบเป็นพิเศษเป็นครั้งคราว

เรือนจำเอกชนสามารถควบคุมเรื่องจำนวนนักโทษได้ และจะดูแลนักโทษตามจำนวนเท่าที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ปัญหาความหนาแน่นเป็นความรับผิดชอบของรัฐ การเพิ่มจำนวนผู้ต้องขังเกินข้อกำหนดความจุในสัญญาแต่ละแห่ง ต้องมีการตกลงกับผู้ประกอบการก่อน ซึ่งกรณีนี้เป็นปัญหาในรัฐวิกตอเรีย นอกจากจำนวนผู้ต้องขังแล้ว การวางแผนกำลังคนของแต่ละเรือนจำขึ้นกับตัวแปรสำคัญอื่นๆ ด้วย ได้แก่ ระดับความมั่นคง ลักษณะของกลุ่มผู้ต้องขังที่กำหนดให้เรือนจำรองรับ ซึ่งเป็นผลจากการจำแนกผู้ต้องขังที่สอดคล้องกับระดับเรือนจำ ตลอดจนการออกแบบผังเรือนจำที่เอื้อต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่มากน้อยเพียงไร และระดับเทคโนโลยีที่ใช้ และโดยรวมสามารถอธิบายได้ในระดับหนึ่งว่าเหตุใดจึงไม่มีการกำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังในสัญญากับเอกชน

การวางแผนกำลังคน (Personal development plan) นอกจากจะกำหนดจำนวนเจ้าหน้าที่ตามหน้าที่ต่างๆของเรือนจำแล้ว ยังกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตามตำแหน่งความรับผิดชอบด้วย มาตรฐานสำหรับเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน (correctional officer) คือ ต้องมี correctional officer certificate ระดับ 3

แม้ว่าปกติเรือนจำเอกชนจะใช้กำลังคนน้อยกว่าเรือนจำรัฐเสมอ ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ในการบริหารเรือนจำให้ได้ตามวัตถุประสงค์และ Benchmarks ที่กำหนดในนั้น เรือนจำเอกชนใน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ออสเตรเลียต้องใช้บุคลากรจำนวนมาก หากเปรียบเทียบแบบง่ายๆ กับประเทศไทย เรือนจำเอกชนยังใช้อัตรากำลังสูงกว่ามากเมื่อเทียบกับเรือนจำไทยที่มีความจุใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น เรือนจำและทัณฑสถานไทยในกลุ่มที่ 3 ที่มีนักโทษตั้งแต่ 600 กว่าคน ถึง 1,000 กว่าคน มีเจ้าหน้าที่ตามกรอบอัตรากำลังของราชการเฉลี่ยเพียง 46.4 คน (35 แห่ง) ในส่วนของกฎหมาย กฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมถึงเรือนจำรัฐและเรือนจำเอกชน และคุ้มครองผู้ต้องขังได้

จากการวิเคราะห์เรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียในรัฐที่มีเรือนจำเอกชนไม่ว่ารูปแบบใดก็ตาม เสรีภาพส่วนบุคคลเป็นเรื่องสำคัญมาก ดังนั้นเรือนจำเอกชนมีฐานะเป็นเรือนจำแห่งหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวม อยู่ภายใต้นโยบายยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์ของแต่ละรัฐ เช่นเดียวกับเรือนจำรัฐอื่นๆ ที่แต่ละแห่งถูกกำหนดให้รองรับผู้ต้องขังประเภทและระดับตามที่นโยบายกำหนด ภารกิจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดของเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำถูกกำหนดโดยสัญญา กล่าวคือ สัญญาจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในแต่ละตำแหน่งและระดับความรับผิดชอบ มาตรฐานการอบรมพื้นฐานที่ต้องได้รับ โดยผู้จัดการเรือนจำเอกชนที่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐตามกฎหมาย ในส่วนของเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนถูกกำหนดโดยกฎหมายนั้น อธิบายได้ว่า กฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะมีประสิทธิภาพครอบคลุมถึงเรือนจำรัฐและเรือนจำเอกชน และคุ้มครองผู้ต้องขังได้ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้รับอำนาจ (authorized) และสามารถใช้อำนาจตามขอบเขตหน้าที่กับผู้ต้องขังได้ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน หรือพระราชบัญญัติเพิ่มเติม

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ส่วนใหญ่จะไม่มีการบัญญัติถึงความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานโดยละเอียดในพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน หรือถ้ามีก็จะเป็นส่วนน้อย เนื่องจากว่า เมื่อบุคคลที่ต้องการจะเข้ามาเป็นผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นจะต้องผ่านการกำหนดคุณสมบัติเฉกเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยหลักการภารกิจคุมขังยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐเสมอแม้ว่าจะแบ่งให้เอกชนดำเนินการ (Delegation) ในรูปแบบหรือระดับใดก็ตาม ความรับผิดที่ตามมานั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายของรัฐ และการตรวจสอบจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามที่กฎหมายบัญญัติเข้ามาดำเนินการได้ตามกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบจากภายนอกตามที่กล่าวมาแล้ว เพื่อความเข้มงวดในการควบคุมดูแลอีกขั้นตอนหนึ่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.5.3 ผลดีและผลเสียของการมีเรือนจำเอกชนและการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

ผลดี

(1) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน เนื่องจากบุคลากรเหล่านี้จะทำงานโดยปราศจากการครอบงำของรัฐ

(2) เรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระความแออัดของนักโทษในเรือนจำของรัฐ

(3) เรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ แผนงาน และนโยบายของรัฐ อีกทั้งถูกกำหนดโดยกฎหมายและสัญญา ทำให้มีการติดตามตรวจสอบทั้งจากรัฐและการตรวจสอบจากภายนอกอย่างสม่ำเสมอ ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง สามารถเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานได้ง่ายยิ่งขึ้น

(4) เรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีบทบาทเป็น Benchmark ต่อเรือนจำรัฐ ช่วยให้พัฒนามาตรฐานทั้งระบบ และตัวชี้วัดของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานที่ชัดเจน

(5) รัฐได้วิธีการที่ดีจากเอกชนไปใช้ในเรือนจำรัฐ

ผลเสีย

(1) ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีประสบการณ์การทำงานด้านการควบคุมน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้คุณภาพในการจัดการเรือนจำ และจัดการสวัสดิภาพผู้ต้องขังต่ำลง ก่อให้เกิดการกระทำนอกเหนือจากอำนาจได้ง่าย

(2) ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ไม่เพียงพอ ทำให้ต้องปิดผู้ต้องขังในห้องขังแยก (cell) บ่อย ทำให้ผู้ต้องขังมีเวลาอยู่นอกห้องขังน้อยต่อวัน และมักจะมีปัญหาการดำเนินการอย่างมากในช่วงปีแรกของการดำเนินงาน บางแห่งมีนักโทษทำร้ายตัวเอง ถูกทำร้าย และฆ่าตัวตายสูง

(3) การรายงานเอกสารไม่ตรงตามความเป็นจริง บิดเบือนข้อเท็จจริง มีการแก้ไขหรือทำเอกสารปลอม ส่วนหนึ่งเนื่องจากคือไม่สามารถจัดการโปรแกรมบริการต่างๆ ในระดับคุณภาพตามที่กำหนดในสัญญาได้ และการไม่ทำตามข้อกำหนดในสัญญาได้ทันเวลา และการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้ต้องขัง

(4) ใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องหรือต่ำหน้าที่ที่กำหนด หรือมีเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านไม่เพียงพอ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(5) แม้เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานสามารถทำได้ตาม KPI ก็ไม่ได้ประกันด้านคุณภาพที่ดีเสมอไป เนื่องมาจากการช่วยกันปกปิด หรือสนับสนุนกันกระทำการที่มิชอบ จึงมีความจำเป็นต้องตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน และจากบุคคลภายนอก

4.5.4 รูปแบบผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนออสเตรเลียเพื่อเป็นแนวทางปรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนไทย

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษา[11] ถึงความเป็นไปได้ที่จะมีเรือนจำเอกชนขึ้นในประเทศไทย และกรมราชทัณฑ์มีความประสงค์จะใช้ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนในสัดส่วนที่สูง เป็นกรณีศึกษา โดยจะนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับเรือนจำเอกชนในประเทศไทย โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม ความเป็นไปได้ และปัจจัยที่สำคัญต่างๆ มาเป็นแนวทางในการพัฒนาให้เกิดเรือนจำเอกชนเท่าที่จะเป็นไปได้

