

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยพบว่ามาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ อีกทั้งสหประชาชาติได้กำหนดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อนักโทษ (United Nations, Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) โดยให้ความสำคัญแก่กระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว เพื่อให้ นักโทษดังกล่าวได้รับการฟื้นฟูแก้ไข และกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข และยังเป็น การช่วยไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีกทางหนึ่งด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงมาตรการของประเทศไทยแล้ว พบว่ากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก มีเพียงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ฉบับเดียวเท่านั้นที่เป็นกฎหมายหลักในการบังคับโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบังคับโทษจำคุก เพื่อนำมาใช้บังคับเพื่อให้เกิดการเตรียมพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว ซึ่งรวมถึงการบังคับโทษทางอาญาด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติของกฎหมายของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ และกฎหมายภายในของต่างประเทศแล้ว อาจไม่สอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติ และมีความแตกต่างกับกฎหมายของนานาประเทศอยู่บ้าง ความแตกต่างดังกล่าวนี้ นำไปสู่ปัญหา ของการขาดประสิทธิภาพในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวในประเทศไทยอย่างยิ่ง โดยในบทนี้จะสรุปปัญหาสำคัญดังประเด็นต่อไปนี้ พร้อมกับนำเสนอข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5.1.1 ปัญหาการรับรองสิทธิการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบัน มิได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งถูกคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเอาไว้อย่างชัดเจน หรือบัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด อีกทั้งไม่ได้รับรองสิทธิในเรื่องการเตรียมความพร้อม ของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวอีกด้วย โดยหลักการแล้ว ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ว่าการลงโทษ บุคคลด้วยการจำคุกถือเป็นการจำกัดสิทธิในร่างกาย และเสรีภาพของบุคคลนั้นๆ และต้องเป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษจำคุก หากแต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วยการบังคับโทษจำคุก เป็นเพียงการจำกัดเพียงเฉพาะการกระทำบางอย่างของบุคคลในส่วนของ การแสดงออกทางร่างกาย แต่ไม่อาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพในส่วนอื่นๆ ในหมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับการฝึกอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ดังที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

ดังนั้น แม้ผู้ต้องขังจะถูกบังคับโทษจำคุก แต่สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นไม่สมควรที่จะถูกจำกัดตามไปด้วย สิทธิต่างๆ เหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเกี่ยวกับการศึกษา หรือ เกี่ยวกับการทำงาน ย่อมถูกพิจารณาว่าเป็นสิทธิที่ช่วยให้ผู้ต้องขังได้รับการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวได้ เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติสุข โดยมีวิชาชีพ การศึกษา ทักษะการทำงานติดตัว ด้วยเหตุนี้ บุคคลผู้ต้องขังจึงสมควรได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวตามความเหมาะสม แต่ การรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญยังคงมีความไม่ชัดเจนอยู่ ซึ่งทำให้สิทธิของผู้ต้องขังไม่ได้ถูกรับรองอย่างที่ควรจะเป็น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวสามารถพิจารณาได้จาก พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวข้อง โดยจากการศึกษา พบว่าสิทธิของผู้ต้องขังที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวนั้น ได้แก่ สิทธิด้านการทำงาน สิทธิด้านการศึกษาและการนันทนาการ และสิทธิด้านความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งสิทธิแต่ละประเภทที่กล่าวมานั้นยังคงขาดการรับรองที่ชัดเจน

(1) ปัญหาการเตรียมความพร้อมด้านการทำงานของนักโทษในเรือนจำ

เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 กำหนดให้ผู้ต้องขังต้องทำงานตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่เรือนจำ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้ระบุว่าการทำงานตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่เรือนจำ คือ การงานประเภทใด และการทำงานดังกล่าวก่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมให้แก่ นักโทษให้สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติภายหลังจากที่พ้นโทษจำคุกไปแล้วหรือไม่ เมื่อพิจารณาตามกฎกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พบว่ามีการกำหนดรายละเอียดของงานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำ โดยต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาต่างๆ ได้แก่ กำหนดโทษ ความแข็งแรง

แห่งร่างกาย สติปัญญา อุปนิสัยและฝีมือหรือความรู้ความชำนาญ ผลในทางเศรษฐกิจ ผลในทาง
 อบรม และสภาพการณ์แห่งเรือนจำ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้ห้ามผู้ต้องขังทำงาน
 อย่างเด็ดขาด หากแต่ผู้ต้องขังจะสามารถทำงานได้นั้นต้องมีคำสั่งจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยเจ้าหน้าที่
 เรือนจำจะเป็นผู้กำหนดประเภทงานตามความเหมาะสมของผู้ต้องขังแต่ละคน ส่งผลให้ผู้ต้องขัง
 ไม่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกการงานที่ตนเองมีความถนัดหรือชำนาญ หรือมีสิทธิเลือกงานที่ตนเอง
 มีความสนใจจะนำไปใช้ประกอบอาชีพภายหลังการปล่อยตัวได้เลย