ในการบริหารกิจการราชทัณฑ์ของไทยในปัจจุบัน เรือนจำและทัณฑสถานซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติหลักของกรมราชทัณฑ์ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการหลายประการ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการในระบบราชการเดิม และเกิดจากสาเหตุอื่นที่นอกเหนือจากความควบคุมของกรมราชทัณฑ์ เช่น เกิดจากระบบยุติธรรม หรือระบบการบริหารงบประมาณของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งอธิบายไว้แล้วในบทที่ 2

4.5.4.1 ปัญหาเรือนจำไทยในมิติการควบคุมผู้ต้องขัง

ในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ การควบคุมไม่ให้ผู้ต้องขังหลบหนีจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน ถือเป็นภารกิจแรกที่สำคัญของผู้ที่ปฏิบัติงานราชทัณฑ์ เนื่องจากเป็นเรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งอุปสรรคในด้านการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน ประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(1) สภาพทางกายของเรือนจำ สภาพทางกายภาพของเรือนจำและทัณฑสถานที่มีอยู่ทั่วประเทศประมาณ 138 แห่ง มีสภาพทางกายภาพ โครงสร้าง ผังตัวอาคาร กำแพง และระบบ

---

[11] รายงานฉบับสมบูรณ์, โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน, สิงหาคม 2548, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาธารณูปโภคประมาณกว่าร้อยละ 90 ของเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศไทย มีอายุการใช้งานอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 ปีขึ้นไป แนวความคิดหรือปรัชญาการออกแบบเรือนจำและทัณฑสถานทางกายภาพจึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น

1.1) สภาพทางกายภาพโดยรวมจะออกแบบและก่อสร้างตามสภาพของที่ดินที่จัดหาได้ บางพื้นที่ก่อสร้างเรือนจำห่างไกลชุมชน ขาดแคลนทั้งน้ำอุปโภคบริโภค บางแห่งอยู่กลางชุมชนเป็นปัญหาในการบริหารจัดการของผู้บริหารเรือนจำ

1.2) การแบ่งพื้นที่ภายในเรือนจำและทัณฑสถาน ส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็นแดนเรือนนอน แดนฝึกวิชาชีพ แดนพยาบาล แดนหญิง แดนสุขกรรมและแดนกลาง การแบ่งส่วนลักษณะดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหารงานเรือนจำคือ

ก. โครงสร้างทางกายภาพเดิมไม่สามารถขยายพื้นที่ในแต่ละส่วนออกไปได้ เนื่องจากข้อจำกัดที่มีกำแพงเรือนจำกำหนดบังคับไว้ การรื้อขยายแนวกำแพงเป็นเรื่องที่สิ้นเปลืองงบประมาณและมีขั้นตอนในการปฏิบัติมากมาย เมื่อจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น การแก้ไขกระทำได้เพียงสร้างอาคารเพิ่มหรือต่อเติมในส่วนที่จำเป็นจะต้องใช้สอย ทำให้เรือนจำเกิดสภาพความแออัด มีสภาพไม่เหมาะสมกับกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ข. การแยกขังระหว่างผู้ต้องขังระหว่างออกจากนักโทษเด็ดขาด เป็นปัญหาของผู้บริหารงานเรือนจำที่แก้ไขได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังในขณะที่โครงสร้างทางกายภาพของเรือนจำยังเท่าเดิม ซึ่งในประเด็นนี้ก่อให้เกิดกระแสในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของกรมราชทัณฑ์พอสมควร

ค. เรือนจำที่ไม่ใช่เรือนจำที่ใช้สำหรับการควบคุมผู้ต้องขังหญิงโดยเฉพาะโดยจะใช้การแบ่งพื้นที่ภายในเรือนจำ กำหนดเป็นพื้นที่ที่ใช้คุมผู้ต้องขังหญิงไว้ส่วนหนึ่ง ซึ่งมีพื้นที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกิจกรรมที่เรือนจำจะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงภายในเรือนจำ

ง. สภาพอาคารเรือนนอนเกือบทั้งหมด ถูกออกแบบในลักษณะเป็นห้องโถงใหญ่ จุผู้ต้องขังตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป และบางแห่งอาจมากถึง 300 คน นอนรวมกันในขณะที่เครื่องสุขภัณฑ์ในอาคารเรือนนอนนั้น เมื่อใช้เกณฑ์มาตรฐานวัดแล้วไม่เพียงพอต่อการใช้สอย รวมไปถึงการถ่ายเทอากาศ การควบคุมโรคติดต่อทั้งร้ายแรงและไม่ร้ายแรง

1.3) การแยกประเภทเรือนจำ เพื่อใช้สำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและปฏิบัติต่อนักโทษเด็ดขาด ยังไม่สามารถกระทำได้ตามหลักทัณฑวิทยา อันเป็นผลมาจากปัญหาทางด้านงบประมาณ

(2) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การกักขังบุคคลไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานเป็นเรื่องของการกำจัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ รวมไปถึงการได้รับโทษ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทางอาญาของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เนื่องจากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับยังไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อาทิเช่น

2.1) การตรวจค้นผู้ต้องขัง และการตรวจค้นสิ่งของ พัสดุหรือจดหมาย ความจำเป็นในการตรวจค้นตัวผู้ต้องขังเมื่อเข้าหรือออกนอกเรือนจำ รวมทั้งการตรวจค้นสิ่งของ พัสดุหรือจดหมาย เป็นมาตรการทางความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มงวดกวดขัน เนื่องจากในสภาพการณ์ของเรือนจำไม่มีเครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการตรวจค้นสิ่งของ พัสดุหรือจดหมาย เช่น เครื่องเอ็กซ์เรย์ เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เสี่ยงต่อการละเมิดทางกฎหมายได้

2.2) การลงโทษทางวินัย ในการปกครองดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบุคคลที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษให้คุมขังไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานมีภูมิหลังที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย เมื่อมาอยู่รวมกันในลักษณะเป็นชุมชน ย่อมมีบางคนที่ฝ่าฝืนละเลยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาวินัยในเรือนจำ และเมื่อถูกลงโทษตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับแล้วยังไม่หลาบจำ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ก็ไม่มีกฎหมายหรืออำนาจในทางอาญาในการลงโทษบุคคลนั้น ซึ่งบางครั้งทำให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์พลั้งเผลอลงโทษนอกเหนือที่กฎหมาย กฎ ระเบียบกำหนดไว้ทำให้มีผลต่อตำแหน่งหน้าที่ได้

2.3) การใช้พันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เครื่องพันธนาการโดยทั่วไป หมายถึง อุปกรณ์ที่ช่วยในการควบคุมและจำกัดความเคลื่อนไหว ซึ่งเครื่องพันธนาการของไทย กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 25-30 และข้อ 135 ได้กำหนดประเภทหลักการใช้เครื่องพันธนาการแต่ละประเภท ในปัจจุบันปัญหาที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในเรื่องของการใช้เครื่องพันธนาการที่ปรากฏต่อสาธารณชน คือ การใช้เครื่องพันธนาการตรวนกับผู้ต้องขังที่ไปศาลเพื่อฟังคำพิจรณาหรือพิพากษาของศาล ยังเป็นที่ถกเถียงกันระหว่างกลุ่มนักสิทธิมนุษยชนกับกรมราชทัณฑ์ อีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์บางส่วนยังใช้เครื่องพันธนาการเป็นเครื่องมือในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้กรมราชทัณฑ์ได้แก้ปัญหาโดยการกำหนดมาตรการการใช้เครื่องพันธนาการให้เรือนจำและทัณฑสถานถือปฏิบัติทำให้สามารถลดปัญหาดังกล่าวได้ส่วนหนึ่ง

2.4) การตรวจอนามัยผู้ต้องขังเข้าใหม่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 10 บัญญัติไว้ว่า ให้แพทย์ที่ตรวจอนามัยของผู้ที่ถูกรับตัวเข้าไว้ใหม่ อนึ่งให้เจ้าพนักงานเรือนจำตรวจและบันทึกข้อความเกี่ยวแก่ลักษณะแห่งความผิดที่ผู้นั้นได้กระทำ ตำหนิรูปพรรณ ความแข็งแรงแห่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างกายและความสามารถทางสติปัญญากับข้อความอื่นๆ ตามข้อบังคับที่อธิบดีได้ตั้งขึ้นไว้ เมื่อเจ้าพนักงานเรือนจำร้องขอให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจทำการสอบสวนหรือสืบสวนการกระทำผิดอาญา ส่งรายงานแสดงประวัติของผู้ต้องขังให้แก่เจ้าพนักงานเรือนจำ สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันเรือนจำและทัณฑสถานมีแพทย์ประจำอยู่เพียงไม่กี่แห่ง ส่วนใหญ่จะใช้เจ้าหน้าที่พยาบาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแพทย์และการขาดแคลนงบประมาณในการจัดการเรื่องนี้

2.5) การทำงานของผู้ต้องขัง ในการจัดผู้ต้องขังให้ทำงานในเรือนจำ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 22 ถึงมาตรา 26 และกระทรวงมหาดไทยข้อ 50 ถึงข้อ 58 กำหนดหลักการทำงานของผู้ต้องขังไว้ดังนี้

2.5.1) นักโทษเด็ดขาดต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเรือนจำ

2.5.2) คนต้องขังและคนฝากขังต้องทำงานเฉพาะที่เกี่ยวกับความสะอาดหรืออนามัยของตนหรือการสุขาภิบาลในส่วนใดส่วนหนึ่งของเรือนจำผู้ต้องขังจะสมัครใจทำงานอย่างอื่นเรือนจำหรือทัณฑสถานก็สามารถอนุญาตให้ทำได้ การจัดให้ผู้ต้องขังทำงานในเรือนจำในส่วนของนักโทษเด็ดขาดไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จะประสบปัญหาเฉพาะในส่วนของคนต้องขัง หรือคนฝาก บางครั้งเรือนจำมีผู้ต้องขังประเภทคนต้องขัง หรือคนฝากเป็นจำนวนมากก็จะมีผลกระทบต่อการที่เรือนจำหรือทัณฑสถานที่จะต้องบริหารจัดการงานที่จะให้ทำด้วยความรอบคอบระมัดระวังมิให้ผู้ต้องขังร้องเรียนได้

2.6) การจัดการเครื่องนุ่งห่มและเครื่องหลับนอน ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถจัดหาเครื่องนุ่งห่มและเครื่องหลับนอนให้เพียงพอ ตามความจำเป็นของผู้ต้องขังอันสืบเนื่องมาจากปัญหาการได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ทำให้ผู้ต้องขังส่วนหนึ่งจะต้องใช้เครื่องนุ่งห่มและเครื่องหลับนอนของตนเอง ผู้ต้องขังบางส่วนไม่มีญาติหรือไม่มีเงินที่จะจัดซื้อหาก็จะขาดแคลนสิ่งจำเป็นดังกล่าว

2.7) การจัดอาหาร ในส่วนของการจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดให้มีการจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขังอย่างน้อยวันละ 2 มื้อ แต่ส่วนใหญ่เรือนจำและทัณฑสถานใช้วิธีการบริหารจัดการสามารถจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขังได้ 3 มื้อ อย่างไรก็ตาม การจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขังเป็นปัญหาทางการบริหารเรือนจำ เนื่องจากค่าอาหาร 1 คนต่อ 1 วัน รัฐบาลจัดสรรให้ประมาณ 31 บาท ซึ่งจัดว่าเป็นงบประมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.5.4.2 แนวทางที่จะนำมาใช้กับเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาของเรือนจำรัฐ คือเรื่องการใช้อำนาจและหน้าที่ รวมถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ กับแนวทางของประเทศออสเตรเลีย โดยการที่จะนำข้อดีตามทฤษฎีของการแปรรูปมาใช้ให้เกิดประโยชน์จริงจังขึ้นกับสภาพแวดล้อม และความสามารถในการเตรียมการ การจัดการตามกฎหมาย สัญญา และการตรวจสอบติดตาม ประเมินผลอย่างรัดกุมรวมถึงกลไกและเงื่อนไขต่างๆ ที่ราชทัณฑ์ต้องมีให้กับการทำงานร่วมกับเอกชน ต้องสามารถจัดการให้เกิดขึ้นได้ เพื่อให้เกิดเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนที่ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และตอบสนองนโยบายรัฐอย่างแท้จริง

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการเริ่มจากภาพที่ค่อนข้างกว้างจนนำมาสู่ประเด็นที่ชัดเจนในเรื่องความรับผิดทางอาญาของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในประเทศไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกันทั้งหมด ตั้งแต่การบริหารงานตามสัญญาและกฎหมาย การพัฒนามาตรฐานเรือนจำ มาตรฐานการปฏิบัติงาน คุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานและการตรวจสอบ ฯลฯ เป็นต้น

1) โครงสร้างและการกำกับดูแลการบริหารงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของกรมราชทัณฑ์

เรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต้องมีฐานะเป็นเรือนจำแห่งหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวม อยู่ภายใต้นโยบายรัฐ ยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์ของไทย ที่ถูกกำหนดให้ตามที่นโยบายกำหนด เพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น การบริหารและจัดการเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน จะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์ และเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบ และการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามจุดประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน น่าจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไข สัญญา และนโยบายที่กำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบด้วย

* รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ

กรรมการได้แก่

- ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- นักวิชาการด้าน กฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชญาวิทยา จำนวน 3 คน
- ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน

สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การกำกับดูแลการบริหารงานเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คณะกรรมการฯ สามารถตั้งอนุกรรมการชุดต่างๆ เพื่อช่วยในการกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนในด้านต่างๆ ตามที่เห็นสมควรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้การรายงานการใช้เครื่องพันธนาการในการควบคุมตัวผู้ต้องขัง หรือการใช้วัตถุทางเคมีของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ส่วนของการแต่งตั้งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงยุติธรรม

นอกจากคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชนแล้ว ควรจัดให้มีผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นกรมราชทัณฑ์จึงควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของเรือนจำ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบในระยะแรก น่าจะได้แก่ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ที่อธิบดีมอบหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนและผู้ปฏิบัติงานโดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (6 เดือนแรก) การตรวจเรือนจำเอกชนควรมีการตรวจทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้นจาก 6 เดือนแล้ว การตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลและการตรวจสอบเรือนจำเอกชนยังจะต้องมีการดำเนินการในส่วนที่เหมือนกับเรือนจำราชการในปัจจุบันด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในการตรวจสอบระหว่างเรือนจำของรัฐและเรือนจำเอกชน และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงาน เรือนจำเอกชนจะต้องอนุญาตให้องค์การอิสระต่างๆ เข้าตรวจสอบตามที่ร้องขอได้เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ อาทิ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน สภาราชทัณฑ์ เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำรูปแบบของอำนาจหน้าที่และความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้กับเรือนจำเอกชนไทย

การนำรูปแบบของอำนาจหน้าที่และความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมในประเทศไทย ได้กล่าวไว้ในส่วนของ อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน, อำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเทียบเคียงเจ้าพนักงานราชทัณฑ์, ความรับผิดทางอาญาและความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

รูปแบบของประเทศออสเตรเลียเป็นประโยชน์ต่อการนำมาศึกษาถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทย ไม่ใช่เพียงจากรูปแบบเท่านั้น แต่รวมถึงกลไกและเงื่อนไขต่างๆ ที่รัฐต้องมีในการทำงานร่วมกับเอกชน เพื่อให้เกิดเรือนจำเอกชนที่ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์และตอบสนองนโยบายของรัฐอย่างแท้จริง นั่นคือเหตุผลที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้กล่าวถึงตั้งแต่ ลักษณะโครงสร้างเรือนจำเอกชน ระบบและบุคลากร มาตรฐานผู้ปฏิบัติงาน การควบคุม อำนาจและหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อชี้ให้เห็นถึงกลไกของการเชื่อมโยง นำไปสู่ความรับผิดทางอาญารวมถึงความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐต้องทำงานควบคุมรูปแบบ เงื่อนไขและกลไกทั้งหมดนี้กับเอกชนให้ทำงานด้วยความสอดคล้องกันอย่างที่สุด

การบริหารจัดการนี้จะช่วยแก้ปัญหาเรือนจำรัฐของไทยในมิติต่างๆ ได้ โดยเฉพาะ ปัญหาในการควบคุมผู้ต้องขังได้พอสมควร

(1) มาตรฐานในเรื่องต่างๆ รอบด้านที่เกี่ยวกับกิจการเรือนจำที่ดี เช่น อำนาจหน้าที่ ความรับผิดในทุกๆ ด้าน และคุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน

(2) การติดตามตรวจสอบที่ถี่ถ้วนเข้มงวดจากทั้งรัฐ และการตรวจสอบจากภายนอก

(3) กฎหมายที่ครอบคลุมมาตรฐานการทำงานเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำ และสัญญาที่ละเอียด เจาะจง เน้นผลงาน (Performance-based contract)