(2) ปัญหาการเตรียมความพร้อมด้านการศึกษาและสันตนาการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพด้านการศึกษาของบุคคลเอาไว้อย่างชัดเจน
 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการรับผิดชอบจัดการศึกษาแก่บุคคล ยังมีความคลุมเคลือว่า
 คำว่า บุคคล ตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่ารวมถึง ผู้ต้องขังด้วยหรือไม่ ซึ่งถ้าความให้รวมถึง ผู้ต้องขัง
 ด้วย อาจพบปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็น
 อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ในการออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมของ
 ผู้ต้องขัง แต่ปัจจุบันยังไม่ได้มีการออกข้อบังคับว่าด้วยเรื่องการศึกษาของผู้ต้องขังแต่อย่างใด อีกทั้ง
 มีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการ คือ หากมีการออกข้อบังคับเช่นนั้นแล้ว ผู้ต้องขังนั้นสามารถ
 ได้รับการศึกษาตามความเหมาะสมเพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 49 วรรคสาม แห่งรัฐ-
 ธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษา
 ทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครอง
 และส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เนื่องจากผู้ต้องขังตกอยู่ในสถานะถูกจำกัดเสรีภาพทางร่างกาย
 การให้การศึกษาแก่ผู้ต้องขังจึงสมควรเป็นไปอย่างเหมาะสมแก่สภาพ เช่น ผู้ต้องขังอาจได้รับการ
 ศึกษาผ่าน โทรทัศน์ ดาวเทียม หรือ อาจจัดให้มีองค์กรวิชาชีพเข้าไปให้ความรู้แก่ผู้ต้องขังตามระยะ
 เวลาอันสมควร เป็นต้น ทั้งนี้การจัดการศึกษาดังกล่าวต้องเป็นหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

(3) ปัญหาการเตรียมความพร้อมด้านความสัมพันธ์ทางสังคม

เนื่องจากแนวคิดตามหลักสากลที่ว่า สถาบันครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม และ
 ครอบครัวยังเป็นที่พักพิงแห่งแรกสำหรับผู้ต้องขังต้องกลับไปหลังจากได้รับการปล่อยตัว ดังนั้นการ
 เตรียมความสัมพันธ์ด้านความสัมพันธ์ทางสังคมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง แต่จากการพิจารณาจาก
 บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 แล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิลักษณะ
 ดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด อีกทั้งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เองก็มิได้กล่าวรับรองสิทธิเกี่ยวกับการ
 เตรียมความพร้อมด้านความสัมพันธ์ทางสังคม และการดูแลหลังพ้นโทษเอาไว้แต่อย่างใดเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการส่งตัวผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดีไปสู่ทัณฑนิคม ซึ่งมีการผ่อนปรนให้ผู้ต้องขังสามารถนำภริยา และญาติสืบสายโลหิต มาร่วมอยู่อาศัยด้วยในทัณฑนิคมดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่ามาตรการการส่งตัวไปยังทัณฑนิคม เป็นมาตรการที่ช่วยเตรียมความพร้อมให้ผู้ต้องขังได้ใกล้ชิดครอบครัว ก่อนได้รับการปล่อยตัว เนื่องจากสิทธิดังกล่าวถูกจำกัดเฉพาะผู้ต้องขังที่มีคุณสมบัติ ความประพฤติ ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น สิทธิดังกล่าวไม่ใช่สิทธิโดยทั่วไปที่ผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาต่างๆ ที่พบจากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวนั้น พบว่าปัญหาในลำดับแรก เป็นบทบัญญัติของกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักนิติรัฐในการปกครองระบบประชาธิปไตย อีกทั้งกฎหมายในลำดับรองลงมา อันได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า เพื่อให้กลไกของมาตรการทางกฎหมายเป็นไปตามหลักนิติรัฐ ที่เป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย จึงควรมีการปรับปรุงและแก้ไข เพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย ของประเทศไทย เพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น และมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวคิดด้านมาตรการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของนานาประเทศ และสหประชาชาติ