(4) การประเมินผล

อนึ่ง สำหรับประโยชน์ที่คิดว่าผู้ต้องขังจะได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้นจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในประเทศไทยนั้น เบื้องต้นเห็นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1) **เป็นการสร้างระบบแข่งขันเปรียบเทียบขึ้น** เนื่องจากงานราชทัณฑ์เดิมเป็นระบบผูกขาด ทำให้ขาดความกระตือรือร้นและแรงจูงใจที่จะพัฒนาปรับปรุงระบบงานให้ดีขึ้น

2) **เป็นการสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพเพิ่มขึ้น** เมื่อกลไกของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม อันจะส่งผลสะท้อนถึงความสนใจและก่อให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนาสร้างสรรค์งานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่งต่อไป และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้ เนื่องจากเอกชนมีระบบงานและแรงจูงใจที่ดี

3) **เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง** เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนสามารถใช้ศักยภาพที่มีอยู่ อาทิเช่น ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ สร้างสรรค์และพัฒนางานให้ดีขึ้นภายในวงเงินค่าใช้จ่ายที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ผู้ต้องขังได้รับประโยชน์ในด้านคุณภาพและบริการขณะเดียวกัน จะส่งผลดีต่อผู้ต้องขังทั้งทางกาย และจิตใจ

4) **เป็นการเสาะแสวงหามาตรการในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง** งานปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนจะช่วยถ่ายทอดเทคโนโลยี หลักการแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ร่วมสมัยให้แก่กรมราชทัณฑ์ อาทิ การออกแบบก่อสร้างเรือนจำ ระบบรักษาความปลอดภัย รูปแบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานโดยรวม

การคุมขังบุคคลไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานเป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เอกชนมีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้

- ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนสามารถใช้เครื่องมือหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมต่อการตรวจค้นสิ่งของ พัสดุ หรือจดหมาย

- ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลงและสัญญาบังคับ และเอาผิดได้ในกรณีที่พลั้งเผลอลงโทษผู้ต้องขังนอกเหนืออำนาจ ทำให้ต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง รอบคอบ และถูกต้องที่สุด

- ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีกรอบของกฎกระทรวง พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน กำหนดการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง

- ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน จะต้องสรรหาแพทย์ประจำเรือนจำให้เพียงพอต่อการตรวจอนามัยของผู้ต้องขังใหม่ มิเช่นนั้น ถือว่าผิดสัญญาดำเนินงาน และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนสามารถจัดการเครื่องนุ่งห่มและเครื่องหลับนอนให้เพียงพอตามความจำเป็นของผู้ต้องขัง รวมถึงการจัดอาหารเลี้ยงผู้ต้องขังให้ได้ 3 มื้อ ต่อวัน จากเดิมที่กรมราชทัณฑ์จัดให้เพียง 2 มื้อๆ ละ 31 บาทเท่านั้น

5) **เป็นการบรรเทาปัญหาของผู้ต้องขังล้นเรือนจำ** เรือนจำเอกชนแม้จะมีอัตราส่วนในการควบคุมผู้ต้องขังไม่มากนัก แต่ก็สามารถช่วยบรรเทาปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำไปได้ในระดับหนึ่ง

6) **เป็นการสร้างบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเรือจำเอกชนที่มีคุณภาพ** ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต้องผ่านการอบรมให้มีคุณสมบัติพร้อมในการเข้ามาทำงานเรือนจำ การปฏิบัติงานจึงแข็งขัน ไม่ล่าช้าและมีความเอาใจใส่ เนื่องจากอยู่ภายใต้สัญญาหรือข้อตกลง เมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐ และมีอำนาจหน้าที่เฉกเช่นเดียวกับรัฐ การกระทำใดๆ ที่ละเมิดสิทธิของผู้ต้องขัง จะมีความรับผิดตามกฎหมายทั้งทางอาญา และทางอื่นตามที่ได้กล่าวแล้วในเรื่องความรับผิดทางอาญาและความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนที่สามารถเอาผิดได้ ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องใช้ความระมัดระวังเสมอในการปฏิบัติหน้าที่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การพิจารณาถึงความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของเรือนจำ เพื่อให้เรือนจำสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคม และสอดคล้องกับการทำงานของเรือนจำของรัฐ และทำให้การจัดการในเรื่องผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศมีความถูกต้องชอบธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งจากการทบทวนแนวความคิดเรื่องความรับผิดทางอาญา และความรับผิดใดๆ ของผู้ปฏิบัติงานของรัฐและเอกชน ตลอดจนการศึกษาจากต่างประเทศ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ เช่นหลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันของผู้ต้องขัง ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนนั้นต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิของทุกคน และที่สำคัญคือการปฏิบัติภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย รูปแบบการกำหนดความรับผิดที่จะต้องไม่ให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ต้องขังของเรือนจำรัฐและเรือนจำเอกชน หลักในเรื่องของการช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นในมิติต่างๆ ของการปฏิบัติงานเรือนจำ

5.1.1 การยกร่างกฎหมายเรือนจำเอกชนกับการนำมาปรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานเรือจำเอกชน

ในเรื่องแนวคิด หลักการ เหตุผล และความจำเป็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาอย่างละเอียดรัดกุมเพียงใดก็ตาม จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยถ้าไม่มีกฎหมายมารองรับ

กฎหมายที่จะมารองรับนั้น กล่าวกันโดยทั่วไป งานราชทัณฑ์เป็นระบบงานในการจัดการ หรือปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นในสังคม และเพื่อความปลอดภัยของสังคม สังคมจึงต้องจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลที่ละเมิดต่อกฎหมาย แนวคิดดั้งเดิมต้องการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดด้วยมาตรการที่เข้มงวดและรุนแรง เพื่อการข่มขู่ ยับยั้ง ทำให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดของอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classical School of Criminology) ต่อมาเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป แนวความคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดก็

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยสังคมเกิดการเรียนรู้ว่า การลงโทษที่ทารุณโหดร้ายยิ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเคียดแค้นชิงชัง และอาจกลับเป็นอันตรายต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อันส่งผลทำให้การกระทำความผิดมีวิธีการแยบยล และทำทุกวิถีทางเพื่อหลบหนีให้พ้นจากการจับกุม การลงโทษโดยใช้วิธีการดังกล่าวจึงไม่ส่งผลดีต่อสังคม ปัจจุบันสังคมกลับมีแนวคิดว่าผู้กระทำความผิดอาจมีความผิดปกติอยู่ในตัวของผู้กระทำความผิดขึ้นมา ดังนั้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงต้องมุ่งแก้ไขความบกพร่อง หรือความผิดปกติดังกล่าวเพื่อป้องกันสังคมจากการกระทำความผิดด้วยการอบรมแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นคนดี กลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อีก และสามารถปรับตัวให้เข้ากฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้

ราชทัณฑ์เป็นสถาบันสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม โดยมีกรมราชทัณฑ์เป็นศูนย์กำหนดนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติเพื่ออำนวยให้เรือนจำและทัณฑสถาน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาล หรือกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยได้กำหนดเป้าหมายในการบริหารไว้อย่างชัดเจน ประกอบด้วยการลงโทษ การควบคุม การให้การศึกษา การอบรมวิชาชีพ การบำบัดรักษา สงเคราะห์ และการจัดสวัสดิการแก่ผู้กระทำความผิด รวมทั้งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้กระทำความผิดในฐานะพลเมืองของประเทศ ภายใต้รูปแบบการลงโทษที่เหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล ประมาทของอาชญากร ลักษณะความร้ายแรงแห่งกฎหมายอาชญากรรม และนโยบายทางอาญาของรัฐบาลที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบความเชื่อมั่นในสังคมเป็นแนววินิจฉัยการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยมุ่งประสานผลประโยชน์ระหว่างการแก้ไขผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี และการคุ้มครองพิทักษ์ความปลอดภัยของประชาชน ดังนี้

(1) การลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

(2) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด จะต้องคำนึงถึงหลักจิตวิทยาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

(3) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมส่วนรวม และควรเน้นในหลักการป้องกันมากเป็นพิเศษ

(4) การจับกุมผู้กระทำความผิด จะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและแน่นอน ตลอดถึงการบังคับโทษที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม

(5) การลงโทษและปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ไม่อาจยึดถือในรูปแบบ หรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นบรรทัดฐาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(6) ความสงบเรียบร้อย และสถิติอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องทดสอบประสิทธิภาพการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคม[1]

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานของราชทัณฑ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จำต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการด้านกฎหมาย และกฎระเบียบของกรมราชทัณฑ์สามารถแบ่งแยกกฎหมายต่างๆ ออกได้เป็น 5 ประเภทคือ

(1) กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการดำเนินการ มีอยู่ 4 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักขัง ตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482

(2) กฎหมายรอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามกฎหมายหลัก ได้แก่ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 58

(3) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่พนักงานเรือนจำต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ป.ป.ช.) และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ป.ป.ง.) เป็นต้น

(4) กฎหมายเฉพาะกิจ ได้แก่ คำสั่ง หรือประกาศคณะปฏิวัติ รสช. พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมฯ เป็นต้น

(5) ระเบียบ ข้อบังคับ ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งกฎ ระเบียบ ที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า ได้ครอบคลุมงานราชทัณฑ์ไว้ทุกเรื่อง ทำให้สามารถนำมาใช้สนองนโยบายของรัฐบาลได้ทันต่อเหตุการณ์ และยังใช้อุดช่องว่างในทางปฏิบัติของกฎหมายด้วย

การให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเข้ามาดำเนินการ จะเห็นว่าจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายขึ้นอย่างมากมาย เช่น ปัญหาในเรื่องการใช้แรงงานของผู้ต้องขัง รวมตลอดไปถึงความรับผิดและการตรวจสอบ การแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยากมาก เนื่องจาก

---

[1] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, การบริหารงานกระบวนการยุติธรรม (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(1) วัตถุประสงค์ของการบังคับใช้ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ก็เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐสามารถดำเนินการบริหารเรือนจำและทัณฑสถาน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจ ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติในเรื่องวินัย เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมโดยมีทั้งวินัยของเจ้าพนักงาน และวินัยของผู้ต้องขัง สำหรับในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้น มีวัตถุประสงค์การดำเนินการแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พอสมควร ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะรูปแบบใดเป็นสิ่งที่ยากมากในการแก้ไขให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเรือนจำเอกชน เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นภายหลังจากการบริหารงานเรือนจำโดยรัฐ ดังนั้นบางสิ่งบางอย่างที่ไม่เคยปรากฏให้เห็นในการบริหารเรือนจำของรัฐกลับนำมาใช้ในเรือนจำเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้การแก้ไขในเรื่องที่ไม่เคยบัญญัติไว้เลยในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 จึงไม่สามารถกลมกลืนเป็นส่วนเดียวกันได้ นอกจากนี้การแก้ไขมาตราหนึ่งย่อมกระทบต่อมาตราอื่นด้วย และจะเกิดปัญหาในการบังคับใช้ตามมา

(3) ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องกฎหมายและกฎระเบียบของกรมราชทัณฑ์ ว่ามีกฎหมายประเภทต่างๆ ที่ใช้บังคับอย่างหลากหลาย คือ มีทั้งพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ เพราะฉะนั้น ถ้ามีการแก้กฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนแล้ว ก็อาจจะมีกฎหมายรอง หรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ อันจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารและปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนต่อไปได้

จากปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีการยกร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน มาใช้บังคับ เพื่อให้การบริหารงานโดยผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนทุกตำแหน่งสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยยึดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479[2] แต่ปรับให้เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน สำหรับในส่วนของกฎหมายเดิม ทั้งกฎหมายหลัก กฎหมายรอง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่สามารถนำมาใช้บังคับได้ ก็ให้ใช้วิธีการอ้างอิงการนำมาใช้ บังคับกับร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนได้

---

[2] เนื่องจากพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนยังมิได้มีการยกร่างขึ้นมาใช้บังคับ ผู้เขียนจึงนำพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มากล่าวถึงในเรื่องอำนาจ หน้าที่ ความรับผิด และกระบวนการตรวจสอบ ของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในบทที่ 3 ของวิยานิพนธ์ฉบับนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.1.2 ภารกิจ อำนาจหน้าที่ กระบวนการตรวจสอบ และความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน

การใช้อำนาจหน้าที่ในเรือนจำเอกชนของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนกับผู้ต้องขังไม่ว่ากรณีใดๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล ดังนั้น ในพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนที่จะมีการยกร่างขึ้นมาใช้บังคับ ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนที่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐตามกฎหมาย และการใช้อำนาจต้องอยู่ภายในขอบเขตหน้าที่ตามที่ได้รับอำนาจนั้น รวมถึงผู้ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญในกลุ่มอื่นๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องขัง และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ต้องมีการลงโทษ หรือใช้เครื่องพันธนาการ เป็นต้น จะมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ และการตรวจสอบเฉกเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของทางราชการ เนื่องจากเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีฐานะเป็นเรือนจำแห่งหนึ่งของระบบเรือนจำโดยรวม อยู่ภายใต้นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ รวมทั้งกลไกอื่นๆ ของรัฐที่มีอยู่ที่สามารถเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้ โดยท่านผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานเหล่านี้ให้ความคิดเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้ เช่น สำนักงาน ป.ช.ช. สำนักงาน ป.ง.ง. และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ท่านปราโมทย์ โชติมงคล[3] ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอให้มีการร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนมาบังคับใช้ โดยให้รัฐกำหนดอำนาจหน้าที่ และมีการแต่งตั้งมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย รวมถึงการใช้กำลังและอาวุธเสียก่อน เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล ที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีการแก้ไขในตัวบทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เนื่องจากมิได้เปิดช่องไว้ให้ผู้ตรวจการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนไว้

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนอยู่ในสถานะที่มีความแตกต่างกันน้อยมากคือ การที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เท่านั้น นอกเหนือจากนั้น ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนยึดถือตามกฎหมายหลักที่ใช้เป็นหลักในการร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาบังคับใช้ใหม่ ดังนั้น ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในทางอาญาหรือความผิดใดๆ ก็จะควบคู่ไปกับการตรวจสอบเสมอ เช่น กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความ

---

[3] ปราโมทย์ โชติมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาญา ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายแพ่งฯ และองค์กรอิสระใดๆ (บทที่ 3) ที่สามารถเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้

ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำเอกชน จะต้องมีการฝึกอบรม กำหนดกฎเกณฑ์ มาตรฐานและคุณสมบัติทางด้านจิตวิทยาและการทดสอบทัศนคติ นอกเหนือจากความรู้ทางวิชาการ เนื่องจากเอกชนต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางกฎหมาย และตามสัญญาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การฝึกอบรมจึงมีความสำคัญและเป้าหมาย 3 ประการคือ

- ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการฝึกอย่างดีจะพร้อมที่จะจัดการกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างมั่นใจ ถูกต้องและมีสติ ไม่ใช้อารมณ์กระทำการใดเกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ ทำให้คุณภาพในการบริการของเรือนจำสูงและปลอดภัยขึ้น
- การฝึกอบรมทำให้มีประสิทธิภาพและการผลผลิตสูงขึ้น
- ทำให้เกิดความร่วมมือและความเข้าใจในจุดมุ่งหมายเดียวกัน

นอกจากนั้นการปฏิบัติงานของเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเป็นกิจการสาธารณะหรือบริการสาธารณะ[4] คือ กิจการที่อยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะต้องมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมถึงเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนด้วย

5.1.3 การนำรูปแบบความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียมาเป็นแนวทางกับผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนไทย

แม้ว่าการยกร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน โดยยึดพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นสาระสำคัญ และให้ใช้กฎหมายรอง กฎหมายรอง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่สามารถนำมาใช้บังคับได้กับร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนนี้ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ปัญหาที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้นก็มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้น กรมราชทัณฑ์[5] มีความประสงค์ที่จะใช้รูปแบบความรับผิดของเรือนจำเอกชน ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนในสัดส่วนที่สูงเป็นกรณีศึกษา โดยนำส่วนที่มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเรือนจำเอกชนไทยในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมากที่สุดมาศึกษาเพื่อปรับใช้

---

[4] ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2538 (หน้า 108)

[5] สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียมีฐานะเป็นเรือนจำหนึ่งของระบบโดยรวม อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์และแผนงานของกรมราชทัณฑ์เช่นเดียวกับเรือนจำรัฐอื่นๆ แม้ว่าผลงานเรือนจำเอกชนไม่สม่ำเสมอ มีทั้งที่ทำได้ดีบ้างและมีทั้งที่มีปัญหา แต่บทบาทของภาครัฐในกำหนดอำนาจหน้าที่ กระบวนการตรวจสอบ และความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน รวมถึงเรื่องมาตรฐานในเรื่องต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดกฎเกณฑ์กติกาตั้งแต่ต้นอย่างถี่ถ้วน เป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาอย่างยิ่ง ตั้งแต่