สิทธิของผู้ต้องขังในด้านการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวนั้น อาจได้รับการรับรองให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งกำหนดให้มีการออกประกาศโดยกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้ต้องขังบรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีประกาศในประเด็นหลักๆ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กรณีการเตรียมความพร้อมด้านการทำงานของผู้ต้องขัง เมื่อพิจารณาตามกฎกระทรวง มหาดไทย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พบว่ามีการกำหนดรายละเอียดของงานที่จัดให้ผู้ต้องขังทำ โดยต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาต่างๆ ได้แก่ กำหนดโทษ ความแข็งแรงแห่งร่างกาย สติปัญญา อุปนิสัยและฝีมือหรือความรู้ความชำนาญ ผลในทางเศรษฐกิจ ผลในทางอบรม และสภาพการณ์แห่งเรือนจำแล้ว ด้วยเหตุนี้สมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง

ดังกล่าว โดยการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับความต้องการและความสนใจของผู้ต้องขังเข้าไป จะส่งผลให้เกิดการเตรียมพร้อมที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น กล่าวคือ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดให้ผู้ต้องขังทำงานนั้น นอกเหนือจากการพิจารณาข้อพิจารณาเช่นว่านั้นแล้ว ควรพิจารณาถึงความต้องการของผู้ต้องขังว่า ภายหลังจากพ้นโทษแล้ว ประสงค์จะทำงานหรือประกอบอาชีพในลักษณะใดด้วย และจัดให้ผู้ต้องขังได้ทำงานที่สามารถพัฒนาทักษะของตนเอง เพื่อนำไปประกอบอาชีพภายหลังการพ้นโทษ

ประการที่สอง กรณีการเตรียมความพร้อมด้านการศึกษา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ให้มีการออกข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาและการอบรมของผู้ต้องขัง โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ทั้งนี้โดยกำหนดรายละเอียด เงื่อนไข ของการเข้ารับการศึกษาย่างเท่าเทียมกัน และทั่วถึงแก่ผู้ต้องขัง ทุกคน ซึ่งการให้การศึกษาดังกล่าวสามารถกำหนดให้เป็นการศึกษาหาความรู้ในสาขาวิชาที่อาจนำไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพ หรือเข้าทำงานภายหลังจากที่ผู้ต้องขังพ้นโทษไปแล้ว การออกข้อบังคับดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดความสอดคล้องในการรับรองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งจะเป็นผู้จัดให้มีการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

ประการที่สาม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ให้นำหลักการว่าด้วยการนำ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ หรือ Restorative Justice มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติในมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่ได้เสนอแนะไปก่อนหน้านี้ เนื่องจากแนวคิดว่าการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น มุ่งเน้นให้ผู้ต้องขัง มีความสามารถที่จะกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติสุข เพราะมุ่งเน้นให้ทุกอย่างกลับคืนสู่สถานะเดิมให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดในการลงโทษด้วยการจำคุกสมัยใหม่ ที่มุ่งเน้นแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคม แนวคิดนี้จะทำให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว เสมือนกลับมาสู่วิถีชีวิตใหม่ และสามารถหลอมรวมเข้ากับสังคมที่ตนเองจากมา โดยเฉพาะสถาบันครอบครัวและชุมชนเดิมของตน ซึ่งเป็นสถานที่แรกที่ผู้ต้องขังที่พ้นโทษได้กลับไป โดยที่ไม่มีความรู้สึกแปลกแยก หรือผิดแผกไปจากสังคม โดยเสนอแนะให้นำแนวคิดนี้ไปแทรกอยู่ตามมาตรการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกประกาศต่างๆ เรื่องสิทธิการทำงานของผู้ต้องขัง สิทธิในการได้รับการศึกษา สมควรที่จะพิจารณาถึงภูมิหลังของผู้ต้องขังด้วยว่าการทำงานประเภทใด หรือการได้รับการศึกษาลักษณะใดที่จะช่วยให้ผู้ต้องขังสามารถนำไปปรับใช้ดำรงชีวิตประจำวันภายหลังพ้นโทษอย่างกลมกลืนกับสังคม

อย่างไรก็ดี บทบาทของอัยการก็เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในด้านการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว ซึ่งแนวคิดการให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษแก่ผู้ต้องหา เป็นแนวคิดที่น่าสนใจนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวได้ แนวคิดดังกล่าวนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อีกด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การกำหนดบทบัญญัติใดๆ เพื่อให้มีผลเป็นมาตรการทางกฎหมาย ข้อมควรเป็นไปเพื่อแนวคิดที่ว่า ผู้ต้องขังต้องสามารถกลับคืนสู่สังคมที่ตนเองมาจากมา หรือแม้แต่สังคมใหม่ที่ผู้ต้องเมื่อได้รับการปล่อยตัวแล้ว สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมใหม่ได้อย่างไม่ยากเย็นนัก เนื่องจาก รัฐมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะให้การช่วยเหลือสังคมในจุดนี้ และยังเป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤตราชทัณฑ์ในอนาคตของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีอีกด้วย