(1) มาตรฐานของผู้ปฏิบัติงานที่มีการอบรมหลักสูตร กระบวนการคัดสรร และคุณสมบัติทางด้านจิตวิทยา ทัศนคติ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกมาอย่างดีพร้อมที่จะจัดการกับสถานการณ์ต่างๆ ทุกรูปแบบอย่างมั่นใจและถูกต้อง ที่สำคัญคือทำให้เกิดความร่วมมือและความเข้าใจจุดประสงค์ของการมีเรือนจำเอกชน

(2) สัญญาที่ละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน

(3) การติดตามตรวจสอบ

- เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ มาตรฐาน และตามข้อกำหนดใน สัญญา

- กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการของเรือนจำเอกชน ต้องแต่งตั้งผู้ตรวจการของเรือนจำเอกชน รับผิดชอบติดตามตรวจสอบเรือนจำ

- ทุกสัญญามีข้อกำหนดเรื่องการตรวจสอบเสมอ

- เป็นงานของรัฐที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เข้มงวด ต้องเน้นการปฏิบัติ

- รัฐต้องมีมาตรการรองรับที่จะจัดการกับปัญหาที่พบในการติดตามตรวจสอบ

(4) การประเมินผลสม่ำเสมอในช่วงแรก เพื่อแก้ปัญหาที่ไม่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ภาระการติดตามตรวจสอบ โดยหลักการภารกิจการคุมขังในเรือนจำยังเป็นความรับผิดชอบของรัฐเสมอ แม้ว่าจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในรูปแบบหรือระดับใดก็ตาม การตรวจสอบจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายที่บัญญัติให้เอกชนเข้ามาดำเนินการได้ตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุผลที่ในข้อตกลงของรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ที่นำมาใช้อ้างอิงถึงเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่รวมถึงเรื่องความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน มิได้มีบัญญัติไว้มากนัก และการติดตามตรวจสอบมีทั้งจากการปฏิบัติงานประจำรอบเวลา การมีผู้ตรวจของรัฐอยู่ประจำที่เรือนจำ และการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนประจำกี่ปี แล้วแต่กำหนด นอกจากนั้น ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนยังถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระภายนอกหน่วยงานราชทัณฑ์เป็นประจำ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่อธิบายมาข้างต้น ถ้ามีการนำรูปแบบของประเทศออสเตรเลียมาปรับใช้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับเรือนจำเอกชนไทย ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนจะอยู่ในสถานะที่ไม่แตกต่างจากเจ้าพนักงานของรัฐเท่าใดนักในกระบวนการตรวจสอบ ในบางครั้ง ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนอาจจะมีข้อจำกัดทั้งในทางกฎหมายและสัญญา ซึ่งมากกว่าเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น เพราะปราศจากการทำงานภายใต้ความครอบงำของรัฐ อีกทั้งช่วยพัฒนาระบบการปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนเนื่องจากต้องมีการพัฒนาตนเองให้เทียบเท่า ผู้ต้องขังมีโอกาสได้รับสวัสดิการและการดูแลที่ดีมากยิ่งขึ้นเพื่อเกิดนวัตกรรมใหม่ในการควบคุมดูแลผู้กระทำความผิด และแบ่งเบาภาระปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ในทางตรงกันข้าม ปัญหาบางปัญหาที่เกิดในเรือนจำเอกชนไทย อาจจะไม่เกิดในเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย เนื่องจากความแตกต่างทั้งทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของการปฏิบัติงาน เช่น การดำเนินงานของเอกชนหรือการปฏิบัติงานเรือนจำของผู้ปฏิบัติงานมักจะมุ่งหวังผลกำไร จนอาจจะทำให้เกิดช่องทางในทางคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องง่ายขึ้น คือ การเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เป็นต้น

ระบบกฎหมาย ระเบียบและกระบวนการติดตามตรวจสอบ องค์กรอิสระในประเทศไทยยังมีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองและมีอิทธิพล ในกรณีที่ผู้ต้องขังเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้มีอิทธิพล อาจจะใช้อำนาจโดยมิชอบทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานและเรือนจำเอกชนจากสังคม อีกประการคือ ประเทศไทยยังขาดบุคลากรภาคเอกชนที่สามารถเข้ามาทำงานควบคุมได้ ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อประสิทธิภาพของการทำงาน และความมั่นคงของเรือนจำ บุคลากรของกรมราชทัณฑ์อาจจะถูกดึงตัวออกมาจากระบบราชการ ทำให้ส่วนราชการขาดแคลนกำลังคนที่มีประสบการณ์มากขึ้น และได้รับการยอมรับจากสังคมน้อยลง

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อให้เรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องยกร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้นมาใช้บังคับ โดยยึดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่ปรับให้เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชนในส่วนที่เกี่ยวแก่งานและความรับผิดชอบ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตาม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่นั้น และกำหนดความรับผิดชอบทางกฎหมายทางอาญาและทางแพ่งของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนในสัญญาและกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างจากเจ้าพนักงานเรือนจำของรัฐและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนและเจ้าพนักงานเรือนจำของรัฐอยู่ภายใต้นโยบายของการปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน

2. การดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เรื่องเจ้าพนักงานเรือนจำรัฐให้เกิดความสอดคล้องกับเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเอกชนด้วยความถูกต้องและละเอียดรอบคอบ เนื่องจากมีกฎหมายประเภทต่างๆ ที่ใช้บังคับอย่างหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และการดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ท่านผู้ตรวจการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นว่า การเข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานและเรือนจำเอกชนไม่ใช่เรื่องยาก แต่ถ้ามีการร่างพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้นมา หรือมีกฎหมายใดออกมารับรอง หรือมีการแก้กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง และรัฐมนตรีผู้มีอำนาจกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่งตั้งให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย พร้อมกับการแก้ถ้อยคำในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐของรัฐสภาสามารถเอาผิดกับผู้ปฏิบัติงานเอกชนได้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

3. กำหนดคุณสมบัติผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชน หลักสูตรภาคบังคับสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ต้องผ่านก่อนเข้าทำหน้าที่ การทดสอบความเหมาะสมทางจิตวิทยาที่สามารถเข้าใจวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงาน และกำหนดคุณสมบัติสำหรับเจ้าหน้าที่โปรแกรมต่างๆ อย่างเหมาะสม การกระทำเหล่านี้ก็เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีความรู้ และเข้าใจถึงวิธีการปฏิบัติงานเรือนจำอย่างถูกต้อง และเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน ส่งผลให้ผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นทั้งทางกายและจิตใจ

4. เมื่อผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าพนักงานเรือนจำของรัฐ กระบวนการตรวจสอบและความรับผิดก็จะติดตามไปเสมอ ซึ่งเป็นการติดตามตรวจสอบสอบจากภายในคือ รัฐ ในเรื่องกฎหมายและสัญญา เช่น กฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายแพ่งฯ กฎหมายปกครอง เป็นต้น การติดตามตรวจสอบจากองค์กรอิสระต่างๆ เช่น สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น นอกจากนั้น กำหนดหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อดำเนินการในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรือนจำและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยเฉพาะ ในรูปของคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลเรือนจำให้เป็นไปตามเงื่อนไขและสัญญาและนโยบายที่กำหนด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานในการคัดเลือก จะกี่คนและเป็นบุคคลใดบ้างแล้วแต่ความเหมาะสม และควรมีการกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบอิสระและมีความ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เป็นกลาง ในการเข้าถึงข้อมูล เอกสารและบันทึกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังและผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลาและสถานที่ในเรือนจำ

5. ตามที่ได้กล่าวในข้อที่แล้ว ความรับผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ว่าจากการตรวจสอบโดยรัฐเอง หรือจากองค์กรอิสระต่างๆ ภายนอก และองค์กรที่มีความเกี่ยวข้อง โดยกฎหมายและสัญญาผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนมีขอบเขตความรับผิดจากหลายด้านทั้งทางอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 (เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และโดยทุจริต) หรือในทางแพ่ง (ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) รวมถึงส่วนของความรับผิดจากองค์กรอิสระที่ได้กล่าวมาแล้ว และจากคณะกรรมการเรือนจำเอกชนอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานให้ถูกต้องชอบธรรม

ข้อเสนอแนะทั้งหมดนี้ ควรจัดให้มีการวิจัยประเมินผลแบบเต็มรูปแบบควบคู่ไปทันทีพร้อมๆ กันกับที่มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชน เพื่อสังคมจะได้ทราบผลดี ผลกระทบ และผลผลิตของเรือนจำเอกชนจากหน่วยงานวิชาการที่เป็นกลางอย่างรวดเร็วและลดแรงเสียดทานได้ในระดับหนึ่ง ประกอบกับ เพื่อจะได้หาวิธีการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นมานอกเหนือความคาดหมาย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวงมหาดไทย แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479

กรมราชทัณฑ์ คู่มือปฏิบัติงานด้านทัณฑปฏิบัติ กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์ 2547.

กรมราชทัณฑ์. แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ 5 ปี (พ.ศ. 2547-2551) กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์, 2546.

กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์. นโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับกรมราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ : กองแผนงาน, 2547.

กิตติพร วานิชชจร, แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ. กรุงเทพฯ : สารนิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวลา ฉัตรไพฑูรย์. แปลและเรียบเรียง มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม, 2547.

คณะทำงานโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ กรณีประเทศ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแอฟริกาใต้. กรุงเทพฯ, 2547.

จิรวุฒิ ปุญญาสวัสดิ์, ทัศนคติของผู้บริหารราชทัณฑ์ต่อแนวทางการดำเนินงานเรือนจำเอกชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. สังคมวิทยา อาชญากรรมและพฤติกรรมเบี่ยงเบน. โครงการผลิตตำราและเอกสารประกอบการสอน งานบริการการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การบรรยายวิชากฎหมายปกครอง. สำนักอบรมการศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547.

จิรนิติ หะวานนท์. การบรรยายวิชากฎหมายปกครอง. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547.

ทรงวุฒิ พัฒนกุล, การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำแทนรัฐ, : รายงานหลักสูตรศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, [ม.ป.ป.]

ธงชัย สันติวงษ์, องค์กรและการบริหาร, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2543.

ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548. (412 หน้า)

นุชนารถ วิเศษศิริ, แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย, : วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

นัทธี จิตสว่าง. หลักทัณฑวิทยา. กรุงเทพฯ : มูลนิธิพิบูลย์สงเคราะห์, [ม.ป.ป.]

นัทธี จิตสว่าง. หลักทัณฑวิทยา หลักวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. กรุงเทพฯ : กรมราชทัณฑ์ [ม.ป.ป.]

นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2546.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2544.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บุญส่ง ศิริพันธ์โนน, สิทธิพิเศษของรัฐในการแก้ไขสัญญา, กรุงเทพฯ : วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2536

ประมวลกฎหมายอาญา แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2522 พร้อมด้วยพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติฯ 2522. เรียบเรียงโดย สยามจดหมายเหตุ. กรุงเทพฯ : บริษัทสยามบรรณ, 2524.

ประยูร กาญจนดุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2538.

ปราโมทย์ โชติมงคล, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. เรื่อง การให้สัมภาษณ์ ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนตามพระราชบัญญัติประกอบว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542. สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2548.

แผนกรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การออกนอกระบบราชการของกรมราชทัณฑ์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการให้เอกชนเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำแทนรัฐ. กรุงเทพฯ : แผนกรัฐประศาสนศาสตร์, 2541.

พิพัฒน์ ไทยอารี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสู่ภาคเอกชน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

รายงานฉบับสมบูรณ์. โครงการการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สิงหาคม 2548.

วิทยา สุริยะวงศ์. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องเรือนจำเอกชน (Private Prisons) ประกอบวิชา 19-644 กรมราชทัณฑ์ร่วมสมัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544.

วิสัย พฤกษะวัน, คำอธิบายพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พร้อมด้วยกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตั้งแต่เข้าจนกระทั่งออกจากเรือนจำ. กรงเทพฯ. 2545

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ (รท.102) สำรวจ ณ 31 มีนาคม 2548 โดยกองแผนงาน กรมราชทัณฑ์ (15 หน้า)

สรรเสริญ พลเจียก, ผู้อำนวยการแห่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. เรื่อง การให้สัมภาษณ์ ความรับผิดของผู้ปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2548.

สีหนาท ประยูรรัตน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. สำนักพิมพ์นิติสนเทศ. 2542.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. หลักกฎหมายอาญา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาวิเคราะห์และออกแบบระบบข้อมูลผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ : รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

หนังสือถึงอธิบดี เรื่อง การให้สัมภาษณ์ การจัดตั้งเรือนจำเอกชน. 2 แผ่น

เอกสารบรรยายสรุป เนื่องในการเข้าศึกษาดูงานเรือนจำพิเศษพัทยาของคณะนักวิจัยจากสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ เรือนจำพิเศษพัทยา. จัดทำโดย เรือนจำพิเศษพัทยา. ชลบุรี : เรือนจำพิเศษพัทยา, 2547.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Australian Government. Standard guidelines for corrections in Australia : 1996 [corrections in Australia]. : 20 p. Available from: http://www.aic.gov.au/research/corrections/standard/aust-stand 1996.html [2005, March 23]

Bartlett, Mike. "World Correctional population trends and issues" in Correction Criminology, edited by Sean O'Toole and Symon Eyland. Australia : Hawkins Press, 2005

Correction Victoria. Corrections Victoria : strategic plan 2003-2006. Victoria : Correction Victoria, 2003. [brochure]

Department of Justice. Prison Services Agreement for the Development, Ownership and Operation of the MEN'S METROPOLITAN PRISON, 1996.

Department of Justice. Annual report 2003-2004. Victoria : Department of Justice, 2004.

Gary W. Bowmna, Simon Hawkin and Paul Seidenstat, Privatizing Correctional Institutions, London: Transaction Press, 1993, p.7.

Guglirlmi Gilles J. Introduction audroit des services publics, L.G.D.J., Paris 1994

Harding, Richard. "Private Prisons in Australia : the Second Phrase" Australian Institute of Criminology Trends & Issues in Crimes and Criminal Justice April 1998 No.84, 1998.

Human rights in the administration of justice : Protection of persons subjected to detention or imprisonment (standard minimum rules for the treatment of prisons) : pp. 243-262

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Jones, Trevor and Newburn, Tim. "Comparative Criminal Justice Policy-making in the United States and the United Kingdom. The Case of Private Prisons", the British Journal of Criminology, 2005 no.45, The Center for Crime and Justice Studies, 2005.

Josi, Don A. and Sechrest, Dale K. "Professionalizing the correctional officer : the US perspective" in Corrections Criminology. Australia : Hawkins Press, 2005.

KPI' s Fulham Correctional Centre.

Management and Training Corporation. Borallon Correctional Centre. Queensland : BCC, 2005.

Management and Training Corporation. Corrections : secure operations, educational opportunities and vocational training. UT : MTC, 2003.

Management and Training Corporation Institute. The challenge of teaching (and learning) in prison. UT : MTC Institute, 2003.

New South Wales Department of Corrective Services. Annual report highlights. NSW : Department of corrective Services, 2003. [brochure]

New South Wales Department of Corrective Services. Brush Farm : Academy for Learning and Staff Development. NSW : Department of Corrective Services, 2004.

O'Toole, Sean, "Human Resources analysis of Australian corrections industry" in Corrections Criminology. Australia : Hawkins Press, 2005.

Privatization of Criminal Justices : past, present and future, 2001 By David Schichor

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Queensland Government. Department of Corrective Services. Contract standards : management and operation of the Arthur Gorrie Correctional Centre. Queensland : Department of Corrective Services, 2002.

Report of the independent investigation into the management and operations of Victoria's private prisons. Victoria : State Government Victoria, 2000.

Richard M. Carter, Corrections in America, New York, 1995.

Roth, Lenny. Privatisation of Prisons. Background Paper NO.3/2004 for parliament debate and for related parliamentary purposes, The State of New South Wales, Australia, the Parliament Library, 2004.

State Government Victoria. Office of the Correctional Services Commissioner. Statistical profile : The Victorian prison system 1995-1996 to 2000-2001. Victoria : Office of the Correctional Services Commissioner, State Government Victoria, 2003. [brochure]

State Government Victoria. Office of the Correctional Services Commissioner. Statistical overview of the Victorian prison system. : Office of the Correctional Services Commissioner, State Government Victoria, 2003. [brochure]

State Government Victoria. Office of the Correctional Services Commissioner. Building a responsive corrections system. Victoria : Office of the Correctional Services Commissioner, State Government Victoria, 2002. [brochure]
www.bop.gov/orepg/oreprcampgaes.ddf

The GEO Group Australia Pty Ltd. A corporation overview. Florida : One Park Place, 2005.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ในรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย มีข้อตกลงฉบับหนึ่งที่มีความน่าสนใจคือ Prison Services Agreement July 1996 with Australian Correctional Facilities Pty Ltd, Men's Metropolitan Prison, DEPARTMENT OF JUSTICE, VICTORIA ใน ANNEXURE T Part A – Prisoner Management and Security : Facilities programs and services to allow for the safe, secure, humane and just containment of Prisoners.

7. USE OF FORCE, INSTRUMENTS OF RESTRAINT AND CHEMICAL AGENTS

7.1 Objective

The Contractor must ensure that force when used, is used in accordance with section 23 of the Corrections Act and is the minimum necessary for the minimum time to resolve the situation and that any instruments of restraint are used in a timely, appropriate and legal manner for the minimum time necessary.

7.2 Use of force

The Contractor may only use reasonable force to control prisoners where no other means of control are available. The use of force must be the minimum necessary under those circumstances.

7.3 Reports

The contractor must record all matters where force is used and/or instrument of restraint or chemical agents are used and promptly forward those reports to the commissioner (but no later than two days after the occurrence of the incident) subject to any shorter period required under the Corrections Act.

7.4 Use of Instruments of Restraint

An instrument of restraint :

a) may only be used where the restraint of a Prisoner is strictly necessary to maintain the security of the Prisoner or prevent injury to any person ;

b) must be of the least restrictive type ;

c) may only be applied for the minimum time necessary to control the Prisoner ;

d) must be removed during medical tests and procedures provided this meets security and management requirements ;

e) when used, other than handcuffs for escorts, must be notified to the Commissioner immediately ; and

f) must not be applied beyond 48 hours without the express approval of the Commissioner.

The Commissioner has the overriding power to order the removal of instruments of restraint.

7.5 Use of Chemical Agents

A chemical agent may only be used

a) where it is strictly necessary to maintain the security of the Prisoner or to prevent injury to any person ; and

b) in accordance with the requirements of the Commissioner.

7.6 Approval of the Commissioner

All instruments of restraint and chemical agents must have the prior written approval of the Commissioner prior to the Contractor making those instruments or agents available for use for the purposes described in this clause 7.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

Section 1983

Section 1983 of the Civil Rights Act of 1871 allows citizens to sue persons who, undercolor of state law, deprive them of their constitutional rights. Section 1983 actions can be brought against state officials in their personal capacity, but not in their official capacity. City and county and other nonstate officials can be used in their official capacity, which allows damages to be obtained the governmental entity, and in their personal capacity.

Section 1983 applies to anyone who acts under color of state law. It reaches everyone working under the authority of the health department, irrespective of their employment status, and can even be applied to volunteers. It does not provide for vicarious liability, so public health officials can be held personally liable only for their own actions, not those of subordinates. To prevail, the plaintiff must prove that the official's conduct violates clearly established statutory or constitutional rights that a reasonable official should have know about. If the official is mistaken about the law but had no reason to know that the actions were improper, or is acting under a law later declared unconstitutional, there is no liability. The courts also require that persons bringing 1983 actions show significant harm as well as improper conduct. This is unusal in public health restrictions because they are easily reviewed and corrected in postdeprivation proceeding before the plaintiff is harmed.

Section 1983 actions must allege that the defendant violated the plaintiff's rights under the Constitution or certain federal laws. Most public health cases allege violations of the constitutional rights of equal protection or due process. Equal protection claims arise from differential treatment that is motivated by improper discrimination, especially discrimination based on race, ethnicity, or religion. Refusing to issue a license or permit because of personal animus against the applicant could also be and equal protection violation, unless there were other rational grounds for the refusal.

Due process came arise when the public health official does not give the party the procedural safeguards provided for in the law. If a statue required 30 day's notice and an opportunity for a hearing before destroying a dangerous building, then it could be a due process violation to destroy the building without notice. If the defendant has complied with applicable statutes, the plaintiff can claim that the Constitution requires more process than the state or local law provides. Thus, if the law provides only 24 hours' notice, the court may find that although the defendant complied, the notice period was not long enough. Claims are sometimes flied because public health officials take action without a predeprivation (prior) hearing. If the action is authorized by statue, or the court finds that waiting for a hearing would endanger the public, the court will usually dismiss the claim. Thus, a building that is partially destroyed by fire may need to be destroyed at once, without notice or hearing because of the threat it poses.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

ร่าง

พระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน พุทธศักราช...

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 1 พระราชบัญญัติเรียกว่า "พระราชบัญญัติจัดตั้งเรือนจำเอกชน พุทธศักราช..."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไปให้ยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กับทั้งบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งมีข้อความขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

(1) "เรือนจำเอกชน" หมายความว่า ที่ซึ่งใช้ควบคุม กักขัง ผู้ต้องขังกับสิ่งที่ใช้ต่อเนื่องกัน และให้หมายความรวมตลอดถึงที่อื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษาวางอาณาเขตไว้โดยชัดเจน

(2) "ผู้ต้องขัง" หมายความรวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก

(3) "นักโทษเด็ดขาด" หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

(4) "คนต้องขัง" หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

(5) "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งบังคับบัญชาการกรมราชทัณฑ์

(6) "อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมราชทัณฑ์

(7) "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการเรือนจำเอกชน

หมวด 1

เรือนจำ ทัณฑสถาน และทัณฑนิคม

มาตรา 5 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดประเภท หรือชั้นของเรือนจำเอกชน หรือสั่งให้จัดอาณาเขตภายในเรือนจำออกเป็นส่วนๆ ทั้งนี้ต้องจัดแยกผู้ต้องขังเด็ดขาดออกจากผู้ต้องขังอื่นอย่างชัดเจน และให้คำนึงถึง ประเภท ชั้น เพศของผู้ต้องขัง หรือความประสงค์ในการอบรมผู้ต้องขังด้วย

มาตรา 6 ให้เรือนจำเอกชนมีอำนาจการควบคุมผู้ต้องขัง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวน พิจารณาคดี อุทธรณ์ และฎีกา ซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน 15 ปี

(2) ผู้ต้องขังเด็ดขาดซึ่งศาลพิพากษาลงโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือ ผู้ต้องขังเด็ดขาดซึ่งโทษจำคุกเหลือต่อไปไม่เกิน 7 ปี

หมวด 2

อำนาจและหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำ

มาตรา 7 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวแก่การงานและความรับผิดชอบ ตลอดจนเงื่อนไขที่จะปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่นั้น

มาตรา 8 ในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานเรือนจำตามพระราชบัญญัตินี้ ให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีความรับผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้นๆ

หมวด 3

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน

มาตรา 9 ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาบังคับใช้แก่การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน โดยอนุโลมนอกเหนือจากที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นประการอื่นอย่างชัดแจ้ง

หมวด 4

คณะกรรมการเรือนจำเอกชน

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานเรือนจำเอกชนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการเรือนจำเอกชน" ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงยุติธรรม

(2) ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

(3) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

(4) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(5) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

(6) ผู้แทนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(7) ผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวนไม่เกิน 3 คน

(8) ผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม จำนวนไม่เกิน 5 คน

(9) อธิบดีกรมราชทัณฑ์

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการเรือนจำเอกชนมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบายและแผนงานในการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน

(2) เสนอความเห็นเกี่ยวกับกรดำเนินการ แก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องเรือนจำเอกชน

(3) ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดกฎเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ

(4) กำกับ ดูแล และตรวจสอบ การดำเนินการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามแนวนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ได้วางไว้

(5) คณะกรรมการเรือนจำเอกชนอาจตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาและปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่คณะกรรมการจะมอบหมายก็ได้

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของเรือนจำเอกชน ประกอบด้วย อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นประธานกรรมการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการเรือนจำเอกชนแต่งตั้งจำนวน 4 คน เรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานเรือนจำเอกชน

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานเรือนจำเอกชน มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา

(2) สั่งให้ดำเนินการ หรือไม่ให้ดำเนินการ ในกรณีที่เรือนจำเอกชนไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา

(3) เสนอรายงานผลการปฏิบัติต่อคณะกรรมการเรือนจำเอกชน

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด 5

การรักษาการตามพระราชบัญญัติ

มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 15 นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำเอาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งมาใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายนี้

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ข้าพเจ้า นายภูรัช นันทเขตวงศ์ เกิดวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2522 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนเซนต์ดอมินิก พ.ศ. 2540 จากนั้น พ.ศ. 2541 เข้าศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จนจบปีการศึกษา 2544 และใน พ.ศ. 2546 เข้ารับการศึกษาต่อระดับปริญญามหาบัณฑิตที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จนกระทั่งจบปีการศึกษา 2549

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย