

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

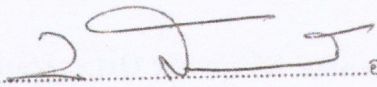
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

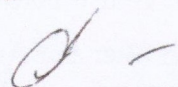
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

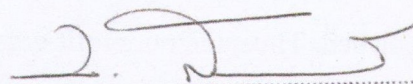
2561

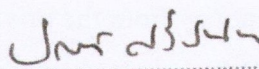
มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ  
ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์  
คณะนิติศาสตร์


ศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

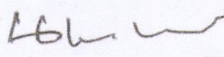
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ  
(ดร.วิจิตรา พุ่งลัดดา วิเชียรชม)

ศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.ปกป้อง ศรีสนิท)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร.ธานี วรรณัทธ์)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี  
(นเรศร์ เกษะประกร)

มีนาคม 2562

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ
ชื่อผู้เขียน	นายศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
ปีการศึกษา	2561

ดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” (Legal Measures for the Protection of Rights and Assistance of Ex-Offenders) มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา ค้นคว้า แนวคิดด้านสิทธิและการคุ้มครองสิทธิ การลงโทษ การสงเคราะห์ ผู้กระทำผิดและทฤษฎีทางสวัสดิการสังคม เพื่อศึกษาพัฒนาการของมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้พ้นโทษในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นปัญหา อุปสรรคของกฎหมายสำหรับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และสุดท้าย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษรวมถึงมาตรการคุ้มครองสังคม วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law) มีขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ได้แก่ ทำให้ได้ประเด็นสำคัญเชิงลึกและเชิงเปรียบเทียบทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ อีกทั้งจะได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาร่างกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ผลการศึกษาจากข้อมูลทางวิชาการ สามารถตอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยพบว่า การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจะต้องเป็นไปตามกฎ กติกาสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ รวมถึงหลักแห่งความยุติธรรมและหลักนิติธรรม สำหรับประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2497 เคยมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497” แต่ไม่ได้มีการดำเนินในเชิงคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์อย่างจริงจังแต่อย่างใด และได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2499 ทำให้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยเฉพาะที่เป็นกิจจะลักษณะ กฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถช่วยเหลือผู้พ้นโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากส่วนใหญ่จะใช้กฎหมาย ระเบียบ การสงเคราะห์กลุ่มผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากทั่วไป เช่น ในฐานะ “ผู้รับบริการ” ตามพระราชบัญญัติ

ส่งเสริมการจัดสวัสดิการ พ.ศ. 2546 ตรงกันข้ามกฎหมายหลายฉบับกลับเป็นอุปสรรคในการศึกษาเล่าเรียน และการทำงานของผู้พ้นโทษ จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลเหล่านั้นหันกลับไปกระทำความผิดอีก อีกทั้งควรมีการกระจายความเป็นธรรมทางสังคมไปยังกลุ่มที่มีความเปราะบางทางสังคม

ผู้ศึกษามีข้อค้นพบแยกเป็นปัญหาด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้พ้นโทษและปัญหาด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ จึงมีข้อเสนอแนะแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้พ้นโทษ (1) ควรมีการจัดทำร่าง “พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” อย่างเป็นทางการจะลักษณะเพื่อให้การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษมีความเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ (2) ควรบัญญัติกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนว่า ผู้พ้นโทษ ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง หมายถึงใครบ้าง (3) ควรส่งเสริมให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทร่วมกับกรมคุมประพฤติให้มากขึ้น (4) ควรมีบทบาทบัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์การขอลบหรือปกปิดประวัติการกระทำผิด (5) ควรมีการปรับปรุงการบัญญัติกฎหมายล้างมลทินให้สามารถลบล้างการกระทำผิดด้วยมิใช่ลบล้างเฉพาะตัวโทษที่ผู้พ้นโทษได้รับ (6) ควรมีบทบาทบัญญัติให้ผู้พ้นโทษมีช่องทางพิเศษในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้อย่างรวดเร็วหรือสามารถใช้สิทธิทางศาลในกรณีถูกเลือกปฏิบัติ 2) ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ (1) ควรมีบทบาทบัญญัติให้กรมคุมประพฤติทำหน้าที่ในการดูแลผู้พ้นโทษโดยตรง (2) ควรมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานด้านการสงเคราะห์สำหรับผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน ในการส่งต่อข้อมูลของผู้พ้นโทษ (3) ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ระดับชาติ (4) ควรมีคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัดที่เพิ่มสัดส่วนภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น (5) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ ดูแลและเฝ้าระวังผู้พ้นโทษ (6) ควรจัดตั้งองค์กรอิสระเป็นศูนย์กลางการเก็บประวัติการกระทำผิด (7) ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้พ้นโทษเพื่อให้การช่วยเหลือในเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำ (8) ควรมีการขยายระยะเวลาการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังจากการพ้นโทษ (9) ควรมีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) (10) ควรมีกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพเข้าทำงานในบ้านกึ่งวิถี (11) ควรมีบทบาทบัญญัติกำหนดบทบาทและหน้าที่ของอาสาสมัครในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน (12) ควรมีบทบาทบัญญัติจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นแกนหลัก (13) ควรมีบทบาทบัญญัติการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ (14) ควรมีบทบาทบัญญัติให้ประโยชน์ตอบแทนให้กับบริษัท ห้างร้านเอกชนที่ยอมจ้างงานผู้พ้นโทษ (15) ควรส่งเสริมให้ภาครัฐมีอำนาจในการทำสัญญากรณีพิเศษเพื่อจัดจ้างผู้พ้นโทษที่มีทักษะความเชี่ยวชาญพิเศษ และ (16) ควรมีหน่วยงานเฉพาะในการติดตามประเมินผลการกลับคืนสู่สังคมของผู้พ้นโทษ

## ABSTRACT

<b>Title of Dissertation</b>	Legal Measures for the Protection of Rights and Assistance of Ex-Offenders
<b>Author</b>	Mr. Sakchai Lertpanichpun
<b>Degree</b>	Doctor of Laws
<b>Year</b>	2018

---

The aims of this dissertation are: to study approaches and theories concerning rights' approach, rights protection, punishment, offenders' **assistance** and social welfare approaches; to study the development of laws relating to ex- offenders in Thailand and foreign countries; to synthesize and compare legal limitations concerning offenders' **assistance**; and to search for guidelines developing social welfare law for the protection of ex- offenders' rights and **assistance** including social protection measures. The research methodology is qualitative research through comparative method.

The results of the study answered the research objectives. It found that there was a law so-called "Law for Assistance of Parolee, Ex-Prisoner and trained Juvenile 2497 B.E. (1954 A.D.)" in Thailand. However, it was abolished in 2499 B.E. (1956 A.D.), therefore, the specific law for ex-offenders has not been existed since then. The current law, moreover, is still unable to help the ex-offenders effectively since most of the rules providing to general people in difficulty, such as "client" in the Social Welfare Promotion Act, B.E 2546. That is why, under human rights ideology and public safety, it is necessary to enact the specific law for the protection of ex-offenders' rights and assist them as human beings in order to prevent them from re-committing crimes. Social justice, in addition, should be distributed to these vulnerable people. The recommendations are as follows:

(6)

Legal Measures concerning the Ex-offenders' Rights Protection: (1) The Protection and Assistance of Ex-Offenders Act" should be drafted, in order that a formally clear protection of the rights and services of the ex-offenders will be established. (2) There should be a clear targeted group in term of whom this law will protect. (3) The Department of Rights and Liberties Protection should be much more promoted to cooperate with the Department of Probation. (4) The right to conceal or disclose criminal record should be enacted. (5) The "Rehabilitation Law" should be revised to clear the ex-prisoners not only from guilty, but also from punishment. (6) The ex-prisoners should have the special ways to access the National Human Rights Commission or Justice Court in discrimination case.

Legal Measures concerning Ex-offenders' Assistance: (1) The Department of Probation should be the main unit in the aftercare services. (2) There should be provisions on the scope of duties of the ex-offenders' aftercare agencies, both in public and private sector, since they have to refer cases and transfer the information of the ex-offenders to the responsible agencies. (3) "National Committee for the Protection and Assistance of Ex-offenders" should be established consisting of various administrators. (4) There should be a "Committee for the Protection and Assistance of Ex-offenders" in provincial level with much more people participation. (5) There should be provisions on the authority of the local administrative organization to assist and monitor the ex-offenders (6) Independent organization concerning criminal records services should be set up. (7) Ex-offenders' database must be established in order to prevent recidivism. (8) Time extension for aftercare services should be provided. (9) There should be provisions on halfway houses management. (10) The standard of personnel selection in halfway houses should be set up. (11) The roles and duties of volunteers in the areas of interrelated ministries should be defined. (12) There should be provisions on the budget for ex-offenders managed by the Ministry of Justice. (13) It should be established "The Funds for the Protection and Assistance of Ex-offenders." (14) Private sectors should be rewarded if they hire ex-offenders. (15) Public sectors should be promoted to hire ex-offenders having special skills in crime prevention. (16) And, a specific agency should be assigned for conducting evaluation research on ex-offenders' reintegration.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งสำเร็จลงด้วยดี ด้วยความกรุณาจากคณาจารย์ในคณะนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำในการค้นคว้า ตำราเอกสารต่าง ๆ รวมถึงการให้ทิศทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษาและให้วิธีคิดทางวิชาการอันทรงคุณค่า เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาณี วรรณทร์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาชี้แนะแนวทางและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้เขียนเป็นอย่างมาก อีกสองท่านที่ผู้เขียนต้องกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง คือ ท่านศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม อดีตอธิบดีกรมคุมประพฤติ และท่านจิรภา สินธุนาวา ผู้อำนวยการสำนักกิจการในพระตำหนักเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้สร้างพลังแห่งปณิธานในการศึกษาหัวข้อดังกล่าว และได้ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในประเด็นสำคัญ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างมากเช่นกัน และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณณัฐธิดา สุภาพงษ์ ที่ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการสอบและจัดทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณเพื่อน ๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ช่วยให้ข้อคิดเพิ่มเติมแก่ผู้เขียนตลอดมา ในท้ายที่สุด ผู้เขียนขอรำลึกถึงคุณของบิดามารดา ที่ทำให้การศึกษาครั้งนี้ประสบผลสำเร็จเพื่อยังประโยชน์ให้กับงานยุติธรรมและสังคมต่อไป

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์

กุมภาพันธ์ 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(15)
สารบัญภาพ	(16)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตการศึกษา	7
1.4 นิยามศัพท์	9
1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	10
1.6 วิธีการศึกษา	11
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ</b>	<b>14</b>
2.1 หลักการทางด้านสิทธิของบุคคล ความยุติธรรม หลักนิติธรรมและสิทธิของผู้พ้นโทษ	14
2.1.1 ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ	14
2.1.2 ทฤษฎีความยุติธรรม	15
2.1.3 หลักนิติธรรม	19
2.1.4 ฐานคิดแห่งสิทธิของผู้พ้นโทษ	21
2.2 แนวคิด ทฤษฎีด้านอาชญาวิทยา ทัณฑวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม	22
2.2.1 ทฤษฎีการลงโทษ (Theories of Punishment)	22
2.2.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ (Objectives of Punishment)	23

2.2.3	แนวความคิดทางอาชญาวิทยา (Theoretical Approaches of Criminology)	29
2.2.4	การบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration)	32
2.3	แนวความคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน	35
2.3.1	แนวความคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด	35
2.3.1.1	แนวคิดในระยะแรกเริ่ม	35
2.3.1.2	แนวคิดในการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้พ้นโทษ	38
2.3.1.3	มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้พ้นโทษ	41
2.3.2	การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน	44
2.3.3	การสงเคราะห์หลังปล่อยและประวัติความเป็นมา	50
2.4	แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม หลักการทางสังคมสงเคราะห์ การบริหารงานสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคม	66
2.4.1	แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม	66
2.4.1.1	แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของทิตมัสส์ (Titmuss)	67
2.4.1.2	แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของวิลเลียมส์ (Williams)	68
2.4.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของยอร์จและ ไวลด์ดิง (George and Wilding)	69
2.4.2	หลักการทางสังคมสงเคราะห์	71
2.4.3	การบริหารงานสวัสดิการสังคม	78
2.4.4	การคุ้มครองทางสังคม	79
2.5	กฎ กติกา และพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้พ้นโทษ	80
2.5.1	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	80
2.5.2	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	81
2.5.3	มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับมาตรการไม่ควบคุมตัว	82
2.5.4	ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ	82
2.5.5	ข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ. 2016 (ข้อกำหนดแมนเดลา พ.ศ. 2558 – Mandela Rules)	84
2.5.6	ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนด กรุงเทพ-Bangkok Rules)	86

2.6	วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	88
<b>บทที่ 3</b>	<b>กฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษในต่างประเทศ</b>	<b>111</b>
3.1	ประเทศญี่ปุ่น	111
3.1.1	กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	112
3.1.1.1	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	112
3.1.1.2	สาระสำคัญของกฎหมาย	113
	1) กลุ่มเป้าหมาย	113
	2) แนวทางการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	113
	(1) การคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ	114
	(2) กลไกการบริหารจัดการ	114
	(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	117
	(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทษ	117
3.1.2	กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ของประเทศญี่ปุ่น	117
3.1.2.1	กฎหมายประกันการจ้างงาน 1947	117
3.1.2.2	กฎหมายบริการสาธารณะแห่งชาติ 1947	117
3.1.2.3	กฎหมายว่าด้วยการบริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด 1995	119
3.2	ประเทศสหราชอาณาจักร	121
3.2.1	กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	121
3.2.1.1	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	121
3.2.1.2	สาระสำคัญของกฎหมาย	122
	1) กลุ่มเป้าหมาย	122
	2) แนวทางการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	122
	(1) การคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ	122
	(2) กลไกการบริหารจัดการ	129
	(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	130
	(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทษ	132
3.2.2	กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด 1974 ของสหราชอาณาจักร	132
3.2.2.1	กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ 2014	132
3.2.2.2	กฎหมายว่าด้วยการไร้อุปการะ 2002	134
3.3	ประเทศสหรัฐอเมริกา	134

3.3.1	กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	134
3.3.1.1	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	135
3.3.1.2	สาระสำคัญของกฎหมาย	136
	1) กลุ่มเป้าหมาย	136
	2) แนวทางการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	137
	(1) การคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ	137
	(2) กลไกการบริหารจัดการ	138
	(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	139
	(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทษ	140
3.3.2	กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส ของประเทศสหรัฐอเมริกา	141
3.3.2.1	กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไข เพิ่มเติม ครั้งที่ 14	141
3.3.2.2	กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 มาตรา 7	144
3.3.2.3	กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1972	144
3.3.2.4	กฎหมายระดับมลรัฐ (State Law)	145
<b>บทที่ 4</b>	<b>มาตรการการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษในประเทศไทย</b>	<b>154</b>
	<b>และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ</b>	
4.1	หลักการทางกฎหมายและแนวการคุ้มครองสิทธิในประเทศไทย	154
4.1.1	สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	154
4.1.2	นโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน ของประเทศไทย	155
4.1.3	แนวทางกฎหมายในการจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาสในประเทศไทย	158
4.2	มาตรการทางกฎหมายต่อผู้พันโทษ	162
4.2.1	ด้านการคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ	162
4.2.1.1	มาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองและ ป้องกันการกระทำผิดซ้ำในอดีต	162
	1) มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติตัดสินดาน คนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง	162

4.2.1.2	มาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองและ ป้องกันการกระทำผิดซ้ำในปัจจุบัน	165
	1) มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองประพฤติ	165
4.2.2	ด้านการสงเคราะห์และประกอบอาชีพ	168
4.2.2.1	มาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์และ ประกอบอาชีพในอดีต	168
	1) มาตรการตามกฎหมายจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ	168
	2) มาตรการตามกฎหมายสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับ การพักการลงโทษผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม	170
4.2.2.2	มาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์และการ ประกอบอาชีพในปัจจุบัน	177
	1) มาตรการตามกฎหมายราชทัณฑ์	177
	2) มาตรการตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม	179
	3) มาตรการตามกฎหมายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง	182
	4) ระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์	185
4.3	มาตรการด้านการบริหารสำหรับผู้พ้นโทษ	188
4.4	กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ	194
4.4.1	กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิ	194
	1) ด้านสิทธิในการศึกษา	194
	2) ด้านสิทธิการเข้ารับราชการ	195
	3) ด้านสิทธิในการประกอบวิชาชีพ	197
	4) ด้านสิทธิในการประกอบอาชีพบางประเภท	198
4.4.2	กฎหมายล้างมลทิน	199
4.4.3	กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	203
	4.4.3.1 กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	203
	4.4.3.2 กฎหมายเทศบาล	203
	4.4.3.3 กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	204
<b>บทที่ 5</b>	<b>การวิเคราะห์มาตรการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ในประเทศไทย</b>	<b>208</b>
5.1	การเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดและแนวปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษ	208

5.2	การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	211
5.2.1	การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตามกฎหมาย กติการะหว่างประเทศ	211
5.2.2	การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตามกฎหมายไทย	212
5.2.2.1	วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	212
5.2.2.2	วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตาม กฎหมายเก่าของประเทศไทย	214
5.2.2.3	วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตาม กฎหมายยุคปัจจุบันของประเทศไทยที่ยังมีอุปสรรค	216
5.2.2.4	วิเคราะห์กรณีศึกษาการเลือกปฏิบัติในการทำงานเทียบเคียง จากคำวินิจฉัย และคำพิพากษาในประเทศและ ต่างประเทศ	226
	1) กรณีศึกษาในประเทศไทย	226
	2) กรณีศึกษาในต่างประเทศ	234
5.3	การวิเคราะห์เปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ ของประเทศไทยกับต่างประเทศ	235
5.3.1	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จำแนกตามตัวบทกฎหมายด้านการคุ้มครอง สิทธิผู้พันโทษและกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พันโทษ	235
5.3.2	วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จำแนกตามกฎหมายหลักและกฎหมายที่เอื้อ หรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก เจตนารมณ์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการ คุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงาน แบบพหุองค์กรและงบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทษ	244
<b>บทที่ 6</b>	<b>บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>257</b>
6.1	บทสรุป	257
6.2	ข้อเสนอแนะ	263
6.2.1	ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ	263
6.2.2	ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พันโทษ	268
<b>บรรณานุกรม</b>		<b>273</b>

<b>ภาคผนวก</b>	<b>294</b>
ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ พ.ศ. ...	295
ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติตัดสินคดีคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษ หลายครั้ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)	313
ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484	316
ภาคผนวก ง พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทษ และเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497	320
ภาคผนวก จ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติ สงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทษ และ เด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497	326
ภาคผนวก ฉ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับ ความสงเคราะห์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2498	329
ภาคผนวก ช พระราชบัญญัติ ยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทษ และเด็กผู้พันการ ฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2499	332
ภาคผนวก ซ ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิ และสงเคราะห์ผู้พันโทษประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา (จำแนกตามกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ และกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พันโทษ)	335
ภาคผนวก ฅ ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิ และสงเคราะห์ผู้พันโทษของประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา (จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย แนวทางการคุ้มครอง และสงเคราะห์ผู้พันโทษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงานแบบพหุองค์กรและงบประมาณ ในการช่วยเหลือผู้พันโทษ)	350
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	<b>363</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	36
3.1	124

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิด	10
1.2 วิธีการศึกษา	12
1.3 กระบวนการวิเคราะห์ทางกฎหมาย	13
2.1 องค์ประกอบของหลักนิติธรรม	20
6.1 ภาพรวมแนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ	271

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

เส้นทางอุดมคติที่ทุกสังคมต้องการก้าวไปให้ถึง ได้แก่ การสร้างสังคมแห่งความอยู่เย็นเป็นสุขอย่างทั่วถึงสำหรับประชาชนทุกคน ทุกชนชั้น หรือเป็นการ “เฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุข” อย่างเป็นธรรมภายในสังคมของตน ซึ่งภาระดังกล่าวรัฐจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและดำเนินการผ่านกฎหมายสวัสดิการสังคม เพราะตัวบทกฎหมายเป็นสิ่งเสริมสร้างความยุติธรรม และความยุติธรรมนี้เองที่จะเป็นผู้สร้างสวัสดิการสังคม (Social Welfare)<sup>1</sup> โดยกฎหมายสวัสดิการสังคมจะวางกลไกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและพยายามลบลุดจากระบบทุนนิยมที่ผู้มีทุนมากกว่าสามารถแสวงหากำไรและมีความเป็นอยู่ดีกว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ ทั้งลดทอนความเหลื่อมล้ำ กระจายความเป็นธรรมไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ผู้ตกอยู่ในสภาวะยากลำบาก มิใช่กระจายความเป็นธรรมแบบประชานิยม (Populism) ฉาบฉวยเช่นปัจจุบัน ที่ตั้งอยู่บนวิธีคิดเพื่อการหาเสียงเท่านั้น เพราะฉะนั้นกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ดีจะก่อให้เกิดพลังพัฒนาสังคมเชิงบวก เพราะการพัฒนาสังคม (Social Development) มีจุดหมายสำคัญคือ ขจัดความยากจน สร้างการจ้างงานและบูรณาการทางสังคม<sup>2</sup> อันเป็นการค้ำประกันหรือมุ่งเน้นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน (Social Safety Net) แก่ประชาชนผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่ม เนื่องจากความเหลื่อมล้ำยังคงดำรงอยู่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะคนร่ำรวยกับคนยากจน ที่มีความแตกต่างทางรายได้อย่างมาก

---

<sup>1</sup> Roger Cotterrell, *The Sociology of Law: An Introduction*, 2<sup>nd</sup> ed, (New York: Oxford University Press, 1992), p. 71.

<sup>2</sup> UNDP, *UN DESA Division for Social Policy and Development*, Retrieved January 20, 2017 from <https://www.onlinevolunteering.org/en/node/390488>

ข้อมูลเชิงประจักษ์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2553 พบว่า ประเทศไทยยังเผชิญกับปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดมีรายได้มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึง 12.3 เท่า<sup>3</sup>

เมื่อพิจารณาลึกลงไปเฉพาะกลุ่มผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษ จากตัวเลขผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาในเรือนจำ เมื่อปี พ.ศ. 2548 พบว่า ส่วนใหญ่ยากจนและมีการศึกษาน้อย<sup>4</sup>

จำนวนผู้พ้นโทษในแต่ละปีมีเป็นจำนวนมาก ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ปีละประมาณ 120,000 คน (หรือเดือนละประมาณ 10,000 คน)<sup>5</sup> และยังมีการปล่อยตามกฎหมายอภัยโทษในโอกาสพิเศษ เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2558 ประกาศเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2558 ในโอกาสฉลองพระชนมายุ 5 รอบ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประมาณการว่าผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว 38,000 คน<sup>6</sup> ส่วนการพระราชทานอภัยโทษในปี พ.ศ. 2559 เนื่องในโอกาสมหามงคลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติครบ 70 ปี 9 มิถุนายน พ.ศ. 2559 และโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ จะมีผู้พ้นโทษออกมาอีกประมาณ 20,000 คน<sup>7</sup> และได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เนื่องในโอกาสแรกนับแต่ขึ้นทรงราชย์สืบราชสันตติวงศ์เป็นปีที่ 1 ของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร (รัชกาลที่ 10) โดยมีผู้ต้องขังได้รับสิทธิตามหลักเกณฑ์พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ

<sup>3</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, **คนไทยมีรายได้แตกต่างกันแค่ไหน**, ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก [http://service.nso.go.th/nso/web/article/article\\_29.html](http://service.nso.go.th/nso/web/article/article_29.html)

<sup>4</sup> เพลินใจ แต่เกษม และคนอื่น ๆ, **การศึกษาระยะเวลาการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี** (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

<sup>5</sup> ธวัชชัย ไทยเขียว (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม), **Nation TV**, 21 พฤษภาคม 2558 ค้นวันที่ 20 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.nationtv.tv/main/content/politics/378456647>

<sup>6</sup> 38,000 คน ได้รับอภัยโทษ ปล่อยตัวทั่วประเทศ.ฉลองพระชนม 5 รอบประเทศไทย, **ไทยรัฐออนไลน์**, 1 เมษายน 2558, ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/490380>

<sup>7</sup> โปรตเกล้าฯ พ.ร.ฎ.อภัยโทษ-ยกเว้นนักโทษคดีข่มขืน, **ข่าวช่อง 8**, 10 สิงหาคม 2559, ค้นวันที่ 19 สิงหาคม 2559 จาก [https://www.thaich8.com/news\\_detail/9817](https://www.thaich8.com/news_detail/9817)

ประมาณ 1 แสนรายและได้รับการปล่อยตัวพ้นเรือนจำประมาณ 30,000 ราย จากเรือนจำทั่วประเทศ<sup>8</sup>

นอกจากนี้ยังมีผู้พ้นโทษที่พ้นจากระบบการคุมความประพฤติซึ่งมีทั้งผู้ได้รับการรอลงอาญา ผู้ผ่านการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีผู้ถูกคุมความประพฤติผู้ใหญ่ที่พ้นการคุมความประพฤติ จำนวน 174,698 คน แต่ที่สำคัญมักจะปรากฏข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ว่าผู้พ้นโทษบางส่วนได้กลับไปกระทำผิดซ้ำเมื่อถูกปล่อยตัวไปไม่นาน ซึ่งสถิติผู้พ้นการคุมความประพฤติที่หวนไปกระทำผิดซ้ำมีประมาณร้อยละ 22.78<sup>9</sup>

ปรากฏการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการจัดการด้านสวัสดิการสังคมพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้พ้นโทษสามารถเข้าถึงได้ เพื่อช่วยแก้ไขฟื้นฟูบุคคลนั้นอย่างต่อเนื่องหลังจากออกจากเรือนจำ โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังจากถูกปล่อยจากเรือนจำ เพราะจากการศึกษา พบว่า หลังออกจากเรือนจำในช่วง 90 วัน เป็นเวลาที่สำคัญเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการปรับตัวกลับสู่สังคม เนื่องจากผู้พ้นโทษจะมีความวิตกกังวลและความกลัวในการกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้ง<sup>10</sup> จึงจำเป็นต้องมีระบบการรองรับที่ดี เพื่อให้ผู้พ้นโทษสามารถใช้ชีวิตเป็นปกติและมีคุณภาพ เป็นการป้องกันการหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก เพราะจากสถิติพบว่าผู้พ้นโทษจากเรือนจำกระทำผิดซ้ำประมาณร้อยละ 15-20<sup>11</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่า จำนวนผู้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี แต่กฎหมายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติไว้เป็นกิจจะลักษณะ ทำให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้พ้นโทษมีข้อจำกัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ หรือไม่ประสงค์จะดำเนินการสงเคราะห์ ด้วยเห็นว่ามิใช่หน้าที่หรือเกินอำนาจหน้าที่ของ

<sup>8</sup> ร.10' พระราชทานอภัยโทษ3 หมื่นคนพ้นโทษ -1 แสนรายได้อานิสงส์ผิด 'ม.112' ได้รับพระมหากรุณาธิคุณ, มติชนสุดสัปดาห์, วันที่ 16-22 ธันวาคม 2559, คำนวนที่ 10 มกราคม 2560 จาก [https://www.matichonweekly.com/featured/article\\_18176](https://www.matichonweekly.com/featured/article_18176)

<sup>9</sup> thaireform, กรมคุมประพฤติ เปิดสถิติผู้พ้นโทษกระทำผิดซ้ำสูงถึง 22.78%, สำนักข่าวอิศรา, 4 สิงหาคม 2560, คำนวนที่ 15 มกราคม 2561 จาก <https://www.isranews.org/thaireform-other-news/58537-reduce-re.html>

<sup>10</sup> Herbert G. Callison, **Introduction to Community-Based Corrections** (New York: McGraw-Hill, 1983), p. 145.

<sup>11</sup> วจนา วรลยางกูร และสุพจน์นิภา พรหมมา, “วิทยา สุริยะวงศ์” อธิบดีกรมราชทัณฑ์ พลิกโฉม “เรือนจำ” สู่ยุคใหม่, มติชนออนไลน์, 18 มกราคม 2559, คำนวนที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.matichon.co.th/news/5221>

ตน เช่น กรณีที่นักโทษพ้นโทษตามระยะเวลาการจำคุก กรมราชทัณฑ์จะถือว่าหมดหน้าที่ลงทันที หากจะให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ การให้การสงเคราะห์บุคคลกลุ่มนี้จึงเสี่ยงไปใช้วิธีปฏิบัติในฐานะผู้ด้อยโอกาสทั่วไปเท่านั้น ทั้งที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีปัญหาทางภูมิหลังไม่เหมือนกับคนกลุ่มอื่นเพราะอาจยังเป็นกลุ่มเสี่ยงที่ก่อปัญหาทางสังคมได้ จากสภาพกายและจิตที่ได้รับจากเรือนจำหรือจากกระบวนการยุติธรรม จึงต้องมีการช่วยเหลือโดยประเมินความต้องการจำเป็นรายบุคคล เช่นเดียวกับการมีการตรากฎหมายเพื่อช่วยเหลือ กลุ่มเด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พบว่า นโยบายสวัสดิการเพื่อสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ มีมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2480 ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2480 ในหลักความสงบภายในข้อ 3. เรื่องการราชทัณฑ์ ดังนี้

“จะได้ส่งเสริมกิจการตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้แถลงนโยบายและปฏิบัติไปแล้วนั้นให้เป็นผลบริบูรณ์ยิ่งขึ้นคือ การอบรมในทางธรรมจรรยาแก่ผู้ต้องขัง การจัดตั้งนิคมฝึกอาชีพเพื่อกักกัน ผู้มีสันดานเป็นผู้ร้ายกับการจัดโรงเรียนฝึกอาชีพเพื่อฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก นอกจากนี้จะได้ดำเนินการต่อไปอีก ดังนี้...

ค. จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ที่พ้นโทษไปแล้ว เพื่อป้องกันการประทุษกรรมขึ้นอีก<sup>12</sup>”

นอกเหนือจากผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัวเมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษา ยังมีผู้กระทำผิดอีกหลายกลุ่มที่อารยประเทศถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้พ้นโทษ” เนื่องจากเป็นการพ้นจากการรับโทษจำคุก เช่น ผู้ใหญ่หรือเยาวชนที่ได้รับการรอลงอาญา ผู้ได้รับการพักโทษ ลดวันต้องโทษ ผู้ได้รับการรอกฎโทษ รวมถึงผู้ที่ได้รับการชะลอการฟ้องอีกด้วยในอนาคต จึงควรมีบทบัญญัติเฉพาะทางกฎหมายที่จะควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานระหว่างเรือนจำ สำนักงานคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการ (กรณีมีกฎหมายชะลอการฟ้อง) รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอาสาสมัครเอกชน เพื่อเตรียมครอบครัว ชุมชน สังคม สร้างกระบวนการส่งต่อ (Referral) ที่เป็นระบบ อีกทั้งควรคำนึงถึงการคืนสิทธิบางประการให้ผู้พ้นโทษ บน

<sup>12</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2480 (สามัญ) (สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม พุทธศักราช 2480), หน้า 24-34, คำนวณที่ 10 มีนาคม 2561 จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/spr08.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/spr08.pdf)

ฐานคิดของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้น ภายใต้ความรับผิดชอบของตน<sup>13</sup> ทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับมาทำงานบางอย่างได้อย่างไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อีกประการหนึ่งบุคคลเหล่านี้ได้خذใช้กรรมของตนในเรื่องจำแล้ว สังคมจึงควรคำนึงถึงสิทธิที่บุคคลนั้นเคยมีอยู่โดยพยายามทำให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด พร้อมกับแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์กลุ่มบุคคลดังกล่าวในขณะเดียวกัน มิใช่ซ้ำเติมผู้พ้นโทษให้มีที่ยืนในสังคมถึงแม้ประเทศไทยจะเคยมี “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497” ที่เป็นกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง แต่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2499<sup>14</sup>

ในการยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 กฎหมายดังกล่าวได้ให้เหตุผลตอนท้ายว่า เนื่องจากได้มีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ แต่หากพิจารณาตามหลักอาชญาวิทยา ทักษะวิทยาและการบริหารงานการยุติธรรม ประกอบกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงทำให้เห็นว่าเหตุผลของการยกเลิกมีน้ำหนักค่อนข้างน้อย เพราะวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นเรื่องของการป้องปรามอาชญากรรมตามประมวลกฎหมายอาญา แต่กฎหมายสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 เป็นเรื่องของการสงเคราะห์และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจเพื่อควบคุมตัวผู้พ้นโทษไว้แบบบังคับให้อยู่ในสถานสงเคราะห์ มิได้มีการคุ้มครองสิทธิหรือสร้างระบบการแก้ไขฟื้นฟูแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ยังมีเหตุผลในการยกเลิกอีกประการหนึ่งก็คือ “มีแรงกดดันของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด<sup>15</sup>”

ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์เฉพาะสำหรับกลุ่มผู้พ้นโทษโดยเฉพาะยังไม่มีใช้โดยตรงในประเทศไทย จึงควรศึกษากฎหมายดังกล่าวอย่าง

<sup>13</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 90.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ.2499, **ราชกิจจานุเบกษา**, 74, 8ก (15 มกราคม 2500): 262-264.

<sup>15</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิตย์ และกุลพล พลวัน, “ประชาชนกับความร่วมมือต่อกระบวนการยุติธรรม” ใน **รายงานการสัมมนาการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย** (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 90.

วิเคราะห์ กลุ่มเล็กและรอบด้านโดยนำกฎหมายในต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ ดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษที่มีการตรากฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Offenders Rehabilitation Act) หรือในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายการให้โอกาสอีกครั้งหรือ Second Chance Act สำหรับผู้พ้นโทษอย่างเจาะจง เพื่อกระตุ้นให้มีมาตรการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษสามารถนำไปใช้อย่างจริงจังในเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำในอนาคต ซึ่งในการวิจัยด้านสวัสดิการนั้นจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่าง ปัญหาส่วนบุคคล (Individual's Problems) กับความไม่เท่าเทียมทางสังคม (Social Inequality) ด้วย<sup>16</sup> ภายใต้กรอบการคำนึงถึงสิทธิพลเมือง (Civil Rights) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เช่น สิทธิในการทำงานหลังจากพ้นโทษ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรด้านความมั่นคงของมนุษย์ สาธารณสุข กระบวนการยุติธรรม รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีการศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมในส่วนของ กฎหมายคุ้มครองสิทธิ แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ซึ่งนอกจากจะเป็นนโยบายเชิงป้องกันอาชญากรรมแล้ว กระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังถูกปล่อยจากเรือนจำ ย่อมเป็นการช่วยเฝ้าระวังมิให้ผู้พ้นโทษหวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำ อันจะยังประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม และยังเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการในการเชื่อมต่อกฎหมายสวัสดิการสังคมกับกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษา ค้นคว้า แนวคิดและทฤษฎีสวัสดิการสังคม การคุ้มครองสิทธิ การลงโทษ และการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด
- 2) เพื่อศึกษาพัฒนาการของมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้พ้นโทษในประเทศไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
- 4) เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ รวมถึงมาตรการคุ้มครองทางสังคม

---

<sup>16</sup> 16 Fiona Williams, Jennie Popay and Ann Oakley, **Welfare Research: A Critical Review** (UK: UCL Press, 1999), p. 12.

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาวิจัยวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งจะดำเนินการศึกษาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเทศและต่างประเทศ โดยกฎหมายในต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้เลือก 3 ประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหลักในการศึกษาเปรียบเทียบ เนื่องจากเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในทางสากลว่ามีพัฒนาการของระบบสวัสดิการและระบบงานยุติธรรมที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายที่จะศึกษามีดังต่อไปนี้

#### 1.3.1 กฎหมายภายในประเทศที่จะศึกษา มีดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 (ยกเลิก เมื่อ พ.ศ. 2499)
- 2) พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559
- 3) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560
- 4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546
- 5) พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496
- 6) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- 7) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการ พ.ศ. 2546
- 8) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

#### 1.3.2 กฎหมายต่างประเทศที่จะศึกษา มีดังนี้

##### 1.3.2.1 ประเทศญี่ปุ่น

- 1) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายหลัก กฎหมายหลักที่จะศึกษา ได้แก่ กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 2007 (Offenders Rehabilitation Act 2007)
- 2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะศึกษา มีดังนี้
  - (1) กฎหมายการให้บริการเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 2005 (Offenders Rehabilitation Services Act 2005)
  - (2) กฎหมายบริการสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1947 (National Public Service Act 1947)

(3) กฎหมายหลักประกันการจ้างงาน ค.ศ. 1947 (Employment Security Act 1947)

#### 1.3.2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

1) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายหลัก กฎหมายหลักที่จะศึกษา ได้แก่ กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 1974 (Rehabilitation of Offenders Act 1974)

2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะศึกษา มีดังนี้

(1) กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ. 2014 (The Care Act 2014)

(2) กฎหมายราชทัณฑ์ ค.ศ. 1952 (Prison Act 1952)

(3) กฎหมายว่าด้วยการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (Homelessness Act 2002)

#### 1.3.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

1) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายหลัก กฎหมายหลักที่จะศึกษา ได้แก่ กฎหมายการให้โอกาส ค.ศ. 2007 (Second Chance Act 2007)

2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะศึกษา มีดังนี้

(1) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 (14<sup>th</sup> Amendment to the United States Constitution)

(2) กฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (The Civil Rights Act 1964 Title VII)

(3) กฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียม ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972)

## 1.4 นิยามศัพท์

- 1) “ผู้พ้นโทษ”<sup>17</sup> หมายถึง บุคคลดังต่อไปนี้
  - (1) ผู้ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน
  - (2) ผู้ได้รับการอภัยโทษและได้รับการปลดปล่อย
  - (3) ผู้พ้นจากการคุมประพฤติ การพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษจำคุก
  - (4) ผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา

เสพติด<sup>18</sup>

ในการศึกษาครั้งนี้ จะจำกัดเฉพาะผู้พ้นโทษที่อายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้น ตามขอบเขตการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นอายุของผู้ที่เข้าหลักเกณฑ์จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาแบบผู้ใหญ่ มิใช่ศาลเยาวชนและครอบครัว

- 2) “สิทธิของผู้พ้นโทษ” ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์ รวมถึงสิทธิในการศึกษาเล่าเรียน สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้พ้นโทษ (ปรับปรุงความหมายจากเอกสารเรื่อง “การพัฒนามาตรฐานและคู่มือการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เพื่อการขยายผลการนำไปใช้”)<sup>19</sup>

---

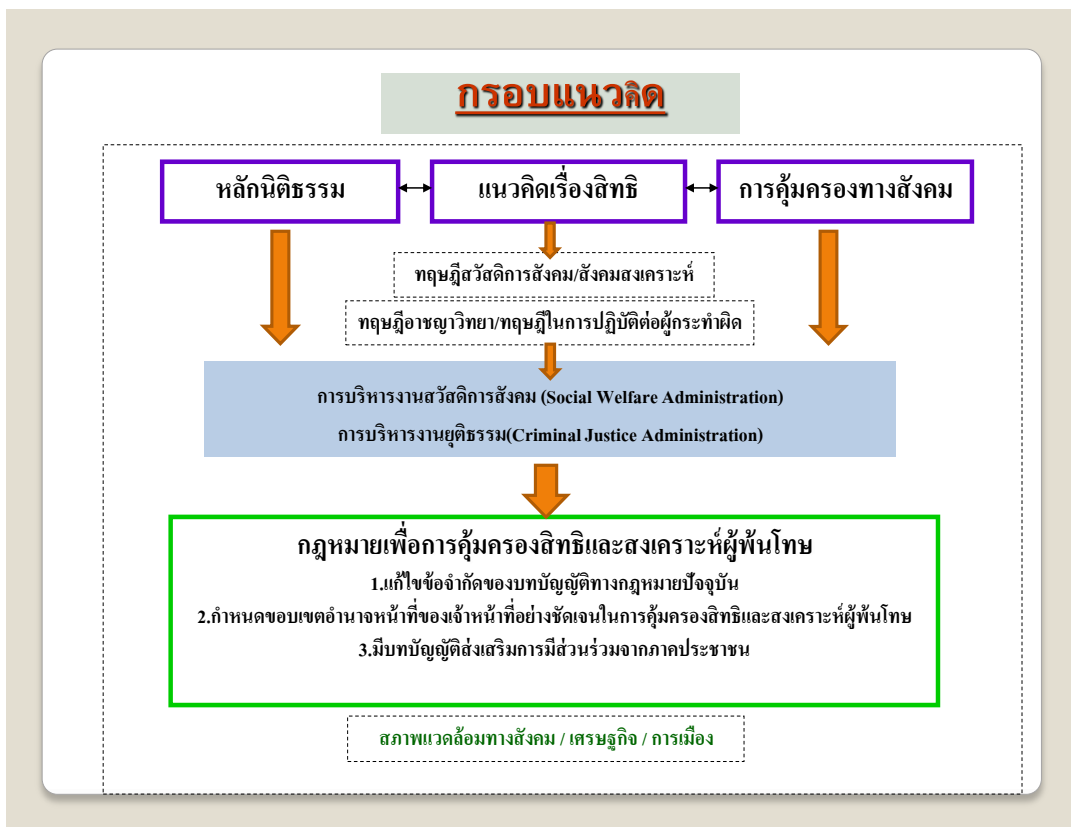
<sup>17</sup> สำนักงานเลขาธิการกรม, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, **ความเป็นมาสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ**, ค้นวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก <https://dcy.go.th/webnew/child/?p=history> (ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใหม่ สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสถูกยุบ ส่วนภาระงานผู้ด้อยโอกาส ไปอยู่ในความรับผิดชอบของ กองคุ้มครองสวัสดิภาพและส่งเสริมคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ)

<sup>18</sup> กลุ่มนี้เป็นผู้กระทำผิดคดีเสพยาเสพติดที่พ้นจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการฟื้นฟูสมรรถภาพถือเป็นการบำบัดรักษาผู้ป่วย มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งตามข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการ ว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ข้อ 48

<sup>19</sup> สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท), **การพัฒนามาตรฐานและคู่มือการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เพื่อการขยายผลการนำไปใช้**, ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2557 จาก [www.opp.go.th/news\\_11\\_12\\_50\\_9.doc](http://www.opp.go.th/news_11_12_50_9.doc), หน้า 414-416.

3) “สงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ในการศึกษานี้หมายถึง การให้ความช่วยเหลือในด้านคำแนะนำ เกี่ยวกับการปรับตัว ปัญหาทางกฎหมาย การจัดหาอาชีพ เงินทุนการประกอบอาชีพ ตลอดจนที่พักอาศัย ชั่วคราว รวมถึงบริการต่าง ๆ สำหรับผู้พ้นโทษ (ปรับปรุงความหมายจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษประเทศไทย” ของเบญจวัฒน์ ศิวะบวร)<sup>20</sup>

### 1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิด

<sup>20</sup> เบญจวัฒน์ ศิวะบวร, การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 8-9.

## 1.6 วิธีการศึกษา

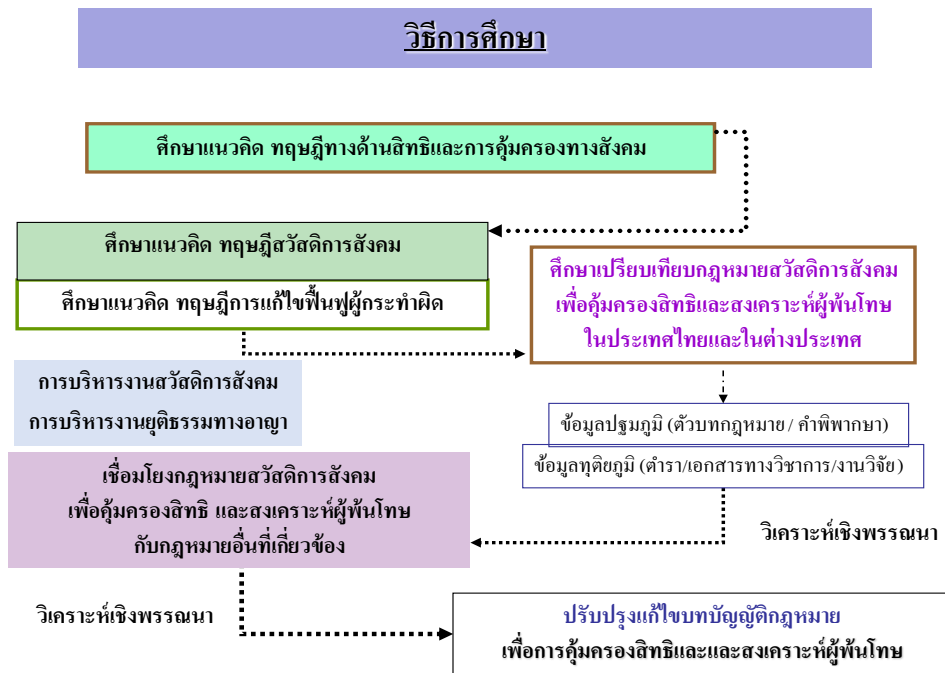
การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีศึกษาข้อมูลแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อบรรยายและแปลความหมายของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริง และใช้การเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารต่าง ๆ จากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ตำรา หนังสือ เอกสารทางวิชาการ วารสารบทความ ผลงานการวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และโดยเหตุที่งานศึกษาชิ้นนี้จะใช้องค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนง ได้แก่ อาชญวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา ความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ งานชิ้นนี้จึงเป็นการวิจัยแบบสหวิทยาการกฎหมาย (Cross-Disciplinary Legal Research หรือ Cross-Disciplinary Legal Studies)<sup>21</sup> ซึ่งกำลังเป็นแนวโน้มในการศึกษากฎหมายสมัยใหม่ เนื่องจากจะทำให้มุมมองเป็นไปอย่างรอบด้านก่อนจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ

ในอีกแง่มุมหนึ่ง งานศึกษานี้อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย ซึ่งปัจจุบันการวิเคราะห์นโยบายจะต้องอาศัยความรู้ในลักษณะสหวิทยาการเช่นกัน เพราะความรู้ทางสังคมศาสตร์เพียงสาขาใดสาขาหนึ่งย่อมไม่เพียงพอที่จะสร้างโลกทัศน์เพื่อที่จะวิเคราะห์นโยบายได้อย่างถูกต้อง<sup>22</sup> ดังนั้นกระบวนการศึกษาจะดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

---

<sup>21</sup> The University of Alabama, School of Law, **Cross-Disciplinary Legal Studies**, Retrieved June 21, 2014 from <http://www.law.ua.edu/academics/cross-disciplinary-legal-studies-program>

<sup>22</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 91.



ภาพที่ 1.2 วิธีการศึกษา

นอกจากนี้ ในขั้นตอนวิธีการศึกษาเปรียบเทียบและเชื่อมโยงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะใช้กระบวนการวิเคราะห์ทางกฎหมาย (Steps in Legal Analysis)<sup>23</sup> โดยพิจารณาหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นองค์ประกอบด้วย ดังนี้

<sup>23</sup> 23 Carol Bast and Margie Hawkins, *Foundations of Legal Research and Writing*, 3<sup>rd</sup> ed. (New York: Thomson, 2006), p. 41.



ภาพที่ 1.3 กระบวนการวิเคราะห์ทางกฎหมาย

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ได้ประเด็นสำคัญเชิงลึกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ
- 2) ได้ข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 3) สามารถเชื่อมโยงปัญหาการใช้กฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อพัฒนากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและเป็นธรรม
- 4) ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย เชิงบริหารและเชิงปฏิบัติสำหรับเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ รวมถึงมาตรการคุ้มครองสังคมเพื่อประโยชน์สูงสุดสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในการศึกษา“มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ผู้ศึกษาได้ดำเนินการทบทวนเอกสารวิชาการต่าง ๆ ซึ่งได้มีผู้ทำการค้นคว้าไว้แล้วเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาได้วางแนวการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 2.1 หลักการทางด้านสิทธิของบุคคล ความยุติธรรม หลักนิติธรรมและสิทธิของผู้พ้นโทษ

##### 2.1.1 ทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนั้น มีทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ กล่าวถึง หลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณากรณีต่าง ๆ ที่จะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของเยอรมัน<sup>24</sup> แยกพิจารณาโดยสังเขป ได้ดังนี้

##### 2.1.1.1 ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์

หลักสำคัญได้แก่ การห้ามละเมิดสาระสำคัญของสิทธิไม่ว่ากรณีใด ๆ อันเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำสุดต่อแก่นของสิทธิและเสรีภาพ

##### 2.1.1.2 ทฤษฎีคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์

หลักสำคัญได้แก่ กรณีมีเหตุผลอย่างยิง อาจมีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพได้ ด้วยทฤษฎีนี้เห็นว่า ไม่ควรมีสิ่งใดได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์

ในกรณีที่ต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ จะต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นอีกด้วย

---

<sup>24</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 238, 248, 264-265.

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือหลักพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน ประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการ<sup>25</sup> ได้แก่ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหรือสมเหตุสมผล

1) หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมหากมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก

2) หลักความจำเป็น หมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ดังนั้น หากมีมาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้นได้และมีผลกระทบน้อยกว่ามาตรการที่รัฐได้เลือกใช้ในกรณีนี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้มิได้เป็นไปตามหลักความจำเป็น

3) หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบหรือสมเหตุสมผล เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และวิธีการ หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมีความหมายว่า มาตรการอันใดอันหนึ่งจะต้องไม่อยู่นอกเหนือขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่าง วิธีการดังกล่าวกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน แต่หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบ สิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

### 2.1.2 ทฤษฎีความยุติธรรม

The American Heritage Dictionary ให้ความหมาย คำว่า Justice หรือ ความยุติธรรม หมายถึง หลักแห่งความถูกต้อง ความเท่าเทียมตามศีลธรรม (The Principle of Moral Rightness; Equity) ส่วน Justice หรือ ความยุติธรรม ใน Black's Law Dictionary จะหมายถึง การบริหารงานทางกฎหมายอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (The Fair and Proper Administration of Laws)

ในความเข้าใจทั่วไปทางสังคมวิทยา กฎหมายเป็นสิ่งส่งเสริมความยุติธรรม (Law Promotes Justice) และความหมายของคำว่า “ความยุติธรรม” ยังมีความหมายหลากหลายทั้งยังคงไม่สามารถหาคำจำกัดความได้ อย่างไรก็ตาม ในความหมายของกลุ่มประโยชน์นิยม (Utilitarian)<sup>26</sup> หมายถึง การสร้างสมดุลของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์กับสิ่งที่บุคคลนั้นเรียกร้อง<sup>27</sup>

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 268-280.

<sup>26</sup> กลุ่มประโยชน์นิยมมีความเชื่อว่าความสุขหรือความพอใจถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงสุด

<sup>27</sup> Roger Cotterrell, *op. cit.*, p.71.

### หลักความยุติธรรมของ John Rawls<sup>28</sup>

ความยุติธรรมในฐานะความเที่ยงธรรม (Justice as Fairness) ของรอลส์เป็นมโนทัศน์แบบเสรีนิยม ที่ให้ความสำคัญแก่การกระจายเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของมนุษย์เป็นหลัก เพื่อให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระและเลือกใช้ชีวิตในแนวทางของตนได้ ประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีสิทธิทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งความเท่าเทียมกันของโอกาสในการศึกษาและอาชีพ รอลส์ไม่ใช่นักเสมอภาคนิยมแบบสุดขั้ว เนื่องจากรอลส์ยอมรับความไม่เท่าเทียมกันเพื่อให้บุคคลที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมได้รับผลประโยชน์สูงสุด โดยที่สิทธิเสรีภาพและ โอกาส เป็นสิ่งที่รอลส์ได้ไว้ในหลักความยุติธรรม สองข้อ ซึ่งมีดังนี้

#### 1) หลักความเท่าเทียมกันของเสรีภาพ (The Principle of Equal Liberty)

หลักข้อที่หนึ่ง (The First Principle) บุคคลแต่ละบุคคลมีสิทธิในระบบเสรีภาพในพื้นฐานที่เท่าเทียมกันอย่างกว้างขวางและสอดคล้องกับระบบเสรีภาพสำหรับทุกคน เรียกว่า “หลักความเท่าเทียมกันของเสรีภาพ”สาระสำคัญของหลักข้อที่หนึ่ง คือ สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลมีความเท่าเทียมกัน โดยมีเป้าหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสถานะ อย่างเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจทางการเมือง รอลส์ได้รับแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมกันของประชาชนในเรื่องความยุติธรรมและอรรถประโยชน์ส่วนรวม (The Common Good) จากแนวคิด ของรุสโซ บุคคลในหลักข้อที่หนึ่งนั้นมีความเป็นอิสระ ปกครองตนเอง พัฒนาความสามารถของมนุษย์ และแสวงหาชีวิตที่ดี ซึ่งเป็นแนวคิดของบุคคลในอุดมคติแบบเสรีนิยมที่มีอิสรภาพ (Liberalisms of Freedom)

รอลส์ยืนยันว่า ความยุติธรรมในฐานะความเที่ยงธรรมมีเป้าหมายที่จะให้ความคุ้มค่าแห่งเสรีภาพ (The Worth of Liberty) แก่ทุกคน" โดยให้คุณค่าสูงสุดแก่ผู้ที่เสียเปรียบที่สุดในสังคม เนื่องจากทราบดีที่ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดทุนทรัพย์ เสรีภาพย่อมไม่มีความหมายเป็นสิ่งที่มืออยู่ลอย ๆ เนื่องจากไม่มีโอกาสเข้าถึงเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง ดังนั้นหลักข้อที่สองจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะกับบุคคลที่เสียเปรียบที่สุดใน สังคม การที่จะทำให้เกิดเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณค่าได้จึงต้องรวมหลักการทั้งสองข้อด้วยกัน<sup>29</sup>

<sup>28</sup> เกษดา ทองเทพไพโรจน์, การวิเคราะห์เปรียบเทียบมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น รอลส์กับพระพุทธศาสนา (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 25-30.

<sup>29</sup> John Rawls, A Theory of Justice (Great Britain: Oxford University Press, 1999) p. 205.

2) หลักความเท่าเทียมกันของโอกาส (The Principle of Fair Equality of Opportunity) หลักข้อที่สอง (The Second Principle) ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

(1) ตำแหน่งหน้าที่เปิดโอกาสให้แก่ทุกคนภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมกัน และ ความเที่ยงธรรมของโอกาส เรียกว่า “หลักความเท่าเทียมกันของโอกาส”

(2) เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ที่มากที่สุดของกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบมากที่สุด (The Least Advantaged) โดยสอดคล้องกับหลักอ้อมทรัพย์ที่เที่ยงธรรม (The Just Saving Principle) เรียกว่า “หลักความแตกต่าง”

บุคคลที่เสียเปรียบมากที่สุดในทัศนะของรอลส์ หมายถึง ผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคม เนื่องจากความไม่แน่นอนตามธรรมชาติและความไม่แน่นอนทางสังคม ทำให้เป็นผู้เสียเปรียบมากที่สุดในการมีปัจจัยพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพ โอกาสและอำนาจ รายได้และความมั่งคั่ง ตัวอย่างเช่น ชนกลุ่มน้อย แรงงานที่ขาดทักษะ (กรรมกร)

ความเท่าเทียมกันของโอกาสในทัศนะของรอลส์ ไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเท่านั้น แต่ผู้สมัครทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน (Equal Opportunity) ในการแข่งขันอย่างเที่ยงธรรม ทำให้เกิดโอกาสแห่งความสำเร็จของบุคคลที่มีความตั้งใจและมีความสามารถ เหมือนกัน อย่างเท่าเทียมกัน เช่น บุคคลที่มีระดับสติปัญญาเท่ากัน ควรได้รับโอกาสทางการศึกษา อย่างเท่าเทียมกัน แม้ว่าสภาพทางสังคมจะแตกต่างกัน ดังนั้นระบบการศึกษาทั้งภาครัฐและ เอกชนควรเปิดโอกาสให้กับทุกคนได้เข้ารับการศึกษา และ ตำแหน่งหน้าที่การงานต้องไม่กีดกัน ระหว่างชนชั้นทางสังคม<sup>30</sup>

ดังนั้นโอกาสที่เท่าเทียมกันโดยเที่ยงธรรมนี้มีเพื่อพัฒนาบุคคลที่มีพรสวรรค์และความสามารถให้พัฒนาความสามารถของตนอย่างเท่าเทียมกับผู้ที่มีความสามารถเท่ากันและให้โอกาสกับผู้ที่เสียเปรียบในสังคมให้สามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมกัน เป็นการแสดงถึง ความเป็นบุคคลที่มีความเท่าเทียมกันในสังคมโดยปราศจากการแบ่งชนชั้นทางสังคม การกีดกัน ทางเพศ เชื้อชาติ และ ศาสนา โดยไม่ให้ผู้ที่ได้เปรียบในสังคม เช่น ผู้ที่มีพรสวรรค์และ ความสามารถสูง มีสถานะทางสังคมสูงกว่า ได้โอกาสในการศึกษาและอาชีพมากกว่า

3) หลักความแตกต่าง (The Difference Principle)

แนวคิดเรื่องการช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบในสังคมนั้น ได้รับการสนับสนุนจาก ศาสนาต่าง ๆ ว่าเป็นหน้าที่ทางจริยธรรมของปัจเจกบุคคลที่จะช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส นักปรัชญา

<sup>30</sup> *ibid.*, p. 73.

การเมืองเสรีนิยมทั้งหลาย เช่น ล็อก คานต์ มิลล์ ก็เห็นพ้องกันว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการช่วยเหลือ ผู้ที่เสียเปรียบในสังคม แต่ผู้ที่เสียเปรียบก็ไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะเรียกร้องจากผู้ที่ได้เปรียบได้

รอลส์มีความคิดที่ต่างออกไปในเรื่องนี้ โดยเสนอหลักความแตกต่างซึ่งเป็นความยุติธรรมในการจัดสรรเกี่ยวกับการกระจายปัจจัยพื้นฐานอย่างเป็นธรรม รอลส์มองว่าไม่ใช่แค่หน้าที่ของสังคมที่จะช่วยเหลือผู้ที่เสียเปรียบที่สุดเท่านั้น แต่เป็นหน้าที่ของความยุติธรรมโดยผ่านโครงสร้างพื้นฐานที่เที่ยงธรรมด้วย

รอลส์เห็นว่าไม่มีเหตุผลที่จะไม่ยอมรับความไม่เท่าเทียมกันในรายได้และความมั่งคั่ง ถ้าเป็นไปได้เพื่อทำให้เกิดประโยชน์มากขึ้นแก่ทุกคน ซึ่งย่อมดีกว่าการกระจายส่วนแบ่ง (Distributive Shares) โดยใช้ความเท่าเทียมกันเป็นตัววัดมาตรฐาน (The Benchmark of Equality)<sup>31</sup> ในทัศนะของรอลส์กลุ่มบุคคลที่ได้ผลประโยชน์มากกว่าย่อมมีเหตุผลที่จะแบ่งปันส่วนแบ่งเพื่อกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบมากที่สุด เนื่องจากถึงแม้กระจายผลประโยชน์เท่ากันก็ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดีขึ้น ตัวอย่างเช่น การช่วยให้คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคมมีชีวิตที่ดีขึ้น สังคมโดยรวมย่อมดีขึ้น เช่น มีสินค้าที่มีคุณภาพเพราะแรงงานมีทักษะความสามารถสูง

ในความคิดของ John Rawls<sup>32</sup> เห็นว่า ความยุติธรรมเป็นความถูกต้องดีงามของทุกสถาบันทางสังคม เป็นสัจธรรมในระบบความคิดของมนุษย์ หากกฎหมายหรือสถาบันใดแม้จะดูดีมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นกฎหมายหรือสถาบันนั้นขาดไว้ซึ่งความเป็นธรรมเสียแล้ว จะต้องถูกแก้ไขหรือถูกยกเลิกทันที

นอกจากหลักทฤษฎีความยุติธรรมแล้ว ยังมีนักวิชาการที่มองเรื่องความยุติธรรมมิใช่จะมองเฉพาะความยุติธรรมต่อตัวปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นเพียงความยุติธรรมในระดับจุลภาค (Micro Justice) เท่านั้น แต่ควรจะต้องมองความยุติธรรมในมิติทัศน์ของความยุติธรรมต่อกลุ่มบุคคลในภาพรวม ที่เรียกว่าเป็นความยุติธรรมในเชิงมหภาค (Macrojustice) ตัวอย่างเช่น นักศึกษาผิวขาวฟ้องโรงเรียนแพทย์ซึ่งรับนักศึกษาผิวดำตามนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ด้อยโอกาสแม้จะมีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์ ทางโรงเรียนยอมรับว่าได้ละเมิดหลักแห่งความยุติธรรมต่อนักศึกษาผิวขาวผู้นั้นซึ่งเป็นปัจเจกชนคนหนึ่ง (Violation of Microjustice of Merit) แต่ทางโรงเรียนเห็นว่ามิเหตุอันสมควรที่ให้สิทธิดังกล่าวกับคนผิวดำโดยย้อนกลับไปมองความไม่เป็นธรรมที่กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับมาเป็นเวลานานร้อยปี<sup>33</sup> อันเป็นการมองการให้ความยุติธรรมในภาพใหญ่หรือระดับมหภาค (Macrojustice)

<sup>31</sup> *ibid.*, p. 151.

<sup>32</sup> *ibid.*, p.3.

<sup>33</sup> Robert L. Kidder, **Connecting Law and Society: An Introduction to Research and Theory** (New Jersey: Prentice Hall, 1983), pp. 265-266.

อย่างไรก็ตาม ในการมองเรื่องความยุติธรรม ปกป้อง ศรีสนิท<sup>34</sup> เห็นว่าสามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับต่ำสุดคือความยุติธรรมของปัจเจกชน (Individual Justice) ระดับกลางคือความยุติธรรมของกลุ่มคน (Collective Justice) และระดับสูงสุดคือความยุติธรรมของสังคม (Social Justice) การเลือกความยุติธรรมของปัจเจกชนอาจจะทำให้ผลลัพธ์แย้งกับความยุติธรรมของสังคม แต่หากเลือกความยุติธรรมของกลุ่มคนมากเกินไปจะทำให้เกิดความขัดแย้งกับความยุติธรรมของสังคม ดังนั้นทางเลือกที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมที่ยั่งยืน คือความยุติธรรมของสังคม (Social Justice)

### 2.1.3 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” เป็นคำที่มีลักษณะไปในทางนามธรรม ใน Stanford Encyclopedia of Philosophy ได้อธิบายว่า หลักนิติธรรม คือหลัก (กฎหมาย) ในการปกครองชุมชน/สังคมอันประกอบด้วยหลักการที่ใช้ได้ทั่วไป มีความชัดเจน มีความสม่ำเสมอ นำมาใช้ได้ทันที ในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานทางสังคม

แต่สภายุโรป (Council of Europe)<sup>35</sup> ได้อธิบายขยายความ เรื่องหลักนิติธรรมได้อย่างค่อนข้างชัดเจน ทั้งยังได้สร้างแผนภาพประกอบ (โปรดดูภาพที่ 2.1) ทำให้เข้าใจความหมายของคำดังกล่าวยิ่งขึ้น โดยศาลยุติธรรมในยุโรปถือว่า หลักนิติธรรมเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ พร้อมได้ให้ความหมายของหลักดังกล่าวว่า ต้องมีองค์ประกอบ 5 ประการ คือ

- |                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1) Transparency                  | - มีความโปร่งใส                   |
| 2) Predictability                | - มีบทบัญญัติชัดเจน (คาดการณ์ได้) |
| 3) Stability                     | - มีความเสถียร (มีความสม่ำเสมอ)   |
| 4) Enforceability/Accountability | - มีสภาพบังคับ (มีความรับผิดชอบ)  |
| 5) Due Process                   | - มีกระบวนการที่เป็นธรรม          |

<sup>34</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, *กฎหมายอาญาชั้นสูง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 68-72.

<sup>35</sup> Steve Peers, *Protecting the Rule of Law in the EU: Should it be the Commission's Task?*, EU Law Analysis, Retrieved June 19, 2017 from <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/protecting-rule-of-law-in-eu-should-it.html>



ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของหลักนิติธรรม

หากพิจารณาความหมายของหลักนิติธรรมของคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายว่า “หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น (1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมอย่างแคบ กล่าวคือ “หลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม จะไม่มีผลใช้บังคับ” ส่วนความหมายอย่างกว้าง จะหมายถึง “ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ อันมีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม แต่ยังใช้บังคับอยู่เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด” และจะมีสาระสำคัญคือ “กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน” รวมถึง “หลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักห้ามกระทำการเกินสมควรแก่เหตุ”<sup>36</sup> อีกด้วย

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 28-30.

#### 2.1.4 ฐานคิดแห่งสิทธิของผู้พันโทษ

จากทฤษฎีพื้นฐานของการจำกัดสิทธิบุคคล (ในหัวข้อ 2.1.1) จากกฎ กติกาและพันธกรณีระหว่างประเทศ (ในหัวข้อ 2.5) และหลักการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ในหัวข้อ 4.1.1) ล้วนมีความสอดคล้องต้องกันในการรับรองสิทธิของบุคคลที่มีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด และแม้จะต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ จะต้องคำนึงถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น อีกด้วย เนื่องจากทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด และบัญญัติให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ รวมทั้งรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

ส่วนในมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับมาตรการไม่ควบคุมตัว ได้วางข้อกำหนดว่า ผู้กระทำผิดควรได้รับความช่วยเหลือตามความจำเป็น ทางด้านจิตวิทยา สังคม และวัตถุ และมีโอกาสที่จะได้สร้างสัมพันธ์ภาพที่เข้มแข็งกับชุมชนและได้รับความช่วยเหลือให้สามารถปรับตัวอยู่ในสังคมได้อีกครั้ง สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ ที่แนะนำว่า การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้นควรเน้นให้เห็นว่า เขาไม่ถูกกีดกันไว้นอกสังคม แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเรื่อยไป ฉะนั้นองค์การทางสังคมต่าง ๆ ควรพร้อมที่จะสนับสนุนช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำในการฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังได้กลับเข้าสู่สังคมตามปกติ ซึ่งข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ. 2016 (ข้อกำหนดแมนเดลา พ.ศ. 2558) อันเป็นข้อกำหนดล่าสุดได้ให้ข้อคิดที่ดีว่า “การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังควรอยู่บนพื้นฐานการมุ่งให้คุณกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้ ไม่ใช่เป็นการแยกบุคคลออกจากชุมชน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรจัดจำแนกหน่วยงานชุมชนโดยหากเป็นไปได้ เพื่อให้มีตัวแทนคอยช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เรือนจำในการสนับสนุนการฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อคืนสู่สังคม”

ดังนั้นการจำกัดสิทธิผู้พันโทษอย่างกว้างขวางเกินขอบเขตย่อมไม่เป็นธรรม โดยได้รับการยืนยันจาก จอห์น รอลส์ นักกฎหมายที่มีชื่อเสียงที่เห็นว่า หลักความเท่าเทียมกันของโอกาส (The Principle of Fair Equality of Opportunity) คือ หลักแห่งความยุติธรรมประการหนึ่งนั่นเอง อี ก ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ให้การรับรองในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้...” ดังนั้นสิทธิของผู้พ้นโทษจึงเป็นสิ่งที่สังคมควรนำมาพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

## 2.2 แนวคิด ทฤษฎีด้านอาชญาวิทยา ทัณฑ์วิทยาและการบริหารงานยุติธรรม

### 2.2.1 ทฤษฎีการลงโทษ (Theories of Punishment)

เอ็ดวิน ซัทเทอร์แลนด์ (Edwin Sutherland) และ โด널ด์ เครสเซย์ (Donald Cressey)<sup>37</sup> กล่าวไว้ในหนังสืออาชญาวิทยาของเขาว่า ทฤษฎีการลงโทษนั้นสามารถอธิบายได้ทั้งในแง่ของวัฒนธรรม แ่งของสังคมวิทยา และแง่ของจิตวิเคราะห์ ดังนี้

2.2.1.1 ในแง่ของวัฒนธรรม ได้แก่ ทฤษฎีความสอดคล้องทางด้านวัฒนธรรม (Cultural Consistency) ซึ่งกล่าวว่า วิธีการและความรุนแรงในการลงโทษจะขึ้นอยู่กับพัฒนาการของวัฒนธรรมในช่วงเวลานั้น ๆ เมื่อสังคมขณะนั้นเห็นว่าสมาชิกยำเกรงกับการทำให้เกิดความเจ็บปวดทางกายภาพ ก็จะนำการลงโทษเนื้อตัวร่างกายมาใช้ เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปโดยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและความเสมอภาคส่วนบุคคล การพัฒนารูปแบบของการพิจารณาพิพากษา ก็เกิดขึ้น เช่นเดียวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเกิดขึ้นเมื่อสังคมให้ความสำคัญกับการรักษาฟื้นฟูคนไข้

ทฤษฎีความสอดคล้องทางวัฒนธรรมเห็นว่า ลักษณะทางวัฒนธรรมปัจจุบันให้ความสำคัญกับเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงถือว่าการจำคุกเป็นรูปแบบการลงโทษที่รุนแรง เพราะเป็นการตัดเสรีภาพของบุคคลนั้น

2.2.1.2 ในแง่ของสังคมวิทยา ได้แก่ทฤษฎีโครงสร้างทางสังคม (Social-Structure Theory) เห็นว่า การลงโทษมีความเกี่ยวพัน กับลักษณะโครงสร้างทางสังคมของชุมชนนั้น เช่น ในสังคมเดิมที่เน้นความสำคัญของแรงงาน การลงโทษจะไม่รุนแรง เพราะต้องการนำแรงงานจากนักโทษไปใช้ หากมีสังคมนั้นมีแรงงานเพียงพอแล้ว โทษจะรุนแรงมากขึ้นหรือถึงขั้นประหารชีวิต ทฤษฎีดังกล่าวยังอธิบายได้ว่า การลงโทษกับชนชั้นมีความสัมพันธ์กัน ในสังคมที่ไม่มีชนชั้นกลางค่อนข้างต่ำ ก็จะไม่มีการลงโทษที่รุนแรง

---

<sup>37</sup> Edwin Sutherland and Donald Cressey (1978), pp. 347-358 quoted in Sue Titus Reid, *The Correctional System: An Introduction* (USA.: Cengage Learning, 1981), pp. 22-24.

นอกจากนี้ ทฤษฎีโครงสร้างทางสังคมที่อธิบายโดย Emile Durkheim เห็นว่า การลงโทษจะผันแปรไปตามความซับซ้อนของการแบ่งงานกันทำ (The Complexity of the Division of Labor) ในสังคม กลุ่มสังคมที่ต้องพึ่งตนเองสูง ไม่ต้องแบ่งงานกันทำมากนัก การลงโทษจะรุนแรงเพื่อลดพฤติกรรมเบี่ยงเบน แต่ในสังคมที่มีการแบ่งงานกันทำซับซ้อนขึ้น ดังเช่น ในประเทศที่พัฒนา การลงโทษจะไม่รุนแรง แต่กลับไปเน้นที่การชดใช้ความเสียหาย (Restitution)

ในทฤษฎีดังกล่าว ยังอ้างถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการลงโทษกับความไม่เป็นระเบียบในสังคม (Social Disorganization) โดยเห็นว่า สังคมที่มีลักษณะของประชากรเป็นแบบเดียวกัน (Homogeneous) ความแตกต่างหรือความเบี่ยงเบนไม่มากนัก ทำให้การลงโทษธรรมดา ก็เป็นการเพียงพอ แต่ในสังคมที่มีลักษณะของประชากรต่างแบบกัน (Heterogeneous) มากขึ้น ความไม่เป็นระเบียบในสังคมจะเพิ่มขึ้น ทำให้การลงโทษรุนแรงตามไปด้วย

2.2.1.3 ในแง่ของทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytical Theory) ได้แก่ ทฤษฎี ผลักภาระความผิดแก่ผู้อื่น (Scapegoat Theory) หรือทฤษฎีแพะรับบาป ซึ่ง Sigmund Freud อธิบายว่า มนุษย์มีพฤติกรรมก้าวร้าวและเห็นแก่ตัวเป็นปกตินิสัย การก่ออาชญากรรมเป็นพฤติกรรมอันเนื่องมาจากสัญชาตญาณก้าวร้าวดั้งเดิมของแต่ละคนนั่นเอง ดังนั้น การใช้กระบวนการใด ๆ ลงโทษผู้กระทำผิดย่อมเป็นการแสดงออกซึ่งสภาวะจิตที่มุ่งประทุษร้ายอาชญากรอย่างรุนแรงและอย่างฉับพลัน เพื่อสนองต่อความโกรธแค้นหรือก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่สังคม เพราะฉะนั้น การลงโทษตามทฤษฎีนี้จึงมุ่งให้เกิดความเสียหายต่อผู้กระทำผิดมากกว่าการแก้ไขพฤติกรรม ดังที่ Karl Menninger นักจิตวิทยาและนักอาชญาวิทยากล่าวไว้ว่า “การที่สังคมมีความกระตือรือร้นที่จะลงโทษผู้กระทำผิดนั้น โดยแท้จริงแล้วก็คือ การแสดงออกซึ่งสัญชาตญาณก้าวร้าวดั้งเดิมของมนุษย์ส่วนหนึ่ง<sup>38</sup>”

## 2.2.2 วัตถุประสงค์ของการลงโทษ (Objectives of Punishment)

สังคมจะมีปฏิกริยากับผู้กระทำผิดแตกต่างกันไปตามฐานความผิดและช่วงเวลา ในช่วงปี ค.ศ. 1941 ถึง 1960 นักวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำการวิเคราะห์ตำราทางด้านอาชญาวิทยาที่รู้จักกันดีจำนวน 11 เล่ม พบว่าผู้เขียนส่วนใหญ่มิได้เน้นหนักที่เรื่องของการลงโทษในทางทัศนวิทยา แต่มุ่งไปที่วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล (Individualized Method of Treatments) ที่มีใช้เป็นการลงโทษ เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ และการใช้จิตบำบัด อันเป็นหลักการทางด้านมนุษยธรรม

<sup>38</sup> ประเสริฐ เมฆมณี, *หลักทัณฑ์วิทยา* (กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2523) หน้า 71-75.

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องแนวทางการลงโทษอีกครั้งในส่วนของการบริหารจัดการกฎหมายอาญา เนื่องจากความเชื่อทางด้านการแก้ไขฟื้นฟูเริ่มลดลงในช่วง ค.ศ. 1960 ถึง 1970 นักอาชญาวิทยาจำนวนไม่น้อยเริ่มเชื่อว่า เราไม่อาจสรุปสาระสำคัญของการลงโทษแบบง่าย ๆ ดังในอดีต จึงมีการเสนอวัตถุประสงค์หลักและผลที่ตามมาของการลงโทษตามแนวคิดทางอาชญาวิทยาในช่วงปี ค.ศ. 1980<sup>39</sup> ดังนี้

2.2.2.1 การลงโทษในฐานะที่เป็นการแก้แค้นให้สาสม (Punishment as Retribution) หรือ “Just Deserts” โดยคำนวณความหนักเบาของโทษตามความผิดที่กระทำ เพื่อสร้างดุลยภาพให้กับความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม อันเป็นการลบล้างความพยาบาทมาตราร้าย (Sublimated Vengeance) ด้วย ซึ่งศาลในสหรัฐอเมริกาเคยให้ความเห็นในคำพิพากษาคดี Commonwealth v. Ritter<sup>40</sup> เมื่อปี ค.ศ. 1930 ว่า “การแก้แค้นนับเป็นสัญชาตญาณที่เป็นส่วนหนึ่งในตัวตนของผู้ที่ได้รับผลร้ายจากอาชญากรรม แต่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแก้แค้นแทนให้ การแก้แค้นจึงเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายอาญานั้นเอง” ตัวอย่างที่ค่อนข้างชัดเจนปรากฏในคดี State v. Rinehart<sup>41</sup> ปี ค.ศ. 1963 ของมลรัฐไอโอวา ซึ่งตัดสินให้ลงโทษจำคุกเยาวชนอายุ 15 ปีตลอดชีวิต ในข้อหาฆ่าผู้หญิงคนหนึ่ง ศาลกล่าวว่า

. . . การใช้กฎหมายโบราณที่เน้นวิธีการ [ลงโทษ] แบบตาต่อตา ฟันต่อฟัน ย่อมเป็นสิ่งรุนแรงสำหรับ [ความรู้สึกของ] ผู้กระทำผิดผู้ซึ่งชอบที่จะได้รับการปฏิบัติด้วยหลักมนุษยธรรมหรือต้องการที่จะได้รับการแก้ไขฟื้นฟู แต่สำหรับผู้เสียหายที่สูญเสียดวงตาไป หรือบุคคลอื่น [ในสังคม] ที่ยังไม่ได้รับความเสียหายย่อมมีความคิดอีกอย่างหนึ่ง . . . ศาลมิได้ให้ความสำคัญกับการลงโทษเพื่อแก้แค้น แต่ลงโทษเพื่อเตือนว่าการกระทำผิดนั้น ๆ มีโทษทัณฑ์ตอบสนองผู้กระทำเสมอ<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Gresham M. Sykes and Francis T. Cullen, *Criminology*, 2nd ed. (Florida: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1992), pp. 416-426.

<sup>40</sup> Commonwealth v. Ritter, Court of Over and Terminal, Philadelphia, 13 D. & C. 285 (1930).

<sup>41</sup> State v. Rinehart, North Western Reporter Second Series 242, 247 (1963).

<sup>42</sup> Sue Titus Reid, *The Correctional System: An Introduction* (USA.: Cengage Learning, 1981), pp. 37-38.

คำกล่าวข้างต้นแสดงนัยว่า คำพิพากษาของศาลจะให้ผลในการยับยั้งช่มชู้้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าการแก้แค้น แต่การที่ศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ตัดสินคดีเช่นนั้น ทำให้มีข้อวิจารณ์ว่าศาลมุ่งเน้นปรัชญาการลงโทษแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ซึ่งเป็นเรื่องของการแก้แค้น

2.2.2.2 การลงโทษในฐานะที่เป็นการยับยั้งช่มชู้ (Punishment as Deterrence) เป็นผลพวงจากสำนักคิดอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม (Classical School of Criminology) ซึ่งมุ่งไปที่การป้องกันอาชญากรรม โดยทำให้บุคคลเกรงกลัวการถูกลงโทษ หรือทำให้เขาทราบว่า พฤติกรรมแต่ละอย่างที่เป็นความผิดทางอาญานั้นมีโทษทัณฑ์ผูกติดอยู่ด้วย<sup>43</sup> นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่า คนที่เคยถูกลงโทษมาแล้วน่าจะกระทำความผิดน้อยลง หรือทำให้คนทั่วไปรู้จักชั่งน้ำหนักผลได้ผลเสีย (Cost-Benefit) ก่อนลงมือกระทำความผิด เช่น การใช้โทษจำคุก แม้จะยังไม่มีหลักฐานยืนยันว่าโทษดังกล่าวสามารถยับยั้งอาชญากรรมได้ แต่ก็ทำให้ชาวอเมริกันทั่วไปกลัวถูกจับกุมดำเนินคดีเพราะจะทำให้เสียชื่อเสียงและถูกออกจากงาน ดังนั้น มาตรการยับยั้งช่มชู้บางอย่างอาจพอใช้ได้ เช่น การเตือนให้รู้ถึงผลหรือโทษภัยที่จะตามมาหลังจากมีการยับยั้งช่มชู้<sup>44</sup>

การยับยั้งช่มชู้แบ่งได้เป็น 2 แบบดังนี้

1) การยับยั้งช่มชู้แบบเฉพาะราย (Specific Deterrence) ได้แก่ การลงโทษตัวบุคคลที่กระทำความผิดโดยตรงเพื่อให้บุคคลนั้นเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดต่อไปอีกในอนาคต ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า การยับยั้งช่มชู้แบบเฉพาะรายโดยการจำคุกใช้ได้ผลกับผู้กระทำความผิดบางประเภท แน่แน่นอนว่าประชาชนจะปลอดภัยตราบเท่าที่บุคคลนั้นยังอยู่ในเรือนจำ ในบางกรณี การจำคุกสามารถทำให้บุคคลนั้นเลิกประกอบอาชญากรรมได้เมื่อออกจากเรือนจำ โดยพิจารณาจากรูปแบบและระยะเวลาการจองจำ รวมถึงวิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดระหว่างอยู่ในเรือนจำ

จากการศึกษาบางราย พบว่า การใช้โทษจำคุกระยะสั้นแล้วต่อด้วยการคุมความประพฤติที่เรียกว่า การคุมความประพฤติแบบให้ตกใจกลัว (Shock Probation) นับว่าได้ผลในการยับยั้งระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีข้อสรุปว่าจะสามารถยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำได้ดีกว่าการจำคุกอย่างเดียว<sup>45</sup>

2) การยับยั้งช่มชู้แบบทั่วไป (General Deterrence) เป็นการทำให้สมาชิกในสังคมไม่กล้าฝ่าฝืนกฎหมายโดยการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เห็น ด้วยความเชื่อที่ว่า การ

<sup>43</sup> Howard Abadinsky, *Probation and Parole: Theory and Practice* (New Jersey: Prentice-Hall, 1987) pp. 9-10.

<sup>44</sup> Vernon Fox, *Introduction to Corrections*, 3rd. ed. (New Jersey: Prentice-Hall, 1985), pp. 68-69.

<sup>45</sup> Sue Titus Reid, *op. cit.*, pp. 42-43, 110-111.

ลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดคนหนึ่ง จะสามารถยับยั้งไม่ให้คนอื่นกระทำความผิดเช่นนั้นอีก ตัวอย่างที่น่าสนใจซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิธีการดังกล่าวปรากฏในคดี Regina v. Jones<sup>46</sup> จำเลยยอมรับสารภาพว่าประทุษร้ายทางเพศกับเด็กหญิงอายุ 6 ขวบ 7 ขวบ และ 8 ขวบ ศาลชั้นต้นลงโทษปรับ 150 เหรียญและให้ชดใช้ค่าเสียหายอื่น ๆ ให้ผู้เสียหายแต่ละคน แต่เมื่อมีการอุทธรณ์ ศาลได้พิพากษาให้เปลี่ยนเป็นโทษจำคุกแทน โดยให้ความเห็นว่า

. . . เหตุผลที่ทนายจำเลยกล่าวอ้างว่า การใช้โทษจำคุกไม่เหมาะสมกับจำเลยรายนี้ เนื่องจากจำเลยเป็นผู้ป่วยจากอาการวิปริตทางเพศ ซึ่ง Dr. McLarty จิตแพทย์ ได้อธิบายว่าเป็นการเก็บกดทางเพศและจะไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก การลงโทษจำคุกจะยิ่งทำให้สภาพอาการของจำเลยเลวร้ายยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะใช้วิธีแก้ไขบำบัดจำเลย ศาลเห็นว่า จากการพิจารณาข้อมูลทุกส่วนแล้ว สมควรที่จะคำนึงถึงความสำคัญของการยับยั้งข่มขู่บุคคลอื่น ๆ [ในสังคม] ในการพิพากษาลงโทษอาชญากร แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้ที่จำเลยจะไม่กระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีกหลังจากการบำบัดรักษาทางจิต แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอน ศาลเห็นด้วยที่ว่า การใช้โทษจำคุกอาจไม่ทำให้อาการของจำเลยดีขึ้น แต่ความผิดของจำเลยรุนแรงเกินกว่าจะใช้วิธีการลงโทษด้วยการปรับหรือรอลงอาญาและใช้วิธีคุมความประพฤติ แม้จะมีคำกล่าวที่ว่า โทษจำคุกไม่อาจให้ผลที่จะยับยั้งจำเลยที่มีอาการวิปริตทางเพศได้ แต่ศาลก็เห็นว่า คำพิพากษา [ให้ลงโทษจำคุก] นี้จะสามารถยับยั้งข่มขู่บุคคลอื่นที่จะกระทำการในลักษณะเดียวกัน<sup>47</sup>

ในการลงโทษเพื่อเป็นการยับยั้งข่มขู่ นักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมเห็นว่า หากสามารถลงโทษได้รวดเร็ว (Swift) แน่نون (Certain) และชัดเจน (Clear) โดยทำให้เกิดการลดระดับของความพอใจจากการกระทำผิดอย่างฉับพลัน จะสามารถป้องกันอาชญากรรมได้<sup>48</sup> ผลการศึกษาที่สามารถยืนยันถึงความเชื่อดังกล่าวได้แก่ การศึกษาเรื่องตำรวจกับการป้องกันการประทุษร้ายภายในครอบครัว โดย Lawrence Sherman และ Richard Berk ณ เมือง Minneapolis พบว่าการให้ตำรวจเข้าระงับเหตุการทะเลาะวิวาทภายในครอบครัวและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสามารถยับยั้งหรือลดอัตราการทะเลาะวิวาทได้ เช่น การจับกุมผู้กระทำความผิด การเข้าแยกคู่ทะเลาะวิวาทโดยมี

<sup>46</sup> Regina v. Jones, 115 Can. Criminal Case 273 (1956)

<sup>47</sup> Sue Titus Reid, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>48</sup> Frank E. Hagan, *Criminology* (Illinois: Nelson-Hall, 1989), p. 206.

คำสั่งให้ผู้ที่ใช้กำลังในการวิวาทนั้นออกไปนอกที่พักอาศัย และการให้คำปรึกษาในฐานะคนกลาง และจากการศึกษาในลักษณะเดียวกันที่เมือง Omaha ก็ได้รับผลที่ไม่แตกต่างกัน<sup>49</sup>

2.2.2.3 การลงโทษในฐานะที่เป็นการตัดโอกาสในการกระทำผิด (Punishment as Incapacitation) เป็นการจำกัดการเคลื่อนไหวหรือจำกัดเสรีภาพของผู้กระทำผิดโดยการจำคุกในเรือนจำหรือกักขังตัวผู้กระทำผิดไว้ในบ้านพักของตนเอง (House Arrest) หรือการประหารชีวิต เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสประกอบอาชญากรรม ในการตัดโอกาสดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะลดอัตราการเกิดอาชญากรรมโดยการพิพากษาเพิ่มอัตราโทษให้หนักขึ้น โดยเฉพาะกับผู้กระทำผิดติดนิสัย ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่าการตัดโอกาสในการกระทำผิดนี้เป็นการป้องกันสังคมอย่างหนึ่งเพราะสามารถลดอัตราอาชญากรรมและลดความเสี่ยงในการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมอีกด้วย<sup>50</sup>

2.2.2.4 การลงโทษในฐานะที่เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Punishment as Rehabilitation) เป็นวัตถุประสงค์ที่ได้รับการเรียกร้องกันมากในปัจจุบันจากข้ออ้างที่ว่า สามารถป้องกันอาชญากรรมได้ด้วยการปรับเปลี่ยนแก้ไขบุคลิกภาพของผู้กระทำผิดให้เคารพกฎหมาย

แนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูเกิดมาจากความเชื่อทางศาสนาที่ว่าบุคคลมีความสามารถที่จะสำนึกผิดได้ ซึ่งความเชื่อเช่นนี้เป็นต้นกำเนิดของระบบเรือนจำในศตวรรษที่ 19 และโดยทั่วไปแล้ววิธีการในการแก้ไขฟื้นฟูมักมีรูปแบบหลัก 2 รูปแบบ คือ การฝึกทักษะทางสังคม (Social Skill) เช่น การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษา เป็นต้น และการปรับเปลี่ยนทางด้านจิตวิทยา (Psychological Transformation) เช่น การใช้จิตบำบัด การให้คำปรึกษาแนะแนว เป็นต้น ดังนั้นแม้ผู้กระทำผิดจะถูกจำคุก รัฐสามารถใช้โอกาสที่บุคคลนั้นอยู่ในเรือนจำ และหาวิธีการทั้งหลายในการแก้ไขฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เริ่มมีความคิดปฏิเสธแนวความคิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายทางอาญา เนื่องจากมีการศึกษาที่อ้างว่า การแก้ไขผู้กระทำผิดไม่ได้ผลเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าความเชื่อในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจะลดน้อยลง แต่การใช้วิธีการรุนแรงก็ไม่สามารถลดอัตราการเกิดอาชญากรรมเช่นกัน ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการใช้โทษจำคุกเพิ่มขึ้นมากกว่าประเทศอื่นใดในโลก แต่อัตราการเกิดของอาชญากรรมกลับล้าหน้าประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ นักวิชาการจำนวนมากเสนอว่าควรมีการนำแนวการแก้ไขฟื้นฟูมาพิจารณาอีกครั้ง<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Gresham M. Sykes and Francis T. Cullen, *op. cit.*, pp. 420-421.

<sup>50</sup> Nicola Lacey, **State Punishment: Political Principles and Community Values** (London: Routled, 1988), p. 3.

<sup>51</sup> Gresham M. Sykes and Francis T. Cullen, *op. cit.*, p. 425.

แต่กระนั้น ในยุคปัจจุบันแนวความคิดการแก้ไขฟื้นฟู ก็ยังเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางสังคมเพื่อการป้องกันอาชญากรรมเช่น **การมีอาชีพ** หรือการติดยาของผู้กระทำผิด<sup>52</sup> อีกทั้งการใช้กระบวนการทางจิตวิทยา เช่น Cognitive Behavioral Therapy (CBT) ได้มีการศึกษาแล้วว่าให้ผลดีในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิดในงานคุมประพฤติ<sup>53</sup>

นอกจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในบางตำราเห็นว่าควรมีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีกประการหนึ่งก็คือ การลงโทษในฐานะที่เป็นการป้องกันและธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของสังคม (Protection and the Upholding of Social Solidarity) เนื่องจากสังคมจะต้องยืนยันค่านิยมที่ต่อต้านและลงโทษผู้กระทำผิด โดยมีได้คำนึงถึงการแก้แค้นหรือยับยั้งชั่งใจ แต่มีเป้าประสงค์ในการป้องกันสังคมจากอาชญากรและเสริมสร้างความมั่นคงของหมู่คณะ

สิ่งที่น่าศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลงโทษ ก็คือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการลงโทษในแนวจิตวิทยา ซึ่ง สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต<sup>54</sup> กล่าวว่าปัจจัยหลักอันหนึ่ง ได้แก่ วิธีการให้การลงโทษ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังนี้

- 1) ความหนักแน่นในการลงโทษ ซึ่งต้องมีความหนักแน่นในระดับที่สามารถยับยั้งพฤติกรรมของบุคคลได้
- 2) การหลีกเลี่ยงจากการลงโทษ จากการศึกษาพบว่า การลงโทษจะไม่ได้ผล หากผู้ถูกลงโทษสามารถหลีกเลี่ยงการลงโทษไปได้
- 3) เวลาในการลงโทษ ต้องกระทำทันทีที่พฤติกรรมไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น จะทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 4) ความสม่ำเสมอของการลงโทษ กล่าวคือ การลงโทษจะมีประสิทธิภาพอย่างมาก ถ้าทำการลงโทษทุกครั้งที่ต้องการลดพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

จะเห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวค่อนข้างจะสอดคล้องกับแนวคิดของนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องความรวดเร็ว แน่นนอนและชัดเจนในการลงโทษ ซึ่งจะทำให้สามารถยับยั้งชั่งใจตัวผู้กระทำผิดเองและบุคคลทั่วไปได้ แนวคิดนี้สอดคล้องกับนักวิชาการไทย ที่เห็นว่า พฤติกรรมที่ร้ายแรงเป็นภัยต่อสังคมควรลงโทษ อย่างรวดเร็วและเฉียบขาด แต่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น ใช้การ

---

<sup>52</sup> Wing Hong Chui and Mike Nellis, eds., **Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice** (England: Pearson, 2003), p. 39.

<sup>53</sup> Edward J. Latessa, Shelley L. Listwan and Deborah Koetzle, **What Works (and Doesn't) in Reducing Recidivism**, Kindle ed (London: Routledge, 2015). p. 55.

<sup>54</sup> สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต, **ทฤษฎีและเทคนิคการปรับพฤติกรรม**. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 213-214.

จำคุกระยะยาวจริง ๆ ส่วนคดีที่ไม่ออกฉนวนกรง ควรให้ออกาสฟื้นฟูปรับปรุงแก้ไขให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม โดยพิจารณาหลักการให้ออกาสหลังพ้นโทษด้วย<sup>55</sup>

### 2.2.3 แนวความคิดทางอาชญวิทยา (Theoretical Approaches of Criminology)

ในการศึกษาเรื่องการกระทำผิดและพฤติกรรมของผู้กระทำผิด จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิดซึ่งมีการถกเถียงกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนพัฒนามาเป็นแนวความคิดทางอาชญวิทยาหลายสำนัก แต่แนวความคิดที่มีความสำคัญ สรุปได้ดังนี้

2.2.3.1 สำนักอาชญวิทยาแบบดั้งเดิม (Classical School) เป็นแนวความคิดในสมัยศตวรรษที่ 18 มีพื้นฐานจาก “สัญญาประชาคม (Social Contract)” ของ Jean Jacques Rousseau นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความเสมอภาคกัน” ก่อให้เกิดแนวคิดในการลงโทษอย่างเป็นธรรมนั่นคือ ต้องเป็น “การลงโทษที่เสมอภาค (Equality of Punishment)” เช่นกัน<sup>56</sup>

ในยุโรปแต่เดิมนั้น การลงโทษเป็นไปอย่างป่าเถื่อนและตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้กระทำผิดแม้แต่น้อย จึงมีความพยายามที่จะปรับปรุงระบบงานยุติธรรมใหม่ โดย Cesare Beccaria ได้เสนอ “ความเรียงเรื่องอาชญากรรมและการลงโทษ (Essay on Crimes and Punishment)” เมื่อปี ค.ศ. 1764 เรียกร้องให้ มีการแก้ไขกฎหมายที่มีบทลงโทษรุนแรงทุกชั้นอย่างเท่าเทียมกัน

แนวความคิดของสำนักนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า มนุษย์มี “จิตใจอันเป็นอิสระ (Free Will)” ที่จะเลือกกระทำในสิ่งที่ “ถูก” หรือ “ผิด” และมนุษย์มักจะแสวงหาความสุข หลีกเลียงความเจ็บปวด เพราะมนุษย์เป็นพวกสุขนิยม ในการเขียนกฎหมายนั้น เราสามารถกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดและสามารถกำหนดโทษอันเหมาะสมได้ เพราะฉะนั้น มนุษย์จึงมีอำนาจในการตัดสินใจ

ที่จะกระทำผิดหรือไม่กระทำ ซึ่งความหนักเบาของโทษที่ตามมาจะขึ้นอยู่กับความผิดของบุคคลนั้น<sup>57</sup> ความสำคัญของสำนักนี้จึงเน้นไปที่ “การกระทำผิด” มากกว่า “ตัวผู้กระทำผิด”

2.2.3.2 สำนักอาชญวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School) เป็นแนวความคิดที่ปฏิเสธความเชื่อของสำนักอาชญวิทยาแบบดั้งเดิม ในเรื่องของ “จิตใจอันเป็นอิสระ (Free Will)”

<sup>55</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, “คดีข่มขืนจำเป็นต้องประหาร?” ฟังคำตอบที่น่าคิดจากนักกฎหมาย,” Matichon Online, ค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2559 จาก [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_22934](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_22934)

<sup>56</sup> Howard Abadinsky, *Crime and Justice* (Illinois: Nelson-Hall, 1988), p. 78.

<sup>57</sup> Vernon Fox, *op. cit.*, pp.33-35, 361.

ของมนุษย์ แต่เห็นว่าพฤติกรรมกระทำผิดเกิดขึ้นจากสภาวะเงื่อนไขที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ โดยพิจารณาจาก<sup>58</sup>

1) ทฤษฎีทางชีวภาพ (Biological Theory) เน้นเรื่อง พฤติกรรมการกระทำผิดอันเกิดจากลักษณะทางร่างกาย (ตามทฤษฎีของ Lombroso ในปี ค.ศ. 1876) เช่น ลักษณะของกระดูก หรือลักษณะความผิดปกติของโครโมโซม

2) ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological Theory) ได้แก่ สภาพความผิดปกติทางจิตใจ อันเกิดขึ้นภายในบุคคลนั้นตามทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalytic Theory) ของ Sigmund Freud หรือเกิดจากการเรียนรู้ (Learning) ที่ผิดพลาด

ในส่วนของการเรียนรู้ที่ผิดพลาดนั้น ทฤษฎีทางจิตวิทยาอธิบายว่า การกระทำผิดเกิดจากการขาดความสามารถในการเรียนรู้ แยกแยะความแตกต่างระหว่างปทัสถานที่ถูกกฎหมายกับผิดกฎหมาย และมีความเชื่อว่า การให้แรงเสริมทางลบ (การลงโทษ) ต่อพฤติกรรมของอาชญากรสามารถระงับยับยั้งการกระทำผิดได้ และควรให้แรงเสริมทางบวก (รางวัล) ต่อพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

3) ทฤษฎีทางสังคมวิทยา (Sociological Theory) ให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) และพฤติกรรมทางสังคม (Social Behavior) ของบุคคล เช่น ทฤษฎี Anomie ของ Merton ทฤษฎี Differential Association ของ Edwin Sutherland ทฤษฎีการประทับตราหรือทฤษฎีตีตรา (Labeling Theory) ของ Howard S. Becker เป็นต้น

ทฤษฎีที่น่าสนใจ ได้แก่ **ทฤษฎีตีตราหรือทฤษฎีการประทับตรา (Labeling Theory)**<sup>59</sup> พัฒนาโดย Howard S. Becker นักสังคมวิทยาชาวชิคาโก เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ของพฤติกรรมเบี่ยงเบน (Interactionist Theory of Deviance)” ได้นำเสนอกระบวนการวนทัศน์ใหม่กรณีการมองสังคมมนุษย์ ทั้งเป็นการวิเคราะห์สาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรมต่างจากเดิมที่เคยวิเคราะห์จากตัวผู้กระทำผิดหรืออาชญากร โดยศึกษาว่าปัจจัยใดทำให้มนุษย์ประกอบอาชญากรรมในทางตรงกันข้ามทฤษฎีตีตรากลับวิเคราะห์สาเหตุอาชญากรรมจากสังคมภายนอกตัวอาชญากร ได้แก่ กระบวนการดำเนินคดีอาญากับอาชญากร และปฏิกิริยาของประชาชนในสังคมที่มีต่ออาชญากร

หลักการของทฤษฎีตีตรามีรากฐานมาจากแนวคิดด้าน “การปฏิสัมพันธ์ โดยสัญลักษณ์” ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีพฤติกรรมคล้อยตามการกำหนดของคนในสังคมที่เกิดจากการติดต่อสื่อสาร หรือกระบวนการทางสังคม ดังนั้น ทฤษฎีตีตรา เชื่อว่าอาชญากรรมจึงเกิดจากการที่คน

<sup>58</sup> Howard Abadinsky, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>59</sup> ปกรณ์ มณีปกรณ์, **ทฤษฎีอาชญาวิทยา** (กรุงเทพฯ: หจก.เวิลด์เทรด ประเทศไทย, 2555), หน้า 390-392.

ในสังคมกำหนดให้บุคคลมีพฤติกรรมเป็น อาชญากรรม โดยผ่านทางกระบวนการอย่างเป็นทางการ (กระบวนการยุติธรรม และกระบวนการอย่างไม่เป็นทางการ (การดูถูก การขับไล่ออกจากสังคม การแสดงความรังเกียจ การไม่คบหาสมาคมด้วย)

ทฤษฎีตีตราที่มีข้อจำกัดด้านการนำไปอธิบายสาเหตุของอาชญากรรมร้ายแรง แต่ก็ยังสามารถนำไปอธิบายอาชญากรที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ อย่างไรก็ตาม อิทธิพลของทฤษฎีตีตราที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการควบคุมทางสังคมมีในระดับสูงพอสมควร ประการสำคัญคือทำให้กระบวนการยุติธรรมหันกลับมาทบทวนกรณีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดว่า บางครั้งทำให้อาชญากรรมกลับเพิ่มขึ้นแทนที่จะทำให้อาชญากรรมลดน้อยลง นักอาชญาวิทยาสรุปว่า กระบวนการลงโทษที่มุ่งเน้นหลักปรัชญาด้านการไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนหนึ่งมาจากอิทธิพลของทฤษฎีตีตรา เนื่องจากไม่ต้องการการลงโทษที่มีผลต่ออาชญากรหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนในอนาคตของผู้ที่ถูกลงโทษ ดังนั้น จึงคาดหมายได้ว่าทฤษฎีตีตราจะคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมต่อไป

ทั้งยังเป็นทฤษฎีหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการอาชญาวิทยายุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว เพราะจะเห็นได้ว่าคนส่วนใหญ่มีการประทัตตราในเชิงลบให้กับพฤติกรรมนั้น ๆ ที่เขาเห็นว่าผิดแปลกแตกต่างไปจากบรรทัดฐานที่สังคมคาดหวังหรือต้องการให้เป็น ดังนั้น พฤติกรรมเบี่ยงเบนในมุมมองของทฤษฎีนี้ จึงเน้นไปที่ปฏิกิริยาของสังคมที่มีต่อผู้กระทำผิดมากกว่าเนื้อหาสาระของการกระทำนั้นโดยตรง<sup>60</sup>

ข้อสังเกตที่น่าสนใจของสำนักนี้ซึ่งตรงข้ามกับสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมก็คือ การให้ความสำคัญกับ “ตัวผู้กระทำผิด” มากกว่า “การกระทำผิด(ฐานความผิด)” และกระบวนการคุมประพฤติได้แปรรูปแนวคิดดังกล่าวไปเป็นการใช้รายงานการสืบเสาะก่อนศาลพิพากษา (Presentence Investigation Report)<sup>61</sup>

นอกจากนั้น นักวิชาการบางท่านยืนยันว่า ทฤษฎีทางจิตวิทยาและทฤษฎีทางสังคมวิทยามีอิทธิพลอย่างมากในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยการบำบัดและแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน (Therapy and Rehabilitation in Community)<sup>62</sup>

<sup>60</sup> นุช มีสุข, อาชญากรกับทฤษฎีการประทัตตรา, สำนักพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์, ค้นวันที่ 19 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://br.correct.go.th/spn/index.php/2011-12-17-12-59-51/33-2011-12-30-15-15-04>

<sup>61</sup> Howard Abadinsky, *op. cit.*, p. 377.

<sup>62</sup> Gresham M. Sykes and Francis T. Cullen, *op.cit.*, p. 16.

2.2.3.3 สำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม (Social Defense School) เป็นสำนักคิดที่เกิดขึ้นเพื่อผสานสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิมกับปฏิฐานนิยมเข้าด้วยกัน โดยเริ่มปรากฏแนวคิดนี้ในปี ค.ศ. 1943 สิ่งที่น่าสนใจคือ 1) บุคลิกภาพของผู้กระทำผิด 2) กฎหมายอาญา และ 3) การจัดสภาพแวดล้อมเพื่อสังคมที่ดีและเพื่อการป้องกันอาชญากรรม

หลักการของสำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม สรุปได้ดังนี้<sup>63</sup>

ก. วิธีการที่จะแก้ไขอาชญากรรมนั้นควรเป็นไปเพื่อการป้องกันสังคมมากกว่าการมุ่งลงโทษผู้กระทำผิด

ข. วิธีการป้องกันสังคม จะมุ่งทำให้ผู้กระทำผิดเลิกนิสัยเช่นนั้น โดยการรักษาเยียวยา ฟื้นฟู และให้การศึกษา

ค. นโยบายทางอาญาของการป้องกันสังคม จะมุ่งป้องกันอาชญากรรมเป็นรายบุคคล เพื่อให้ผู้กระทำผิดมีโอกาสเรียนรู้ระเบียบทางสังคมอีกครั้ง (Re-socialization)

ง. เสริมสร้างกระบวนการที่ยึดหลักมนุษยธรรมในกฎหมายอาญาที่บัญญัติใหม่ เพื่อให้ผู้กระทำผิดมีความมั่นใจและรู้จักความรับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาค่านิยมแห่งมนุษยชน

จ. กระบวนการที่จะสร้างจิตสำนึกแห่งมนุษยธรรมในงานยุติธรรม จะอาศัยหลักการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ของอาชญากรรมและบุคลิกภาพของผู้กระทำผิด

เห็นได้ว่า หลักการพื้นฐานของสำนักอาชญาวิทยาแบบป้องกันสังคม ก็คือเชื่อว่า การแก้ไขฟื้นฟูและ การเรียนรู้ระเบียบทางสังคมจะให้ผลที่ดีกว่าการมุ่งลงโทษและแก้แค้น ซึ่งต่างจากสำนักอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม อีกทั้งแตกต่างจากสำนักอาชญาวิทยาแบบปฏิฐานนิยมตรงที่สำนักนี้ได้นำหลักที่เน้นการใช้กฎหมายกลับมาใช้อีก

## 2.2.4 การบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration)

การบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Administration) เป็นการดำเนินการจัดการที่เกี่ยวกับผู้กระทำผิดทางอาญาในด้านการสืบสวน จับกุม การควบคุมตัว การฟ้องคดี การปล่อยตัวชั่วคราวก่อนและหลังกระบวนการพิจารณาของศาล การพิจารณาคดี งานราชทัณฑ์ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การชี้ตัวหรือกำหนดเอกลักษณ์ของผู้กระทำผิดหรืออาชญากร รวมถึงการเก็บ การ

<sup>63</sup> Vernon Fox, *op.cit.*, p. 40-42.

รวบรวมและเคลื่อนย้ายแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านงานยุติธรรมทางอาญา<sup>64</sup> การบริหารงานยุติธรรม ยังเป็นการผสมผสานทักษะทางการจัดการ (Managerial Skills) เข้ากับองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้องค์กรในระบบงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>65</sup>

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ได้กล่าวถึงกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา โดยเสนอให้มีการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย 7 ประการ<sup>66</sup> ดังนี้

- 1) ปฏิรูประบบการบริหารงานยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ปฏิรูประบบการดำเนินคดีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 3) ปฏิรูประบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้มีความหลากหลาย และมีประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้มากขึ้น
- 4) ปฏิรูประบบการตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิ
- 5) ปฏิรูปทัศนคติ จิตสำนึก และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม
- 6) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาสังคมในกระบวนการยุติธรรม
- 7) พัฒนามาตรการทางกฎหมายและเสริมสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ในการบริหารงานยุติธรรม จะต้องคำนึงถึง**ตัวแบบในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา (Models in Criminal Justice Administration)** ได้แก่

- 1) ตัวแบบที่มุ่งเป้าหมายและเหตุผล (Rational-Goal Model) ได้แก่ หลักในการบริหารงานที่เน้นเป้าหมายองค์กร (แบบราชการ) และเหตุผลของตนเองเท่านั้นเป็นที่ตั้ง เน้นการใช้กฎระเบียบอย่างเป็นทางการเพื่อให้ได้ผลสำเร็จหรือผลลัพธ์เชิงประสิทธิภาพ
- 2) ตัวแบบมุ่งระบบหน้าที่ (Functional Systems Model) ได้แก่ หลักในการบริหารงานที่เน้นการทำหน้าที่เชิงประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรโดยมองกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบบนฐานคิดของความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนและปรับเข้ากันเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Section 8602 of the State of Delaware Code, Title 11, Crimes and Criminal Procedure: Definitions

<sup>65</sup> The Law Dictionary, featuring Black's Law Dictionary, Retrieved May 6, 2017 from <http://thelawdictionary.org/article /how-to-get-a-job-in-criminal-justice-administration>

<sup>66</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544) หน้า 70-71.

การบริหารงานยุติธรรมจึงเป็นการบริหารจัดการเพื่อที่จะควบคุมอาชญากรรม ซึ่งการควบคุมอาชญากรรมจะต้องเชื่อมโยงกับการจัดการทางสังคมด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่ง Sammual Walker<sup>68</sup> กล่าวว่า ต้องคำนึงถึง การลดมลทินติดตัวผู้ต้องหาในการดำเนินคดี การส่งเสริมการแก้ไขผู้กระทำผิด โดยชุมชน การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ต้องขังในชุมชน และการจัดตั้งศูนย์บำบัดผู้กระทำผิด ผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ ในชุมชน (Community Rehabilitation Center) ด้วย นอกจากนี้ การป้องกันอาชญากรรมหรือการช่วยแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจำเป็นต้องใช้การทำงานแนวพหุองค์การ (Multi-Agency Approaches)<sup>69</sup> อีกด้วย กล่าวคือ เราไม่สามารถพึ่งพารองการเดียวในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เช่น โดยทั่วไปอาจคิดว่าตำรวจจะต้องเป็นฝ่ายนำในการป้องกันอาชญากรรม แต่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำงานมากกว่าตำรวจในเชิงป้องกัน หรือหน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์เข้าช่วยแก้ปัญหาสังคมสร้างการมีส่วนร่วมจากชุมชน (Community Involvement) เพื่อป้องกันอาชญากรรมในอนาคต

เมื่อพิจารณาถึงการป้องกันอาชญากรรม เราจำเป็นต้องคำนึงถึงการปกป้องคุ้มครองชุมชน (Community Protection) จากการกระทำผิดซ้ำของผู้พ้นโทษด้วย ดังนั้นการบริหารงานยุติธรรมจะต้องบูรณาการ ระบบสวัสดิการ ระบบสาธารณสุข เช่น การใช้ระบบการสงเคราะห์อย่างต่อเนื่อง หลังพ้นโทษ (Throuhcare System) และใช้ระบบอาสาสมัครคุมประพฤติ อาสาสมัครพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ อาสาสมัครสาธารณสุข เพื่อช่วยดูแลช่วยเหลือและเฝ้าระวังผู้พ้นโทษในชุมชน โดยการทำงานกับผู้พ้นโทษและครอบครัวผู้พ้นโทษควบคู่ไปด้วย<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Stan Stojkovic; John Klofas and David Kalinich, **The Administration and Management of Criminal Justice and Organizations** (Illinois: Waveland Press Inc. 1990), pp. 16-21.

<sup>68</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา** (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, 2546), หน้า 295-296.

<sup>69</sup> David Smith, **Criminology for Social Work** (UK: Macmillan Education, 1995), pp. 104-105.

<sup>70</sup> Maria Borzycki and Eileen Baldry. **Promoting Integration: The Provision of Prisoner Post-Release Services**, Australian Institute of Criminology, Retrieved September 2, 2018 from <https://aic.gov.au/publications/tandi/tandi262>

## 2.3 แนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน

ในส่วนของการทำงานเพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมไปสู่กลุ่มผู้พ้นโทษ มีแนวคิดสนับสนุน ดังนี้

### 2.3.1 แนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

#### 2.3.1.1 แนวคิดในระยะแรกเริ่ม

ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้น มาจากแนวคิดแรกเริ่มหลักที่ต้องการให้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และอาจถือได้ว่าเป็นประเทศแม่แบบของกระบวนการยุติธรรมที่ทันสมัย นักวิชาการในประเทศดังกล่าวได้วางแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด (Correctional Treatment) ไว้ 4 แนวคิด<sup>71</sup> ดังนี้

1) แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Model) หรือ แนวคิดเน้นตัวแบบทางการแพทย์ (Medical Model) เป็นแนวคิดที่มุ่งคุ้มครองสังคมและตัวผู้กระทำผิดไปพร้อม ๆ กัน โดยมองที่หลักมนุษยธรรมในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟู (มองผู้กระทำผิดเป็น “ผู้ป่วย” ที่ต้องได้รับการบำบัดเยียวยาไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ตาม) ซึ่งพัฒนามาจากสำนักคิดอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School of Criminology)<sup>72</sup>

2) แนวคิดเน้นตัวแบบงานยุติธรรม (Justice Model) แนวคิดนี้มองว่าเป้าหมายของกระบวนการแก้ไขผู้กระทำผิดต้องตั้งอยู่บนความยุติธรรมและเป็นธรรมมากกว่าการเยียวยา เช่น เน้นการใช้กระบวนการนิติธรรม (Due Process) ที่ถูกต้องกับผู้กระทำผิด นั่นคือการใช้หลักกฎหมายที่เป็นธรรมกับผู้กระทำผิด ซึ่งมีพัฒนาการมาจากสำนักคิดอาชญาวิทยาแบบดั้งเดิม (Classical School of Criminology)<sup>73</sup> ส่วนการบำบัดแก้ไขนั้นจะต้องมาจากความสมัครใจของผู้กระทำผิดเท่านั้น

---

<sup>71</sup> Clemens Bartollas, **Correctional Treatment: Theory and Practice** (New Jersey: Prentice-Hall, 1985), pp. 13-14.

<sup>72</sup> Gennaro F. Vito, Jeffrey R. Maahs and Ronald M. Holmes, **Criminology: Theory, Research, and Policy** (U.S.A.: Jones & Bartlett, 2007), p. 17.

<sup>73</sup> Lawaspects.com, **Classical Theory in Criminology**, Law aspects.com, Retrieved May 15, 2017 from <https://lawaspect.com/about/>

3) แนวคิดแบบอนุรักษนิยม (Conservative Perspective) เห็นว่าแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูใช้ไม่ได้ผลในการลดการกระทำผิดซ้ำ ทั้งยังส่งเสริม เอาอกเอาใจอาชญากร ทำให้จำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อเพิ่มมากขึ้น แนวคิดนี้จึงเห็นว่าการลงโทษเท่านั้นที่จะยับยั้งอาชญากรรม และปกป้องคุ้มครองสังคมได้ กลุ่มนี้จึงพยายามเรียกร้องให้ใช้กฎหมายและระเบียบ (Law and Order) มากขึ้น เพื่อควบคุมอาชญากรรม เช่น การจำคุก การประหารชีวิต การใช้คำพิพากษาแบบตายตัวทั่วประเทศ อีกทั้ง เสนอให้ใช้นโยบายที่เด็ดขาดกับเด็กที่กระทำผิด

4) แนวคิดแบบรุนแรง (Radical Perspectives) เห็นว่าควรยกเลิกการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทุกชนิด เพราะไม่มีความสำคัญอะไร กลุ่มนี้เห็นว่าสาเหตุของการเป็นอาชญากรหรือเด็กกระทำผิดมาจากชนชั้นที่ย่อมจํานน ไม่มีพลังต่อรอง แปรกแยกจากสังคมภายใต้การจัดการทางเศรษฐกิจของชนชั้นนายทุน ดังนั้นจึงต้องเปลี่ยนแปลงสังคมแทนที่จะเปลี่ยนที่ตัวผู้กระทำผิด

เพื่อทำให้ความเข้าใจระหว่าง Medical Model กับ Justice Model มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โรบลูสกีและเฮส (Wroblecki and Hess)<sup>74</sup> ได้กล่าวถึงข้อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง Medical Model กับ Justice Model ไว้ดังนี้ (โปรดดูตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 ตัวแบบทางการแพทย์กับตัวแบบทางงานยุติธรรม (Medical Model กับ Justice Model)

ประเด็น	ตัวแบบทางการแพทย์ Medical Model (1930-1974)	ตัวแบบทางงานยุติธรรม Justice Model (1974-ปัจจุบัน)
1. สาเหตุของอาชญากรรม	- เป็นโรคทางสังคมหรือเป็นโรคของบุคคล	- เป็นการปรับตัวตามสภาวะเงื่อนไขทางสังคม
2. ภาพพจน์ของผู้กระทำผิด	- เป็นผู้ป่วย เป็นผลพวงจากสังคม เศรษฐกิจหรือจากแรงผลักดันทางจิตที่อยู่ นอกเหนือการควบคุม	- มีความสามารถที่จะแสดงจิตอันเป็นอิสระและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่จำเป็นต้องกระทำความผิด
3. วัตถุประสงค์ในการแก้ไขผู้กระทำผิด	- เพื่อรักษาเยียวยาผู้กระทำผิดและสังคมให้คืนสู่สภาพเดิม	- เพื่อควบคุมผู้กระทำผิดด้วยหลักมนุษยธรรมตามคำพิพากษาและให้การแก้ไขผู้กระทำผิดที่สมัครใจ

<sup>74</sup> Henry M. Wroblecki and Karen M. Hess, *Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice*, 4<sup>th</sup> ed (Minneapolis: West Publishing Company, 1993), p. 544.

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็น	ตัวแบบทางการแพทย์ Medical Model (1930-1974)	ตัวแบบทางงานยุติธรรม Justice Model (1974-ปัจจุบัน)
4. ความรับผิดชอบของหน่วยงานและเรือนจำ	- เปลี่ยนแปลงผู้กระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคม	- ควบคุม ดูแลผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสม ด้วยหลักกฎหมาย และมุ่งป้องกันสังคม
5. บทบาทในการแก้ไขและลงโทษ	- ให้การแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจ ใช้การลงโทษเป็นเครื่องในการบังคับรักษา มีหลักการว่าการลงโทษกับการแก้ไขเป็นเรื่องเดียวกัน	- ยอมรับเฉพาะการแก้ไขผู้กระทำผิดที่สมัครใจเท่านั้นและเห็นว่าการการลงโทษกับแก้ไขเป็นคนละเรื่องกัน เพราะการลงโทษเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคม แต่การแก้ไขเป็นไปเพื่อผู้กระทำผิดคนนั่นเอง
6. เป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมาย(การพิพากษา)	- กำหนดเงื่อนไขเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู	- กำหนดเงื่อนไขตามความผิดที่กระทำและยับยั้งการกระทำผิดในอนาคต
7. แบบของการพิพากษา	- ใช้คำพิพากษาแบบไม่กำหนดเวลาตายตัว (Indeterminate Sentence) ยืดหยุ่นเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด	- ใช้คำพิพากษาแบบกำหนดเวลาตายตัว (Fixed /Determinate Sentence)
8. กำหนดเวลาที่จะปล่อยตัว	- ทำโดยผู้เชี่ยวชาญ เช่น คณะกรรมการพักการลงโทษ	- วางเงื่อนไขของคำพิพากษาโดยมีสูตรการคิดคำนวณ (Sentencing Guidelines)

จะเห็นว่าแนวความคิด 2 แบบแรก ค่อนข้างจะมองด้านมนุษยธรรมเป็นหลักมากกว่า 2 แบบหลัง แต่กระนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบงานแก้ไขฟื้นฟูต้องพิสูจน์ให้สังคมเห็นว่า การทำงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้ผล โดยต้องพยายามปรับปรุงพัฒนารูปแบบใหม่ ๆ นอกเหนือจากรูปแบบทางการแพทย์ (Medical Model) ในการแก้ไขผู้กระทำผิดทั้งเด็กและผู้ใหญ่

นอกจากแนวคิดดังกล่าว ยังมีแนวคิดด้านรูปแบบบทบาทของพนักงานคุมประพฤติ (หรือผู้ที่มีหน้าที่แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด) ว่ามีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกันดังนี้

1) ตัวแบบการควบคุม (Control Model) เน้นการควบคุมพฤติกรรมและกิจกรรมของผู้กระทำผิด เช่น การสุ่มเยี่ยมบ้าน หรือที่ทำงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้า และประสานงานตำรวจท้องที่อย่างใกล้ชิด ในการดูแลผู้กระทำผิด

2) ตัวแบบการให้บริการทางสังคม / สังคมสงเคราะห์ (Social Service Model) เน้นการให้ความช่วยเหลือตามความต้องการความจำเป็น (Needs) ของผู้กระทำผิด เช่น ช่วยจัดหางาน หาที่พัก ให้คำปรึกษาแนะนำด้านสังคมและจิตวิทยา

3) ตัวแบบผสมผสาน (Combined Model) เป็นตัวแบบที่ประนีประนอมรูปแบบทั้งสองอย่างข้างต้นเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ให้บริการด้านสังคม แต่ขณะเดียวกันก็ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดไปด้วย

จากตัวแบบทั้งสาม เจ้าหน้าที่มักจะทำงานแบบผสมผสาน (Combined Model) แต่อาจค่อนข้างไปทางใดทางหนึ่งก็ได้ แล้วแต่ความเหมาะสมและสถานการณ์ เช่น พนักงานคุมประพฤติของผู้ที่ได้รับการรอลงอาญาหรือนักสังคมสงเคราะห์ที่ทำงานกับผู้กระทำผิดจะทำงานค่อนข้างไปทาง Social Service Model ส่วนพนักงานพักการลงโทษที่ดูแลนักโทษที่ได้รับการพักโทษหรือลดวันต้องโทษ อาจดูแลค่อนข้างไปทาง Control Model เป็นต้น

### 2.3.1.2 แนวคิดในการพัฒนาคู่มือและพิทักษ์สิทธิผู้พ้นโทษ

ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และคณะ<sup>75</sup> ได้กล่าวถึงฐานคิดในการพัฒนาคู่มือและพิทักษ์สิทธิกลุ่มผู้พ้นโทษ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดได้ ดังนี้ โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 3 ประการ คือ ฐานคิดทั่วไป การพิทักษ์สิทธิและการเสริมพลัง

#### 1) ในด้านฐานคิดทั่วไป

##### (1) “สิทธิ” ของผู้พ้นโทษ

ผู้พ้นโทษ ถือเป็นคนไทยและอาศัยอยู่ในแผ่นดินไทย ย่อมได้รับการรับรองสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550<sup>76</sup> โดยมาตรา 4 ระบุว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 30 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

<sup>75</sup> ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และระพีพรรณ คำหอม, **องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคู่มือและพิทักษ์สิทธิผู้ต้องขังโอกาส** (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ต้องขังโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, 2549), หน้า 212-215.

<sup>76</sup> ปัจจุบันใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ปรากฏใน มาตรา 4 และมาตรา 27

ดังนั้น ผู้พันโทษในฐานะของคนไทยคนหนึ่ง ย่อมได้รับการคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติทั้งในด้านการศึกษา การทำงาน และการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่มีอยู่

## (2) พฤติกรรมของคนสามารถเปลี่ยนแปลงได้

ความเชื่อว่า สภาพแวดล้อม การอบรมเลี้ยงดูมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคล ในที่นี้ หมายถึง พฤติกรรมของผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องโทษด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น พฤติกรรมของผู้พันโทษที่เคยกระทำผิดมาก่อน จึงสามารถเปลี่ยนแปลงได้ หากสังคมสร้างสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขที่เหมาะสมในการเปลี่ยนความคิด จิตใจ นิสัยและพฤติกรรมของผู้พันโทษ ดังตัวอย่างโครงการบ้านเปลี่ยนวิถีของพระอาจารย์วีรพันธ์ รักขิตสีโล ซึ่งเป็นโครงการเตรียมความพร้อมของผู้พันโทษก่อนคืนสู่สังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนชีวิตของผู้พันโทษที่เข้าร่วมโครงการจากที่เคยเป็นผู้กระทำผิด ให้ออกมาเป็นคนดี และพร้อมจะออกสู่สังคม ดังคำอธิบายของพระอาจารย์วีรพันธ์ รักขิตสีโล แห่งมูลนิธิพัฒนาคุณธรรม ที่ว่า “ที่นี่พยายามจะสร้างบ้านเปลี่ยนวิถีขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนชีวิตของคน ให้เขาคิดว่าตัวเองไม่ใช่คนโทษ พอมาถึงที่นี่เขาเป็นคนใหม่แล้ว ล้างตัว ล้างกาย ล้างใจเลย (เขา) บอกเปราะอะตัวล้างง่าย แต่ล้างใจยาก พอมาที่นี่เรามาล้างดีกว่า พยายามเปลี่ยนบุคลิกตัวเอง พยายามอย่าไปนึก อย่าไปคิด อย่าไปพูดว่าตนเองเป็นนักโทษ เป็นผู้ต้องหา อย่าไปนอนผวาว่าตนเองอยู่ในคุกอีก ติดคุกกรง เพราะถ้าเป็นอย่างนี้ เขาจะต้องติดคุก หัวใจไปตลอดชีวิต ไม่ยอมเลิกเรา เพราะฉะนั้นจะทำยังไงให้คนถอดคุกออกจากหัวใจตัวเองให้ได้ แล้วกลับกลายเป็นคนที่มีอิสรภาพ แล้วทำสิ่งที่ตัวเองจะต้องทำจริง ๆ เพื่อชีวิตของตัวเอง เพื่ออนาคต ต้องมาจับจุดยืนให้ได้ว่า ชีวิตของเราเหลืออะไร”

## (3) ยึดหลักธรรมมาภิบาล

การพัฒนา คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้พันโทษนั้น ต้องยึดหลักธรรมมาภิบาล คือ ความจริงใจ ซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส ให้โอกาสการมีส่วนร่วมของผู้พันโทษและผู้เกี่ยวข้อง

## 2) ในด้านการพิทักษ์สิทธิ

### (1) การยอมรับผู้พันโทษกลับสู่ครอบครัว ชุมชนและสังคม

จากความคิดเห็นของการศึกษาประมวลได้ว่า สมาชิกครอบครัวของผู้พันโทษประชาชนในชุมชนและสังคม ที่ไม่มีทัศนคติทางลบต่อผู้พันโทษ ไม่มองว่าผู้พันโทษเป็นคนไม่ดี เพราะเคยกระทำผิดมาก่อน ให้การยอมรับและไม่รังเกียจผู้พันโทษ ให้การต้อนรับผู้พันโทษกลับคืนสู่ครอบครัว ชุมชนและสังคมอย่างอบอุ่น สามารถประกอบอาชีพ (มีอาชีพอิสระ มีงานทำ) มีรายได้ มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน สามารถไปรับบริการสาธารณะได้ ทำให้การดำรงชีวิตอยู่ในครอบครัว ชุมชนและสังคมได้เช่นเดียวกับคนทั่วไป

## (2) ผู้พ้นโทษไม่ควรถูกตีตราหรือแบ่งแยก

การปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษควรกระทำเช่นเดียวกับสมาชิกอื่นๆ โดยไม่ไปรื้อฟื้นความผิดพลาดในอดีตเพื่อให้เขาเริ่มเป็นคนใหม่ ดังเช่นคำกล่าวของพระอาจารย์วีรพันธ์ รักจิตสีโล ว่า “อาตมาไม่เคยย้อนไปถามว่าทำผิดอะไร จึงมาอยู่ในเรือนจำหรือสถานพินิจ อาตมาจะไม่ไปพูด ไปรื้อฟื้นปัญหาเดิมๆ เพราะไม่ดี เมื่อมาอยู่ที่นี่แล้วเรามาเริ่มต้นใหม่ ทุกคนมีโอกาสผิดพลาด”

## 3) ในด้านการเสริมพลัง

การเสริมพลังเพื่อสร้างความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ของกลุ่มเป้าหมายผู้พ้นโทษ มีแนวคิดที่ประมวลได้จากผู้เชี่ยวชาญและเวทีภาคเหนือ หลักการตามแนวทางยุทธธรรมทั้งกระแสหลักและกระแสทางเลือก หลักการทางศาสนา และแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

## (1) หลักการตามแนวทางยุทธธรรมกระแสหลัก

เป้าหมายของกระบวนการยุทธธรรมต่อผู้กระทำผิดและผู้พ้นโทษ คือ การทำให้คนไม่ดี กลายเป็นคนดี ไม่หันกลับไปกระทำผิดซ้ำ ซึ่งต้องดำเนินการทั้งในขณะต้องโทษและภายหลังจากที่พ้นโทษแล้วอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นข้อมูลจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือว่า “จะต้องพัฒนาและสงเคราะห์ให้ผู้กระทำผิดสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ทั้งในขณะต้องโทษและภายหลังจากพ้นโทษ ให้มีอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว ไม่เป็นภาระของครอบครัวและสังคม”

โดยหลักการของ “การพึ่งตนเอง” และ “การคืนคนดีสู่สังคม” ภายใต้อำนาจยุทธธรรมนั้น จะต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรอง สืบเสาะและพินิจ ควบคุมสงเคราะห์ แก้ไข ฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรม ซึ่งต้องใช้ความรู้ทางกฎหมาย จิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ ใช้เทคนิคการให้คำปรึกษาแนะนำ ถือเป็นกระบวนการยุทธธรรมกระแสหลัก ที่มีแนวคิดในการทำงานว่า “ควบคุมด้วยใจ แก้ไขด้วยเมตตา พัฒนาสู่สากล”

## (2) ยุทธธรรมกระแสทางเลือก : ยุทธธรรมชุมชน

หลักการของยุทธธรรมทางเลือก คือ การมองการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยชุมชนเองให้สถาบันในชุมชนมีส่วนร่วมและบทบาท ชุมชนมีทุนทางสังคม ทุนวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังคำกล่าวของเวทีภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ว่า

“ความยุติธรรมไม่จำเป็นต้องมาจากกฎหมาย แต่กฎหมายต้องมาจากความเป็นธรรม และความถูกต้อง” “ปัญหาของชุมชน ชุมชนต้องเป็นผู้แก้ไข การแก้ไขปัญหาคือบทบาทของชุมชน บ้าน วัด โรงเรียน (บวร) ผู้นำชุมชน วัฒนธรรม ทั้งนี้โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นที่เลี้ยงและเป็นผู้สนับสนุน และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐและข้าราชการต้องลงไปทำงานร่วมกับประชาชนในชุมชนให้มากขึ้น”

## (3) หลักการทางศาสนา

หลักการทางศาสนาที่พระอาจารย์วีรพันธ์ รักจิตสีโล นำมาใช้ในการฟื้นฟูผู้พ้นโทษก่อนคืนสู่ครอบครัว ชุมชนและสังคม ตามโครงการบ้านเปลี่ยนวิถี ของศูนย์พัฒนาคุณธรรม คือ หลักการเกี่ยวกับธรรมะบ่าบัด ธรรมชาติบ่าบัด จิตบ่าบัด อาชีวะบ่าบัด เวชบ่าบัด ดังเช่น พระอาจารย์วีรพันธ์ รักจิตสีโล อธิบายว่า

“แนวคิดและหลักการต้องพึงธรรมะอย่างเดี่ยวเลย ขาดไม่ได้เลย หลักการทางวิชาการก็ช่วยได้ระดับหนึ่ง เพราะเราเคยเห็นว่าเอางานทันทวิยามาดูแลผู้ที่มีความผิด เอกภพหมายมาแก้ไขผู้กระทำผิดไม่ได้ผลเต็มที่ ทำอย่างไร จึงให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นบ้านเปลี่ยนวิถีนี้ พระอาจารย์พยายามเปลี่ยนคน เปลี่ยนนิสัย เปลี่ยนความรู้สึก เปลี่ยนจิตใจ โดยการใช้น้ำ ใช้อากาศ ใช้แดด ใช้สิ่งแวดล้อม ใช้สภาพจิตใจ ใช้ระยะเวลาที่มันยืดออกไป ใช้ธรรมชาติในการเปลี่ยนแปลงคน เรียกธรรมชาติบ่าบัด นอกจากใช้กายภาพบ่าบัด ใช้จิตบ่าบัด ใช้อาชีวะบ่าบัด เราก็ใช้ธรรมชาติบ่าบัด ใช้ธรรมะบ่าบัดเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคน ไปลบความทรงจำบางอย่างที่ผู้พ้นโทษเก็บเอาไว้ และก็ลบทัศนคติของคนอื่นที่มีต่อผู้พ้นโทษด้วยหรือไม่ ก็ลบสามทีเลย คือ ลบความทรงจำที่ผู้พ้นโทษได้รับการปฏิบัติจากภาคราชการขณะที่ได้รับการลงโทษ ต้องลบตรงนั้นออก เพราะฉะนั้นผู้พ้นโทษจะรู้สึกว่าคุณเองเป็นคนใหม่ อย่งไรให้ผู้พ้นโทษรู้สึกเป็นคนใหม่ ให้ผู้พ้นโทษรู้สึกอย่างนั้น เราต้องสนับสนุนขึ้นมาให้ได้”

## (4) หลักการตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

กระแสทุนนิยม บริโภคนิยมทำให้มนุษย์ในสังคมให้ความสำคัญกับวัตถุนิยม ความสะดวกสบาย ความอยากได้อยากมี อันเป็นสาเหตุหลักของการกระทำผิด หากนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาให้คนในสังคมพึงพอใจกับการใช้ชีวิตอย่างพอเพียง ไม่ฟุ้งเฟ้อ ไม่อยากได้อยากมีของผู้อื่น ใช้ความสามารถของตนเอง ปัญหาอาชญากรรมก็จะลดลง ไม่มีการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนั้นหากมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชุมชน ในสังคม ครอบครัว ชุมชนและสังคมก็เป็นสุข มีความอบอุ่น

2.3.1.3 มาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้พ้นโทษ<sup>77</sup>

<sup>77</sup> สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.), การพัฒนามาตรฐานและคู่มือการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เพื่อการขยายผลการนำไปใช้, *เรื่องเดิม*, หน้า 414-416.

ปัจจุบัน มีการยุบสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) และตั้งกรมกิจการเด็กและเยาวชน และกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, 132, 15 เมื่อ

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและ ผู้สูงอายุ ได้กำหนดมาตรฐานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้พัน โทษ ประกอบด้วย 5 ดัชนี/ข้อกำหนด 9 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1) ข้อกำหนดด้านสังคม

(1) ผู้พันโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เรื่องการยอมรับ

(2) ผู้พันโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เรื่องการเข้าถึงบริการ

(3) ผู้พันโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เรื่องการบริโภคข้อมูลข่าวสาร

คำอธิบาย

“การยอมรับ” หมายถึง ชุมชนจัดให้มีกระบวนการเตรียมความพร้อมของ ครอบครัวและชุมชนในการรองรับผู้พันโทษกลับสู่ครอบครัวและชุมชน

“การเข้าถึงบริการ” หมายถึง มีศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำและบำบัด ฟื้นฟูจิตใจที่ผู้พันโทษสามารถเข้าถึงได้ โดยพัฒนาสังคมจังหวัดเป็นหน่วยประสานระหว่างหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง องค์กรหรือหน่วยงานที่มีการคัดเลือกกรรมการหรือตัวแทนของหมู่คณะในการทำกิจกรรม ใด ๆ ห้ามนำประวัติการกระทำความผิดมาเป็นเงื่อนไขในการเข้ารับการศึกษา ผู้พันโทษได้รับ โอกาสเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ แหล่งทุนสนับสนุนการศึกษา

“การบริโภคข้อมูลข่าวสาร” หมายถึง ผู้พันโทษรับทราบข้อมูลข่าวสารและ แหล่งบริการต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนและภายนอกชุมชน รับทราบและเข้าใจถึงวิธีการไปใช้สิทธิและ บริการที่มีอยู่ตามความต้องการผู้พันโทษมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและแลกเปลี่ยนความ คิดเห็นแก่คนในชุมชน หน่วยงานและสังคม มีฐานข้อมูลชุมชนที่เป็นประโยชน์ในการมาใช้บริการ หรือการมาขอรับความช่วยเหลือ

2) ข้อกำหนดด้านเศรษฐกิจ

(1) ผู้พันโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ เรื่องการประกอบอาชีพ

---

วันที่ 5 มีนาคม 2558 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2558 ส่วนงานด้านสงเคราะห์ผู้พันโทษโอน ไปยัง กองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อยู่ใน การสงเคราะห์ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก (ผู้ด้อยโอกาส) ทั่ว ๆ ไป

(2) ผู้พ้นโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ  
เรื่องรายได้

คำอธิบาย

“การประกอบอาชีพ” หมายถึง ผู้พ้นโทษมีงานทำอย่างต่อเนื่อง

“รายได้” หมายถึง ผู้พ้นโทษมีรายได้ที่เลี้ยงตนเองได้

(1) มีโครงการเตรียมความพร้อมครอบครัวในการรับผู้พ้นโทษกลับสู่  
ครอบครัวของตน โดยมีเรือนจำ หน่วยงานหรือองค์กรที่ควบคุมบำบัด แก้ไข ฟื้นฟู ตามคำสั่งหรือ  
คำพิพากษาของศาล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและผู้ประกอบการเป็นผู้ดำเนินการ

(2) มีโครงการอบรมความรู้แก่ผู้นำชุมชนในการทำความเข้าใจกับคน  
ในชุมชนในเรื่องผู้พ้นโทษ

(3) มีการรณรงค์สร้างความเข้าใจให้บุคคลในชุมชนให้การยอมรับและ  
ให้โอกาสผู้พ้นโทษโดยองค์กรเอกชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

(4) มีศูนย์พัฒนาครอบครัวและชุมชนในการเอื้อประโยชน์ต่อการ  
เตรียมความพร้อมในการรองรับผู้พ้นโทษ

นายจ้างและสถานประกอบการยอมรับและรับผู้พ้นโทษเข้าทำงานโดยการ  
จัดคนเข้าทำงานหรือในกฎระเบียบไม่ห้ามผู้ที่เคยต้องโทษเข้าทำงาน ผู้พ้นโทษมีโอกาสเป็นสมาชิก  
ของชมรม / สมาคมต่าง ๆ โดยห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขในการเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกของ  
ชมรม / สมาคม ต่าง ๆ อันเนื่องมาจากเคยมีประวัติการกระทำความผิด ผู้พ้นโทษไม่หันกลับไป  
กระทำผิดซ้ำในคดีอาเสพติด (ภายใน 3 ปีหลังจากพ้นโทษ) ผู้พ้นโทษไม่หันกลับไปกระทำผิดซ้ำในคดี  
ทั่วไป (ภายใน 3 ปีหลังจากพ้นโทษ)

3) ข้อกำหนดด้านสิทธิทางสังคม/การคุ้มครองสิทธิ

(1) ผู้พ้นโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ  
เรื่องการคุ้มครองสิทธิ

คำอธิบาย

“การคุ้มครองสิทธิ” หมายถึง นายจ้างและสถานประกอบการควรให้โอกาส  
รับผู้พ้นโทษเข้าทำงาน

4) ข้อกำหนดด้านความมั่นคงในชีวิต

(1) ผู้พ้นโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ  
เรื่องที่อยู่อาศัย

(2) ผู้พ้นโทษควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิ  
เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

คำอธิบาย

“ที่อยู่อาศัย” หมายถึง ผู้พ้นโทษที่มีที่อยู่อาศัย

“ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน” หมายถึง ผู้พ้นโทษซึ่งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้มีผู้ดูแลช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษ

### 2.3.2 การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน

การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrections) ในทางวิชาการหมายถึง “การนำทรัพยากรชุมชน (Community Resource) ทั้งหลายที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดให้สังคมยอมรับได้ ทรัพยากรเหล่านั้นได้แก่ ศูนย์งานบริการสังคม (Community Service Centers) บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) งานคุมประพฤติ งานพักการลงโทษ โครงการก่อนปล่อยตัว (ผู้ต้องขัง) (Prerelease Programs) สถานบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด และสุรา รวมถึงโครงการอื่น ๆ ที่ได้รับการวางรูปแบบเพื่อผู้กระทำผิดโดยเฉพาะ<sup>78</sup>”

รูปแบบของโครงการต่าง ๆ ที่ใช้ในการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนก็คือ ระบบการให้บริการอย่างหนึ่งนั่นเอง โดยชุมชนจะเป็นผู้จัดหาบริการที่จำเป็นสำหรับผู้กระทำผิดที่อาจจะยังอยู่ในเรือนจำ และผู้ที่เคยเข้าไปอยู่บ้างแล้ว เช่น ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้ได้รับการพักโทษ ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ออกไปทำงานทำนอกเรือนจำเป็นการชั่วคราว เป็นต้น

ในบางครั้ง เราอาจพบคำว่า Community-Based Treatment Offenders หรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ซึ่งมีการนำมาใช้ในความหมายเดียวกับ Community-Based Corrections แต่คำว่า “Treatment” นั้น เป็นการยืมศัพท์ในทางการแพทย์มาใช้ เนื่องจากสมมุติฐานที่ว่าผู้กระทำผิดเปรียบเสมือน “ผู้ป่วย” คนหนึ่งที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา อย่างไรก็ตามหากใช้คำว่า “Treatment” การแปลความอาจต้องจำกัดแคบลง โดยเฉพาะถึง “มาตรการหรือวิธีการใด ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงลักษณะนิสัยและพฤติกรรมของผู้กระทำผิด อันจะเป็นการลดล้างแนวโน้มการเป็นอาชญากรของบุคคลนั้น<sup>79</sup>”

ส่วนการใช้คำว่า “Corrections” จะให้ความหมายที่กว้างกว่า เพราะจะหมายรวมทั้งวิธีการโครงการและหน่วยงานทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

<sup>78</sup> Herbert G. Callison, *op. cit.*, p. 54.

<sup>79</sup> Andrew Vonhirsch, *Doing Justice: The Choice of Punishment* (New York: Hill and Wang, 1976), p. 11.

### 2.3.2.1 ความเป็นมาของการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน

แนวคิดดั้งเดิมของการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนเริ่มมาจากยุโรปตะวันตกและประเทศอังกฤษ แต่มาเจริญเติบโตโดยได้รับการปรับปรุงให้สมบูรณ์มากขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>80</sup>

ในปี พ.ศ. 2360 (ค.ศ. 1817) คณะกรรมาธิการแห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์ที่ได้เสนอความเห็นไปยังสภานิติบัญญัติเพื่อให้มีการจัดตั้งบ้านพักสำหรับผู้กระทำผิดในชุมชน ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจึงตกไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2373 ข้อเสนออันเดิมก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบอีกเช่นเดิม เนื่องจากบรรดาผู้ตรวจการเรือนจำแห่งรัฐ (The Inspectors of the State Prison) ต่างเกรงกันว่าผู้ต้องขังที่มาพักอยู่รวมกันในบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) จะทำให้บุคคลเหล่านั้นก่อความเสื่อมโทรมในระหว่างสมาชิกด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม 15 ปีต่อมา กลุ่มควอเกอร์ส (Quakers) ได้เปิดบ้านพักสำหรับผู้กระทำผิดแห่งแรกในเมืองนิวยอร์ก ชื่อ Isaac T. Hopper House บริหารโดยองค์กรเอกชนนับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2407 (1864) บ้านกึ่งวิถีสำหรับสตรีได้เปิดดำเนินการเป็นครั้งแรกในเมืองบอสตัน และอีก 30 ปีต่อมามีการเปิดบ้านพักแบบเดียวกันนี้ในเมืองฟิลาเดลเฟีย ชิคาโก ซานฟรานซิสโก และนิวยอร์กสตัน ทุกแห่งได้รับทุนสนับสนุนและบริหารงานโดยองค์กรเอกชน ซึ่งเคยมีการประเมินผลบ้านกึ่งวิถี พบว่า 1) บ้านกึ่งวิถีมีผลในการลดการกระทำผิดซ้ำได้ 2) บ้านกึ่งวิถีมีได้ทำให้ชุมชนนั้นด้อยค่าลง และ 3) บ้านกึ่งวิถีมีผลดีในการช่วยอดีตผู้กระทำผิดหางานทำ<sup>81</sup>

แบบอย่างของการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนที่ค่อนข้างจะอิงหลักวิชาการและเป็นที่ยอมรับกันไม่น้อยก็คือโครงการ Chicago Area Projects ในปี พ.ศ. 2475 (ค.ศ. 1932) ของ Shaw (อดีตพนักงานคุมประพฤติ) ผู้มีชื่อเสียงจากงานศึกษาเรื่อง “พื้นที่ในการกระทำผิด” ในนครชิคาโก โครงการดังกล่าว จะเน้นการแก้ไขเยาวชนที่มีแนวโน้มจะกระทำผิดหรือเยาวชนที่รวมกลุ่มกันเป็นแก๊งในพื้นที่บางแห่ง โดยการประสานงานกับแหล่งทรัพยากรชุมชนอันได้แก่ วัดโรงเรียน สหภาพแรงงาน สโมสร ฯลฯ เพื่อจัดให้มีกิจกรรมในชุมชนนั้น ๆ เช่น โครงการนันทนาการ การออกค่ายฤดูร้อน การจัดกลุ่มสนทนาวิสาสะ การจัดตั้งสถานฝึกงานแกะสลัก เป็นต้น จุดประสงค์ก็เพื่อพัฒนาความสนใจเชิงบวกให้กับสมาชิกในชุมชน ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม อีกทั้งทำให้สมาชิกในชุมชนรู้และสามารถแก้ปัญหาของตนเอง<sup>82</sup> ส่งผลให้การกระทำผิดของเยาวชนในพื้นที่ลดลง

<sup>80</sup> Herbert G. Callison, *op. cit.*, p. 5

<sup>81</sup> Joel Samaha, *Criminal Justice*, 2<sup>nd</sup> ed. (Minnesota: West Publishing Company, 1991), p. 552.

<sup>82</sup> George B. Vold, *Theoretical Criminology*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Oxford University Press, 1979), p. 196.

ประเทศไทยได้นำวิธีการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนมาใช้เช่นกันในรูปแบบของบ้านกึ่งวิถี โดยริเริ่มจากองค์กรของราชการ คือกรมราชทัณฑ์เมื่อปี พ.ศ. 2517 ปรากฏว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และได้มีการส่งคายนาคอปกพร่องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วย “การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย” จัดโดยกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทยร่วมกับคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 28-29 เมษายน 2536 ณ โรงแรมเอเชีย

นอกจากนี้ยังมีการนำระบบพักการลงโทษ (Parole) และการคุมประพฤติ (Probation) มาใช้เพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากรูปแบบที่เราคุ้นเคยดังกล่าวแล้ว ยังมีรูปแบบอื่นของการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 2.3.2.2 รูปแบบของการแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนของต่างประเทศ

เนื่องจากการแบ่งแยกผู้กระทำผิดเป็นเด็กและเยาวชน (Juvenile) ส่วนหนึ่งกับผู้ใหญ่ (Adults) อีกส่วนหนึ่งเพื่อความเหมาะสมในการแก้ไขฟื้นฟู เพราะฉะนั้นรูปแบบและวิธีการจึงมีการจำแนกออกมาต่างหาก ที่น่าสนใจมีดังนี้<sup>83</sup>

#### การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนสำหรับเยาวชน (บางตัวอย่าง)

1) ครอบครัวบำบัด (Family Therapy) ผู้พิพากษาศาลเยาวชน มักจะมีคำสั่งให้มีการใช้กระบวนการนี้ สำหรับครอบครัวของเยาวชนก่อนที่จะส่งเยาวชนกลับบ้าน หากพบว่าครอบครัวนั้นมีปัญหา อันอาจมีผลให้เกิดการกระทำผิดขึ้นอีก ซึ่งก่อนหน้านั้น ศาลจะให้เยาวชนพักอาศัยอยู่ในบ้านคุ้มครองเด็กเป็นการชั่วคราว การใช้วิธีครอบครัวบำบัดยังแยกออกเป็น Psychodynamic Family Therapy, Family Crisis Counseling, Family Communication Skills Program จากการประเมินผลพบว่า วิธีครอบครัวบำบัดที่มุ่งเน้นทักษะการสื่อสารภายในครอบครัว (Family Communication Skills Program) จะสามารถปรับปรุงพฤติกรรมของสมาชิกในครอบครัวนั้นให้ดีขึ้นได้

2) โครงการเลี่ยงการควบคุมตัว (Diversion) เป็นโครงการประสานงานระหว่างศาล ตำรวจ และสำนักงานคุมประพฤติ สำหรับเยาวชนที่กระทำผิดแต่ตำรวจยังไม่ส่งสำนวนฟ้อง โดยให้เยาวชนผู้นั้นเข้ารับอบรมหรือรับการบำบัดรักษา (กรณีติดยาเสพติด ตามศูนย์พิเศษต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน หากเยาวชนไม่ปฏิบัติตามก็จะถูกนำตัวกลับเข้าสู่ระบบของศาลเยาวชนต่อไป)

<sup>83</sup> Clemens Bartollas, **Correctional Treatment: Theory and Practice**, (New Jersey: Prentice-Hall, 1985), pp. 79-100.

3) โครงการแก้ไขฟื้นฟูช่วงกลางวัน (Day Treatment Programs) เป็นการให้ผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชนเข้ารับการศึกษอบรม ฝึกอาชีพ หรือทำกิจกรรมในช่วงกลางวันในชุมชนและกลับบ้านในช่วงเย็น เมื่อสิ้นระยะเวลาจะช่วยหางานให้ด้วย

การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชนสำหรับผู้ใหญ่ (บางตัวอย่าง)

1) ศูนย์บริการในชุมชน (Community Service Center) มีความหมายแตกต่างจากการให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมของประเทศเราเพราะศูนย์นี้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่เพิ่งออกจากเรือนจำโดยจะช่วยจัดหางาน หาที่พักและให้คำปรึกษาแนะนำเมื่อคนเหล่านั้นมีปัญหา<sup>84</sup>

2) บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) คำนี้ค่อนข้างจะเป็นที่รู้จักกันดี เพราะมีการใช้มานาน ความหมายของคำแสดงนี้ในตัวเองว่า เป็นที่พักที่อยู่ระหว่างเรือนจำกับบ้านเดิมของผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษหรือพ้นโทษ แต่ในสหรัฐอเมริกายังใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติหรือเป็นศูนย์เตรียมตัวก่อนการปลดปล่อยด้วย บ้านกึ่งวิถีจะเป็นที่ให้บริการสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ได้แก่ เป็นที่พักพิงชั่วคราว พร้อมอาหาร มีเจ้าหน้าที่ในบ้านคอยให้ความช่วยเหลือผู้พักพิงเหล่านั้น อันเป็นการเตรียมอดีตผู้กระทำผิดทั้งหลายกลับคืนสู่ชุมชนต่อไป

3) การอนุญาตให้ออกไปทำงานนอกเรือนจำเป็นการชั่วคราว (Work Release) เป็นการอนุญาตให้ผู้ต้องขังไปทำงานในชุมชน เช่น ทำงานให้กับนายจ้างทั่ว ๆ ไป แต่ต้องกลับเข้าเรือนจำในเวลาเย็นหลังเลิกงานแล้ว วิธีการนี้นอกจากจะทำให้ผู้ต้องขังยังคงความสัมพันธ์กับชุมชนและรู้จักควบคุมตนเองให้ตรงต่อเวลาแล้ว ยังทำให้ผู้ต้องขังมีรายได้จุนเจือครอบครัวที่อยู่นอกเรือนจำ ทั้งยังเสียภาษีให้กับรัฐอีกด้วย

4) การอนุญาตให้ออกไปศึกษานอกเรือนจำ (Study Release) หลักการคล้ายคลึงกับ Work Release ต่างกันตรงที่ผู้ต้องได้รับอนุญาตให้ออกไปเรียนต่อภายนอกเรือนจำ อาจเป็น โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนฝึกอาชีพ หรือแม้กระทั่งในระดับมหาวิทยาลัย<sup>85</sup>

2.3.2.3 แบบจำลองทางทฤษฎีขั้นพื้นฐานในการแก้ไขหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

แนวทางแก้ไขฟื้นฟูหรือวิธีการที่เราจะปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด โดยเฉพาะที่จะนำมาใช้ในงานคุมประพฤติหรืองานพักการลงโทษที่จำเป็นต้องพึ่งชุมชนนั้น อาจใช้แบบจำลองทางทฤษฎีขั้นพื้นฐาน 3 แบบ<sup>86</sup> ดังนี้ คือ 1) การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Casework) 2) การบำบัดด้วยความเป็นจริง (Reality Therapy) 3) ทฤษฎีทางพฤติกรรม (Behavior Theory)

<sup>84</sup> Herbert G. Callison, *op. cit.*, p. 316.

<sup>85</sup> Vernon Fox, *op. cit.*, pp. 259-260.

<sup>86</sup> Howard Abadinsky, *op. cit.*, pp. 234-250.

### 1) การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Casework)

การสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายเป็นแนวการแก้ปัญหาผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล โดยอาศัยวิชาการทางด้านสังคมสงเคราะห์ เน้นการใช้ความรู้และทักษะเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถให้กับผู้กระทำผิด อีกทั้งเป็นการทำให้ผู้กระทำผิดรู้จักการปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมอย่างเหมาะสม

วิธีการสังคมสงเคราะห์รายบุคคลจะเลียนแบบวิธีการทางการแพทย์ เริ่มต้นจากกระบวนการดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบสาเหตุเบื้องต้น (Study) ซึ่งในกระบวนการ แก้ไขผู้กระทำผิดก็คือการค้นหาข้อมูลเบื้องต้น (Fact-Finding) นั้นเอง เช่นการสัมภาษณ์ เพื่อดูท่าที ความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึกของผู้กระทำผิด

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ (Diagnosis) เพื่อค้นหาปัญหาที่แท้จริงของผู้รับบริการ โดยจะพิจารณาไปถึงแนวโน้มในการปรับตัว ความเข้ม อ่อนแอ ของจิตใจ ตลอดจนวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ในการแก้ไขผู้กระทำผิด จะนำหลักอันนี้มาใช้ในการจำแนกผู้กระทำผิด (Case Classification) เพื่อแยกกลุ่มผู้กระทำผิดให้เหมาะสมกับวิธีการแก้ไขฟื้นฟู

(3) การแก้ไขเยียวยา (Treatment) ก็คือ การใช้วิธีทั้งหลายที่มีอยู่แก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิด นักสังคมสงเคราะห์มีความเชื่อดั้งเดิมว่า เราไม่มีสิทธิ์ไปบังคับให้ผู้กระทำผิดทำทุกสิ่งที่เราต้องการ แต่ควรสร้างทางเลือกให้เขาตัดสินใจเลือกเพื่อการแก้ไขตนเองในชุมชน

ในการวางแผนงานแก้ไขหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้นให้บรรลุผลสำเร็จในโลกของความเป็นจริงนั้น ควรคำนึงถึงเทคนิค 3 ประการ คือ

ก. การเปลี่ยนสภาพแวดล้อม (Changing the Environment) พนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานพักโทษจะต้องแสดงบทบาทของคนกลางหรือผู้ช่วยเหลือ หากผู้กระทำผิดมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานที่อยู่ใหม่ชั่วคราวเพื่อความเหมาะสม เช่น จัดส่งไปบ้านพิทักษ์เยาวชน (Foster Home) ศูนย์พำนักเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู (Residential Treatment Center) เป็นต้น หรือจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานที่ทำงานใหม่ หรืออยากกลับเข้าศึกษาต่ออีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อช่วยให้บุคคลเหล่านั้นได้มีโอกาสที่จะปรับพฤติกรรมตนเอง อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องระลึกไว้เสมอก็คือ ผู้ปฏิบัติงานไม่จำเป็นต้องเข้าไปโอบอุ้มผู้กระทำผิดทุกกรณี หากเห็นว่าเขาสามารถช่วยเหลือตนเองได้อยู่แล้ว

ข. การสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้กระทำผิด (Ego Support) เทคนิคนี้ ได้แก่การที่ผู้ปฏิบัติงานแสดงความสนใจ ให้กำลังใจและความมั่นใจแก่ผู้กระทำผิด รู้จักรับฟังปัญหาของบุคคลเหล่านี้ด้วยความเห็นอกเห็นใจ ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด หากปรากฏว่าผู้กระทำผิด

อยากจะปรึกษาปัญหาเฉพาะกับเจ้าหน้าที่คนนั้นคนหนึ่งที่เขารู้สึกสนิทและวางใจ เมื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ผู้กระทำผิดย่อมจะรับรู้ผู้ปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นเพื่อนที่ดีคนหนึ่งไม่ใช่ในฐานะ เจ้านาย นอกจากนี้จะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับตัวผู้กระทำผิดแล้ว ต้องไม่ละเลย ในการสร้างความสัมพันธ์ในทางบวกกับญาติพี่น้องของเขาเช่นกัน

ค. การให้คำปรึกษาที่ชัดเจน (Clarification) หมายถึง การให้ข้อมูล คำชี้แจงอย่างแจ่มชัดเพื่อช่วยให้ผู้กระทำผิดเห็นจังหวะการก้าวเดินของเขาในสถานการณ์ต่าง ๆ ช่างหน้า เช่น ช่วยให้ผู้กระทำผิดรู้จักชั่งน้ำหนักเหตุและผลเมื่อต้องเลือกทำการอย่างใดอย่างหนึ่งทำให้ผู้นั้นรู้จักกับ ความต้องการ ทศนคติและความรู้สึกแท้ของตนเอง

2) การบำบัดด้วยความเป็นจริง (Reality Therapy - RT) เป็นวิธีการที่ทำให้ผู้กระทำผิดรู้จักยอมรับความเป็นจริง หรือเป็นการนำผู้กระทำผิดไปสู่โลกแห่งความเป็นจริง โดยสรุปแล้ว วิธีการนี้ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติในตัวผู้กระทำผิด ให้บุคคลนั้นรู้จักสำนึกแห่งความรับผิดชอบโดยการหยั่งรู้ (Insight) ตนเอง ด้วยการฝึกวิธีเปิดเผยตัวเอง ฝึกฝนให้รู้จักอยู่กับปัจจุบัน (Here and Now) โดยไม่ปล่อยให้ผู้กระทำผิดเสียเวลาไปกับความยากลำบากในอดีต รู้ที่จะประเมินพฤติกรรมของตัว ไม่พูดแก้ตัว ยกย่องและยอมรับการมีนิสัยรับผิดชอบ สร้างความเชื่อที่ว่าคนเราสามารถที่จะปรับปรุงตนเองได้

นอกจากนี้ การบำบัดด้วยวิธีดังกล่าวยังพยายามส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดรู้จักการทำงานเป็นกลุ่ม ไม่ยอมแพ้ต่ออุปสรรค ตลอดจนฝึกฝนมิให้เอาแต่ตำหนิตายผู้อื่น

3) ทฤษฎีการเรียนรู้ (Learning Theory) หรือ การปรับพฤติกรรม (Behavior Modification)

ทฤษฎีการปรับพฤติกรรม เชื่อว่า พฤติกรรมทุกรูปแบบเป็นผลมาจาก การเรียนรู้ที่จะตอบสนองต่อสิ่งเร้าบางอย่าง ดังนั้น พฤติกรรมที่ก่อความสงบเรียบร้อย (Disturbed Behavior) ก็คือลักษณะหนึ่งของการเรียนรู้ที่ไม่เหมาะสมนั่นเอง ส่วนความหมายของการปรับพฤติกรรมนั้น นักวิชาการ เช่น โวลเป้ (Wolpe) ได้ ให้คำจำกัดความว่า เป็นการนำผลที่ได้จากการทดลองหลักของการเรียนรู้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่เหมาะสมให้เหมาะสมขึ้น<sup>87</sup>

การเรียนรู้ที่รู้จักกันดีในหมู่นักจิตวิทยา ก็คือ การเรียนรู้การวางเงื่อนไขแบบคลาสสิก (Classical Conditioning หรือ Conditioned Reflex) ของ Pavlov โดยการวางเงื่อนไขให้สุนัขน้ำลายไหลเมื่อได้ยินเสียงกระดิ่งแม้จะไม่ได้กลิ่นผงเนื้อเลย

<sup>87</sup> สมโภชน์ เอี่ยมสุภาษิต, **ทฤษฎีและเทคนิคการปรับพฤติกรรม**. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 2.

การเรียนรู้อีกแบบหนึ่งก็คือ การเรียนรู้การวางเงื่อนไขแบบการกระทำ (Operant Conditioning) ของ Skinner ซึ่งเน้นการศึกษาในเรื่องตัวเสริมแรง (Reinforce) ที่ทำให้พฤติกรรมของบุคคลที่กระทำอยู่เพิ่มมากขึ้น และ ตัวการลงโทษ (Punisher) ที่ทำให้พฤติกรรมบางอย่างของบุคคลยุติลง เช่น หากเราให้รางวัลแก่พฤติกรรมใด พฤติกรรมนั้นก็ยังคงอยู่ แต่หากใช้วิธีการลงโทษ พฤติกรรมอาจมีการกระทำลดลงหรือไม่มีอีก

หากเราสามารถนำเทคนิคนี้มาปรับใช้ให้กับผู้กระทำผิดหรือผู้พ้นโทษ ก็น่าที่จะทำได้ โดยการให้ความช่วยเหลือเยียวยา หรือให้สิทธิประโยชน์บางอย่างกับผู้กระทำผิดหรือผู้พ้นโทษ จะช่วยบุคคลเหล่านั้นกลับคืนสู่สังคมได้อย่างมีความหวังมากขึ้น นอกจากนี้ สิ่งควรคำนึงในการก้าวไปสู่จุดหมายของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ จะต้องมีความเชิงปฏิบัติอย่างครบวงจร ได้แก่ การรู้จักประเมินวิธีแก้ไขที่คิดว่าได้ผล สร้างโปรแกรมทำให้ผู้กระทำผิดยอมรับผิด/รู้สึกผิดชอบ สามารถทำให้ผู้กระทำผิดยับยั้งตนเองโดยการให้การเรียนรู้ใหม่ (Social Skills) เพื่อปรับนิสัยจากเป็นคนต่อต้านสังคม (Anti-Social) สู่คิดเชิงบวกในการเข้าสังคม (Pro-Social) หากเห็นว่าผู้กระทำผิดจำเป็นต้องมีที่พักอาศัยเนื่องจากยังกลับบ้านไม่ได้ ควรหาที่พักพิงพิเศษชั่วคราวให้ เพื่อลดความเสี่ยงของบุคคลนั้นเองและชุมชน โดยมีกระบวนการติดตามช่วยเหลือหลังปล่อย (Post Release Support) อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ<sup>88</sup>

### 2.3.3 การสงเคราะห์หลังปล่อยและประวัติความเป็นมา

#### 2.3.3.1 ความหมายของการสงเคราะห์หลังปล่อย (Aftercare) และประวัติความเป็นมา

การสงเคราะห์หลังปล่อย เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับผู้กระทำผิด เพื่อแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำผิดให้สามารถดำรงชีวิตในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำผิดและมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยวิธีการควบคุมดูแลสอดส่องผู้กระทำผิดหลังจากพ้นโทษหรือระหว่างการคุมประพฤติ อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ ให้คำแนะนำปรึกษาและให้ความเป็นเพื่อนกับผู้กระทำผิด เพื่อให้เขาไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก<sup>89</sup> ซึ่งหมายถึง วิธีให้ออกาสแก่

<sup>88</sup> Glan A. Kercher, *Supervision and treatment of sex offenders* (Florida: Learning Publications, 1998), p. 50.

<sup>89</sup> นริศร์ พรรณพัฒน์ และ ธาณี วรภัทร์, ผศ. ดร. *กฎหมายบังคับโทษ : ปัญหาเกี่ยวกับการสงเคราะห์หลังปล่อย* ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2560 จาก <http://www.dpu.ac.th/graduate/upload/content/files/ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 เดือนเมษายน-กรกฎาคม2560/vol5-3-53.pdf>

ผู้กระทำผิดให้ได้รับการดูแลสงเคราะห์ภายหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวแล้ว โดยให้ความช่วยเหลือทางด้าน วัสดุ จิตใจ และอารมณ์ ฯลฯ เพื่อให้เขาสามารถกลับไปใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปรกติสุข

การสงเคราะห์หลังปล่อย (After-Care Services) สำหรับประเทศไทยนับว่ายังไม่เป็นที่รู้จักหรือแพร่หลายกันมากนัก เนื่องจากยังขาดการยอมรับจากสังคม ขณะที่ในต่างประเทศ วิธีการสงเคราะห์หลังปล่อยจะได้รับความสนใจและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสังคม

คำว่า “การสงเคราะห์หลังปล่อย” นี้เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ซึ่งแต่เดิมมาในสังคมไทยเราจะรู้จักคำว่า “การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” เสียมากกว่า แต่เพื่อเป็นการเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อจะหลีกเลี่ยงการตีตราแก่ผู้พ้นโทษ จึงหลีกเลี่ยงคำว่า “การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” หันมาใช้คำว่า “การสงเคราะห์หลังปล่อย” แทน<sup>90</sup>

ซึ่งพัฒนาการของการการสงเคราะห์หลังปล่อยมีมาตั้งแต่ในช่วงต้น ค.ศ. 1800 ใน อังกฤษและไอร์แลนด์ โดยการจัดให้มีบ้านกึ่งวิธึสำหรับเป็นที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำและไม่มีที่อยู่อาศัย และเผยแพร่เข้าสู่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1817 แต่เสื่อมความนิยมลงไปในช่วงปี 1950 จนกระทั่งได้รับความนิยมอีกครั้งหนึ่งเมื่อแนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดรูปแบบทางการแพทย์ (Medical Model) เจริญรุ่งเรืองในปี ค.ศ.1954<sup>91</sup> และได้รับการยอมรับพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน

### 2.3.3.2 ประเภทของการสงเคราะห์หลังปล่อย<sup>92</sup>

การสงเคราะห์หลังปล่อยสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การสงเคราะห์แบบบังคับ (Compulsory After-Case) เป็นการสงเคราะห์ที่มีเงื่อนไข ให้แก่ผู้ต้องขังที่ได้รับการปลดปล่อยอย่างมีเงื่อนไข ได้แก่ ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยก่อนครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล โดยได้รับการพักการลงโทษ (Parole)

<sup>90</sup> นันทนา ชัยจิตวนิช. ความเป็นไปได้ในการพัฒนาบทบาทขององค์กรเอกชนต่อการสงเคราะห์หลังปล่อย : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรเอกชนในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 25.

<sup>91</sup> Latessa, Edward J. and Allen, Harry E. **Corrections in the Community**. Ohio: Anderson publishing Company, 1997.

<sup>92</sup> เบลญวัฒน์ ศิวะบรร, “หลักการในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ใน รายงานการสัมมนา เรื่องการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย, จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรมราชทัณฑ์และสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 91-94.

หรือลดวันต้องโทษจำคุก (Good-Time Allowance) เป็นต้น การสงเคราะห์ประเภทนี้จึงเป็นการสงเคราะห์โดยการติดตามดูแล หรือที่เรียกว่า การคุมประพฤติให้ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

2) การสงเคราะห์แบบไม่บังคับ (Voluntary After – Care) เป็นการสงเคราะห์ประเภทนี้จัดให้โดยไม่บังคับขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้พ้นโทษเอง โดยให้แก่ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยอย่างไม่มีเงื่อนไข เช่น ได้แก่ ผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยเมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล (Discharged Prisoners) และผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยเนื่องจากได้รับการพระราชทานอภัยโทษ (Pardon)

อย่างไรก็ตาม การให้การสงเคราะห์แบบไม่บังคับและบังคับนั้น มิได้มีความหมายแตกต่างกันในด้านบริการที่จัดให้ หรือคุณภาพของบริการ แต่จุดต่างนั้นอยู่ที่ว่า ผู้พ้นโทษที่ได้รับการสงเคราะห์แบบบังคับหากมิได้ประพฤติตามคำสั่งศาล หรือตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้แล้วก็สามารถจะถูกเรียกตัวกลับมาอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานตามเดิมอีกได้ ในขณะที่การสงเคราะห์แบบไม่บังคับมิได้เป็นเช่นนั้น

#### 2.3.3.3 หลักการของการสงเคราะห์หลังปล่อย

1) จะต้องเป็นการช่วยเหลือที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของผู้พ้นโทษ และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันมิให้ผู้พ้นโทษกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก อันเป็นการป้องกันอาชญากรรม

2) จะต้องมีการฟื้นฟูบูรณาภาพทางสังคมของผู้พ้นโทษ อาทิเช่น มีการสงเคราะห์ในด้านการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสามี – ภรรยา หรือญาติพี่น้องภายในครอบครัว หรือปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อนของครอบครัวในกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสังคมภายนอกด้วย

3) จะต้องช่วยปรับสภาพชีวิตของผู้พ้นโทษให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อจะได้เป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไปได้

4) จะต้องฟื้นฟูทั้งทางด้านจิตใจและฟื้นฟูทางด้านอาชีพแก่ผู้พ้นโทษ

5) ในบางกรณีจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงการโยกย้ายหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้รับการสงเคราะห์และครอบครัวด้วย ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งดั้งเดิมที่มีอยู่หรือการแก้แค้นทดแทนจากคู่กรณี ตลอดจนการป้องกันปัญหาการไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชนที่เคยอาศัยอยู่แต่เดิมด้วย

#### 2.3.3.4 ปัญหาและความต้องการของผู้พ้นโทษ

1) ความต้องการคำแนะนำปรึกษา เช่น การปรับตัว ทักษะทางสังคม

2) การจัดหางานหลังจากพ้นโทษ

3) การรักษาพยาบาล เช่น การบำบัดรักษาการติสุรา ยาเสพติด

- 4) การเงิน เช่น การวางแผนค่าใช้จ่าย การรู้จักออมเงิน
- 5) อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ที่ผู้พันโทขาดแคลน
- 6) ใบรับรองต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเรื่องราวเพื่อขอรับบริการจากหน่วยงานอื่น เช่น ใบรับรองการฝึกอาชีพ การศึกษาจากเรือนจำ/ทัณฑสถาน
- 7) ที่พักพิงชั่วคราว กรณีไม่สามารถหาที่พักอาศัยเมื่อได้รับการปล่อยตัว

#### 2.3.3.5 วิธีการในการสงเคราะห์หลังปล่อย

- 1) การให้ความช่วยเหลือในรูปของเงิน
  - (1) ให้ค่าพาหนะกลับภูมิลำเนา
  - (2) ให้ค่าเบี้ยเลี้ยงระหว่างเดินทางกลับภูมิลำเนา
  - (3) ให้ค่าอาหาร
  - (4) ให้ค่ารักษาพยาบาล
  - (5) ให้เงินทุนประกอบอาชีพ
  - (6) ส่งเสริมวิชาชีพ ฝึกอาชีพ
- 2) การให้ความช่วยเหลือในรูปของวัสดุสิ่งของ
  - (1) อาหาร เสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค
  - (2) ที่พักอาศัยชั่วคราว
  - (3) ใบรับรองต่าง ๆ
- 3) การให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้บริการ
  - (1) ให้คำปรึกษาแนะนำ
  - (2) ให้การบำบัดด้านจิตใจ
  - (3) ให้การรักษาพยาบาล
  - (4) จัดหางานให้ทำ
  - (5) ช่วยติดต่อญาติพี่น้องให้
  - (6) ให้การสงเคราะห์บุตร
  - (7) ช่วยส่งต่อเรื่องราวเพื่อขอรับบริการจากหน่วยงานอื่น

#### 2.3.3.6 ประโยชน์ของการสงเคราะห์หลังปล่อย

การสงเคราะห์หลังปล่อยในทางปฏิบัติก่อให้เกิดประโยชน์เชิงบวกอย่างชัดเจนในหลายมิติ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) ประโยชน์ต่อผู้พันโทฯ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้พันโทฯได้กลับตนเป็นคนดี โดยมีการฟื้นฟูผู้กระทำผิดในทางสติปัญญา ความสามารถ ทางจิตใจ ทางสังคม และส่งเสริมให้ผู้พันโทฯประกอบอาชีพสุจริตต่อไป ซึ่งปัจจุบันได้มีการริเริ่มนำเอาผู้พันโทฯที่มีความสามารถทาง

โจรกรรมข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ (Hackers) มาช่วยงานป้องกันอาชญากรรมให้รัฐบาล เช่น นายเควิน มิทนิค (Kevin Mitnick) ผู้พันโทษคดีดังกล่าวได้เปิดบริษัทให้คำปรึกษาทั้งภาคเอกชนและองค์กรของ รัฐในการรักษาความปลอดภัยทางคอมพิวเตอร์<sup>93</sup>

2) ประโยชน์ต่อสังคม เป็นการช่วยลดภาระในการปราบปรามของ ระบบงานยุติธรรมและช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐในการที่จะไม่ให้เกิดการสูญเสียเกิดขึ้นจากการ กระทำผิดอีก โดยการสงเคราะห์หลังปล่อยนั้นเป็นวิธีการหนึ่งป้องกันไม่ให้ผู้พันโทษกลับไปกระทำ ผิดซ้ำในสังคมและในขณะเดียวกันผู้พันโทษก็มีโอกาสทำงานหารายได้เลี้ยงดูตนเองและครอบครัว เช่น การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย<sup>94</sup>และการช่วยให้ผู้พันโทษมีงานทำ<sup>95</sup> สามารถลดการกระทำผิดซ้ำได้ สอดคล้องกับข้อค้นพบจากงานวิจัยผู้พันโทษจากเรือนจำชั่วคราวดอยราง จ.เชียงรายที่ได้รับการ สงเคราะห์จากโครงการกำลังใจ ในพระดำริของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา มีอัตรา การกระทำผิดซ้ำเพียง ร้อยละ 0.18 เท่านั้น เทียบจากอัตราการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ใน ภาปรวมซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 23.74<sup>96</sup>

3) ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ เป็นการที่ส่งเสริมและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น ก็ส่งผลถึงเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เช่น ในการใช้กฎหมาย Second Chance Act ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการประเมินผลความคุ้มค่าในโครงการกลับคืนสู่สังคม ของผู้พันโทษที่มีการจัดหางานและฝึกอบรมให้สามารถทำงานในมลรัฐวอชิงตันซึ่งได้รับทุนจาก กฎหมายดังกล่าว พบว่า ค่าใช้จ่าย 1 ดอลลาร์สหรัฐ จะสร้างความคุ้มค่าให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษี

---

<sup>93</sup> Michael Specter, An Ex-Con Logs On, *The Newyorker*, February 3, 2003 Issue, Retrieved 25 August 2018 from <https://www.newyorker.com/magazine/2003/02/03/an-ex-con-logs-on>

<sup>94</sup> Alice Mills, Dina Gojkovic, Rosie Meek and David Mullins, "Housing Ex-Prisoners: The Role of the Third Sector," *Safer Communities*, 12, 1 (2013), pp. 38-49.

<sup>95</sup> Leonard A. Jason, Bradley D. Olson and Ron Harvey, *Evaluating Alternative Aftercare Models for Ex-Offenders* (U.S.: National Library of Medicine, National Institutes of Health), Retrieved December 15, 2016 from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4307799>

<sup>96</sup> ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ และคณะ, การสำรวจสถานการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำของ ผู้ต้องขังที่ผ่านกิจกรรมโครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา (กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา กระทรวงยุติธรรม, 2561), หน้า 74-76.

40.76 ดอลลาร์สหรัฐ ค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดทางจิตและพฤติกรรมผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงปานกลางและสูง 1 ดอลลาร์สหรัฐ จะคุ้มค่า 23.55 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>97</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ ในมลรัฐซีแอตเทิล โครงการสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้กระทำผิดที่มีปัญหาทางจิตและติดยาเสพติดทำให้มลรัฐประหยัดเงินกว่า 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี หากใช้ไปในการจำคุกบุคคลเหล่านั้น<sup>98</sup>

4) เป็นการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและหลักเมตตาธรรมที่สอดคล้องกับหลักการทางศาสนาและความเจริญทางอารยธรรมแห่งสังคมมนุษย์

5) เป็นการเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนในสังคม

หน่วยงานภาครัฐในการสงเคราะห์หลังปล่อย

- (1) กรมราชทัณฑ์
- (2) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (3) กรมแรงงาน

หน่วยงานภาคเอกชนในการสงเคราะห์หลังปล่อย

- (1) สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- (2) มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์
- (3) สมาคมสุขภาพจิตแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- (4) มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง

2.3.3.7 แนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย (After Care) ของกรมคุมประพฤติ<sup>99</sup>

1) ที่มาของการทำงานสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย ของกรมคุมประพฤติ

<sup>97</sup> Stephanie Lee, Steve Aos, Elizabeth Drake, Annie Pennucci, Marna Miller and Laurie Anderson, **Return on Investment: Evidence-Based Options to Improve Statewide Outcomes** (Olympia: Washington State Institute for Public Policy, 2012).

<sup>98</sup> Jocelyn Fontaine, Caterina Gouvis Roman, and Martha R. Burt, **System Change Accomplishments of the Corporation for Supportive Housing's Returning Home Initiative** (Washington, D.C.: Urban Institute, 2010).

<sup>99</sup> กรมคุมประพฤติ กลุ่มสงเคราะห์ผู้กระทำความผิด สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ, **แนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย (After Care)** (กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ, ม.ป.ป.).

แนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติ หรือภายหลังปล่อย (After Care) ของกรมคุมประพฤติ เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติและเจ้าหน้าที่ที่ค่อนข้างเป็นระบบ เพราะหน้าที่ที่สำคัญส่วนหนึ่งของกรมคุมประพฤตินอกจากการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้มีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว ยังต้องให้การสงเคราะห์ควบคู่ไปด้วยเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดซึ่งอาจมีปัญหาในการปรับตัวในการกลับไปใช้ชีวิตในสังคมตามปกติให้สามารถทำงานเลี้ยงตนเองได้ไม่เป็นภาระต่อสังคม หรือการให้ความช่วยเหลือด้านอื่นตามความจำเป็น ทั้งนี้ผู้กระทำผิดมักเป็นผู้ที่ด้อยโอกาสทางสังคม มีฐานะยากจน ขาดการศึกษา หรือได้รับการจ้างงานที่มีค่าแรงต่ำและเมื่อต้องโทษจำคุก เมื่อถูกนำตัวเข้ารับการฝึกอบรมหรือถูกนำตัวเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพฯ แล้วย่อมถูกตัดขาดจากครอบครัว ชีวิตการทำงาน รวมทั้งได้รับผลกระทบด้านอื่น ๆ หลังจากที่ได้รับบริการปล่อยตัวหรือพ้นจากการคุมความประพฤติแล้ว จึงควรได้รับการดูแลช่วยเหลือจากพนักงานคุมประพฤติไปอีกระยะหนึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีสู่ศาล เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ได้บัญญัติหลักการไว้ว่า

“ข้อ 6.4 เห็นควรให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังจากการคุมประพฤติหรือผู้กระทำผิดหลังปล่อยจากกรมราชทัณฑ์ (After Care)”

“ข้อ 9.5 ให้กรมราชทัณฑ์ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์<sup>100</sup> ศึกษาแนวทางหรือมาตรการเพิ่มสวัสดิการและการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ซึ่งถือว่าเป็นประชาชนรวมทั้งครอบครัว โดยถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญเนื่องจากเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิด มีแผนงานการติดตามดูแลบุคคลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเริ่มต้นชีวิตใหม่ โดยกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ดำเนินการ...”

ดังนั้นในกระบวนการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติในการช่วยเหลือดูแล ซึ่งในภาพรวมกระบวนการสงเคราะห์ในระหว่างการควบคุมตัวผู้ต้องขังเด็กและเยาวชน การสงเคราะห์ระหว่างการฟื้นฟูสมรรถภาพและการสงเคราะห์ภายใต้การพักการลงโทษตลอดจนการคุมประพฤติภายหลังปล่อยหรือภายหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษหรือเด็กและเยาวชนได้รับการปล่อยตัว ฯลฯ แล้ว ทั้งระบบควรจะต้องมีความเชื่อมโยงหรือร่วมมือกันระหว่างกรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤตินับรวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยของสังคมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

<sup>100</sup> ปัจจุบัน เป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

## 2) วัตถุประสงค์ในการทำงานสงเคราะห์หลังปล่อยของกรมคุมประพฤติ

การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการตัดวงจรของอาชญากรรมและการกระทำความผิดซ้ำให้น้อยลง เพื่อช่วยให้นักโทษ เด็กและเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัว ผู้พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ ฯ และผู้พ้นจากการคุมความประพฤติสามารถหางานทำได้ง่ายขึ้น เพื่อช่วยให้บุคคลดังกล่าวช่วยเหลือตนเองและมีชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามสมควรซึ่งส่งผลต่อการไม่กระทำความผิดซ้ำ โดยทั้งเรือนจำ สถานพินิจ ฯ และพนักงานคุมประพฤติจะได้ประสานงานกันเพื่อการส่งต่อผู้กระทำผิดที่สมัครใจไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อจัดหางานหรือที่อยู่อาศัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนและช่วยเหลือสนับสนุนอย่างอื่นต่อไป

เนื่องจากกระบวนการในการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยนั้นเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถยืนหยัดต่อสู้เพื่อที่จะช่วยเหลือตนเองได้เช่นคนปกติ โดยไม่ได้มีสภาพบังคับของกฎหมายจึงต้องอาศัยความสมัครใจของผู้กระทำผิดเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการผลักดันให้ผู้กระทำผิดที่ยังมีปัญหาในการหางานหรือการใช้ชีวิตหลังปล่อยได้เข้ามารับการช่วยเหลือ ทั้งเรือนจำ สถานพินิจฯและพนักงานคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติจึงควรมีกระบวนการในการพัฒนาทักษะแก่ผู้พ้นโทษเพื่อทำให้บุคคลดังกล่าวเกิดความหวังในชีวิตและรักที่จะเรียนรู้แนวทางในการทำงาน การพัฒนาทักษะ และกระบวนการคิด การปลูกฝังแนวคิด วิธีทางในการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาอาชีพของตนเองต่อไป ขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐรวมทั้งสำนักงานคุมประพฤติก็ต้องพยายามปรับเปลี่ยนเจตคติของคนในสังคมในการช่วยเหลือให้โอกาสผู้กระทำผิดในการแก้ไขปรับปรุงตนเองด้วย และหลังจากที่ให้การสงเคราะห์แล้ว พนักงานคุมประพฤติควรที่จะต้องติดตามดูแลผู้กระทำผิดไปอีกระยะหนึ่งเพื่อติดตามผลและให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นต่อไป

## 3) เป้าหมายของทำงานสงเคราะห์หลังปล่อยของกรมคุมประพฤติ

บุคคลที่อยู่ในข่ายที่จะให้การสงเคราะห์หลังปล่อยหรือพ้นจากการคุมความประพฤติ (After Care) ได้แก่

(1) ผู้พ้นการคุมความประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ เด็กและเยาวชน ผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ผู้พ้นจากการพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุกไปด้วยดีหรือโดยไม่ได้ผิดเงื่อนไข

(2) ผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ตามแผนฟื้นฟูฯ ของคณะอนุกรรมการฯ

(3) เด็กและเยาวชนที่พ้นจากการฝึกและอบรมหรือกักและอบรมในสถานพินิจหรือสถานที่ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อการฝึกและอบรม โดยไม่มีเงื่อนไขคุมความประพฤติ

(4) ผู้พ้นโทษจำคุกโดยได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำตามคำพิพากษา

อนึ่ง ผู้ที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติทั้งที่เป็นผู้ใหญ่ เด็กและเยาวชน ผู้อยู่ระหว่างการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ผู้ได้รับโอกาสพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุกและอยู่ระหว่างถูกคุมความประพฤติ ผู้อยู่ระหว่างการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูจากสำนักงานคุมประพฤติเนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุมประพฤติอยู่แล้ว จึงสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ได้ตามระเบียบ แต่ไม่ได้อยู่ในความหมายของผู้ได้รับการสงเคราะห์หลังปล่อยหรือหลังพ้นการคุมประพฤติในกรณีนี้ และเพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อผู้กระทำผิดจะสามารถปรับปรุงพฤติกรรมของตนเอง การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การหางาน ฯลฯ และการติดตามดูแลหลังปล่อย จึงเห็นสมควรกำหนดช่วงระยะเวลาการให้การสงเคราะห์ในกรณีนี้ไว้เป็นระยะเวลาภายใน 1 ปีหลังจากที่ผู้กระทำผิดได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำจากสถานพินิจ ฯ พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพ ฯ หรือพ้นการคุมความประพฤติแล้วแต่กรณี

#### 4) ประเภทของการสงเคราะห์

การให้การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดสามารถกระทำได้โดยการให้การศึกษาทั้งสายสามัญ สายอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา การส่งเสริมด้านการหางาน การฝึกอาชีพ การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ค่าพาหนะ การรักษาพยาบาล การให้คำปรึกษา การให้บริการสังคมอื่นหรือการส่งต่อรวมทั้งการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยและอื่น ๆ ซึ่งจากรายละเอียดการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ผู้ต้องหาและผู้กระทำผิดแนบหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0409.7/39454 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2546 กรมคุมประพฤติได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังให้สามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยหรือหลังพ้นการคุมความประพฤติ ฯลฯ ได้เท่าที่จ่ายจริง จากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประเภทหมวดเงินอุดหนุนตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป ตามรายละเอียด ดังนี้

(1) การให้การศึกษาให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการศึกษาในสายสามัญ สายอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษาทั้งในสถานศึกษาของรัฐและเอกชนเท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 2,500 บาท/คน

(2) การส่งเสริมด้านการหางาน ให้การสงเคราะห์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการไปสมัครงานของผู้กระทำผิดในกรณีที่ขาดสนเท่ห์ที่จ่ายจริงไม่เกิน 500 บาท/คน (ยกเว้นการยืมทุนประกอบอาชีพ)

(3) การฝึกอาชีพ สำหรับผู้ที่ไม่มีความรู้หรือต้องการยกระดับฝีมือ โดยให้การสงเคราะห์เป็นค่าเครื่องแต่งกายในการเข้ารับการฝึกอาชีพ ค่าอุปกรณ์ และวัสดุประกอบกิจกรรมการฝึกอาชีพประเภทต่าง ๆ เท่าที่จ่ายจริงไม่เกิน 500 บาท/คน

(4) ให้การสงเคราะห์ค่าอาหาร ในกรณีที่มาให้ถ้อยคำ มารายงานตัว มาทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์เข้าร่วมกิจกรรม เพื่อการแก้ไขฟื้นฟู การฝึกอาชีพและ เข้ารับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดและอื่นๆ ของผู้กระทำผิด ซึ่งมีฐานะยากจน ไม่มีเงินค่าอาหาร โดยเป็นการสงเคราะห์เท่าที่จำเป็นภายในวงเงินไม่เกิน 30 บาท/มื้อ

(5) การให้การสงเคราะห์ค่าพาหนะ ในกรณีที่มาให้ถ้อยคำ มารายงานตัว มาทำงานบริการสังคมหรือ สาธารณประโยชน์เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู การฝึกอาชีพ และเข้ารับการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดและอื่นๆ ซึ่งมีฐานะยากจน ไม่มีเงินค่าพาหนะเท่าที่จ่ายจริงไม่เกินอัตราต่ำสุดตามพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(6) การสงเคราะห์ค่าบริการบำบัดรักษาทางกาย จิต และฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าตรวจร่างกายและสภาพจิตใจของผู้กระทำผิดดังนี้

ก. สถานพยาบาลหรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของรัฐ ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงตามที่สถานพยาบาลหรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของรัฐเรียกเก็บ

ข. สถานพยาบาลหรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของเอกชน กรณีที่สถานพยาบาลหรือสถานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของรัฐมีไม่เพียงพอ หรือไม่ สามารถให้บริการได้ และให้เบิกค่าใช้จ่ายในกรณีนี้ได้เฉพาะที่เป็นการเบิกจ่ายค่าบริการบำบัดรักษาอาการติดยาเสพติดให้โทษเท่านั้น โดยเบิกจ่ายค่าบริการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดได้เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินรายละเอียด 10,000 บาท/120 วัน

อย่างไรก็ตามการให้การสงเคราะห์ในกรณีนี้ทั้งหมดเป็นการให้การช่วยเหลือสงเคราะห์จากหมวดเงินอุดหนุน เพื่อการช่วยเหลือบุคคลผู้มีฐานะยากจน ชดเชย ให้สามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า จึงต้องพิจารณาให้การสงเคราะห์ผู้มีปัญหาความยากจนเป็นหลักและในขณะนี้สำนักงานคุมประพฤติยังไม่อาจเบิกจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการใช้จ่ายในการจัดการอบรม การฝึกอาชีพ การจัดสัมมนา หรือการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมได้ อย่างไรก็ตามสำนักงานคุมประพฤติอาจแก้ไขปัญหาโดยการประสานงานกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้จัดหลักสูตรอบรม โดยสำนักงานอาจพิจารณาส่งผู้กระทำผิดที่มีฐานะยากจนเข้ารับการอบรมและรับการสงเคราะห์อุปกรณ์การฝึกวิชาชีพหรือให้การสงเคราะห์ค่าอาหาร ค่าพาหนะ ตามระเบียบดังกล่าวเป็นการเฉพาะราย หรืออาจขอรับเงินสนับสนุนจากมูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด

อนึ่งข้อตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือในการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้พ้นโทษ และผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ ระหว่างกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน และกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม มีการลงนามเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2546

### 5) การส่งต่อข้อมูล

การให้การสงเคราะห์แก่ผู้กระทำผิดเป็นขั้นตอนที่ดำเนินต่อเนื่องมาจากการจำแนกและประเมินผลผู้กระทำผิดในแต่ละรายว่า มีสภาพปัญหาและความต้องการในแต่ละรายด้านใดบ้าง ดังนั้น ข้อมูลในการจำแนกและการส่งข้อมูลมายังหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ ในที่นี้คือหน่วยงานในสังกัดกรมคุมประพฤติ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติจะได้ทราบถึงประวัติส่วนตัวผลของการแก้ไขฟื้นฟูและความต้องการของผู้กระทำผิดในแต่ละรายได้ อันจะนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ได้อย่างถูกต้องตรงความประสงค์และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วหากมีข้อมูลความสนใจและจุดมุ่งหมายของผู้กระทำผิดทั้งในด้านชีวิต สังคม และการประกอบอาชีพก็จะทำให้การดำเนินงานสงเคราะห์เป็นเครื่องแห่งการพัฒนาผู้กระทำผิดให้สามารถยืนหยัดอยู่ในสังคมได้ มากกว่าการเป็นเพียงการช่วยเหลือเพื่อประคับประคองชีวิต

สำหรับผู้ถูกคุมความประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชน และผู้ใหญ่ ผู้ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุก ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพฯ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิด จะได้รับต่อเนื่องมาจากเบื้องต้นเข้าสู่การคุมความประพฤติ หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพอยู่แล้ว แต่ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำหรือสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามคำพิพากษาของศาล โดยมีได้มีเงื่อนไขอื่นใดในการคุมความประพฤติ หากต้องการที่จะเข้ามาขอรับความช่วยเหลือสงเคราะห์จากกรมคุมประพฤติ ก็จะประสบปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพราะพนักงานคุมประพฤติจะต้องดำเนินการพิจารณาใหม่ในการให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดแต่ละรายเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงการคลังได้อนุมัติ

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ หรือสถานพินิจฯ ตามคำพิพากษา จึงควรมีข้อมูลเบื้องต้น เช่น ประวัติส่วนตัว ประเภทคดี ผลการแก้ไขฟื้นฟูที่ผ่านมาและความต้องการของผู้กระทำผิดแต่ละรายเป็นอย่างน้อย ทั้งนี้เอกสารดังกล่าวจะประกอบกับใบบริสุทธิ์หรือเอกสารประจำตัวจากสถานพินิจฯ เพื่อมาขอรับการช่วยเหลือสงเคราะห์ต่อไป

### 6) วิธีดำเนินการสงเคราะห์หลังปล่อยของกรมคุมประพฤติ

ในระดับนโยบาย จะมีกำหนดแผนในการปฏิบัติสำหรับผู้ต้องขัง เด็กและเยาวชนหลังปล่อย กระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งที่ 117/2546 ลงวันที่ 30 เมษายน 2546 แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากำหนดแผนในการปฏิบัติสำหรับผู้ต้องขัง เด็กและเยาวชนหลังปล่อย โดยที่ประชุมได้มีมติใน 3 ประเด็นคือ

(1) สำหรับเรือนจำ ให้ดำเนินการต่อเนื่องจากการจำแนกผู้กระทำผิดในขั้นตอนการเตรียมการก่อนปล่อย เพื่อพิจารณากลุ่มที่ควรดูแลและกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะกระทำผิดซึ่งในขั้นตอนการจำแนกผู้กระทำผิดในขั้นตอนเตรียมการก่อนปล่อย กรมราชทัณฑ์ได้เตรียมการในด้านต่างๆ โดยมีแผนงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยไว้แล้วเช่นกัน

(2) หน่วยงานที่จะดูแลผู้กระทำผิดหลังปล่อยให้กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติประสานในรูปคณะทำงานและให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลผู้กระทำผิดหลังปล่อย

(3) ทั้งนี้เพื่อการประสานความร่วมมือในการดูแลผู้กระทำผิดหลังปล่อย กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ ฯลฯ จะได้ทำความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับกระทรวง โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลัก และมีคณะกรรมการประสานงาน 2 คณะคือ คณะผู้บริหารและคณะผู้ปฏิบัติต่อไป

ในระดับเจ้าหน้าที่ หากเป็นการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จะสอบถามความต้องการในการทำงาน รวมทั้งความต้องการในการสงเคราะห์หลังปล่อยไว้ ซึ่งหากผู้ต้องขังต้องการก็จะจัดทำบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ต้องขัง รวมทั้งรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมอบให้ผู้ต้องขังถือเอกสารดังกล่าวพร้อมใบบริสุทธินำขอรับการสงเคราะห์กับพนักงานคุมประพฤติที่สำนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่ผู้ต้องขังมีความสะดวกได้

ส่วนกรณีเด็กที่ไถ่พ้นจากการฝึกอบรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กฯ ได้ดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยไว้แล้วเช่นกัน เช่น

- (1) การจัดหาเสื้อผ้า
- (2) การจัดหาอาชีพ
- (3) การจัดหาสถานศึกษาต่อ
- (4) การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน
- (5) การหาครอบครัวอุปถัมภ์ หรือผู้อุปการะ
- (6) การส่งต่อ
- (7) การหาที่พักชั่วคราว
- (8) การส่งเข้ารับการรักษาพยาบาล ฯลฯ

ในขั้นต้น กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไว้แล้ว โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะเข้ามาดูแลเด็ก โดยการหาที่พักชั่วคราวให้เด็ก หรือการส่งต่อเด็ก และการให้การสงเคราะห์ด้านอื่น อย่างไรก็ตามหากเด็กมีความประสงค์จะได้รับการสงเคราะห์จากกรมคุมประพฤติก็สามารถที่จะมาพบพนักงานคุมประพฤติได้ โดยเจ้าหน้าที่จากสถานพินิจฯ ก็จะจัดทำบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของเด็กๆ รวมทั้งรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมอบให้เด็กถือเอกสารดังกล่าวมาพร้อมหลักฐานการปล่อยตัวจากสถานพินิจฯ เพื่อมาขอรับการสงเคราะห์กับพนักงานคุมประพฤติที่สำนักงานคุมประพฤติในท้องที่ที่เด็กมีความสะดวกได้เช่นกัน

### 7) ขั้นตอนการสงเคราะห์หลังปล่อยของกรมคุมประพฤติ

ในกรณีที่ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเนื่องจากได้รับโทษครบตามกำหนด หรือในกรณีเด็กและเยาวชนได้รับการปล่อยตัวจากสถานพินิจฯ เมื่อครบกำหนดการฝึกและอบรมฯ และผู้กระทำผิดได้แจ้งความประสงค์ขอรับการสงเคราะห์ต่อเจ้าหน้าที่ของเรือนจำหรือเจ้าหน้าที่ของสถานพินิจฯ จากนั้นเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะจัดทำเอกสารสรุปข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กระทำผิดและความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่มอบให้ผู้กระทำผิดถือมาพบพนักงานคุมประพฤติที่สำนักงานคุมประพฤติที่อยู่ในเขตพื้นที่หรือสำนักงานคุมประพฤติที่ผู้กระทำผิดสะดวก โดยผู้กระทำผิดจะต้องยื่นเอกสารดังกล่าวพร้อมกับหลักฐานใบบริสุทธิหรือหลักฐานการปล่อยตัวจากสถานพินิจฯ แล้วแต่กรณี

สำหรับผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ ผู้พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ หลังจากพ้นการคุมความประพฤติฯ แล้วแต่กรณีแล้วสามารถมาขอรับการสงเคราะห์ได้ โดยนำหลักฐานกำหนดนัดรายงานตัว หลักฐานการเข้าร่วมกิจกรรม ที่สำนักงานได้เคยออกให้ในระหว่างการคุมความประพฤติหรือระหว่างการฟื้นฟูมาแสดงต่อสำนักงานได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เป็นการสงเคราะห์ผู้พ้นการคุมความประพฤติหรือระหว่างการฟื้นฟูสมรรถภาพฯ พนักงานคุมประพฤติเจ้าของสำนวนใหม่จะต้องประสานงานกับพนักงานคุมประพฤติเจ้าของสำนวนเดิม รวมทั้งศึกษาข้อมูลประวัติของผู้กระทำผิดจากสำนวนเดิมในการพิจารณาให้การสงเคราะห์รวมทั้งเป็นข้อมูลในการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวด้วย ซึ่งหากสำนวนดังกล่าวเป็นสำนวนของสำนักงานอื่น จะต้องประสานงานขอให้มีการส่งผลการคุมความประพฤตรวมทั้งเอกสารที่จำเป็นจากสำนวนเดิมมาประกอบการพิจารณา

เมื่อสำนักงานคุมประพฤติได้รับเรื่องแล้วจะพิจารณาดำเนินการให้การสงเคราะห์เป็นราย ๆ ไป โดยมีขั้นตอนดังนี้

#### (1) การลงทะเบียนรับเอกสาร

เมื่อผู้กระทำผิดมาขอรับการสงเคราะห์ที่สำนักงานคุมประพฤติให้เจ้าหน้าที่ธุรการลงทะเบียนรับคดีในสมุดทะเบียนผู้รับการสงเคราะห์หลังปล่อยแต่ละประเภทดังนี้

ก. ผู้พ้นการคุมความประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ เด็กและเยาวชน ผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ผู้พ้นจากการพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุกไปด้วยดีหรือโดยไม่ได้ผิดเงื่อนไข

ข. ผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ตามแผนการฟื้นฟูฯ ของคณะอนุกรรมการฯ

ค. เด็กและเยาวชนที่พ้นจากการฝึกและอบรมหรือกักและอบรม ในสถานพินิจหรือสถานที่ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อการฝึกและอบรม โดยไม่มีเงื่อนไขคุมความประพฤติ

ง. ผู้พันโทษจำคุกโดยได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำตามคำ

พิพากษา

(2) การมอบหมายพนักงานคุมประพฤติดำเนินการ

เพื่อประโยชน์ในการจัดกิจกรรมในการสงเคราะห์ รวมทั้งการพัฒนาแนวทางการทำงานการติดตามประเมินผลที่มีความชัดเจน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติ มอบหมายให้พนักงานคุมประพฤตินใดคนหนึ่งหรือมอบหมายพนักงานคุมประพฤติกิจกรรมชุมชนรับผิดชอบในการดำเนินการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยโดยเฉพา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณงานของสำนักงานและอัตรากำลังของสำนักงานคุมประพฤติแห่งนั้น ซึ่งในขั้นนี้สำนักงานคุมประเวติ ยังไม่ต้องตั้งสำนวนขึ้นใหม่ เพียงแต่ให้รวบรวมเอกสารการขอรับการสงเคราะห์ใส่ไว้ในแฟ้มโดยแยกหมวดหมู่ตามที่ได้ลงทะเบียน

(3) การดำเนินการในขั้นตอนของพนักงานคุมประพฤติ

(3.1) การรวบรวมเอกสาร เมื่อพนักงานคุมประพฤติได้พบกับผู้ขอรับการสงเคราะห์ ให้แยกวิธีดำเนินการตามกลุ่มเป้าหมายดังนี้

ก. กรณีผู้ขอรับการสงเคราะห์เป็นผู้ที่พ้นจากการคุมความประพฤติ หรือผู้พ้นจากการฟื้นฟูฯ ของสำนักงานแห่งนั้น ซึ่งหมายถึงผู้พ้นคุมความประพฤติที่เป็นเด็ก ผู้ใหญ่ ผู้พ้นจากการพักการลงโทษ/ลดวันต้องโทษจำคุก ผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคม ผู้พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพฯ ให้พนักงานคุมประเวตินำสำนวนคดีเดิมมาศึกษาและหารือกับพนักงานคุมประเวติเจ้าของสำนวนเดิมเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและความต้องการของผู้ขอฯ และจัดให้ผู้ขอฯ ทำคำร้องขอรับการสงเคราะห์ตามแบบ โดยให้บันทึกหมายทะเบียนคดีเดิมไว้ที่มุมบนด้านขวาของตัวคำร้อง ทั้งนี้เมื่อได้ศึกษาสำนวนคดีเดิมแล้วมีข้อสังเกตใดเพิ่มเติมพนักงานคุมประเวติสามารถบันทึกข้อสังเกตไว้ได้ในช่องความเห็นของเจ้าหน้าที่ในคำร้อง

ข. กรณีผู้ขอรับการสงเคราะห์เป็นผู้ถูกคุมความประพฤติ หรือผู้พ้นจากการฟื้นฟูฯ ของสำนักงานอื่น ให้สำนักงานคุมประเวติประสานงานขอสำเนารายงานการคุมความประพฤติ หรือผลการฟื้นฟูสมรรถภาพฯ รวมทั้งข้อสังเกตอื่น (ถ้ามี) จากสำนักงานคุมประเวติเดิม เพื่อพนักงานคุมประเวติจะได้นำมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาฯ และจัดให้ผู้ขอฯ ทำคำร้องขอรับการสงเคราะห์ตามแบบ โดยให้บันทึกหมายทะเบียนคดีเดิมไว้ที่มุมบนด้านขวาของตัวคำร้อง ทั้งนี้เมื่อได้ศึกษาข้อมูลจากสำนักงานคุมประเวติเดิมแล้วมีข้อสังเกตใดเพิ่มเติมพนักงานคุมประเวติสามารถบันทึกข้อสังเกตได้ในช่องความเห็นของเจ้าหน้าที่ในคำร้อง

ค. กรณีผู้ขอรับการสงเคราะห์เป็นผู้พันโทษจำคุกจากเรือนจำหรือเป็นเด็กและเยาวชนซึ่งได้รับการปล่อยตัวจากสถานพินิจฯ โดยหากผู้กระทำผิดนำหลักฐานจากเรือนจำหรือสถานพินิจฯ มามอบให้พนักงานคุมประเวติด้วย ให้จัดให้ผู้ขอฯ ทำคำร้อง

ขอรับการสงเคราะห์ตามแบบ อย่างไรก็ตามหากในขั้นต้นผู้ต้องขังและเด็กและเยาวชนไม่ได้แจ้งความประสงค์ขอรับการสงเคราะห์ไว้กับเจ้าหน้าที่จากเรือนจำและสถานพินิจฯ ไว้ จึงไม่ได้มีการทำเอกสารสรุปข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอฯ มายื่นให้กับสำนักงาน สำนักงานคุมประพฤติจะต้องบันทึกถ้อยคำผู้ขอฯ โดยใช้แบบฟอร์มตามเอกสารแนบ และจัดให้ผู้ขอฯ ทำคำร้องขอรับการสงเคราะห์ตามเอกสารแนบหมายเลข 2 โดยปกติพนักงานคุมประพฤติไม่ต้องสอบปากคำเพิ่มเติม ยกเว้นมีข้อเท็จจริงที่ต้องการสอบถามจากตัวผู้ขอฯ หรือต้องการสอบปากคำพยานบุคคลอื่นเพิ่มเติมให้บันทึกการสอบปากคำโดยใช้แบบ ค.ป.5 (ยกเว้นกรณีผู้ขอฯ ไม่มีหลักฐานใด ๆ เกี่ยวกับตนเอง พนักงานคุมประพฤติจะต้องบันทึกถ้อยคำของผู้ขอฯ ไว้ตามเอกสารหมายเลข 2 ดังได้กล่าวแล้ว)

(3.2) การพิจารณาคำร้อง หลังจากที่ได้รับจากผู้ขอฯ จัดทำคำร้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้พนักงานคุมประพฤติพิจารณาตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเอกสารที่พนักงานคุมประพฤติจะต้องตรวจสอบและนำมาเป็นหลักฐานการเบิกจ่าย ปรากฏตามเอกสารแนบหมายเลข 3 แล้ว ให้พิจารณาทำความเข้าใจและส่งให้เจ้าหน้าที่ธุรการที่มีหน้าที่เบิกจ่ายดำเนินการต่อไป

(4) ขั้นตอนของเจ้าหน้าที่ธุรการ เมื่อเจ้าหน้าที่ธุรการที่มีหน้าที่เบิกจ่ายได้รับเรื่องแล้ว ให้ตรวจสอบเงินงบประมาณที่มีอยู่และตรวจสอบเอกสารพร้อมทั้งเสนอเรื่องไปยังผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติพิจารณาอนุมัติเบิกจ่าย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่จัดเอกสารเบิกจ่ายพร้อมทั้งใบสำคัญรับเงิน ฯลฯ ให้เป็นไปตามระเบียบและมีหลักฐานเอกสารแนบตามข้อ 3.2 ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค 0409.7/39454 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2546 และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติพิจารณาอนุมัติเบิกจ่ายเงินแล้วให้แจ้งผู้ขอฯ ทราบ พร้อมรับเงินสงเคราะห์ โดยให้ผู้จ่ายเงินและผู้รับเงินลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานและจัดเก็บเอกสารไว้เพื่อการตรวจสอบต่อไป

(5) การประเมินผลการให้การสงเคราะห์ เพื่อเป็นการประเมินประสิทธิภาพของการให้การสงเคราะห์เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนางานในความรับผิดชอบต่อไป หลังให้การสงเคราะห์ในแต่ละครั้ง จึงขอให้สำนักงานจัดให้ผู้ขอฯ จัดทำแบบประเมินผลการสงเคราะห์ไว้ด้วยตามรายละเอียดในเอกสารแนบหมายเลข 4

(6) การให้ความช่วยเหลือเพื่อการส่งต่อ ในปัจจุบันถึงแม้ว่าการคุมประพฤติจะได้รับอนุมัติงบประมาณทางด้านการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ผู้กระทำผิดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นงบประมาณที่ไม่มากนักประกอบกับมีข้อจำกัดบางประการในการอนุมัติเบิกจ่าย ประกอบกับหลักการขอความช่วยเหลือตามสภาพความต้องการและสภาพปัญหาของผู้กระทำผิด นั้น มีมากมายหลากหลายด้าน จึงอาจทำให้การให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ไม่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้ หากการคุมประเวศยังปฏิบัติหน้าที่อย่างเอกเทศและไม่ได้ประสานงานกับองค์กรภายนอก รวมถึงภาคประชาชนอื่น ๆ

ดังนั้น ในเบื้องต้นเมื่อพนักงานคุมประพฤติได้รับผลการจำแนกและประเมินผลผู้กระทำผิดแล้วจะต้องพิจารณาวิเคราะห์ถึงแนวทางในการให้ความช่วยเหลือในขณะเดียวกันก็ต้องประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีภารกิจหน้าที่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและสภาพปัญหาของผู้กระทำผิดนั้นๆ เพื่อจะได้ส่งผู้ขอรับการสงเคราะห์ไปสู่หน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือความพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ต่อไป

(7) การจัดทำทำเนียบเครือข่ายหน่วยงาน องค์กรภาครัฐเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการให้ความช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดมีประสิทธิภาพสูงสุด การแสวงหาเครือข่ายภายนอกองค์กรคุมประพฤตินี้จึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการเชื่อมประสานและการส่งผู้ขอรับการสงเคราะห์ต่อไปยังหน่วยงานนั้นๆ ได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที อันถือได้ว่าเป็นการบริการที่ดีของหน่วยงานของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

(8) การติดตามผล ภายหลังจากที่ผู้ขอรับการสงเคราะห์ได้รับการบริการช่วยเหลือแล้ว พนักงานคุมประพฤติควรทำการติดตามเยี่ยมเยียน และประเมินผลเป็นรายๆ เช่น ในระหว่างที่ได้รับการช่วยเหลือ มีปัญหาอุปสรรคหรือประสบผลสำเร็จเพียงใด ซึ่งการดำเนินการในด้านการดูแลติดตามให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์สามารถดำเนินการเองหรือโดยการมอบหมายให้อาสาสมัครคุมประพฤติช่วยดำเนินการ โดยการส่งเสริมบทบาทของศูนย์ประสานงานอาสาสมัครอำเภอให้เป็นศูนย์ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ ทั้งนี้แบบติดตามประเมินผลการสงเคราะห์เมื่อคดีดังกล่าวพ้นระยะเวลาการสงเคราะห์ (1 ปีหลังพ้นคุมประพฤติหรือหลังปล่อยๆ)

ปัจจุบันกรมคุมประพฤตินโยบายจัดตั้งบ้านกึ่งวิถี (Halfway Houses) สำหรับผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้ได้รับการพักการลงโทษ รวมถึงผู้พ้นจากการคุมความประพฤติและการพักการลงโทษ

ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมคุมประพฤติด้วยความสมัครใจ<sup>101</sup> โดยการใช้บ้านกึ่งวิถีนี้จะสร้างประโยชน์ 3 ประการ ประการแรกประโยชน์ต่อตัวพ้นโทษเอง เนื่องจากจะช่วยให้ผู้พ้นโทษที่มีความจำเป็นและยังตกงาน ได้มีที่พักอาศัยชั่วคราว พร้อมอาหารในช่วงกลับคืนสู่ชุมชน ประการที่สองคือประโยชน์ต่อชุมชนเพราะบ้านกึ่งวิถีจะช่วยลดพฤติกรรมอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำในชุมชนจากการดูแลโดยเจ้าหน้าที่ในบ้าน ประการสุดท้ายคือประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม เพราะบ้านกึ่งวิถีจะช่วยลดความแออัดของเรือนจำด้วยกรณีใช้บ้านแทนการจำคุกสำหรับผู้ได้รับการพักโทษ<sup>102</sup>

<sup>101</sup> ข่าวคุมประพฤติ คันวันที่ 28 สิงหาคม 2560 จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER030/GENERAL/DATA0000/00000367.PDF>

<sup>102</sup> Beinda Rodgers McCarthy and Bernard J. McCarthy, **Community-Based Corrections**, 3<sup>rd</sup> ed (USA.: Wadsworth, 1997), pp. 36-238.

ในทางปฏิบัตินั้น การสงเคราะห์หลังปล่อยจะต้องพยายามผนวกรวมการปฏิบัติงานของหน่วยงานยุติธรรม เข้ากับหน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ โดยหน่วยงานยุติธรรมจะต้องได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐเพื่อทำงานในชุมชนซึ่งถือได้ว่าเป็น “ชุมชน” เป็นผู้รับบริการเช่นกัน<sup>103</sup>

## 2.4 แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม หลักการทางสังคมสงเคราะห์ การบริหารงานสวัสดิการสังคมและการคุ้มครองทางสังคม

### 2.4.1 แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม

ในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องเข้าใจแนวคิดของงานสวัสดิการสังคมเป็นเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทด้านสวัสดิการสังคมในประเทศไทย พัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีด้านการจัดสวัสดิการสังคม ก่อเกิดมาจากนักคิดในสังคมยุโรป เมื่อประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้พัฒนาวิธีการผลิตเข้าสู่ระบบทุนนิยม ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้องเผชิญกับการล่มสลายของสังคมชนบท เกิดความสัมพันธ์ในการผลิตที่นำมาสู่การทำลายระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของชุมชนดั้งเดิม และการเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบอุตสาหกรรมของเกษตรกรบางส่วน ที่ทำให้เกิดความเสี่ยง (New Risks) แนวคิดสวัสดิการสังคมในช่วงแรก จึงมุ่งเน้นให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการสร้างระบบสวัสดิการเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชน โดยต้นกำเนิดการจัดสวัสดิการโดยรัฐ เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ บนพื้นฐานของความพยายามของภาครัฐในการเข้ามาแก้ปัญหาความยากจนอย่างเป็นระบบ โดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับคนจน (Poor Law Act) ใน ค.ศ. 1601 เพื่อกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ต้องทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าไม่ได้ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายก็จะถูกจับดำเนินคดีและจำคุก

มีข้อสังเกตว่า ในช่วงศตวรรษที่ 18 จากกฎหมายเกี่ยวกับคนจนของอังกฤษ แนวคิดสวัสดิการสังคมขณะนั้นเป็นแบบเก็บตก (Residue Model) ทำให้รัฐมองประชาชนชั้นล่างหรือผู้อยู่ในภาวะยากลำบากเป็นกลุ่มคนมีปัญหา เบี่ยงเบน เป็นกากเดนสังคม วิธีแก้ไขปัญหาก็คือ จ้องจำกัด ขัง ควบคุม เป็นต้นกำเนิดของสถานกักขัง คนเร่ร่อน ขอดาน โรงเรียนดัดสันดานเยาวชน ซึ่งไทยเราก็ได้รับอิทธิพลแนวคิดดังกล่าว ดังปรากฏใน พรบ. คนขอดาน 2487<sup>104</sup> ที่เกี่ยวข้องกับคนเร่ร่อนด้วย

<sup>103</sup> Daniel P. Mears and Joshua, C. Cochran, *Prisoner Reentry in the Era of Mass Incarceration*, Kindle ed. (U.S.A.: Sage, 2015), pp. 204-205.

<sup>104</sup> วันทนีย์ วาสีกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมดูลย์, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 7-8.

ส่วนในกรณีของประเทศเยอรมัน พบว่ามีการดำเนินการเชิงนโยบายในรูปของการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยนโยบายสวัสดิการสังคมแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน (Social Laws of the Federal Republic) เพื่อให้สวัสดิการผ่านโครงการที่เรียกว่า “ความมั่นคงทางสังคม (Social Security Scheme)” มีการประกันสังคมเต็มรูปแบบ ครอบคลุมถึงการประกันสุขภาพ อุบัติเหตุ ชราภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร การเสียชีวิต ทูพพลภาพ และการว่างงาน

แนวคิด ทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญ<sup>105</sup> มีดังต่อไปนี้

#### 2.4.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของทิตมัสส์ (Titmuss)

ทิตมัสส์ (Titmuss) ได้เสนอแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) สวัสดิการที่รัฐบาลเข้าไปให้ความช่วยเหลือบรรเทาปัญหาเป็นครั้งคราว หรือชั่วคราวแก่บุคคลที่ประสบกับปัญหาความเดือดร้อนหรือประสบภัยพิบัติเกินกว่าที่บุคคลอื่นหรือครอบครัวสามารถจะช่วยเหลือได้ สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เรียกในภาษาไทยว่า สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว สวัสดิการสังคมแบบเก็บตก สวัสดิการสังคมแบบชะลอปัญหาหรือบรรเทาปัญหา หรือ สวัสดิการสังคมส่วนที่เหลือ แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่อสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้ว่าอย่างไร รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานจากแหล่งที่สำคัญสองแหล่ง คือ ครอบครัว (Family) และตลาด (Private Market)

2) สวัสดิการสังคมที่เป็นเสมือนกลไกชนิดหนึ่งในระบบเศรษฐกิจและถูกนำไปใช้เป็นเครื่องตอบแทนแก่บุคคลที่เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ เกณฑ์การจัดสรรสวัสดิการให้กับบุคคลว่าใครควรได้รับอะไร มากน้อยเท่าใดนั้นจะพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลิตภาพ และผลผลิตของงาน บุคคลใดมีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตภาพและผลผลิตที่น่าพึงพอใจแก่องค์กรหรือสถานภาพและบทบาทต่อการผลิตอย่างสูงก็จะได้รับสวัสดิการสังคมที่ดีกว่า มากกว่า บุคคลที่มีความสามารถในการทำงานต่ำหรือสถานภาพและบทบาทต่อการผลิตที่ต่ำกว่า สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เรียกว่าสวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (Industrial Achievement Performance) ซึ่งผู้ที่ทำงานเท่านั้น จะได้รับ สวัสดิการสังคม

3) สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน รูปแบบนี้ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันหนึ่งที่จะก่อให้เกิดบูรณภาพ ในสังคมเป็นสวัสดิการสังคมที่ทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น กล่าวคือ เมื่อสังคมใช้ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรี (Free Market) ให้ความสำคัญกับทุน

<sup>105</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 12-21.

และการแข่งขัน ผู้ที่มีความสามารถสูงเท่านั้นที่จะชนะและได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการสูงสุด ส่วนผู้ที่พ่ายแพ้หรือด้อยโอกาสก็มีโอกาสน้อยที่จะเข้าถึงสินค้าและบริการที่ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของตนได้ บุคคลเหล่านี้จะกลายเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาความเดือดร้อนที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปบรรเทาความเดือดร้อนโดยจัดตั้งสถาบันสวัสดิการสังคมขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือ เช่น สถานสงเคราะห์บ้านราชวิถี เป็นต้น

ทิมัสส์ (Tismuss)<sup>106</sup> เห็นว่าสวัสดิการสังคมแบบนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญสองส่วน คือ ทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมเศรษฐกิจและหลักการเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม

#### 2.4.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของวิลเลียมส์ (Williams)

วิลเลียมส์ (Williams) ได้เสนอแนวคิดสวัสดิการสังคมไว้ 7 รูปแบบ ดังนี้

1) สวัสดิการสังคมต่อต้านมวลชนนิยม (Anti-Collectivism) ซึ่งพัฒนาขึ้นในสังคมที่ใช้ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมโดยเน้นการกระจายทรัพยากรและสินค้าและบริการผ่านระบบตลาดเสรีและลดบทบาทของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการสังคม

2) สวัสดิการสังคมมวลชนนิยมแบบปฏิเสศแนวทางสังคมนิยม (Non-Socialist Collectivism) กล่าวคือ สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ไม่เห็นด้วยที่รัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนด้วยตนเองทั้งหมดเหมือนเช่นประเทศสังคมนิยม เพราะจะทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้น

3) สวัสดิการสังคม สังคมนิยมแบบเฟเบียน (Fabian Socialism) ซึ่งเป็นรูปแบบในการจัดสวัสดิการสังคมที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค การขจัดปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนในสังคมทั่วไป การรวมตัวกันของบุคคลแบบสหภาพแรงงานและความเป็นประชาธิปไตย และการรวมตัวกันของบุคคลแบบสหกรณ์ ฯลฯ

4) สวัสดิการสังคมรูปแบบก้าวหน้า (Radical Social Administration) เน้นการกระจายความมั่งคั่งออกไปให้กว้างขวางที่สุด เห็นว่านโยบายสังคมควรจะต้องมีความสำคัญสูงกว่านโยบายเศรษฐกิจ โดยนโยบายทางสังคมควรถูกกำหนดให้เป็นกลยุทธ์ของการสร้างสรรค์และป้องกันสังคมมากกว่าการชดเชย การทดแทน หรืออุดหนุนของนโยบายเศรษฐกิจหรืออีกนัยหนึ่งเป็นนโยบายสังคมเชิงรุก และนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนนโยบายทางด้านสังคม

<sup>106</sup> Richard M. Tismuss. *Social Policy: An Introduction*. (London: George Allen and Unwin Ltd. 1974).

5) สวัสดิการสังคมแบบเศรษฐกิจการเมือง (Political Economy of Welfare) มองสวัสดิการสังคมภายใต้ระบบทุนนิยมมาจากความขัดแย้งทางชนชั้น เห็นว่าสังคมที่เลือกใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและตลาดเสรีนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับสวัสดิการของชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ฉะนั้นสวัสดิการสังคมจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับ การต่อสู้และพลังอำนาจในการต่อรองของทั้งสองฝ่าย ถ้าช่วงใดผู้ใช้แรงงานมีพลังอำนาจในการต่อสู้และต่อรองสูงสวัสดิการสังคมที่พวกเขาจะได้รับก็จะมีมากไปด้วยและตรงกันข้ามหากช่วงไหน เวลาใดฝ่ายนายทุนมีพลังอำนาจในการต่อสู้และต่อรองสูงช่วงเวลานั้นสวัสดิการสังคมจะมีน้อย

6) สวัสดิการสังคมสตรีนิยม (Feminist Critique) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้เห็นว่าสตรีควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันกับบุรุษในเรื่องของการได้รับสวัสดิการสังคม ดังนั้นสตรีจึงควรได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสังคมที่เอื้อประโยชน์ต่อสตรีในสังคมให้เท่าเทียมกับบุรุษมากขึ้น ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองเพศสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้มุ่งเน้นความเป็นธรรมทางสังคมเป็นเป้าหมายหลัก

7) สวัสดิการสังคมต่อต้านการเหยียดผิว (Anti-Racist Critique) สวัสดิการสังคมแบบนี้เห็นว่าคนผิวสีและผิวดำควรได้รับการปฏิบัติในเรื่องสวัสดิการสังคมที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกับคนผิวขาวในสังคม การละเว้นที่จะเลือกปฏิบัติเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ฉะนั้นสวัสดิการที่คนดำและคนผิวสีได้รับจะต้องเป็นไปในมาตรฐานเดียวกันกับคนผิวขาวโดยรัฐจำเป็นต้องเข้ามาจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกันและตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรม ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน

#### 2.4.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของยอร์จและไวลด์ดิง (George and Wilding)

ยอร์จและไวลด์ดิง (George and Wilding) ได้จำแนกแนวคิดสวัสดิการสังคมออกเป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

1) สวัสดิการสังคมขวาใหม่ (The New Right) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ไม่เห็นด้วยกับการให้บริการสวัสดิการสังคมของรัฐบาลที่ทุ่มเทงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่เพราะการที่รัฐจัดสวัสดิการให้แก่คนในสังคมยิ่งมากเท่าใดก็จะทำให้มีผลกระทบในทางเสียหายแก่การลงทุนและเศรษฐกิจของประเทศมากเท่านั้น เพราะจะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศอ่อนแอและจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมตามมา

2) สวัสดิการสายกลาง (The Middle Way) สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทำให้รัฐสวัสดิการสามารถดำเนินการไปด้วยกันได้กับลัทธิทุนนิยม สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้เชื่อมั่นในระบบตลาดเสรีว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต สังคมจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่ในขณะเดียวกันก็เห็นว่าระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี

ที่มุ่งเน้นในเรื่องการแข่งขันก่อให้เกิดการได้และเสียประโยชน์ระหว่างบุคคลในสังคมทั้งนี้เพราะแต่ละบุคคลมีความสามารถในการแข่งขันไม่เท่าเทียมกัน บุคคลผู้ที่ย่อนแอกจะเป็นผู้ที่เสียเปรียบในสังคม ดังนั้นจึงต้องมีการจัดการ ดูแล ควบคุม และให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยรัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการจัดให้มีสวัสดิการสังคมแก่บุคคลกลุ่มนี้

3) สวัสดิการสังคม แบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Democratic Socialism) สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้เห็นว่าลัทธิทุนนิยมและระบบตลาดเสรีทำให้ผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมไม่สามารถเข้าถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมได้เลย สังคมมักจะทอดทิ้งไม่ให้การดูแลแก่บุคคลเหล่านี้และในที่สุดคนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ก่อปัญหาสังคมให้เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ไม่เห็นด้วยที่รัฐจะเป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมทั้งหมดให้แก่ประชาชนแต่เพียงผู้เดียวเพราะไม่เชื่อว่ารัฐจะสามารถจัดสวัสดิการสังคมให้ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของทุกคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นสวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้จึงเชื่อในวิธีการแบบประชาธิปไตย จะเป็นวิธีการที่จะช่วยให้กำหนดนโยบายสังคมได้อย่างเหมาะสม

4) สวัสดิการสังคมแบบมาร์กซิสม์ (Marxism) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ไม่เห็นด้วยกับรัฐสวัสดิการเพราะเป็นรูปแบบของสังคมทุนนิยมรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมทุนนิยมที่จะช่วยให้ระบบทุนนิยมยังคงดำรงสถานะอยู่ได้ แต่สวัสดิการสังคมแบบมาร์กซิสม์เชื่อว่าสังคมคอมมิวนิสต์ในอนาคตจะสามารถที่จะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนทุกคนได้อย่างสมบูรณ์โดยไม่ต้องมีรัฐสวัสดิการ

5) สวัสดิการสังคมสตรีนิยม (Feminism) สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้เห็นว่ารัฐสวัสดิการมีหน้าที่ส่งเสริมให้รูปแบบครอบครัวและความสัมพันธ์ระหว่างเพศดำรงอยู่ นโยบายสังคมยังมีผลทำให้ชายมีอภิสิทธิ์เหนือหญิงหลายประการ ฉะนั้นความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงสวัสดิการสังคมของทั้งสองฝ่ายจึงเกิดขึ้นโดยฝ่ายชายจะมีโอกาสสูงกว่าฝ่ายหญิงทำให้ความเป็นไปธรรมในสังคมเกิดขึ้น สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้จึงเสนอว่านโยบายสังคมควรจะเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเพศ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือควรเป็นนโยบายสังคมตระหนักในความแตกต่างระหว่างเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและการสร้างบทบาททางเพศใหม่

6) สวัสดิการสังคมกรีนนิสม์ (Greenism) หรือแนวคิดด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมสวัสดิการสังคมรูปแบบนี้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยการกำจัดระบบเศรษฐกิจสังคมที่ทำให้เกิดการเอาเปรียบและการใช้อำนาจต่อกันนั้นให้หมดไปโดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและตลาดเสรี ฉะนั้นนโยบายสังคมจึงต้องมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลกในสถานการณ์ปัจจุบัน

โดยสรุปจากแนวคิดเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของ ทิตมัสม์, วิลเลียมส์, ยอร์จและไวล์ดิง จะเห็นว่า สวัสดิการสังคมจะมีรูปแบบเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับความเชื่อและความคิดทางเศรษฐกิจ

สังคม การเมือง สำหรับปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบสวัสดิการสังคมมากที่สุดได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ รongลงมาได้แก่ปัจจัยทางด้านการเมือง สำหรับปัจจัยทางสังคมก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบสวัสดิการสังคมค่อนข้างสูง

สำหรับการจัดสวัสดิการสังคมโดยรวมในสังคมไทยมีเป้าหมาย 3 ระดับได้แก่

การแก้ไขความเดือดร้อนหรือบำบัดรักษาโดยใช้รูปแบบการสงเคราะห์ การป้องกันปัญหาซึ่งเน้นเรื่องการพัฒนาความรู้และการฝึกอาชีพ การพัฒนาศักยภาพความคิดและจิตใจ โดยการพัฒนาให้มีอารยธรรมซึ่งมุ่งให้คนมีสวัสดิการชุมชนขั้นต่ำคือ การจัดสวัสดิการสังคมที่ครอบคลุมถึงการสงเคราะห์สังคม การประกันสังคมและบริการสังคมโดยภาครัฐ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การพัฒนาเอกชนและภาคชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการบริการสวัสดิการสังคมโดยการกำหนดยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคม การจัดทำนโยบายสวัสดิการสังคม รวมทั้งการมองสวัสดิการสังคมเชิงนโยบายทางสังคมอย่างเป็นองค์รวมโดยใช้คนเป็นศูนย์กลางจึงสามารถป้องกันปัญหาและพัฒนาได้<sup>107</sup> การจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมซึ่งเป็นปัจจัยในการสร้างโอกาสโดยการให้โอกาสกับคนจนคนด้อยโอกาสรวมถึงผู้พันโทษซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการลดปัญหาทางสังคมเป็นสิทธิพื้นฐานทางสังคมสร้างโอกาสให้กับเหล่านั้น ชดเชยความล้มเหลวของระบบตลาดเสรีและสร้างความสันติสุขให้เกิดแก่ผู้ยากไร้

## 2.4.2 หลักการทางสังคมสงเคราะห์

### 2.4.2.1 ความหมายการสังคมสงเคราะห์

การสังคมสงเคราะห์ หมายถึง การจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกัน และแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นรายบุคคล เป็นกลุ่ม หรือทั้งชุมชน โดยใช้หลักทฤษฎีการสังคมสงเคราะห์เป็นแนวปฏิบัติ มีการมุ่งเน้นในแง่ของการพัฒนา การส่งเสริมสวัสดิภาพของมนุษย์ และการรักษาความเป็นอิสระในตนเองให้มากที่สุด โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ในการป้องกัน แก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาบุคคล กลุ่ม ชุมชน ทั้งที่ประสบและไม่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้

### 2.4.2.2 วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์

วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์สรุปได้เป็น 4 ประการดังนี้

---

<sup>107</sup> อภิถัญญา เวชยชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, การพัฒนาระบบสวัสดิการ สำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 47.

1) การแก้ปัญหา (Problem Solving) และการบรรเทาปัญหา (Relief) นักสังคมสงเคราะห์จะต้องมีการเรียนรู้เกี่ยวกับสังคมและมีความรู้ความสามารถที่จะนำทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะทรัพยากรทางธรรมชาติ (National Resources) และทรัพยากรทางสังคม (Social Resources) เช่น วัสดุ อุปกรณ์ ความรู้ ความคิดและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตัวบุคคล กลุ่มชน และชุมชน เข้ามาช่วยแก้ไขและบรรเทาปัญหาให้บรรเทาเบาบางลง หรือให้หมดสิ้นไป

2) การป้องกัน (Prevention) นักสังคมสงเคราะห์จะต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อป้องกันปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะบังเกิดขึ้นไม่ว่าด้านเศรษฐกิจสังคม อารมณ์ จิตใจ และสุขภาพร่างกาย โดยการกระทำร่วมกับผู้ขอรับการสงเคราะห์ (Work with Clients)

3) การบำบัดรักษา หรือการบริการ (Treatment or Services) รวมทั้งการฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือสิ่งบกพร่องต่าง ๆ (Rehabilitation or Restoration) ของผู้มีปัญหาให้ดีขึ้น

4) งานส่งเสริมหรือพัฒนา (Promotion or Development) จัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการสังคมสงเคราะห์ เพราะการพัฒนาคนเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมายมหาศาล กล่าวคือเมื่อบุคคลได้รับการพัฒนาแล้วก็ย่อมจะไปพัฒนาคนอื่น ๆ ต่อไปอีกโดยไม่รู้จักจบสิ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เกิดขึ้นเสมอซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนักสังคมสงเคราะห์ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมต่อเหตุการณ์ด้วย<sup>108</sup>

#### 2.4.2.3 หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไป

ปรัชญาพื้นฐานของการสังคมสงเคราะห์นั้น เป็นความคิดในลักษณะของการกุศล หรือการอุทิศตนเพื่อช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน โดยมองมนุษย์ว่าสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ เน้นการให้ความสำคัญกับศักยภาพ สิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยมีประโยชน์ที่เปรียบเสมือนหัวใจของงานสังคมสงเคราะห์สองประโยค คือ

“Work With, Not Work For” หมายถึง การสังคมสงเคราะห์นั้นเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ประสบปัญหา เป็นการช่วยเหลือในฐานะเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียม

“Help Them to Help Themselves” หมายถึง การช่วยเพื่อให้เขาช่วยเหลือตนเองได้ เป็นการให้ความสำคัญในความคิดที่ว่า มนุษย์นั้นสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ นักสังคมสงเคราะห์จะเลือกวิธีการช่วยเหลือที่ไม่ได้ทำให้ผู้ใช้บริการสูญเสียความเป็นมนุษย์ไป โดยยึดมั่นในหลักปรัชญาพื้นฐานที่เชื่อมั่นในความเป็นมนุษย์

<sup>108</sup> วิไลวัจส์ กฤษณะภักดี, สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 9-10.

#### 2.4.2.4 กระบวนการของงานสังคมสงเคราะห์

##### 1) การแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact Finding)

ขั้นตอนนี้เป็นการหาข้อมูล หาข้อเท็จจริง ค้นหาปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ผ่านทักษะการสร้างสัมพันธภาพ ทักษะการประเมินและวิเคราะห์ปัญหา ทักษะการสัมภาษณ์ ทักษะการเยี่ยมบ้าน ทักษะการรวบรวมข้อมูล (การสร้างฐานข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย)

##### 2) การวินิจฉัยปัญหา (Diagnosis)

เมื่อได้ข้อเท็จจริงของข้อมูลแล้ว นักสังคมสงเคราะห์จะต้องนำข้อมูลของกลุ่มเป้าหมายมาวิเคราะห์ โดยการระบุปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การแจกแจงรายละเอียดของปัญหาและสาเหตุของกลุ่มเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายอย่างรอบคอบ รอบด้าน หรือการมองปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายแบบองค์รวม (Holistic Approach)

##### 3) การวางแผนให้ความช่วยเหลือ (Planning)

ขั้นตอนการวางแผนการดำเนินงานถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเลือกใช้รูปแบบการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนนี้ นักสังคมสงเคราะห์ต้องใช้ความรู้และหลักการบริหารงาน บริหารคนให้เหมาะสม โดยผ่านการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์หรือองค์กรกับกลุ่มเป้าหมาย การวางแผนงานจะช่วยให้ นักสังคมสงเคราะห์กับกลุ่มเป้าหมายกำหนดทิศทางการทำงาน ระยะเวลา เป้าหมายของงานในลักษณะของการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับกลุ่มเป้าหมาย

##### 4) การแก้ปัญหา (Treatment)

การแก้ปัญหาเป็นการดำเนินงานตามที่ได้กำหนดไว้ตามแผน อาจเป็นแผนงานระยะสั้น แผนงานระยะยาว ซึ่งในขั้นตอนนี้ นักสังคมสงเคราะห์จะต้องใช้รูปแบบการปฏิบัติงานหลายรูปแบบเข้ามาร่วมกับการใช้กลยุทธ์การทำงานต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนงานที่กำหนดไว้ นักสังคมสงเคราะห์จะต้องรู้จักการระดม และจัดหาทรัพยากรทางสังคม รวมทั้งใช้ทรัพยากรทางสังคมอย่างเหมาะสม นักสังคมสงเคราะห์จึงต้องรู้จักแหล่งทรัพยากรทางสังคมอย่างกว้างขวาง

##### 5) การติดตามผล และประเมินผล (Follow up and Evaluation)

การติดตามผล และประเมินผล เป็นขั้นตอนที่จำเป็นและสำคัญมาก เพราะขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนที่จะทำให้ นักสังคมสงเคราะห์ได้สัมผัสประสบการณ์ การวิพากษ์กระบวนการปฏิบัติงานทางวิชาชีพ ที่จะนำไปสู่การพัฒนางาน องค์กร บริการใหม่ ๆ ให้กับกลุ่มเป้าหมาย แต่โดยทั่วไปมักพบว่า ขั้นตอนนี้เป็นขั้นที่นักสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไปไม่สามารถทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานที่มีปริมาณงานมากเกินไป จึงส่งผลให้กระบวนการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ ของงานสังคมสงเคราะห์ทำได้ไม่มากนัก

#### 2.4.2.5 วิธีการสังคมสงเคราะห์ มีวิธีการอันอาจแบ่งออกได้ 5 วิธีดังนี้

##### 1) การสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social Case Work)

การสังคมสงเคราะห์เฉพาะรายเป็นวิธีการปฏิบัติงานในระดับวิชาชีพ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางด้านจิตใจ สังคม พฤติกรรมต่าง ๆ โดยความหมายของคำว่า “สังคมสงเคราะห์เฉพาะราย” ผันแปรไปตามพื้นฐานความเชื่อทางทฤษฎีที่ใช้ปฏิบัติงาน เป็นวิธีการบริหารการบริการสังคมอย่างหนึ่ง ที่มีกระบวนการให้ความช่วยเหลือโดยอาศัยความรู้ความเข้าใจทางจิตวิทยาและทักษะที่ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อทำงานกับปัจเจกบุคคลและสวัสดิภาพของสังคม โดยให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีปัญหาเดือดร้อน และขอรับบริการเป็นรายเป็นรายบุคคลหรือรายกรณี

##### 2) การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน (Social Group Work)

การสังคมสงเคราะห์กลุ่มชนเป็นวิธีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ซึ่งตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานที่ว่ามนุษย์เป็นสัตว์สังคม มนุษย์ทุกคนต้องการที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม การให้ความช่วยเหลือโดยใช้กระบวนการกลุ่มจึงเป็นการทำให้บุคคลได้รับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาศักยภาพด้วยกิจกรรมและอิทธิพลของกลุ่ม ซึ่งมีการทำงานกับกลุ่มชน โดยรวมบุคคลที่มีปัญหาและความต้องการที่คล้ายกันมาเข้ากลุ่ม และใช้อิทธิพลกลไกของกลุ่มเข้าช่วยเหลือสมาชิกกลุ่มนั้น ๆ

##### 3) การจัดระเบียบชุมชน และการพัฒนาชุมชน (Community Organization and Community Development )

การจัดระเบียบชุมชน หรือการสังคมสงเคราะห์ชุมชน เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่นักสังคมสงเคราะห์ให้ความสนใจ และถือเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติงานกับผู้ใช้บริการในระดับชุมชน สืบเนื่องจากนักสังคมสงเคราะห์ต้องรับผิดชอบกับมนุษย์ นับตั้งแต่บุคคลเป็นราย ๆ ครอบครัวยุค กลุ่ม กล่าวได้ว่า กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับชุมชนอย่างแยกไม่ออก ปัญหาหลายด้าน หลายประการ เป็นสิ่งที่ต้องมีการดำเนินการจัดการในระดับชุมชนจึงจะสัมฤทธิ์ผล อาจกำหนดนิยามดังนี้

(1) “การจัดระเบียบชุมชน” คือ กระบวนการระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามทำให้ชุมชนเกิดความตระหนักในปัญหาสังคมที่ปรากฏอยู่และชุมชนได้ใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันแก้ไขปัญหา ที่มีผลกระทบต่อทั้งชุมชนและเพื่อความสุขของคนในชุมชนโดยส่วนรวม

(2) “การพัฒนาชุมชน” คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งชุมชน เป็นความตระหนักในปัญหาของคนทั้งชุมชน และกิจกรรมนี้นำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันบนพื้นฐานความตระหนักดังกล่าว

##### 4) การวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ (Social Work Research)

ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่าการสังคมสงเคราะห์นั้น มีองค์ประกอบทั้งความเป็นศาสตร์และเป็นศิลปะ นักสังคมสงเคราะห์ระดับปฏิบัติงานต้องทำงานในส่วนที่เป็น

องค์ประกอบด้านศิลปะเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในการทำงานกับมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นเอกลักษณ์แตกต่างกันไปแต่ละบุคคล กลุ่ม และชุมชน อย่างไรก็ตามในด้านการพัฒนาวิชาชีพ การวิจัยได้เข้ามา มีบทบาทอย่างสำคัญ ที่ช่วยให้การปฏิบัติงานมีหลักเกณฑ์และมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น โดยทั่วไป นักสังคมสงเคราะห์มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการวิจัยทางสังคมสงเคราะห์ใน 3 ฐานะ คือ

(1) ในฐานะเป็นผู้ใช้งานวิจัย จำเป็นต้องรู้วิธีในการค้นหาผลการศึกษารวิจัย หรือผลงานที่ได้รับการตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับการนำไปปฏิบัติ นักสังคมสงเคราะห์ ต้องรู้จักวิธีใช้บทคัดย่อ และบรรณนิทัศน์ต่าง ๆ ตลอดจนนิตยสาร หรือวารสารทางวิชาการสังคมสงเคราะห์และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง

(2) ในฐานะผู้เผยแพร่งานวิจัย นักสังคมสงเคราะห์สามารถมีบทบาทในด้านนี้ได้หลายวิธี เช่น ให้ข้อมูลการวิจัยในที่ประชุมปรึกษารายกรณี หรือที่ประชุมคณะผู้ร่วมงาน การเสนอผลงานเชิงปฏิบัติการ และการจัดพิมพ์เอกสารผลงานของนักวิชาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจัดพิมพ์เอกสารผลงานของนักวิชาชีพ

(3) ในฐานะผู้ร่วมสร้างงานวิจัย หรือสร้างความรู้พื้นฐานการปฏิบัติงาน นักสังคมสงเคราะห์ระดับปฏิบัติงาน อาจมีข้อจำกัดด้านเวลา และทรัพยากรในการดำเนินงานวิจัยด้วยลำพังตนเอง ดังนั้น นักสังคมสงเคราะห์ (ระดับปฏิบัติงาน) ควรพิจารณาตนเองในฐานะส่วนหนึ่งของทีมงานวิจัยที่เชื่อมโยงกับผู้อื่นหรือนักวิจัยของหน่วยงาน นักสังคมสงเคราะห์ระดับปฏิบัติงานจะช่วยทีมวิจัยได้ดีในขั้นตอนการระบุปัญหา ความต้องการในการวิจัย การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การให้ภาพและบรรยากาศของรูปธรรมการทำงานจริง การวิเคราะห์และพรรณนาข้อมูลเชิงคุณภาพ ตลอดจน การทำให้ผลงานวิจัยมีลักษณะที่เหมาะสมกับการนำไปประยุกต์ได้จริง

#### 5) การบริหารงานสังคมสงเคราะห์

การบริหารในการสังคมสงเคราะห์นั้น ใช้ในความหมายของการทำงานร่วมกัน ในแนวทางที่เป็นการสร้างสรรค์แบบประชาธิปไตย และเป็นการเน้นให้เห็นภาพของการจัดกิจกรรมที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร ซึ่งเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของการถ่ายเททรัพยากรชุมชน ไปสู่โปรแกรมการให้บริการต่างๆ ภายใต้เป้าหมายและนโยบายที่มุ่งให้ประชาชนในชุมชน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาในทุกขั้นตอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับหลักการบริหารงานสังคมสงเคราะห์โดยทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการ การบริหารและอาสาสมัครที่มีความหลากหลาย นอกจากนี้ ยังมีหลักการที่สำคัญของการจัดให้มีบริการที่มีประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชนและสังคม

#### 2.4.2.6 หลักการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย

##### 1) หลักในการยอมรับ (Acceptance)

หลักการการยอมรับเป็นสอดคล้องกับแนวคิดมนุษยนิยม การทำความเข้าใจในตัวตนของแต่ละบุคคลตามความเป็นจริง การเข้าใจจุดแข็ง จุดอ่อนของผู้ใช้บริการ การยอมรับในความคิดเห็น ความรู้สึก ทศนคติ พฤติกรรมของผู้ใช้บริการที่แสดงออกมา ทำให้นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการด้วยความเคารพนับถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

##### 2) หลักในการติดต่อสื่อสาร (Communication)

หลักในการติดต่อสื่อสารและการฟัง หมายรวมถึงความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ที่จะติดต่อสื่อสารกับผู้ใช้บริการ ความเข้าใจ และการตีความ คำพูดและท่าทางในการติดต่อกับผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยให้ผู้ใช้บริการได้เข้าใจในการติดต่อสื่อสารของตนเองที่มีต่อผู้อื่นด้วย และนักสังคมสงเคราะห์จะสามารถรับฟังความต้องการของผู้ใช้บริการ ล่วงรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ใช้บริการแสดงออกพร้อมทั้งเข้าใจสถานการณ์ที่เป็นจริงได้อย่างรวดเร็วและสามารถช่วยเหลือผู้ใช้บริการให้สามารถปรับปรุงหน้าที่ทางสังคมได้อีกด้วย

##### 3) หลักของปัจเจกชน (Individualization)

บุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพของครอบครัว การอบรมเลี้ยงดูของครอบครัวที่แตกต่างกัน ประสบการณ์ชีวิต โอกาสที่แตกต่างกัน สถานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้บุคคลแต่ละคนมีพฤติกรรมการปรับตัวต่อสถานการณ์ปัญหาสังคมที่แตกต่างกันไป การให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายทางสังคมสงเคราะห์จึงต้องแตกต่างกันตามความหลากหลายของวัฒนธรรม สังคม โดยต้องส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพความสามารถของกลุ่มเป้าหมายให้ไปสู่หลักการตัดสินใจด้วยตนเองเพื่อไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีของชีวิตกลุ่มเป้าหมาย

##### 4) หลักในการมีส่วนร่วม (Participation)

กระบวนการทำงานจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในการประเมินวิเคราะห์ วางแผนการดำเนินงาน การดำเนินงาน และการประเมินผล การทำงานสังคมสงเคราะห์จึงเริ่มต้นเมื่อผู้ใช้บริการพร้อมทำงานด้วยกัน หลักการข้อนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานสังคมสงเคราะห์อีกด้วย

##### 5) หลักการไม่เปิดเผยความลับ (Confidentiality)

หลักการรักษาความลับของผู้ใช้บริการ ถือเป็นจรรยาบรรณสำคัญข้อหนึ่ง คือการเก็บรักษาข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้บริการ โดยไม่นำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยผู้อื่น ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ใช้บริการและครอบครัว ต้องคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการด้วย

#### 6) หลักในการตระหนักรู้ตนเอง (Self Awareness)

นักสังคมสงเคราะห์ต้องสร้างความตระหนักรู้ในคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงพลังและศักยภาพของตัวผู้ให้บริการ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของตนเอง เชื่อว่าตนเองสามารถแก้ปัญหาให้ผ่านพ้นไปได้ โดยมีความเคารพ นับถือตนเอง และเข้าใจตนเองรวมถึงเข้าใจถึงปัญหาที่เผชิญอยู่ นักสังคมสงเคราะห์จึงมีหน้าที่ของการสนับสนุน ส่งเสริมความสามารถของผู้ให้บริการที่มีอยู่มาใช้ในการแก้ปัญหาของเขา เป็นต้น

#### 7) หลักการไม่ตัดสินความใด ๆ (Non Judgment)

นักสังคมสงเคราะห์ควรปฏิบัติต่อผู้ให้บริการด้วยความเคารพนับถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่แสดงออกโดยใช้ท่าทีที่กิริยา วาจาที่ไม่เหมาะสมกับผู้ให้บริการ ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ดูถูกหรือตัดสินผู้บริการว่าเป็นผู้ที่เกียจคร้าน ขี้เกียจ หรือไม่ยอมช่วยเหลือตนเอง ฯลฯ เป็นต้น นักสังคมสงเคราะห์ต้องมอง เข้าใจปัญหาของผู้ให้บริการอย่างเป็นจริง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่สิทธิประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก

#### 2.4.2.7 วัตถุประสงค์ของการสังคมสงเคราะห์กลุ่มชน

1) เพื่อแก้ไข บำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพ (Correction, Remedy and Rehabilitation) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขระดับความคิด พฤติกรรมของกลุ่มเพื่อให้มีพฤติกรรมที่สังคมยอมรับ การบำบัดกลุ่ม การฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกาย การศึกษา อาชีพและสังคมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและสามารถทำหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้ต่อไป

#### 2) เพื่อการป้องกัน (Prevention)

การป้องกันไม่ให้เกิดสภาพแวดล้อมของกลุ่มเสื่อมถอยลงจากเดิม หรือช่วยสร้างทางเลือกใหม่ในชีวิตให้แก่สมาชิกกลุ่ม เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น การปลูกฝังค่านิยมความเสมอภาคระหว่างชายหญิงในกลุ่มเด็กชายหญิง เพื่อป้องกันปัญหาการเอาเปรียบ การให้การศึกษากลุ่มผู้สูงอายุก่อนออกจากงาน เพื่อให้ใช้ชีวิตในวัยสูงอายุอย่างมีความสุข

3) เพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสมาชิกกลุ่ม (Problem-Solving and Development)

การใช้กลุ่มเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของสมาชิกและพัฒนาสมาชิกให้มีทักษะ มีความเจริญงอกงามในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเสริมทักษะด้านสังคม เช่น การใช้ชีวิต การศึกษานอกระบบ การหางานทำ การป้องกันโรคเอดส์ ฯลฯ

#### 4) เพื่อการมีส่วนร่วมในกลุ่ม ชุมชน และสังคม (Social Participation)

สมาชิกกลุ่มควรจะเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบชีวิตกลุ่มการทำกิจกรรมของกลุ่มในทุกๆระดับ ตั้งแต่การคิด การตัดสินใจ วางแผนดำเนินงาน และประเมินผลงานของกลุ่มร่วมกัน รวมทั้งร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะที่ตนเองต่างก็เป็นสมาชิกของสังคม เป็นต้น

#### 2.4.2.8 ลักษณะของการให้การสงเคราะห์ มีอยู่หลายหลายรูปแบบ ดังนี้

##### 1) ในรูปของเงิน

การสงเคราะห์ด้วยปัจจัยที่เป็นเงิน ในการใช้เพื่อค่าพาหนะ, ค่าอาหาร, ค่ารักษาพยาบาล ทุนประกอบอาชีพ ในเบื้องต้น

##### 2) ในรูปของวัสดุสิ่งของ

การสงเคราะห์ด้วยปัจจัยที่เป็นสิ่งของ เช่น เสื้อผ้า, ที่พักอาศัยชั่วคราว เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาในเบื้องต้นก่อน

##### 3) ในรูปของการให้บริการ

การสงเคราะห์ด้วยการให้คำปรึกษา, การบำบัด, การรักษาพยาบาล, การติดต่อญาติ การสงเคราะห์บุตร, การส่งต่อ และหน่วยงานหรือทรัพยากรในชุมชนเพื่อการส่งต่อ (Referrals)

#### 2.4.3 การบริหารงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Administration)

การบริหารงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Administration) เป็นการบูรณาการความรู้ในการบริหารองค์การเข้ากับหลักการในงานสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ในการวางแผนโครงการกิจกรรมหรือบริการสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยมองว่าองค์กรเหล่านั้นทำหน้าที่ทางสังคม (Social Function) ในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในพื้นที่ การบริหารสวัสดิการสังคมจึงใช้หลักการและวิธีการร่วมกับการบริการทรัพยากรในองค์กร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวิธีดำเนินงาน

เมื่อพิจารณาในแง่หลักการสวัสดิการสังคมแล้ว สามารถจำแนกได้ 3 ประการหลักได้แก่ 1) เป็นการสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย เป็นต้น 2) เป็นสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับและเป็นความรับผิดชอบต่อรัฐในการกำหนดมาตรการให้บริการ 3) เป็นการสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมให้กับประชาชนด้านสวัสดิการโดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>109</sup>

<sup>109</sup> ทศนีย์ ลักษณะภิกขชัช, การบริหารสังคมกับโครงสร้างสังคมไทย (กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี จำกัด, 2548), หน้า 139-141.

สิ่งสำคัญของการบริหารงานสวัสดิการสังคม คือ การพิจารณาถึงพื้นที่การทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพิจารณาสิ่งที่องค์กรกระทำ ในด้านประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ทั้งต้องคำนึงถึงหลักวิชาชีพ ความสามารถของบุคลากรในอันที่จะเสริมสร้างวิถีแห่งมนุษยธรรม<sup>110</sup>

#### 2.4.4 การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

“การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)” หมายถึง การดำเนินการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง กลุ่มเสี่ยงหรือกลุ่มไร้ที่พึ่งทางสังคม ซึ่งมีได้รับการยอมรับจากสังคม<sup>111</sup> หรือหมายถึง การดำเนินงานเพื่อให้ความคุ้มครองหรือให้หลักประกันทางสังคมในด้านต่าง ๆ อาทิ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบประกันสังคม และบริการสังคม โดย ให้ความสำคัญแก่ กลุ่มประชากรที่ยากจน และด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับสิทธิทางสังคมในฐานะที่เป็นมนุษย์ อันเป็นความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน<sup>112</sup> เป็นการจัดระบบหรือมาตรการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นบริการสังคม การประกันสังคม การช่วยเหลือทางสังคม การคุ้มครองอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Nets) สำหรับผู้ด้อยโอกาส และคนยากจน และการจัดการกับความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Management) ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และภัยพิบัติต่าง ๆ

ระบบการคุ้มครองทางสังคมทั้งหลายเหล่านี้หากสามารถพัฒนาให้มีคุณภาพ มีการบริหารจัดการที่ดีและมีประสิทธิภาพ จะช่วยสร้างหลักประกันและคุ้มครองคนทุกคนในสังคม ทำให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพัฒนาศักยภาพของตนและสังคมได้อย่างเต็มที่ทั้งในด้านสุขภาพ พลานามัย ความรู้ ชีวิตการทำงาน รายได้และการกระจายรายได้ ชีวิตครอบครัว สภาพแวดล้อมและ

---

<sup>110</sup> Rino Patti, In Search of Purpose for Social Welfare Administration Administration in Social Work, 9, 3 (1985), p. 1.

<sup>111</sup> Andy Norton, Tim Conway and Mick Foster, **Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development** (UK: Overseas Development Institute, 2001), pp. 21-22.

<sup>112</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, **ความหมายและขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**, ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2560 จาก [https://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=2213](https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=2213)

การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ 7 ด้านของกรอบแนวคิดความอยู่ดีมีสุขของทั้งปัจเจกบุคคลและสังคมไทยโดยถ้วนหน้า<sup>113</sup>

## 2.5 กฎ กติกา และพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้พันโทษ

### 2.5.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>114</sup>

สาระสำคัญของปฏิญญา มีดังนี้

มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งการดรภาพ (ข้อ 1)

ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใด ๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา การคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ {ข้อ 2 (1)}

คนทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิตเสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน (ข้อ 3)

บุคคลใด ๆ จะถูกทรมาน หรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้ (ข้อ 5)

ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่า เป็นบุคคลตามกฎหมายทุกแห่งทุกหน (ข้อ 6) โดยทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว (ข้อ 7) และที่สำคัญ คือทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม ตามข้อ 23 (1)

<sup>113</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การคุ้มครองทางสังคม: ภูมิคุ้มกันคนไทยในยุคเศรษฐกิจใหม่, ใน รายงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.nesdb.go.th/images/content/book33-45.pdf>, หน้า 1.

<sup>114</sup> United Nations (UN). **Universal Declaration of Human Rights**, Retrieved April 30, 2017 from <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>

## 2.5.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สาระสำคัญ ได้แก่ หน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อผู้ถูกกีดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน โดยสรุป มีดังนี้

- 1) กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right of Self-Determination)
- 2) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าจะบุรุษหรือสตรีจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ
- 3) กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกกีดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ
- 4) กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียน

### 2.5.3 มาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติสำหรับมาตรการไม่ควบคุมตัว<sup>115</sup>

สาระสำคัญ ได้แก่ ผู้กระทำผิดควรได้รับความช่วยเหลือตามความจำเป็น ทางด้านจิตวิทยา สังคม และวัตถุ และมีโอกาสที่จะได้สร้างสัมพันธ์ภาพที่เข้มแข็งกับชุมชนและได้รับความช่วยเหลือให้สามารถปรับตัวอยู่ในสังคมได้อีกครั้ง<sup>116</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนควรได้รับการสนับสนุนในฐานะที่เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สุดในการปรับปรุงสายสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดภายใต้มาตรการไม่ควบคุมตัวกับครอบครัวและชุมชน อันเป็นส่วนสำคัญของการบริหารงานยุติธรรม<sup>117</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นโอกาสประการหนึ่งในการให้สมาชิกของชุมชนมีส่วนช่วยป้องกันอาชญากรรมในสังคมของตนเอง<sup>118</sup>

### 2.5.4 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ<sup>119</sup>

สาระสำคัญ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำนี้มีทั้งหมด 95 ข้อ โดยได้ให้ข้อสังเกตเบื้องต้น (Preliminary Observations) ว่า ข้อกำหนดที่จะกล่าวต่อไปนี้มีได้มีความมุ่งหมายที่จะกำหนดรายละเอียดของรูปแบบเรือนจำ แต่เป็นเพียงความพยายามในการค้นหาฐานความคิดร่วมทั่วไป องค์กรประกอบอัน

---

<sup>115</sup> United Nations and the Rules of Law. **United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures**, Retrieved April 30, 2017 from <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-standard-minimum-rules-for-non-custodial-measures-the-tokyo-rules>

<sup>116</sup> Rules 10.4 of the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures

<sup>117</sup> Rules 17.1 of the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures

<sup>118</sup> Rules 17.2 of the United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures

<sup>119</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), **Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**, Retrieved April 30, 2017 from <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

สำคัญ ระบบที่เหมาะสมหลักการและแนวปฏิบัติที่สามารถยอมรับกันได้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและการบริหารจัดการเรือนจำ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับผู้พันโทษ<sup>120</sup> ดังนี้

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังนั้น ควรเน้นให้เห็นว่า เขาไม่ถูกกีดกันไว้นอกสังคม แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเรื่อยไป ฉะนั้นองค์การทางสังคมต่าง ๆ ควรพร้อมที่จะสนับสนุน ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำในการฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังได้กลับเข้าสู่สังคมตามปกติ ทั้งนี้ ควรจะได้มีการติดต่อกับนักสังคมสงเคราะห์แห่งสถาบันทุกแห่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยดำรงรักษาหรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ต้องขังกับครอบครัวของเขา และกับองค์การสังคมต่าง ๆ ซึ่งอาจ อำนวยประโยชน์ให้ได้ ควรจะได้ดำเนินการเป็นขั้น ๆ อย่างเต็มขนาด โดยสอดคล้องต้องกับกฎหมาย และคำพิพากษา<sup>121</sup>

ภาระของสังคมมิได้ยุติลงไปทันทีที่ผู้ต้องขังพ้นโทษ ฉะนั้นควรมีองค์การ รัฐบาลหรือเอกชนที่สามารถหาทางช่วยเหลือภายหลังปลดปล่อยอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางที่จะลดความรังเกียจผู้ต้องขังและในทางฟื้นฟูให้เขากลับเข้าสังคมได้โดยปกติ<sup>122</sup>

การปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือมาตรการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ย่อมมีวัตถุประสงค์เท่าที่ระยะกำหนดโทษอำนวย เพื่อปลูกฝังบุคคลดังกล่าวให้มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและประกอบอาชีพเลี้ยงตัวเองได้หลังปล่อยตัวและเตรียมเขาให้พร้อมที่จะกระทำได้ดีดังว่าการปฏิบัติจึงควรดำเนินไปในแนวทางส่งเสริมให้เขาเกิดความรู้สึกเคารพตนเอง และเพิ่มพูนความสำนึกในความรับผิดชอบให้มากขึ้น<sup>123</sup>

นอกจากนี้ เพื่อบรรลุจุดประสงค์ตามข้อกำหนด ควรจะใช้วิธีการที่เหมาะสมทุกอย่างซึ่งรวมทั้งการเอาใจใส่ทางศาสนาเท่าที่จะทำได้ในประเทศนั้น ๆ การศึกษา วิชาสามัญ การฝึกและแนะนำวิชาชีพ การสอบประวัติทางสังคม ให้คำปรึกษาในเรื่องอาชีพ ทุนบำรุงร่างกายให้แข็งแรงและอบรมนิสัยให้ยึดมั่นในศีลธรรมจรรยาสิ่งดังกล่าวนี้จะต้องปฏิบัติให้ตรงตามความต้องการของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยรวบรวมประวัติในทางสังคมและทางประกอบอาชีพการงาน ความสามารถและเท่าที่

<sup>120</sup> สหประชาชาติได้ให้การรับรองในการประชุมเรื่องการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ณ นครเจนีวา และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ. 2500 (1957) และ 2520 (1977)

<sup>121</sup> Rules 61 of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

<sup>122</sup> Rules 64 of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

<sup>123</sup> Rules 65 of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

ทางกายและจิต อารมณ์ประจำตัว กำหนดโทษ ตลอดจนความคาดหวังจะดำเนินชีวิตภายหลังปลดปล่อย มาประกอบการพิจารณาวินิจฉัย<sup>124</sup>

### 2.5.5 ข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ. 2016 (ข้อกำหนดแมนเดลา พ.ศ. 2558 – Mandela Rules)<sup>125</sup>

สาระสำคัญ คือ เป็นข้อกำหนดที่เพิ่มเติมจาก ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ ค.ศ. 1955 ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานกว่า 61 ปี โดยมีข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขัง กล่าวถึงประเด็นสำคัญโดยสรุปว่า เป้าประสงค์ของการลงโทษจำคุกหรือการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกัน อันเป็นการจำกัดอิสระและเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยเบื้องต้นแล้วก็เพื่อที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม และลดการกระทำผิดซ้ำ ความประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อระยะเวลาในการคุมขังได้ถูกนำมาใช้เพื่อประกันเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าบุคคลเช่นว่านั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อได้รับการปล่อยตัว โดยสามารถดำรงชีวิตที่ไม่ละเมิดกฎหมายและและพึ่งตนเองได้<sup>126</sup>

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังควรอยู่บนพื้นฐานการมุ่งให้บุคคลกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้ ไม่ใช่เป็นการแยกบุคคลออกจากชุมชน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรจัดจำแนกหน่วยงานชุมชนโดยหากเป็นไปได้ เพื่อให้มีตัวแทนคอยช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เรือนจำในการสนับสนุนการฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อคืนสู่สังคม<sup>127</sup>

เรือนจำทุกแห่งควรมีความเชื่อมโยงกับนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงความสัมพันธ์ที่พึงประสงค์ระหว่างตัวผู้ต้องขังกับครอบครัวของเขาและกับตัวแทนที่มีคุณค่าในชุมชนของพวกเขา โดยควรมีขั้นตอนที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางแพ่ง สิทธิตาม

<sup>124</sup> Rules 66(1) of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 1955

<sup>125</sup> United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC), **United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016**, Retrieved April 30, 2017 from [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf)

<sup>126</sup> Rules 4 of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

<sup>127</sup> Rules 88 (1) of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

หลักประกันทางสังคม และสิทธิประโยชน์ด้านสังคมอื่น ๆ ของผู้ต้องขัง โดยให้มีความสอดคล้องมากที่สุดกับกฎหมายและการลงโทษ<sup>128</sup> เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต้องมีการใช้วิธีการอันเหมาะสมทุกประการ รวมทั้งการดูแลด้านศาสนาสำหรับในประเทศที่เป็นไปได้ บริการด้านการศึกษา แนวทางการฝึกอาชีพและการอบรม การทำงานด้านสังคม การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจ้างงาน การพัฒนาทางร่างกายและการสร้างความเข้มแข็งด้านจิตใจ โดยสอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละคน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นมาด้านสังคมและอาชญากรรมของพวกเขา ศักยภาพด้านกายและจิตใจ และความสามารถพิเศษ อารมณ์ความรู้สึก ระยะเวลาการใช้โทษและสภาพอนาคตหลังการปล่อยตัว<sup>129</sup>

นับแต่เริ่มต้นการรับโทษ ต้องคำนึงถึงอนาคตของผู้ต้องขังภายหลังได้รับการปล่อยตัว และจะต้องส่งเสริมสนับสนุนรวมทั้งช่วยเหลือผู้ต้องขังให้สามารถรักษาหรือสร้างความสัมพันธ์เช่นนั้นกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเรือนจำที่อาจจะมีส่วนส่งเสริมการฟื้นฟูตัวผู้ต้องขัง และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อครอบครัวของเขา<sup>130</sup>

บริการและหน่วยงานต่าง ของรัฐหรืออื่น ๆ ซึ่งช่วยเหลือผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวในการปรับตัวเข้ากับสังคมอีกครั้ง หากเป็นไปได้และจำเป็น พึงประกันให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวได้รับเอกสารและบัตรประจำตัวที่ถูกต้องเหมาะสม ให้ได้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและมีงานทำ มีเสื้อผ้าสวมใส่อย่างเหมาะสมและเพียงพอกับสภาพอากาศและฤดูกาล และมีหนทางเพียงพอในการเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางของตน และสามารถดูแลรักษาตนเองได้ในเบื้องต้นหลังจากได้รับการปล่อยตัว<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Rules 88 (2) of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

<sup>129</sup> Rules 92 (1) of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

<sup>130</sup> Rules 107 of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

<sup>131</sup> Rules 108 (1) of the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016

## 2.5.6 ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ -Bangkok Rules)<sup>132</sup>

ข้อกำหนดนี้ได้รับการผลักดันจากพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ที่ทรงเล็งเห็นปัญหาผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทย และทรงเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหามานานทางโครงการกำลังใจ และโครงการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้หญิงในเรือนจำ (โครงการ ELFI) ซึ่งนำไปสู่การรับรองข้อกำหนดดังกล่าวตามประเทศไทยเสนอ โดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 65 เมื่อปี พ.ศ. 2553 เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ต้องขังหญิง และนี่เองเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทย ได้เน้นย้ำความสำคัญในการนำข้อกำหนดกรุงเทพไปปรับใช้ในงานราชทัณฑ์ตลอดมา<sup>133</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคำนึงถึงชีวิตหลังปล่อยของกลุ่มผู้ต้องขังหญิง ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อกำหนด ดังนี้

ผู้มีอำนาจในเรือนจำต้องสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังหญิงในฐานะที่เป็นสิ่งจำเป็นซึ่งมีความสำคัญเพื่อให้มีสภาพจิตใจที่ดีและการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขังหญิง<sup>134</sup>

ผู้มีอำนาจในเรือนจำต้องเสนอทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับผู้ต้องขังหญิงเช่น การเดินทางกลับภูมิลำเนา (Home Leave) เรือนจำที่มีความเข้มงวดน้อย (Open Prison) สถานที่พักฟื้นทางจิต (Half-Way House) และโครงการปฏิบัติการที่ใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน (Community Based Programmes) อย่างเต็มความสามารถเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาการเปลี่ยนผ่านจากการอยู่เรือนจำสู่อิสรภาพและเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ภายในครอบครัวให้คืนกลับมาในโอกาสแรกที่กระทำ  
ได้<sup>135</sup>

<sup>132</sup> United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC), **UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010–Bangkok Rules**, Retrieved April 30, 2017 from [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf)

<sup>133</sup> สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน), **TIJ เผยความคืบหน้าการเผยแพร่ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” ในไทยแก่สายตาชาวโลก**, ค้นวันที่ 5 เมษายน 2558 จาก <http://www.tijthailand.org/main/th/content/172.html>

<sup>134</sup> Rules 43 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

<sup>135</sup> Rules 45 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องร่วมมือกับหน่วยงานคุ้มครองประพฤติกและ/หรือการบริการสวัสดิการสังคม กลุ่มชุมชนท้องถิ่น และองค์กรภาคเอกชนออกแบบและบังคับใช้โครงการเตรียมการก่อนและหลังการปล่อยตัวเพื่อกลับเข้าสู่สังคมของผู้ต้องขังหญิงที่ครอบคลุม ซึ่งได้คำนึงถึงความต้องการเฉพาะของผู้ต้องขังหญิง<sup>136</sup>

การสนับสนุนเพิ่มเติมภายหลังการปล่อยตัวแก่ผู้ต้องขังหญิงซึ่งอาจต้องการความช่วยเหลือทางด้านจิตใจ ทางกายภาพ ทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าการกลับเข้าสู่สังคมของผู้หญิงเหล่านั้นประสบความสำเร็จโดยร่วมมือกับบริการต่าง ๆ ในชุมชน<sup>137</sup>

ความพยายามที่จะดำเนินการและส่งเสริมการวิจัยที่ครอบคลุมซึ่งเน้นผลที่ตามมาในเรื่องความผิดที่ผู้หญิงได้กระทำขึ้น เหตุผลที่ทำให้ผู้หญิงเผชิญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ผลกระทบต่อมาของการทำให้เป็นอาชญากรและการจำคุกที่มีต่อผู้หญิง ลักษณะของผู้กระทำความผิดหญิง รวมทั้งโครงการที่สร้างขึ้นเพื่อลดการกระทำความผิดซ้ำซ้อนของผู้หญิงในฐานะที่เป็นฐานของการวางแผนการพัฒนาโครงการและการสร้างนโยบายที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิดหญิง<sup>138</sup>

ความพยายามในการทบทวน ประเมินผล และเผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นระยะถึงแนวโน้มปัญหาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติการณ์การกระทำความผิดของผู้หญิง และประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการในการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิดหญิงและบุตรของพวกเธอ เพื่อลดการตีตราและผลกระทบทางลบที่มีต่อผู้หญิงจากการที่หญิงนั้นเผชิญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Rules 46 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

<sup>137</sup> Rules 47 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

<sup>138</sup> Rules 67 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

<sup>139</sup> Rules 69 of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

สื่อและสาธารณชนต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลที่นำไปสู่การที่ผู้หญิงตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และวิธีที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว เพื่อช่วยให้เกิดการกลับคืนสู่สังคมของผู้หญิงโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก<sup>140</sup>

## 2.6 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้รวบรวมวรรณกรรมและงานวิจัยแยกเป็นงานด้านการคุ้มครองสิทธิและงานด้านสงเคราะห์ผู้พ้นโทษดังต่อไปนี้

### 2.6.1 วรรณกรรมและงานวิจัยด้านการคุ้มครองสิทธิ มีดังนี้

2.6.1.1 กิตติบดี ไยพุล<sup>141</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้พ้นโทษในการเข้าทำงาน พบว่า ปัญหาที่ผู้พ้นโทษในสังคมไทยต้องเผชิญภายหลังที่พวกเขาพ้นโทษจำคุกออกมาได้ ถูกปรากฏภาพให้เห็น เช่น ปัญหาเรื่องการขาดที่อยู่อาศัย ปัญหาการถูกสังคมตีตราและปัญหาการขาดคนคบหาสมาคม เป็นต้น นอกจากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วผู้พ้นโทษยังคงถูกจำกัดสิทธิในด้านต่าง ๆ อีกหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการเข้าทำงาน สิทธิในการประกอบวิชาชีพ หรือ สิทธิทางการศึกษา สำหรับประเด็นเรื่องการจำกัดสิทธิในการเข้าทำงานของผู้พ้นโทษนั้นจะพบว่าผู้ พ้นโทษมักจะประสบกับความยากลำบากในการเข้าทำงานเนื่องจากการกีดกันไม่ให้ ผู้พ้นโทษเข้าทำงานทั้งการเข้าทำงานในหน่วยงานราชการและหน่วยงานเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าทำงานในหน่วยงานราชการเพราะมีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดถึงคุณสมบัติโดยห้ามผู้พ้นโทษหรือผู้ที่มีประวัติอาชญากรรมเข้าทำ งานอย่างชัดเจนและขณะเดียวกันกับการเข้าทำงานในหน่วยงานเอกชนก็ไม่ปรากฏว่า มีกฎหมายใดที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองผู้พ้นโทษหรือผู้ที่มีประวัติอาชญากรรมไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติสำหรับการจ้างงานหรือการเข้าทำงานถึงแม้ว่า ภายใต้หลักการแห่งสิทธิมนุษยชน (ข้อบทที่ 2 และ 7 ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน) และตามบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มุ่งประสงค์ให้บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่า

<sup>140</sup> Rules 70(1) of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010-(Bangkok Rules)

<sup>141</sup> กิตติบดี ไยพุล, ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้พ้นโทษในการเข้าทำงาน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544).

ข้อเท็จจริงที่ผู้พ้นโทษต้องเผชิญในการเข้าทำงานนั้นขัดต่อ หลักการดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเสนอแนะว่า ควรจะต้องมีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎระเบียบใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษในการเข้าทำงาน และที่สำคัญควรจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะขึ้นเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรมในสังคมไทยโดยให้มีเนื้อหาคุ้มครองถึงผู้พ้นโทษหรือผู้ที่มี ประวัติอาชญากรรมด้วย ทั้งนี้เพื่อช่วยให้พวกเขาเหล่านั้นให้สามารถกลับคืนเป็นพลเมืองของ สังคมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.6.1.2 ศรัณยา กลิ่นสุคนธ์<sup>142</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาค: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในความเสมอภาคของผู้พ้นโทษในการศึกษาและทำงาน พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) ได้ให้ความสำคัญมากกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมทั้งยังบัญญัติหลักความคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาสให้เกิดความเป็นธรรมไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การคุ้มครองสิทธิของผู้ด้อยโอกาสได้ดำเนินการต่อบุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น เช่น เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ แต่กับผู้ด้อยโอกาสบางกลุ่มยังคงถูกรัฐและสังคมละเลยอยู่ นั่นคือ “กลุ่มผู้พ้นโทษ” รัฐและสังคมมักมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อบุคคลผู้พ้นโทษ โดยตีตราให้บุคคลดังกล่าวเป็นคนชั่ว คนเลว ไม่สมควรได้รับโอกาสที่ดีจากสังคม ถึงแม้บุคคลดังกล่าวจะได้รับโทษทัณฑ์ทางกฎหมายจนถึงที่สุดแล้วก็ตาม ดังนั้น แม้กรมราชทัณฑ์จะมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องโทษเมื่อพ้นโทษออกมาอย่างมีประสิทธิภาพโดยการฝึกวิชาชีพ หรือให้โอกาสศึกษาในระดับต่าง ๆ แล้วก็ตามการเตรียมการดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด

สำหรับภาครัฐในส่วนของกรมราชทัณฑ์ได้ดำเนินการดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ในภาครัฐส่วนอื่น ๆ ก็ยังมีการบัญญัติกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ โดยกำหนดคุณสมบัติในการคัดเลือกบุคคลเข้าประกอบอาชีพหรือเข้ารับการศึกษาว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลผู้มีประวัติอาชญากรรม เช่น การกำหนดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การกำหนดคุณสมบัติในการเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 หรือข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2540 อันมีลักษณะขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่าในส่วนของภาครัฐนอกจากมีกฎหมายอันขัดต่อหลักความเสมอภาคแล้ว ยังขัดแย้งกันเองในทางปฏิบัติอีกด้วย

<sup>142</sup> ศรัณยา กลิ่นสุคนธ์, ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาค: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในความเสมอภาคของผู้พ้นโทษในการศึกษาและทำงาน. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554).

ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุง ตัวยกกฎหมายอันขัดต่อหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และควรบัญญัติกฎหมายที่ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคม รวมถึงผู้พันโทชด้วยเพราะเมื่อเริ่มปรับในส่วนของภาครัฐได้แล้ว ย่อมส่งผลให้ทัศนคติของภาคเอกชนเปลี่ยนแปลงและจะเป็นการเริ่มเปิดโอกาสอันแท้จริงให้แก่ผู้พันโทชให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายอย่างสมบูรณ์ต่อไป

2.6.1.3 กิตติพงษ์ กิตยารักษ์<sup>143</sup> ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน” ว่า ปัญหาความไม่เสมอภาคทางโอกาส และการถูกเลือกปฏิบัติจากสังคมของคนจนนั้น ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ในสังคมที่มีการให้ความสำคัญ กับทรัพย์สินเงินทอง และความมั่งคั่งว่า เป็นสาระสำคัญของสถานภาพของสมาชิกสังคม มากกว่าความถูกต้องดีงามแห่งจิตใจ ซึ่งสังคมไทยเป็นสังคมหนึ่ง ที่มีผู้วิจารณ์ว่ายึดถือค่านิยมที่เรียกว่า “นับถือเงินทอง ยกย่องอำนาจ” ตลอดมา ตั้งแต่ครั้งอดีตกาล เนื่องจากสังคมไทย ผูกพันอยู่กับระบบศักดินา ที่ยอมรับเรื่องของอำนาจมาเป็นเวลานาน และยิ่งในปัจจุบัน มีแนวโน้มนิยมความหรูหราฟุ่มเฟือยทางวัตถุ คือเปลี่ยนแปลง ไปสู่การเป็นสังคมวัตถุนิยมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ เมื่อมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ในเชิงเทียบเคียงความเจริญทางวัตถุแบบตะวันตก ทำให้ธรรมเนียมค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับอำนาจเส้นสายเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อการจัดจำแนกฐานะ “คนจน” ในสังคมมากยิ่งขึ้นไปอีก และจากระบบเศรษฐกิจและสังคม ที่สร้างความได้เปรียบกับคนรวย และคนที่มีสถานภาพในสังคม ดังที่เป็นอยู่ก็ยิ่งทำให้ช่องว่างระหว่างชนชั้นของ “คนจน” กับ “คนรวย” ขยายวงออกไปมากยิ่งขึ้นทุกที ๆ

ถึงแม้ว่าเพราะการที่เป็น “คนจน” ซึ่งมีความยากจน เป็นองค์ประกอบสำคัญจะทำให้ถูกปฏิเสธ ถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับความไม่เสมอภาค ในการเข้าถึงบริการของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรีบแก้ไข สร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และขจัดการเลือกปฏิบัติให้เร็วที่สุดก็ตาม แต่การที่ “คนจน” อยู่ในสถานภาพ ที่ไม่สามารถจะได้รับความยุติธรรมจาก “กระบวนการยุติธรรมของรัฐ” เนื่องจากการที่ไม่สามารถเข้าถึง หรือพึ่งพากระบวนการยุติธรรม หรือถูกเลือกปฏิบัติจากกระบวนการยุติธรรมเองนั้น เป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญยิ่งกว่า และเป็นเรื่องที่ต้องเร่งรีบแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบ ไปถึงปรัชญาพื้นฐาน ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องเป็นการปกครองที่ยึดมั่น ในหลักนิติธรรม (The Rule of

<sup>143</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน (2548), ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2557 จาก <http://www.geocities.com/rightfreedom/academic/08.html>, หน้า 1-2.

Law) อันหมายถึงหลักการ ที่กฎหมายมีความเป็นธรรมและบังคับใช้ กับทุกคนอย่างเสมอภาค กล่าวคือเป็นการปกครอง ที่กฎหมายเป็นใหญ่เหนือกฎหมายและอำนาจอิทธิพลอื่นใด

สังคมที่ใช้หลักนิติธรรม “กระบวนการยุติธรรม” เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันว่า ทุกคนจะได้รับความเป็นธรรม ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค (Equal Justice under of Law) กระบวนการยุติธรรมที่ดี จะต้องสามารถ นำหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่โดยพื้นฐาน แล้วต้องมุ่งไปสู่การสร้างความเป็นธรรม ไปสู่การปฏิบัติให้ได้ ซึ่งหมายความว่า ไม่ว่าใคร ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมทางสังคม หรือได้รับความอธรรม เนื่องจากเหตุใดก็ตาม เมื่อข้อร้องเรียน ถูกส่งเข้าสู่การดำเนินการของกระบวนการยุติธรรม แล้ว สิทธิอันชอบธรรมของผู้นั้น จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ ถ้า “กระบวนการยุติธรรม” อันควรเป็นกระบวนการที่พึงที่หวังของเขา นอกจากจะไม่สามารถให้เขาเข้าถึงและพึงพาแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่เลือกปฏิบัติโดยเหตุที่สถานะความเป็นคนจน จึงเป็นเรื่องสำคัญ ที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ในบทความเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน” จึงได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนากระบวนการยุติธรรมเพื่อคนจน เพื่อแก้ปัญหาการที่คนจน ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม และไม่ได้รับความเสมอภาค ในกระบวนการยุติธรรมนั้น จะต้องเป็นการแก้ปัญหาทั้งระบบ ไม่ใช่เฉพาะที่จุดหนึ่งจุดใด ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่หนึ่ง การขยายโอกาสการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับคนจน การอำนวยความสะดวกที่คำนึงถึงมิติปัญหาของคนจน จะต้องเริ่มต้นจากความเข้าใจสภาพปัญหา ที่ทำให้คนจน ไม่สามารถเข้าถึง และพึงพากระบวนการยุติธรรม ในระบบที่เป็นทางการได้ และพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน เพื่อเป็นการขยายโอกาส ให้คนจนสามารถได้รับความยุติธรรมที่ดีขึ้น โดยแนวทางในการดำเนินการดังกล่าว แม้อาจจะแตกต่าง จากแนวทางการบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทยที่พัฒนาแล้วอยู่บ้าง ก็ถือเป็นแนวทางเฉพาะของประเทศไทย ที่มีความไม่เท่าเทียม ทางสถานภาพระหว่าง “คนจน” และ “คนรวย” อย่างชัดเจน

ยุทธศาสตร์ที่สอง การเสริมสร้างความเสมอภาคในกระบวนการ ด้วยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมมีลักษณะเป็นทางการ มีรูปแบบเฉพาะที่ต้องอาศัยความรู้และเทคนิคทางกฎหมาย มีขั้นตอนและวิธีการหลายอย่าง ที่ทำให้คนที่มิฐานะและมีความรู้ได้เปรียบคนจนอย่างมาก

การนำ “หลักความเสมอภาค” มาใช้ หากตีความตามถ้อยคำ โดยปฏิบัติต่อทุกคนที่เข้ามาในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกันโดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งความไม่ยุติธรรม (เช่น สิทธิในการต่อสู้คดีในศาลอย่างเต็มที่ แต่คนยากจนไม่มีเงินจ้างทนายความ ไม่มีเงินประกันตัว เป็นต้น) ด้วยเหตุนี้ การจะนำไปสู่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เสริมสร้างให้ผู้ที่ยากจนและเสียเปรียบได้มีโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ หรือมี

“แต่มีต่อ” แนวทางการสร้างความเสมอภาค ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมสำหรับคนจนนั้นมีประเด็นที่สมควรดำเนินการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่สาม การพัฒนากระบวนการทัศนเกี่ยวกับคนจนในทุกมิติของกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าปัญหาการที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรม และไม่ได้ได้รับความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นข้อเท็จจริงที่เห็นประจักษ์ในสังคมไทย แต่มุมมองหรือกระบวนการทัศนเกี่ยวกับคนจนนั้นยังเป็นมิติที่ขาดหายไปจากการรับรู้หรือความสนใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงและมีให้เห็นจนเจนนานนั้น ก็ถูกมองผ่านเลย เสมือนเป็นสิ่งที่ชอบธรรมที่ย่อมต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา กรณีเช่นนี้ จะเห็นแตกต่างจากสภาพปัญหาเรื่องอื่น ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องการกระบวนการทัศน และมุมมองพิเศษ ในการแก้ปัญหา อาทิเช่น เรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็ก การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อาชญากรรมข้ามชาติ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ฯลฯ ปัญหาที่กล่าวมาเหล่านี้จะได้รับความสนใจในเวทีสากลในระดับสหประชาชาติ และนำมาสู่หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติและมาตรฐานขั้นต่ำภายในประเทศต่าง ๆ ที่รัฐนำมาปรับปรุง และปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรม แต่ปัญหาความยากจน ที่จะนำไปสู่ความไม่เสมอภาคที่ส่งผลร้ายที่ชัดเจน กับผู้คนที่อยู่ทุกเมื่อเชื่อวันกลับถูกมองข้ามไป

ยุทธศาสตร์ที่สี่ การปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาความยากจน นอกจากการดำเนินการเพื่อให้คนจนได้มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรม และได้รับความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้นดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีความจำเป็น ที่จะต้องปรับปรุงกฎหมาย ที่นำไปสู่การแก้ปัญหาความยากจนซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาความอยุติธรรมที่กล่าวถึงกันด้วย ด้วยเหตุที่ความยากจนนั้น มิใช่ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของ “คนจน” แต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบทางสังคมและเศรษฐกิจที่นำมาสู่โอกาสที่ไม่เท่าเทียมกัน และช่องว่างทางฐานะที่ขยับห่างกันมากขึ้นระหว่างคนจนและคนรวย การแก้ปัญหาที่ตรงจุด คือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่นำไปสู่การขยายช่องว่างเหล่านั้น และพยายามนำเอากฎหมาย มาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของสังคม เพื่อนำไปสู่การลดช่องว่างทางสถานภาพและรายได้ อันจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมไทยอย่างแท้จริง ซึ่งวิธีคิดดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เห็นทิศทางของการตรากฎหมายสำหรับผู้พ้นโทษได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

## 2.6.2 วรรณกรรมและงานวิจัยด้านสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ มีดังนี้

2.6.2.1 เบญจวัฒน์ ศิวะบวร<sup>144</sup> ศึกษาเรื่อง การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย พบว่า การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ หรือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พ้นโทษ ที่ได้รับการปลดปล่อยจาก

<sup>144</sup> เบญจวัฒน์ ศิวะบวร, การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย, เรื่องเดิม, หน้า 1.

เรือนจำ หรือเคหะสถานให้สามารถปรับตัว จิตใจ และกลับคืนสู่ครอบครัว สังคม และชีวิตปกติ ตลอดจนมีอาชีพที่สุจริตเลี้ยงตนเองและครอบครัวต่อไปได้นั้น ถือว่าเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรม อันเกิดจากการกระทำความผิดที่มีประสิทธิภาพมากประการหนึ่งและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยวิธีการทางทัณฑวิทยาแนวใหม่ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน ทั้งนี้แม้เรือนจำทัณฑสถานในปัจจุบันจะได้พยายามเอาแนวทางในการปฏิบัติต่อ ผู้กระทำผิดอย่างมีมนุษยธรรม เพื่อฟื้นฟูแก้ไขบุคคลเหล่านั้นให้กลับตน เป็นคนดีภายหลังจากที่พ้นโทษไปแล้วก็ตาม แต่จากสภาพแวดล้อมที่แตกต่าง จากสังคมภายนอก การต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเป็นเวลานาน ๆ จนเกิดความเคยชินและทัศนคติของสังคมที่มีต่อผู้ต้องโทษ ทำให้ผู้พ้นโทษมักประสบ ปัญหาในการปรับสภาพชีวิตและการกลับคืนสู่ชีวิตปกติในสังคม และนับเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญมากซึ่งหากปราศจากการให้ความช่วยเหลือแล้ว อาจจะทำให้ผู้พ้นโทษเหล่านั้น หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย ครั้งนี้ กระทำการศึกษา โดยค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ งานวิจัยต่าง ๆ และทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ทั้งในภาครัฐบาล ซึ่งได้แก่ กรมราชทัณฑ์ กรมแรงงาน และกรมประชาสงเคราะห์และเจ้าหน้าที่ขององค์กรสงเคราะห์เอกชนในเขตกรุงเทพมหานครที่ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่องอีก 4 องค์กร

ผลของการศึกษา สรุปได้ว่า การดำเนินงาน สงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินงานแต่จะเป็นการประสานงานระหว่าง กรมราชทัณฑ์ กรมแรงงาน และกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร และขาดการติดตามผลการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานต่างก็มีภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ อยู่แล้ว ประกอบกับรัฐบาลเองก็ได้มีนโยบายที่แน่นอน ส่วนองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนนั้น แม้จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็น อย่างดี แต่ปรากฏว่าในระยะหลังได้ลดบทบาทลงไปมากและมิได้มีการ พัฒนาให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น แม้แต่สภาสังคมสงเคราะห์ฯ ซึ่งเคยมีบทบาท ที่สำคัญในการผลักดันและกระตุ้นให้สังคมตื่นตัวและสนใจในการสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พ้นโทษก็ยังมีบทบาทน้อยลงและปรากฏว่าในปัจจุบันมีองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชนเพียงไม่กี่องค์กรที่ยังคงดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

ดังนั้นจึงเห็นว่า การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรจะเริ่มที่รัฐบาลก่อน เนื่องจากมีภาระหน้าที่โดยตรงในการรับผิดชอบ เกี่ยวกับความสงบสุขของบ้านเมือง โดยให้เห็นถึงความสำคัญและความ จำเป็นในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษซึ่งเป็นผู้ที่มีความบกพร่องทางสังคมประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและปรับปรุงการดำเนินงานที่เป็น อยู่ โดยกำหนดนโยบายที่แน่นอนชัดเจน และจัดตั้ง

หน่วยงานขึ้นรับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดนโยบายแนวทางในการดำเนินงาน และในขณะเดียวกันก็กระตุ้นและประสานงานกับองค์กรเอกชน สังคมให้มีความตื่นตัว ยอมรับและร่วมมือกับภาครัฐบาลในการดำเนินงาน เพื่อแบ่งเบาภาระของ รัฐบาลในการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนเองด้วย

2.6.2.2 ชาญคณิต ก.สุริยะมณี และคณะ<sup>145</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาและความต้องการของนักโทษที่จะได้รับการปลดปล่อยในปี 2530 พบว่าก่อนปลดปล่อยนักโทษมีความต้องการ 2 ระดับ คือ ระดับปานกลางและระดับที่ต่ำ ระดับปานกลางคือต้องการตรวจร่างกายจากแพทย์ ต้องการให้เรือนจำเตรียมเรื่องเงินปันผลไว้จ่ายให้ในวันปลดปล่อย และระดับต่ำคือ ต้องการพบญาติใกล้ชิด ต้องการคำแนะนำปรึกษาทางด้านจิตใจและการแนะนำการปรับตัวเข้ากับสังคมก่อนปลดปล่อย สำหรับความต้องการภายหลังปลดปล่อย พบว่านักโทษเด็ดขาดมีความต้องการเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ระดับปานกลางและระดับต่ำ ความต้องการในระดับสูงคือ ต้องการมีงานทำเป็นหลักแหล่ง ต้องการตรวจร่างกายจากแพทย์ ต้องการใบบริสุทธ์ ต้องการการยอมรับและความเข้าใจอันดีจากญาติพี่น้อง จากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความต้องการระดับปานกลาง มีอยู่เพียงเรื่องเดียวคือเรื่องที่อยู่อาศัย ความต้องการระดับต่ำ คือเรื่องที่ดินทำกิน เรื่องการศึกษาต่อทั้งสายสามัญและสายอาชีพ เรื่องเงินทุนประกอบอาชีพ เรื่องที่พักชั่วคราว เช่น บ้านกึ่งวิถี เป็นต้น

2.6.2.3 ภูวดล ภูขำนิ<sup>146</sup> ศึกษาเรื่อง การดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีในประเทศไทย : ศึกษากรณีทัศนคติของ เจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงหลักการแนวคิด ประวัติความเป็นมาของบ้านกึ่งวิถี ศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีระหว่างไทยกับต่างประเทศ ศึกษาความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขังต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี ศึกษาปัญหาอุปสรรคและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาต่อไป ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นเชิงสำรวจ (Survey Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและภาคสนามจากกลุ่มประชากร เจ้าหน้าที่จำนวน 138 คน และกลุ่มผู้ต้องขังจำนวน 202 คน จากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษา ครั้งนี้

ผลการศึกษาจากเอกสารพบว่า แนวคิดของการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีเริ่มต้นจากการดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่ไม่มีที่พักอาศัย ขาดผู้อุปการะ ไม่มีหลักแหล่งที่อยู่อาศัย ไม่มีงานทำ

<sup>145</sup> ชาญคณิต ก.สุริยะมณี และคณะ, งานวิจัยเรื่อง ปัญหาและความต้องการของนักโทษที่จะได้รับการปลดปล่อยในปี 2530 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2532).

<sup>146</sup> ภูวดล ภูขำนิ, การดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีในประเทศไทย: ศึกษากรณีทัศนคติของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

โดยจัดเป็นที่พักชั่วคราว มีอาหารไว้บริการ ตลอดจนจัดหางานให้ทำ บ้านกึ่งวิถีเป็นมาตรการหนึ่งของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน เนื่องจากเป็นสถานที่ที่จะให้การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดบางประเภทในชุมชน มีลักษณะเป็นบ้านพักหรือสถานที่พักพิงซึ่งตั้งอยู่ในชุมชน เป็นการนำชุมชนและทรัพยากรในชุมชนต่างๆ มาสนับสนุนในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยมีจุดมุ่งหมายต่อการปรับสภาพชีวิตให้คุ้นเคยกับสภาพของสังคมภายนอก รวมถึงประโยชน์ต่อการศึกษาเล่าเรียนและการฝึกอาชีพ ผลการเปรียบเทียบการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น พบว่าบ้านกึ่งวิถีในประเทศไทยยังมีความแตกต่างกับต่างประเทศอยู่มาก โดยเฉพาะสถานที่ ทำเลและที่ตั้งควรจะตั้งอยู่ในชุมชน สภาพของบ้านต้องมีความสอดคล้องกลมกลืนกับสภาพลักษณะทั่วไปของชุมชน ไม่มีความแตกต่างกับชุมชนแต่อย่างใด พร้อมทั้งบรรยากาศภายในบ้านควรมีความอบอุ่นเป็นมิตรเอื้ออำนวยต่อการปรับสภาพของผู้กระทำผิดของไทยพบว่า บ้านกึ่งวิถียังตั้งอยู่ใกล้บริเวณเรือนจำและมีสภาพตัวบ้านไม่กลมกลืน สอดคล้องกับชุมชนแต่อย่างใด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในบ้านกึ่งวิถีบางแห่งยังเป็นเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ อันจะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อกัน ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศซึ่งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นอาสาสมัครหรือองค์กรเอกชนทั้งสิ้น และที่สำคัญในประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการที่จะทำให้การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งทำให้เกิดระบบงานที่ต่อเนื่องและครบวงจรต่อการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อยอีกด้วย ผลการศึกษาภาคสนามจากกลุ่มประชากรผู้ต้องขัง พบว่า ส่วนใหญ่มีช่วงอายุ 26-35 ปี ระดับการศึกษา จบระดับชั้นประถมศึกษา ป.1-ป.6 เท่านั้น ความรู้ความเข้าใจต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี กลุ่มประชากรส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักบ้านกึ่งวิถี ส่วนกลุ่มที่รู้จักส่วนใหญ่มีความเข้าใจได้ถูกต้องว่าบ้านกึ่งวิถีเป็นสถานที่พักพิงจัดหางานให้ทำ ช่วยปรับสภาพจิตใจและความเป็นอยู่ก่อนออกสู่สังคม ประชากรส่วนใหญ่เข้าใจว่าบ้านกึ่งวิถี ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ และจะไม่ไปใช้บริการบ้านกึ่งวิถีอีกด้วย โดยส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่ามีญาติพี่น้องมารับภายหลังพ้นโทษในขั้นตอนต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าการประชาสัมพันธ์ จะมีส่วนช่วยให้ผู้ต้องขังไปใช้บริการของผู้พ้นโทษ นอกจากนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า บ้านกึ่งวิถีควรจะตั้งอยู่ในที่คมนาคมสะดวกในการจัดการบริการช่วยเหลือ และควรช่วยเหลือผู้พ้นโทษในด้านที่พักอาศัย อาหาร การจัดหางานให้ทำ และการให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ แต่ในด้านการบริหารจัดการไม่แน่ใจว่าการที่จะให้องค์กรเอกชนเข้ามารับผิดชอบในการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีแทนหน่วยงานของรัฐ

ส่วนเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นชาย จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีมากที่สุด น้อยที่สุดคือปริญญาโท โดยมีผู้จบสาขาวิชาครุศาสตร์มากที่สุด ความรู้ความเข้าใจต่อการ ดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีของเจ้าหน้าที่ ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจได้อย่างถูกต้องว่า บ้านกึ่งวิถีเป็นสถานที่พักพิงที่จัดตั้งขึ้นแก่ผู้พ้นโทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แก่ผู้พ้นโทษ นอกจากนี้ ยังเข้าใจได้ถูกต้องว่าบ้านกึ่งวิถี จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการช่วยประคับประคองชีวิต

เมื่อออกสู่สังคมของผู้พันโทฯ สำหรับทัศนคติต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี ส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี เห็นด้วยว่า เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงานเป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ เงินทุนควรมาจากรัฐและเอกชนร่วมกัน โดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนควรส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรเอกชนต่าง ๆ บริจาคเงินช่วยเหลือและสนับสนุนต่อการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี นอกจากนี้ยังเห็นด้วยที่จะให้บ้านกึ่งวิถีสามารถทำกิจการบางอย่างเพื่อจะได้มีเงินมาใช้จ่ายจุนเจือต่อกิจการของบ้านได้ ส่วนทำเลและที่ตั้งพบว่ามี ความไม่แน่ใจต่อการที่บ้านกึ่งวิถีจะตั้งอยู่ในที่ชุมชน แต่เห็นด้วยว่าบ้านกึ่งวิถีควรตั้งในชุมชนที่มี ทัศนคติที่ดีและในที่มีการคมนาคมสะดวก ในด้านการบริหารจัดการของบ้านกึ่งวิถีส่วนใหญ่เห็นด้วย ควรให้หน่วยงานรัฐและเอกชนบริหารงานบ้านกึ่งวิถีร่วมกัน และการปฏิบัติงานที่รวดเร็วทันต่อปัญหา และความต้องการจะทำให้การสงเคราะห์ผู้พันโทฯ ได้ผลดี

นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในบ้านกึ่งวิถีควรเป็นผู้ที่มีความรู้ทางสังคม สงเคราะห์ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ ทักษะและเทคนิคในการช่วยเหลือฟื้นฟูและพัฒนาผู้พันโทฯ ใน ด้านสังคมเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญในการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถี ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า การไม่มี กฎหมายหรือพระราชบัญญัติการสงเคราะห์ผู้พันโทฯ ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการ สงเคราะห์หลังปล่อยแก่ผู้พันโทฯ บทบาทขององค์กรเอกชนมีค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้ สังคมทั่วไป ยังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อผู้พันโทฯ จึงทำให้ขาดการสนับสนุนการดำเนินงาน บ้านกึ่งวิถี ข้อเสนอแนะใน การดำเนินงานให้เกิดผลดีนั้น ส่วนใหญ่เห็นด้วยต่อการประชาสัมพันธ์ในกิจการบ้านกึ่งวิถีให้ผู้ต้องขัง ได้ทราบ ได้เกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ตลอดจนการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ต่อผู้ต้องขัง ซึ่งจะทำให้ ผู้ต้องขังไปใช้บริการบ้านกึ่งวิถีมากขึ้น

ในการที่จะทำให้บ้านกึ่งวิถีมีมาตรฐานในการดำเนินงานเดียวกัน ควรมีการกำหนด แนวทางหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติและยังเห็นด้วยต่อการจัดตั้งสมาคมหรือ หน่วยงานในการส่งเสริมสนับสนุนบ้านกึ่งวิถี ซึ่งจะก่อให้เกิดการขยายงานและผลดีต่อการ ดำเนินงาน บ้านกึ่งวิถีในประเทศไทย นอกจากนี้การศึกษายังพบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าบทบาทขององค์กร เอกชน ชุมชน สังคมควรเข้ามาช่วยเหลือในการสงเคราะห์หลังปล่อยแก่ผู้พันโทฯมากขึ้น ตลอดจน ควรเข้ามาช่วยเหลือในการดูแลรับผิดชอบบ้านกึ่งวิถีเนื่องจากบ้านกึ่งวิถีเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ตลอดจนการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดแก่องค์กรเอกชนและประชาชนให้ ทราบ จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในบ้านกึ่งวิถีมากขึ้น ที่สำคัญยังเห็นด้วยว่าถ้ามีกฎหมายหรือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้พันโทฯจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการช่วยเหลือผู้พันโทฯ

ข้อเสนอแนะ 1) เพื่อความสอดคล้องกับหลักการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน บ้าน กึ่งวิถีควรที่จะอยู่ในชุมชนโดยสภาพตัวอาคารของบ้านควรที่จะสอดคล้องกลมกลืนกับสภาพของชุมชน พร้อมทั้งมีบรรยากาศภายในบ้านที่อบอุ่นและเป็นมิตรเพื่อจะเอื้ออำนวยต่อการปรับสภาพผู้กระทำผิด

2) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในบ้านกึ่งวิถี ควรเป็นอาสาสมัครหรือองค์กรเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีร่วมกัน อันที่จะร่วมสานประโยชน์เกื้อกูลต่อการแก้ไข ฟื้นฟูและพัฒนาผู้กระทำผิด 3) บ้านกึ่งวิถีควรประกอบกิจการบางอย่างเพื่อหารายได้ในการจุนเจือกิจการของตนเอง ซึ่งจะเป็นการลดภาระพึ่งพิงเงินรายได้จากแหล่งเงินทุนอีกด้วย 4) จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบงานของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นระบบงานเดียวกัน เพื่อความมีเอกภาพและต่อเนื่องกันโดยโอนย้ายกรมราชทัณฑ์มาสังกัด กระทรวงยุติธรรม 5) กรมราชทัณฑ์ควรประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมในการผลักดันกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษให้ได้ผลและเกิดประสิทธิภาพต่อไป

2.6.2.4 เอมอร์ เสียงใหญ่<sup>147</sup> ได้ศึกษา การเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังเพื่อกลับเข้าสู่สังคมปกติ โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บัญชาการเรือนจำ และผู้อำนวยการทัณฑสถานราชทัณฑ์ ทั่วประเทศ จำนวน 126 คน พบว่า ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานด้านสังคมสงเคราะห์ ได้มีการฝึกอบรมการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษเป็นประจำ การกำหนดบทบาทการปฏิบัติงานในด้านสังคมสงเคราะห์ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดี การประสานงานองค์กรเอกชน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ต้องขังที่มีปัญหา จำแนกลักษณะผู้ต้องขังให้การช่วยเหลือผู้ที่ใกล้พ้นโทษเป็นรายบุคคล จัดสนทนากาในเรือนจำ จัดกลุ่มให้คำปรึกษา จัดสวัสดิการเยี่ยมบ้านผู้ที่มีปัญหาเพื่อให้การช่วยเหลือ ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่เจ็บป่วยในเรื่องส่วนตัว พาไปรักษา ทำทะเบียนผู้ต้องขังครอบครัวบำบัดจัดการศึกษาสายสามัญ วิชาชีพ จัดอบรมทางศาสนา และมีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพโดยเฉพาะครอบครัวให้การยอมรับ ให้โอกาสกลับตนเป็นคนดี และแนวทางในการปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขัง การปฏิบัติของเรือนจำและทัณฑสถานต่างๆ ส่วนใหญ่ มีการเตรียมความพร้อมด้านร่างกาย โดยมีการออกกำลังกาย การตรวจร่างกายเมื่อเจ็บป่วย การจัดให้เล่นกีฬา มีการเตรียมความพร้อมด้านจิตใจ โดยการอบรมศีลธรรม ส่วนการเตรียมความพร้อมในด้านอื่นๆ เช่น การเตรียมความพร้อมให้เจ้าหน้าที่ การเตรียมความพร้อมของครอบครัว ผู้ต้องขังข้อเสนอแนะ ผู้ที่ปฏิบัติงานในการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขัง ควรได้รับความรู้เพิ่มเติม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ วิธีการสงเคราะห์ผู้ต้องขังเป็นกลุ่ม การสังคมสงเคราะห์โดยชุมชน

<sup>147</sup> เอมอร์ เสียงใหญ่, การศึกษาการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังเพื่อกลับเข้าสู่สังคมปกติ (วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541).

2.6.2.5 สุกัญญา กาญจนวันต์<sup>148</sup> ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังต่อการดำเนินชีวิตหลังพ้นโทษของผู้ต้องขังในทัณฑสถานเปิด โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้ต้องขังจำนวน 350 คน ผลการศึกษาพบว่า ผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อตนเองในระดับมากที่สุด คือ มีความคาดหวังในการประกอบอาชีพสุจริต จะกลับตนเป็นคนดี ไม่คิดที่จะทำความผิดซ้ำอีก ด้วยจิตสำนึกที่จะเป็นคนดีของครอบครัวและสังคม ตามที่ครอบครัวและหน่วยงานได้ให้โอกาส จึงทำให้ผู้ต้องขังใช้ความคาดหวังมาเป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมในการเป็นคนดีของสังคม โดยมีครอบครัวและหน่วยงานสนับสนุนความคาดหวังนั้นให้เป็นจริงในที่สุด และผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีความคาดหวังต่อครอบครัวในระดับมาก จากการที่ครอบครัวยังคงมาติดต่อเยี่ยมเยียน ทำให้ผู้ต้องขังรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว โดยความคาดหวังต่อครอบครัว คือ ครอบครัวพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ เป็นได้ดังที่ผู้ต้องขังคาดหวังว่าครอบครัวให้การยอมรับด้วยการแสดงออกถึงความยินดีที่ผู้ต้องขังจะพ้นโทษ ให้อภัยในความผิดที่ผ่านมา และให้โอกาสกลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย คือ ควรมีการเตรียมครอบครัวและชุมชน ให้มีความพร้อมที่จะรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษกลับสู่ครอบครัวและชุมชน ให้เกิดการยอมรับและให้โอกาสในการกลับตนเป็นคนดี ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก โดยการมีนักสังคมสงเคราะห์ทำหน้าที่โดยตรงกำหนดทัณฑสถานที่มีความพร้อมเป็นทัณฑสถานเปิดทดลอง เพื่อจัดโครงการเตรียมครอบครัวและชุมชน ในระดับปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควรจัดกิจกรรมกลุ่มระหว่างผู้ต้องขัง เพื่อจะช่วยให้ผู้ต้องขังมีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันและมีความรู้สึกมั่นใจต่อการออกไปสู่สังคมยิ่งขึ้น การส่งเสริมให้ผู้ต้องขังมองเห็นคุณค่าของตนเอง สามารถทำประโยชน์ให้กับสังคมได้ โดยอาศัยการปฏิบัติศาสนกิจ เช่น การประกอบพิธีในวันสำคัญทางศาสนา เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความมั่นคงทั้งทางด้านอารมณ์และจิตใจ พร้อมทั้งจะออกไปสู่สังคมทั่วไปได้ยิ่งขึ้น

2.6.2.6 วรสุดา พานิชย์พิศาล<sup>149</sup> ศึกษาเรื่อง ปัญหาและความต้องการด้านการสงเคราะห์หลังปล่อยของผู้ต้องขังหญิง ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ ทั้งหมด 66 คน และผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวภายใน 6

<sup>148</sup> สุกัญญา กาญจนวันต์, ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังต่อการดำเนินชีวิตหลังพ้นโทษของผู้ต้องขังในทัณฑสถานเปิด (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

<sup>149</sup> วรสุดา พานิชย์พิศาล, ปัญหาและความต้องการด้านการสงเคราะห์หลังปล่อยของผู้ต้องขังหญิง ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

เดือน จำนวน 215 คน ผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ทั้งหมดมีความเข้าใจและมีทัศนคติในเรื่องการจัดบริการการสงเคราะห์หลังปล่อย ผลการศึกษาในส่วนของผู้ต้องขัง โดยแบ่งกลุ่มผู้ต้องขังออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวแบบไม่มีเงื่อนไข หรือคือผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวเมื่อครบกำหนดพิพากษา จำนวน 85 คน และผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไข หรือคือผู้ต้องขังที่ได้รับการลดวันต้องโทษ หรือได้รับการพักการลงโทษซึ่งมีทั้งหมด 130 คน ความต้องการการสงเคราะห์หลังปล่อยของผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวแบบไม่มีเงื่อนไข และมีเงื่อนไข มีลักษณะ ผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวแบบไม่มีเงื่อนไข ขอรับบริการด้านที่พักชั่วคราว ทุนประกอบอาชีพและคำปรึกษาแนะนำเป็น 3 ลำดับแรก ส่วนผู้ต้องขังที่จะได้รับการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขนั้น ขอรับบริการ 3 ลำดับคือ ด้านที่พักชั่วคราว คำปรึกษาคำแนะนำ จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงควรมีการส่งเสริมพัฒนาความรู้ของเจ้าหน้าที่ เพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาด้านอัตราค่าจ้างที่มีไม่เพียงพอ การประชาสัมพันธ์ให้สังคมได้รับรู้ถึงความสามารถของผู้ต้องขัง เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติทางลบของสังคม ผลักดันกฎหมายและพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอย่างเป็นรูปธรรม การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการร่วมกันจัดบริการการสังคมสงเคราะห์หลังปล่อยการริเริ่มโครงการนำร่อง เพื่อพัฒนาการจัดบริการอย่างเป็นรูปธรรม และเต็มรูปแบบ การสำรวจและวิเคราะห์ปัญหาของผู้ต้องขังและปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2.6.2.7 กนกเรขา สุวรรณกิจ<sup>150</sup> ศึกษาเรื่อง ความคาดหวังในการดำเนินชีวิต ภายหลัง การพ้นโทษของผู้ต้องขังหญิง ศึกษาเฉพาะกรณี ทัณฑสถานหญิงกลาง ผลการศึกษาพบว่า ผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อตนเอง ในด้านการประกอบอาชีพสุจริต เลี้ยงตนเองและครอบครัวอยู่ในระดับมากที่สุด ด้านความคาดหวังต่อครอบครัว ผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อครอบครัว ว่าครอบครัวพร้อมที่จะเป็นกำลังใจในการเริ่มต้นชีวิตใหม่อยู่ในระดับมากที่สุด ด้านความคาดหวังต่อสังคมผู้ต้องขังมีความคาดหวังต่อสังคมในการยอมรับจากคนในสังคมจะมีส่วนช่วยทำให้ไม่กระทำผิดซ้ำอีก อยู่ในระดับมากที่สุด

2.6.2.8 วิรัตน์ ปานศรี<sup>151</sup> ศึกษาเรื่อง ความคาดหวังทางสังคมของผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ศึกษากรณีเรือนจำกลางเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีความคาดหวัง ทาง

<sup>150</sup> กนกเรขา สุวรรณกิจ, ความคาดหวังในการดำเนินชีวิตภายหลังการพ้นโทษของผู้ต้องขังหญิง ศึกษาเฉพาะกรณี ทัณฑสถานหญิงกลาง (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545).

<sup>151</sup> วิรัตน์ ปานศรี, ความคาดหวังทางสังคมของผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ศึกษากรณีเรือนจำกลางเชียงราย (ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546).

สังคมภายหลังพันโทฯ ด้านครอบครัวญาติพี่น้องอยู่ในระดับมาก โดยมีความหวังว่า ครอบครัวญาติพี่น้องจะให้โอกาสกลับตนเป็นคนดีและให้กลับไปอาศัยร่วมอยู่ด้วย รวมทั้งจะเป็นกำลังใจให้ผู้ต้องขังมีความคาดหวังทางสังคมภายหลังชุมชนและสังคมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีความคาดหวังว่าชุมชนและสังคมจะให้กลับไปอาศัยร่วมอยู่ด้วยในชุมชน สังคมและชุมชนจะให้โอกาสกลับตนเป็นคนดี ถ้าประสบปัญหาสมาชิกในสังคมและชุมชนจะเป็นกำลังใจให้ขอเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสังคมหรือทรัพยากรมนุษย์ มารับผิดชอบดูแลผู้ต้องขังที่พันโทฯเป็นการเฉพาะอย่างจริงจัง เข้ามาดูแลเรื่องการสงเคราะห์ และการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เช่น รับผู้ต้องขังที่มีฝีมือทางช่าง ซึ่งได้ฝึกอาชีพในเรือนจำจนมีใบรับรองมาตรฐานการทดสอบฝีมือแล้วเข้าทำงานในโรงงาน ซึ่งอาจจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะโดยรัฐเอง หรือให้เอกชนดำเนินการให้ทุนประกอบอาชีพ หรือทุนการศึกษาต่อ สำหรับผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชน เพื่อให้เขาเหล่านั้นได้มีอาชีพ มีงานทำ มีรายได้เลี้ยง ข้อเสนอแนะต่อภาคเอกชน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ ควรเข้ามาช่วยภาครัฐ ด้วยการยอมรับผู้ต้องขังที่พันโทฯแล้ว ได้เข้าทำงานในโรงงานตามความถนัด อาจจัดแผนกเป็นการเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังด้วยก็ได้ ข้อเสนอแนะต่อกรมราชทัณฑ์ ควรประสานกับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยจัดประชุมหารือระหว่างตัวแทนกระทรวงยุติธรรม กับกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางอย่างเป็นรูปธรรม ความเป็นไปได้ในการช่วยเหลือผู้ต้องขังที่พันโทฯแล้ว เสนอต่อรัฐบาล จัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบ รวมทั้งจัดหางบประมาณดำเนินการช่วยเหลือผู้ต้องขังด้านปัจจัยสี่ ทั้งที่อยู่ในเรือนจำ และพันโทฯออกไปแล้วต่อไป

2.6.2.9 พรรษา สืบนาค<sup>152</sup> ศึกษาเรื่อง การศึกษาคุณภาพชีวิตของผู้พันโทฯ กรณีเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้พันโทฯจากเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ 156 คน ผลการศึกษาพบว่าคุณภาพชีวิตของผู้พันโทฯด้านสังคมมีคุณภาพชีวิตสูงเรื่องการปฏิบัติและกำลังใจจากญาติพี่น้อง รองลงมาคือเรื่องสภาพที่อยู่อาศัย มีการคมนาคมระหว่างหมู่บ้านกับอำเภอสะดวกสบายเป็นเพราะในปัจจุบัน การปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษที่กระทำความผิดและถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม มุ่งแก้ไขไปที่ความบกพร่อง การอบรมแก้ไขเพื่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นบุคคลที่สามารถไปใช้ชีวิตในสังคมภายนอกได้ โดยปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขของสังคมได้ ทางด้านจิตใจการศึกษาคุณภาพชีวิตด้านสังคม เศรษฐกิจและจิตใจ อยู่ในระดับปานกลาง และระดับดี เพราะกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ซึ่งเรือนจำได้ดำเนินการอย่างเนื่องทั้งทางกายและจิตใจ

<sup>152</sup> พรรษา สืบนาค, การศึกษาคุณภาพชีวิตของผู้พันโทฯ กรณีเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์ ; วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, (2547).

ข้อเสนอแนะ ควรมีการติดตามพฤติกรรมของผู้พันโทอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดซ้ำอีกและควรมีให้คำแนะนำช่วยเหลือหลังพันโทไปแล้ว เช่น การตั้งกองทุนสวัสดิการให้ผู้พันโทกู้ยืมไปประกอบอาชีพ เป็นต้น

2.6.2.10 วีรชัย เพ็ชรครุฑ<sup>153</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขังของเรือนจำกลางกำแพงเพชรพบว่า เรือนจำมีการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย 7 ด้าน คือ 1) การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังก่อนปล่อย 2) การสัมภาษณ์ผู้ต้องขังก่อนปล่อยรายบุคคล 3) การจัดกลุ่มแนะแนว 4) การจัดกลุ่มให้คำปรึกษา 5) การจัดกลุ่มบำบัด 6) การจัดกลุ่มส่งเสริมความสัมพันธ์ในครอบครัว และ 7) การจัดกลุ่มคืนคนดีสู่สังคม ทำให้การดำเนินงานเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยเป็นไปตามแผนของกรมราชทัณฑ์ที่ได้จัดให้แก่ผู้ต้องขังทุกรายที่ได้รับการปล่อยตัว โดยมีเงื่อนไขและปล่อยตามกำหนดโทษ ในส่วนของปัญหาพัฒนาการดำเนินงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขังพบว่า มีปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการได้ข้อมูลของผู้ต้องขังไม่ชัดเจนทำให้เกิดในการจัดกลุ่มบำบัด และจัดกลุ่มไม่ตรงกับความต้องการของผู้ต้องขัง ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำกลางกำแพงเพชร ควรมีการประสานงานกับผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังเห็นประโยชน์ของการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

2.6.2.11 กฤติกา สืบวิเศษ<sup>154</sup> ศึกษาเรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้พันโท : กรณีศึกษาจังหวัดกระบี่ ได้เสนอแนวทางต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือผู้พันโทว่า ควรมีการกำหนดภาระหน้าที่ในการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้พันโทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และจัดการดูแลผู้พันโทไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการและควรมีการทำบันทึกข้อตกลงในการให้ความช่วยเหลือผู้พันโทในระดับกระทรวง โดยกรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกับกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาจัดการให้ความช่วยเหลือผู้พันโทอย่างเป็นระบบ ในส่วนข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมี

<sup>153</sup> วีรชัย เพ็ชรครุฑ, แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขังของเรือนจำกลางกำแพงเพชร (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพุทธศาสตร์ การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2549).

<sup>154</sup> กฤติกา สืบวิเศษ, แนวทางการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้พันโท: กรณีศึกษาจังหวัดกระบี่ (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).

การเตรียมความพร้อมของครอบครัวและชุมชน โดยการสร้างทัศนคติและความเข้าใจที่ต่อผู้พันโทษ เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตร่วมกันได้โดยปราศจากอคติต่อผู้พันโทษและควรมีการเตรียมบุคลากรในการให้คำปรึกษาแก่ผู้พันโทษ โดยให้ความสำคัญกับสภาพจิตใจของผู้พันโทษ

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า การจัดสวัสดิการเพื่อประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นโดยเฉพาะกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส แนวโน้มการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส รวมถึงผู้พันโทษในปัจจุบันคำนึงถึงหลักการพิทักษ์สิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มากขึ้น อย่างไรก็ตามในการจัดทำกฎหมายจะต้องเข้าใจแนวคิดการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ทฤษฎีการลงโทษ การแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน รวมไปถึงหลักการทางสังคมสงเคราะห์ นอกจากนี้แนวทางการตรากฎหมายจะต้องมียุทธศาสตร์และหลักธรรมาภิบาล อันได้แก่ ความจริงใจ ซื่อสัตย์ ยุติธรรม โปร่งใส ให้โอกาสการมีส่วนร่วมของชนทุกชั้น เพื่อนำไปสู่กฎหมายที่มีคุณภาพเพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พันโทษต่อไป

2.6.2.12 มนตรา งามวาจา<sup>155</sup> ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย พบว่า แนวทางการพัฒนาการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย มีดังต่อไปนี้ ประการแรก ควรเพิ่มงบประมาณที่ใช้ในการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ขอรับการสงเคราะห์ และเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ประการที่สอง ควรเพิ่มบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการสงเคราะห์หลังปล่อยให้มากขึ้น เพื่อให้เพียงพอต่อปริมาณงานของผู้ขอรับการสงเคราะห์ นอกจากนี้ควรพัฒนาบุคลากรที่มีอยู่ให้เกิดความเชี่ยวชาญในด้านการสงเคราะห์หลังปล่อยโดยเฉพาะ ประการที่สาม ควรจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการดูแลและดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อช่วยเหลือผู้พันโทษโดยตรง ประการที่สี่ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญในการดูแลผู้พันโทษมากกว่าเดิม ควรสนับสนุนงบประมาณให้เพิ่มมากขึ้น ประการที่ห้า ควรยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นข้อจำกัดหรือกีดกันผู้พันโทษไม่ให้เข้าทำงาน ประการที่หกควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้พันโทษได้ทราบอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้พันโทษทุกคนมีโอกาสในการขอรับการสงเคราะห์และประการสุดท้าย หน่วยงานในภาครัฐและเอกชน ควรประสานความร่วมมือกัน ในการให้การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>155</sup> มนตรา งามวาจา, แนวทางการพัฒนาการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย

(วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555).

2.6.2.13 ภัทร คงคาทิพย์<sup>156</sup> ศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ของประเทศไทยยังไม่มี การรับรองสิทธิในลักษณะดังกล่าวอย่างชัดเจนอีกทั้งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้วพบว่า มีเพียงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ฉบับเดียวเท่านั้นที่เป็นกฎหมายหลักในการบังคับโทษและมีบทบัญญัติที่อาจนำมาใช้แก่การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยของผู้ต้องขัง เช่น มาตรการด้านการให้การศึกษา การทำงาน การเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมแก่ผู้ต้องขัง โดยสิทธิต่างๆดังกล่าวยังสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ และกฎหมายของนานาประเทศอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงมีข้อบกพร่องบางประการ ส่งผลให้การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวของผู้ต้องขังไม่อาจบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อรับรองสิทธิในการศึกษาแก่ผู้ต้องขัง หรือ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกการงานที่ตนเองมีความถนัดหรือชำนาญ หรือมีสิทธิเลือกงานที่ตนเองมีความสนใจจะนำไปใช้ประกอบอาชีพภายหลังการปล่อยตัวได้เลย

จากปัญหาที่พบข้างต้น ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิของผู้ต้องขังมากยิ่งขึ้น และมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวคิดด้านมาตรการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของนานาประเทศ และสหประชาชาติโดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งกำหนดให้มีการออกประกาศโดยกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้ต้องขังบรรลุตามวัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้นำหลักการว่าด้วยการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดบทบัญญัติในมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ต่อไป

2.6.2.14 พรประภา แก้วกล้า และคณะ<sup>157</sup> ได้ทำงานงานวิจัย เรื่องการพัฒนาคุณภาพการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วยระบบการดูแลต่อเนื่องและการส่งต่อข้อมูลจากสถานที่ควบคุมตัวสู่มาตรการคุมประพฤติและการสงเคราะห์ภายหลังปล่อย พบว่า การส่งต่อข้อมูลในขั้นตอนการ

<sup>156</sup> ภัทร คงคาทิพย์, มาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557).

<sup>157</sup> พรประภา แก้วกล้า และคณะ, รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาคุณภาพการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดด้วยระบบการดูแลต่อเนื่องและการส่งต่อข้อมูลจากสถานที่ควบคุมตัวสู่มาตรการคุมประพฤติและการสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ, 2558), หน้า ฉ-ช.

สืบเสาะข้อเท็จจริง มีข้อมูลครบถ้วนส่งทันกำหนดเวลาและเป็นประโยชน์ต่อการทำงานมากขึ้น แต่ในขั้นตอนการคุ้มครองความประพฤติมีข้อขัดข้องด้านกฎหมายและการเพิ่มภาระงานและมีผลกระทบต่องบประมาณ และพบว่าทั้งกรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีฐานข้อมูลผู้กระทำผิดที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ในด้านผู้กระทำผิด พบว่า ผู้กระทำผิดมีความยากลำบากในการเปลี่ยนผ่านจากสถานที่ควบคุมตัวคืนสู่สังคม แต่การเข้าไปเตรียมการก่อนปล่อยในสถานที่ควบคุมตัว ทำให้ผู้กระทำผิดมีกำลังใจในการกลับคืนสู่สังคมและสัมพันธ์ภาพที่เกิดขึ้น ส่งผลดีต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน สำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน การกลับไปอยู่ในสภาพแวดล้อมเดิมก่อนกระทำผิดโดยไม่ได้ศึกษาต่อหรือมีกิจกรรมที่เป็นประโยชน์มีความเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำสูง การช่วยเหลือสงเคราะห์ต้องใช้ความรู้และทักษะที่แตกต่างจากผู้ใหญ่ การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน มีอาสาสมัครคุมประพฤติซึ่งเป็นผู้มีจิตสาธารณะเป็นกลไกสำคัญ และหากมีตำแหน่งผู้ปกครองท้องถิ่นหรือมีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเชื่อมประสานเครือข่ายการทำงาน งบประมาณ รวมทั้งสร้างพื้นฐานสังคมให้ผู้กระทำผิดได้แต่อาสาสมัครคุมประพฤติยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่และส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ พนักงานคุมประพฤติที่มีกระบวนการทำงานกับชุมชนแบบมีส่วนร่วม เข้าใจการทำงานแบบหนุนเสริม สามารถสร้างการมีส่วนร่วมและความเข้าใจกับชุมชนทุกภาคส่วน และสนับสนุนการทำงานของอาสาสมัครคุมประพฤติและเครือข่ายการทำงานในชุมชนได้อย่างเหมาะสม วิธีการและสถานที่ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้เคลื่อนย้ายจากการรวมศูนย์ที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดไปดำเนินการในชุมชนมากขึ้น มีการผสมผสานหลักการคุมประพฤติกับความเชื่อ วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของชุมชนแต่ละภูมิภาคทำให้ผู้กระทำผิดเข้าถึง และเข้าใจง่ายเพราะไม่แปลกแยกกับวิถีชีวิต ทั้งยังช่วยสร้างกำลังใจ พื้นฟูจิตวิญญาณของผู้กระทำผิดให้เข้มแข็ง ซึ่งจะช่วยเพิ่มภูมิคุ้มกันไม่ให้ผู้กระทำผิดกระทำผิดซ้ำ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในเชิงนโยบาย ควรวางกรอบแนวนโยบายอย่างเป็นระบบดังนี้

- 1) ควรมีคณะกรรมการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคมของกระทรวงยุติธรรม เพื่อกำกับทิศทางและส่งเสริมการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคมของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม
- 2) สนับสนุนให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนให้ครอบคลุมพื้นที่ระดับตำบล
- 3) ควรมีฐานข้อมูลผู้กระทำผิด และฐานข้อมูลเครือข่ายชุมชนของกระทรวงยุติธรรม และมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลให้สามารถใช้ร่วมกัน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงาน

4) ควรมีการบูรณาการในการพัฒนารูปแบบ วิธีการและเครื่องมือในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีความสามารถในการใช้ความรู้ และเครื่องมือในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในกลุ่มพัฒนาพฤตินิสัยอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

ในเชิงปฏิบัติ ควรมีวิธีปฏิบัติอย่างครบวงจรดังนี้

1) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคมของกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ทำหน้าที่กำกับทิศทางและกำหนดบทบาทภารกิจของอาสาสมัคร แต่ละกรมให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อน พัฒนาทุกภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมให้มีความรู้ เข้าใจและมีทักษะความสามารถในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและแก้ไขฟื้นฟูช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน และสามารถใช้ทรัพยากรชุมชนร่วมกันอย่างเหมาะสม

2) ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ความรู้และเครื่องมือในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในกลุ่มภารกิจพัฒนาพฤตินิสัย นำสิ่งที่เป็นประโยชน์หรือบทเรียนความสำเร็จมาใช้ร่วมกัน แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องทั้งทางด้านกฎหมาย ระเบียบ และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดร่วมกัน พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีความสามารถในการใช้ความรู้ทั้งด้านกฎหมาย ระเบียบความรู้ เครื่องมือ และทักษะในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในกลุ่มพัฒนาพฤตินิสัยอย่างต่อเนื่อง

3) ระบบข้อมูล

ในการจัดระบบระบบข้อมูล ควรมีกระบวนการดังนี้

(1) เชื่อมโยงและพัฒนาฐานข้อมูลผู้กระทำผิดและจัดทำระบบการส่งต่อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดร่วมกันทั้ง 3 หน่วยงาน คือ กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และทั้ง 3 หน่วยงานควรมีการบันทึกข้อมูลในระบบอย่างต่อเนื่อง

(2) จัดทำฐานข้อมูลเครือข่ายชุมชนของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม แลเชื่อมโยงฐานข้อมูลเครือข่ายชุมชนเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดสำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นศูนย์ข้อมูลเครือข่ายชุมชนในระดับจังหวัด

4) จัดตั้งศูนย์ยุติธรรมให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกตำบล เพื่อเป็นสถานที่ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด กระทรวงยุติธรรม ในชุมชนมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมภารกิจของทุกหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติอยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการศูนย์ยุติธรรมชุมชนด้วย

5) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน

ในส่วนของการดำเนินงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน ควรมีกระบวนการดังนี้

(1) วิเคราะห์ความยาก ง่าย ความยุ่งยากซับซ้อน ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดชุมชนเพื่อมอบหมายงานที่เหมาะสมกับศักยภาพของอาสาสมัครคุมประพฤติเครือข่าย ยุติธรรมชุมชนและหน่วยงานภาครัฐเอกชนในพื้นที่ โดยให้พนักงานคุมประพฤติปฏิบัติงานที่ยากเกินศักยภาพของชุมชน

(2) ผสมผสาน ความเชื่อ ศาสนา จารีตประเพณี วัฒนธรรมและภูมิปัญญาในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อให้ผู้กระทำผิดเข้าถึงและเข้าใจง่ายเพราะเป็นวิถีชุมชน ทั้งยังเป็น การลดบทบาทการควบคุมโดยภาครัฐไปสู่การควบคุมโดยวิถีชุมชนมากขึ้น

(3) เพิ่มอาสาสมัครคุมประพฤติให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยจัดสัดส่วนให้เหมาะสมกับจำนวนผู้กระทำผิด คัดเลือกผู้เข้ารับการอบรมจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกเครือข่ายยุติธรรมชุมชนที่มีผลงานและมีความตั้งใจในการร่วมปฏิบัติงานกับสำนักงานคุมประพฤติ รวมทั้งอาสาสมัครและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานด้านการศึกษาและสาธารณสุขในชุมชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความรู้และมีศักยภาพในการร่วมดูแลแก้ไขผู้กระทำผิดในชุมชน

(4) ปรับกระบวนการทัศนและบทบาทบุคลากรให้เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรชุมชน สามารถประสานหน่วยงานและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มีทักษะด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้เพื่อเสริมทักษะการทำงานของชุมชน มีความรู้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด สามารถวิเคราะห์และกำหนดแผนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและทำหน้าที่แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่ยากเกินความสามารถของชุมชน พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ด้านกฎหมาย สามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างแม่นยำ

(5) จัดโครงสร้างงานระดับจังหวัดให้บุคลากรสามารถทำงานใกล้ชิดกับผู้กระทำผิดครอบครัวและชุมชน เช่น การแบ่งความรับผิดชอบเป็นเขตพื้นที่ มีสถานที่ปฏิบัติงานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนจะทำให้พนักงานคุมประพฤติรู้จักอาสาสมัครคุมประพฤติ เครือข่ายยุติธรรมชุมชนและสะดวกในการประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทำให้ดูแลแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเป็นไปอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

6) สนับสนุนให้มีการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแบบต่อเนื่องในชุมชนและสนับสนุนให้พื้นที่ทดลองในโครงการนี้เป็น “ชุมชนต้นแบบและแหล่งเรียนรู้การแก้ไขฟื้นฟูแบบต่อเนื่อง” ให้กับอาสาสมัครคุมประพฤติ พนักงานคุมประพฤติและชุมชนที่สนใจ

2.6.2.15 แคทเธอริน แอนดรูส์<sup>158</sup> ศึกษาเรื่อง ทัศนคติของชุมชนต่อการกลับสู่สังคมของอดีตนักโทษ (Community Attitudes Toward the Reintegration of Ex-Prisoners) พบว่า

<sup>158</sup> Catherine Andrews, *Community Attitudes Toward the Reintegration of Ex-Prisoners* (Doctoral dissertation, Psychology (Forensic), Deakin University, 2015).

อัตราที่เพิ่มขึ้นของการกระทำผิดซ้ำและปัจจัยทางจิตวิทยาที่ค้นพบมีความเกี่ยวข้องกับแนวการยับยั้งอาชญากรรมเมื่อมีการกลับคืนสู่สังคมของประเทศทางตะวันตก

อย่างไรก็ตาม การกลับคืนสู่สังคมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากชุมชนเชิงรุก โดยต้องสร้างความพร้อมและสำนึกของชุมชนในอันที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างมีคุณภาพ เพราะชุมชนเป็นได้ทั้งตัวอุปสรรคและตัวสร้างโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม งานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามค้นคว้าถึงความพร้อมของชุมชนในการส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมของอดีตนักโทษ

งานวิจัย ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีตีตรา ความอับอายในการกลับคืนสู่สังคม ศีลธรรม การแก้ไขฟื้นฟูและการยับยั้งชั่งใจ ซึ่งในทางทฤษฎีแล้ว สิ่งเหล่านี้มีส่วนอย่างมากในการกลับคืนสู่สังคม นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาถึง ความสัมพันธ์ของระบบงานยุติธรรมกับความไว้วางใจของชุมชน ลักษณะของผู้กระทำผิด การเตรียมพร้อมของชุมชนที่ต้องเกี่ยวข้องกับอดีตนักโทษและนโยบายการกลับคืนสู่สังคม

การศึกษาชิ้นนี้ได้สำรวจคนในชุมชนวิกตอเรีย จำนวน 2,522 คน โดยพบว่า ลำดับความสำคัญของการพิพากษาคดี เรียงจาก การตัดช่องโอกาสในการกระทำผิดมาเป็นลำดับแรก ต่อด้วยการข่มขู่ยับยั้งแบบทั่วไป การลงโทษ การข่มขู่ยับยั้งแบบเฉพาะเจาะจง การประณาม การแก้ไขฟื้นฟู ท้ายสุดคือการกลับคืนสู่สังคม แต่กระนั้น ระดับการสนับสนุนการกลับคืนสู่สังคมก็ยังสามารถใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่อดีตนักโทษจะต้องแสดงความสามารถในการ(ทำงาน)ชดใช้สังคม แสดงถึงการเป็นพลเมืองดี มิใช่เป็นต้นแบบของผู้กระทำผิดและมีความเป็นตัวของตัวเองในสายตาของชุมชน

2.6.2.16 อลิส มิลส์ และคณะ<sup>159</sup> ได้ศึกษา เรื่อง บ้านสำหรับอดีตนักโทษ: บทบาทขององค์กรภาคส่วนที่สาม (Housing Ex-Prisoners: The Role of the Third Sector-TSO) โดยการสัมภาษณ์นักโทษจากเรือนจำจำนวน 8 แห่ง เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมและตัวแทนจากองค์กร TSO พบว่า แม้ว่าจะมีการช่วยเหลือในการหาที่พักอาศัยให้อดีตนักโทษ ก็ยังคงเป็นเรื่องยากและซับซ้อน เนื่องจากมีความต้องการบ้านในตลาดสูง จำนวนบ้านขาดแคลน งบประมาณด้านจัดการของการเคหะถูกตัด ผู้ประกอบการค้าบ้านไม่สนองต่อความต้องการอดีตนักโทษ ผู้วิจัยเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ประกอบการค้าบ้านควรให้การยอมรับอดีตนักโทษในฐานะบุคคลที่มีศักยภาพเช่นกันโดยเชื่อมต่อแนวทางแก้ปัญหาการไร้บ้านในท้องถิ่นกับการให้โอกาสนักโทษได้ตั้งตัวอีกครั้ง เพราะการช่วยเหลือเรื่องที่พักอาศัยจะทำให้อดีตผู้กระทำผิดมีแรงจูงใจที่จะหยุดก่ออาชญากรรมอีก

<sup>159</sup> Alice Mills, Dina Gojkovic, Rosie Meek and David Mullins, *op. cit.*, pp. 38-49.

2.6.2.17 เคิร์ท ที. กริฟฟิธส์และคณะ<sup>160</sup> ได้วิจัยเรื่อง “การกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิดและการป้องกันอาชญากรรม (The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention)” พบว่า กลยุทธ์สำคัญในการป้องกันอาชญากรรมได้สำเร็จและยั่งยืน คือ การให้ความสำคัญกับการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำผิด และการพัฒนาของรูปแบบหรือโปรแกรมของการจัดการเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งโปรแกรมในการช่วยผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมนั้น สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่ม คือ โปรแกรมระหว่างอยู่ในเรือนจำ (Prison-Based Programs) โปรแกรมเฝ้าระวังช่วงเปลี่ยนผ่าน (Surveillance-Based Transition Programs) โปรแกรมให้ความช่วยเหลือช่วงเปลี่ยนผ่าน (Assistance-Based Transition Programs) และโปรแกรมการดูแลอย่างบูรณาการและต่อเนื่อง (Integrated/Through-Care Programs) โดยโปรแกรมดังกล่าวทั้งหมด จำเป็นต้องได้รับการรื้อเรียงกันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในระยะเวลาที่ถูกคุมขังจนกระทั่งถึงระยะที่ได้รับการปล่อยตัวและภายหลังจากได้รับการปล่อยตัวไปแล้วด้วย โดยอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานบริการทางสังคมและหน่วยงานสาธารณสุข ครอบครัวของผู้กระทำผิด และหน่วยงานในชุมชนอื่น ๆ

โดยปกติ การจัดโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมสำหรับผู้กระทำผิด จะใช้แนวทางดังนี้

- 1) โปรแกรมที่จัดอบรมไว้ในสถานที่ควบคุม (Institutional Institution-Based Programs)
- 2) โปรแกรมที่เน้นการตรวจสอบติดตามช่วงเปลี่ยนผ่าน (Surveillance-Based Transition Programs)
- 3) โปรแกรมที่เน้นการให้ความช่วยเหลือในระยะเปลี่ยนผ่าน (Assistance Based Transition Program)

สำหรับประเด็นความท้าทายที่ผู้กระทำผิดต้องเผชิญภายหลังจากได้รับการปล่อยตัวนั้น พบว่า ผู้กระทำผิดส่วนใหญ่อาจจะมีภูมิหลังในเรื่องความโดดเดี่ยวและไม่ได้รับความสำคัญจากสังคม บางคนมีปัญหาเรื่องถูกกระทำทารุณทางร่างกายและจิตใจ ปัญหาด้านการทำงานที่ไม่ดีหรือการตกงาน รวมถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมทางอาชญากรรมตั้งแต่ยังอายุน้อย บางคนมีปัญหาความผิดปกติด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิต รวมถึงปัญหาด้านสุขภาพอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้สารเสพติด ดังนั้น ความท้าทายและปัญหาอื่น ๆ ที่ผู้กระทำผิดต้องเผชิญจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความอ่อนด้อยหรือขาดทักษะต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดความยากลำบากและไม่ประสบความสำเร็จทาง

---

<sup>160</sup> Curt T. Griffiths, Yvon Dandurand and Danielle Murdoch, **The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention** (Canada: National Crime Prevention Centre -NCPC, 2007), pp. 1-6.

สังคม เช่น ทักษะในการเข้าสังคม ระดับการศึกษาต่ำหรือไร้การศึกษา การขาดทักษะการวางแผนด้านการเงิน และการจัดการที่ดี เป็นต้น และเมื่อได้รับการปล่อยตัว ก็มักจะไม่สามารถหาที่พักอาศัยที่เหมาะสม รวมถึงไม่สามารถเข้าถึงบริการและความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการเฉพาะ (Specific Needs) ได้

ในส่วนของเป้าหมายและลักษณะของโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคม พบว่า โปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมมักอยู่บนพื้นฐานแนวทางการจัดการแบบรายบุคคล และครอบคลุมไปถึงวิธีการแทรกแซงที่หลากหลาย ซึ่งได้รับการออกแบบเพื่อที่จะช่วยผู้กระทำผิดในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย โดยการเสริมสร้างทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิตให้ประสบความสำเร็จในสังคม เน้นในเรื่องปัญหาความท้าทายส่วนบุคคลและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางอาชญากรรมของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ ต้องช่วยผู้กระทำผิดสามารถสร้างช่องทางการติดต่อที่จำเป็นและความสัมพันธ์กับชุมชนได้ด้วย ทั้งยังพบว่าโปรแกรมส่วนใหญ่ยังผนวกเอารูปแบบการดูแลตรวจสอบติดตาม (Supervision) ไว้เป็นส่วนหนึ่งด้วย และโดยปกติ การจัดโปรแกรมการกลับคืนสู่สังคมสำหรับผู้กระทำผิด จะใช้แนวทางดังนี้

- 1) โปรแกรมที่จัดอบรมให้ในสถานที่ควบคุม (Institutional Institution-Based Programs)
- 2) โปรแกรมที่เน้นการตรวจสอบติดตามช่วงเปลี่ยนผ่าน (Surveillance-Based Transition Programs)
- 3) โปรแกรมที่เน้นการให้ความช่วยเหลือในระยะเปลี่ยนผ่าน (Assistance Based Transition Program)

2.6.2.18 เลียนวาร์ด เอ. เจสันและคณะ<sup>161</sup> ศึกษาเรื่อง การประเมินตัวแบบการสงเคราะห์หลังปล่อยทางเลือกสำหรับอดีตผู้กระทำผิด (Evaluating Alternative Aftercare Models for Ex-Offenders) พบว่า จากการติดตามคนไข้ในซึ่งเป็นอดีตผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยตัวในคดีความผิดต่อการใช้สารเสพติด โดยใช้การบำบัดรักษาในชุมชน จำนวน 270 คน ด้วยวิธีชุมชนบำบัด (Therapeutic Community -TC), การใช้บ้านพักพื้นที่เรียกกันว่า Oxford Houses (OHs) และการใช้บ้านดูแลทั่วไป (Usual Care Settings -UA)

วิธีชุมชนบำบัด (Therapeutic Community -TC) และการใช้บ้านพักพื้นที่ Oxford Houses (OHs) ซึ่งเป็นบ้านพักอาศัยจะเน้นไปที่การเรียนรู้อะบบทางสังคม พร้อมทั้งการละเลิกสุรายาเสพติด แต่ Oxford Houses (OHs) จะไม่มีกระบวนการ TC ส่วนบ้านดูแลทั่วไป UA จะดูแลผู้ผ่านการบำบัดรักษาแล้ว และจะให้พักอยู่กับเพื่อนหรือญาติ ในบ้านของตัวเองหรืออพาร์ทเมนท์ หรือ

<sup>161</sup> Leonard A. Jason, Bradley D. Olson, and Ron Harvey, *op. cit.*

สถานที่พักคนไร้บ้าน หรือที่พักอื่น ๆ แล้วแต่กรณี ซึ่งพบว่า ระยะเวลาการพักอาศัยที่นานขึ้นมีความสัมพันธ์กับการได้งานทำและสามารถลดการติดสุรา ยาเสพติดได้ โดยกลุ่มที่พักอาศัยอยู่ใน OHs สามารถหาเงินจากการทำงานมากขึ้น และอัตราการเลิกสุรารอยู่ในระดับสูง ซึ่งจากข้อมูลทั่วไปในเรือนจำรัฐและรัฐบาลกลางมีผู้ต้องขังอยู่ประมาณ 1.6 ล้านคน และแต่ละปีจะมีผู้กระทำผิดมากกว่า 650,000 คนกลับสู่ครอบครัว ชุมชน สังคม อดีตผู้กระทำผิดเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังคงใช้ยาเสพติด อีกทั้งยังมีปัจจัยเสริมให้มีกระทำผิดซ้ำ เช่น การตกงาน การไร้บ้าน และตัวพยากรณ์ที่ชัดเจนที่สุดในการกระทำผิดซ้ำคือการใช้สารเสพติด แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กระบวนการที่จะทำให้ผู้กระทำผิดหลังปล่อยได้กลับคืนสู่สังคมยังไม่ดีเท่าที่ควร

จากการศึกษาภาพรวมในบทที่ 2 นี้ จะเห็นว่า แนวคิด ทฤษฎีด้านสิทธิและการคุ้มครองทางสังคม กฎหมายในทางสากล แนวคิด ทฤษฎีทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ แนวด้านอาชีววิทยาและการบริหารงานยุติธรรม แนวทางกฎหมายในการจัดการสวัสดิการสังคม สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีความสอดคล้องต้องกันไปในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งที่สังคมส่วนใหญ่ยังละเลย และทำให้ผู้พ้นโทษเหล่านี้ยังคงถูกลงโทษที่มองไม่เห็น (Invisible Punishment) ในสังคม งานวิจัยในประเทศที่ศึกษาด้านสิทธิของผู้พ้นโทษยังมีจำนวนน้อย แต่การศึกษาด้านการสงเคราะห์ ด้านความต้องการความช่วยเหลือของผู้พ้นโทษมีมากพอสมควร ผลงานวิจัยในประเทศพบว่า ประเทศไทยยังขาดกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์กลุ่มบุคคลเหล่านี้ให้สามารถดำรงชีวิตเยี่ยงพลเมืองอีกครั้งหนึ่ง แต่กระนั้น การคุ้มครองและสงเคราะห์ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมด้วย

## บทที่ 3

### กฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในต่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้าเชิงเอกสาร พบว่าประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ สมควรนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อการประยุกต์ใช้ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเทศผ่านการเปลี่ยนแปลงที่มีพัฒนาการด้านอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรมในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยมีการศึกษาด้านกระบวนการยุติธรรมที่ได้มาตรฐานกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางตะวันตกควบคู่กับเอกลักษณ์ของชาติและการต่อสู้เพื่อสร้างชาติ สร้างหลักนิติธรรม ซึ่งการต่อสู้เพื่อสิทธิต่าง ๆ ยังคงเกิดขึ้นอยู่ทุกวันอย่างต่อเนื่อง ตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น ในศาลาว่าการของเมือง ห้องพิจารณาคดี กรรมการร่างกฎหมายชุดต่าง ๆ เป็นต้น<sup>162</sup> โดยมีรายละเอียดในกฎหมาย แยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศตัวอย่างประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหุกระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrections) รวมถึงงานด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ทั้งๆที่มีการปล่อยผู้กระทำผิดจำนวนมากและนักโทษในเรือนจำมีเพียงประมาณ 56,805 คน<sup>163</sup> อัตราอาชญากรรมในประเทศญี่ปุ่นยังต่ำอีกด้วยโดยเป็นหนึ่งใน 10 ประเทศที่มีอัตราอาชญากรรมต่ำที่สุดในโลก<sup>164</sup> จึงน่าที่จะศึกษากฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ของประเทศนี้

---

<sup>162</sup> Chris Eskridge, The Impact of Criminal Justice Education on the Socio-Political-Economic Climate of Transitional and Developing Nations, *Journal of Criminal Justice Education*, 14, 1 (Spring 2003), pp. 105-118.

<sup>163</sup> Birkbeck, University of London, Institute for Criminal Policy Research, *World Prison Brief data*, Retrieved September 30, 2017 from <http://www.prisonstudies.org/country/japan>

<sup>164</sup> Toptenz, *10 Countries with the Lowest Crime Rates*, Retrieved September 30, 2017 from <http://www.toptenz.net/10-countries-lowest-crime-rates.php>

### 3.1.1 กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศญี่ปุ่นได้แก่กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (The Offenders Rehabilitation Act 2007) ซึ่งประกาศใช้แทน กฎหมายการสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดหลังปล่อย (The Law for Aftercare of Discharged Offenders 1950) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493)

#### 3.1.1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (The Offenders Rehabilitation Act 2007) เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันบุคคล (ผู้ใหญ่) ที่กระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนไม่ให้กระทำความผิดซ้ำและช่วยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้เสมือนเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและช่วยแก้ไขฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้นโดยปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเหมาะสมในสังคม และรับประกันการให้อภัยอย่างเหมาะสมและส่งเสริมกิจกรรมการป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น ด้วยวิธีเช่นว่านั้น จึงเป็นไปเพื่อปกป้องสังคมและส่งเสริมสวัสดิภาพของปัจเจกบุคคลและสาธารณชน<sup>165</sup>

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐบาลต้องมีบทบาทนำ ดังนี้

1) รัฐบาลจะส่งเสริมกิจกรรมซึ่งเป็นการช่วยสนับสนุนการตระหนักถึงวัตถุประสงค์ภายใต้ข้อก่อน และซึ่งดำเนินการโดยองค์กรหรือปัจเจกบุคคลในภาคเอกชนโดยสมัครใจ จะประสานงานและร่วมมือกับบุคคลที่กล่าวถึง และจะพยายามประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและให้ความร่วมมือในเรื่องการฟื้นฟู

2) หากกิจกรรมเริ่มในวรรคก่อนช่วยทำให้ความปลอดภัยของชุมชนท้องถิ่นและสวัสดิการของผู้อยู่อาศัยดีขึ้น รัฐบาลท้องถิ่นสามารถให้ความร่วมมือที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมที่กล่าวถึง

3) ตามสถานะและความสามารถ พลเมืองจะพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ภายใต้ข้อก่อน<sup>166</sup>

ตัวบทกฎหมายดังกล่าวยังมีการวางมาตรฐานในเรื่องการดำเนินงาน ว่ามาตรการที่ใช้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ในเรื่องบุคคลที่กระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนจะถูกนำมาใช้ในทางที่เหมาะสมมากที่สุดและถึงขนาดที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อการปรับปรุงแก้ไขและการฟื้นฟูโดยพิจารณาจากลักษณะ อายุ ประวัติส่วนตัว สภาวะ

<sup>165</sup> Article 1 of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>166</sup> Article 2 of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

ทางจิตใจและร่างกาย สภาพแวดล้อมทางครอบครัว เพื่อนและปัจจัยอื่น ๆ ของบุคคลที่เป็นผู้รับ  
มาตรการที่กล่าวถึง<sup>167</sup>

กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้กระทำความผิดด้านต่าง ๆ ทั้ง  
ด้านการคุมประพฤติ การพักการลงโทษ การอภัยโทษและการสงเคราะห์ดูแลผู้พ้นโทษ

### 3.1.1.2 สารสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ แยกพิจารณา ตามประเด็น  
ย่อย ๆ ได้ดังต่อไปนี้

#### 1) กลุ่มเป้าหมาย

ในกฎหมายฉบับนี้กำหนดกลุ่มเป้าหมายได้แก่ ผู้พ้นโทษซึ่งประเทศญี่ปุ่นจะ  
ใช้คำว่า ผู้พ้นโทษ หรือ Discharged Offenders ในความหมายค่อนข้างกว้างมาก ดังนี้

(1) บุคคลที่พ้นโทษจำคุกที่ต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน  
(ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือพ้นจากการควบคุมตัวทางอาญา

(2) บุคคลที่ได้รับการลดโทษในเรื่องการบังคับคดีเกี่ยวกับการจำคุกที่  
ต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือเกี่ยวกับการกักกัน

(3) บุคคลที่ได้รับการรอลงโทษจำคุกที่ต้องทำงานหรือไม่ต้อง  
ทำงานแต่การคำพิพากษาเช่นว่านั้นยังไม่ถึงที่สุดและยังผูกพัน

(4) นอกจากบุคคลที่ระบุไว้ในข้อก่อน ยังได้แก่บุคคลที่ได้รับการร  
การลงโทษจำคุกที่ต้องทำงานหรือไม่ต้องทำงาน หรือบุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมความประพฤติ

(5) บุคคลที่อัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะการฟ้องคดีนั้นไม่มีความจำเป็น

(6) บุคคลที่ได้รับโทษปรับหรือ ปรับเพียงเล็กน้อย

(7) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจากเรือนจำที่เป็นโรงงาน

(8) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวชั่วคราวโดยการพักการ  
ลงโทษจากศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน (ไม่รวมบุคคลที่อยู่ภายใต้การคุมความประพฤติ)<sup>168</sup>

#### 2) แนวทางการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในส่วนของแนวทางในการคุ้มครองและสงเคราะห์ ประเทศญี่ปุ่นจะวาง  
แนววิธีปฏิบัติแยกพิจารณาได้ดังนี้

<sup>167</sup> Article 3 of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>168</sup> Article 85 (1) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

## (1) การคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ

ผู้พ้นโทษดังกล่าวข้างต้น จะมีสิทธิในการรับการช่วยเหลือดูแลทันที หลังการปล่อยตัว หากเจ้าหน้าที่พบว่าเป็นผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในทันที เมื่อพิจารณาแล้วว่าคุณค่าที่เวลานั้นจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากญาติหรือการรักษาพยาบาล ที่พัก การมีงานทำหรือมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ จากองค์กรด้านสาธารณสุขและสวัสดิการหรือองค์กรอื่น ๆ หรือจะไม่สามารถแก้ไขและฟื้นฟูตนเองด้วยการให้ความช่วยเหลือหรือการให้ความคุ้มครองเช่นว่านั้น เท่านั้น โดยการให้หรือให้ยืมเงินหรือสิ่งของ ให้ที่พัก ช่วยให้อาบน้ำและอาศัยอยู่ในสถานที่พักของตนเอง เพื่อรับการรักษาพยาบาลหรือบำบัดทางการแพทย์ เพื่อได้ งานทำหรือการศึกษาด้าน วัฒนธรรมและการฝึกอบรม ให้การแนะแนวอาชีพ และสอนทักษะชีวิตที่จำเป็นต่อการปรับตัวเอง ช่วยให้ผู้พ้นโทษสามารถปรับแก้สภาพของตนเองได้ โดยจะได้รับ “การติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่ได้รับ การปล่อยตัวแล้วอย่างเร่งด่วน” หมายถึง การช่วยเหลือนั้นให้กลับมาเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมที่สมัคร ใจปฏิบัติตามกฎหมายและให้การคุ้มครองการแก้ไขและฟื้นฟูที่หลังจากที่บุคคลดังกล่าวได้รับการ ปล่อยตัวจากการจับกุมโดยใช้วิธีการดำเนินคดีอาญาหรือมาตรการคุ้มครอง

กรณีมีความจำเป็น ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติประสานงาน ด้านข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคมของผู้จะพ้นโทษ ในเรือนจำหรือบุคคลที่อยู่ในศูนย์ฝึกอบรม เด็กและเยาวชน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างราบรื่น เช่น ข้อมูลด้านที่อยู่ และสถานที่ทำงาน ภายหลังได้รับการปล่อยตัวหรือเรื่องอื่น ๆ โดยการเยี่ยมสมาชิกครอบครัวของ บุคคลดังกล่าว หรือ บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือ<sup>169</sup>

กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางหลักไว้ว่า ให้รัฐบาลทำหน้าที่รับผิดชอบการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ เท่าที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขและการฟื้นฟูบุคคลนั้น<sup>170</sup>

## (2) กลไกการบริหารจัดการ

1. มีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offender Rehabilitation Commission) ควบคุมดูแล<sup>171</sup>

<sup>169</sup> Article 82 of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>170</sup> Article 85 (2) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>171</sup> Article 4 (1) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

คณะกรรมการทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. เสนอแนะการดำเนินงานเกี่ยวกับการขอภัยโทษ การเปลี่ยนโทษจำคุกให้เป็นโทษอื่นที่เบากว่าแก่บุคคลเฉพาะที่ได้รับคำพิพากษา การขอภัยโทษในเรื่องการบังคับคดี หรือ การทำให้ได้สิทธิคืนเกี่ยวกับบุคคลที่ระบุไว้

ข. ตรวจสอบและลงความเห็นเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ The Regional Board ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้และ The Administrative Appeal Act (Act No. 160 of 1962);

ค. นอกจากหน้าที่ที่ระบุไว้ในสองข้อย่อยข้างต้น การจัดการกับปัญหาที่เป็นมูลฟ้องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้และพระราชบัญญัติฉบับอื่น<sup>172</sup>

คณะกรรมการประกอบด้วยประธานและกรรมการอีก 4 คน<sup>173</sup> โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้แต่งตั้งประธานและสมาชิกของคณะกรรมการจากบรรดาบุคคลที่มีความรู้กว้างขวางและการตัดสินด้วยเหตุผลด้วยความยินยอมของทั้งสองสภา {มาตรา 2 ข้อ 6 (1)}

2. ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติเองหรือมอบหมายหน้าที่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหรือบุคคลที่เหมาะสมตามกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทำหน้าที่รับผิดชอบการติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วน {มาตรา 85 (3)} โดยให้มีการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือนหลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการปล่อยตัวจากการจับกุมโดยวิธีพิจารณาความหรือมาตรการคุมครองและเฉพาะในกรณีที่ทำให้บริการเช่นนั้นโดยไม่ฝืนใจของบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุมครองการแก้ไขฟื้นฟูแก่บุคคลที่ว่านั้น ให้จัดบริการเช่นนั้นให้ต่อไปอีกไม่เกิน 6 เดือน<sup>174</sup>

เมื่อมีการดำเนินการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ให้มีหน่วยงานกลาง (หน่วยงานรองรับ) เพื่อเป็นสิ่งประกันว่าบุคคลผู้พ้นโทษนั้นจะได้รับความคุ้มครองที่จำเป็นจากองค์กรสาธารณสุขและองค์กรด้านสวัสดิการหรือองค์กรอื่น ๆ และให้ใช้ความ

<sup>172</sup> Article 4 (2) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>173</sup> Article 5 of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>174</sup> Article 85 (4) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

พยายามเพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษและเพื่อย่นเวลาและเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย<sup>175</sup>

3. ถ้าเห็นว่าหน่วยงานกลางเพื่อการมีงานทำนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ให้สำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ (The Public Employment Security Office) ใช้ความพยายามจัดหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของบุคคลได้การควบคุมในการติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนตามบทบัญญัติของกฎหมายประกันการจ้างงาน (Employment Security Act - Act No. 141 of 1947)<sup>176</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติในการส่งต่อผู้พ้นโทษไปรับบริการจากสำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ ทั้งยังสามารถส่งต่อไปรับบริการที่ สำนักงานสวัสดิการสาธารณะ (Public Welfare Office)<sup>177</sup> ได้ด้วย ซึ่งสำนักงานสวัสดิการสาธารณะนี้ก็คือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในแบบของประเทศไทยนั่นเอง

4. หน่วยงานรองรับที่ช่วยเหลือผู้พ้นโทษนอกเหนือจากหน่วยงานของรัฐ ยังมีหน่วยงานของเอกชนภายใต้การรับรองของกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูโดยกระทรวงยุติธรรม ที่สำคัญ ๆ คือ<sup>178</sup>

(ก) กลุ่มประสานความร่วมมือระหว่างนายจ้าง (Cooperative Employers) คือ ผู้ประกอบการเอกชน ที่ยินดีเข้าร่วมโครงการจ้างงานผู้พ้นโทษ ผู้ถูกคุมความประพฤติและผู้ได้รับการพักโทษ ซึ่งมีผู้ประกอบการประมาณ 12,600 แห่งทั่วประเทศ

(ข) สถานฟื้นฟูผู้กระทำผิด หรือ บ้านกึ่งวิถี (Offender Rehabilitation Facilities /Halfway House) เป็นสถานที่พักชั่วคราวพร้อมอาหารสำหรับผู้พ้นโทษ เพื่อให้คำแนะนำ แก้ไขฟื้นฟู อันจะทำให้ผู้พ้นโทษสามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างราบรื่น ปัจจุบันมีอยู่ 103 แห่ง ภายใต้การดูแลของนิติบุคคลเพื่องานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Juridical Person for Offender Rehabilitation) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนภายใต้การรับรองของกระทรวงยุติธรรม<sup>179</sup>

<sup>175</sup> Article 85 (5) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>176</sup> Article 85 (6) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>177</sup> UNAFEI, *Criminal Justice in Japan, 2014 edition, Chapter 7*

*Rehabilitation of Offenders*, Retrieved January 20, 2018 from [https://www.unafei.or.jp/english/publications/CJSJ\\_2014.html](https://www.unafei.or.jp/english/publications/CJSJ_2014.html), p. 49.

<sup>178</sup> Ministry of Justice, Japan, Rehabilitation Bureau, *Offenders Rehabilitation of Japan* (Japan: 2015), p. 14.

<sup>179</sup> อยู่ภายใต้กฎหมาย Offenders Rehabilitation Services Act (Act No. 86 of 1995)

(ค) บ้านพึ่งพาตนเอง (Self Reliance Support Homes) เป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้พ้นโทษ ดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Non-Profit Organizations) อยู่ภายใต้การขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการของสำนักงานคุมประพฤติ บ้านดังกล่าวมีจำนวน 1,278 แห่งทั่วประเทศ ดำเนินการโดยองค์กรที่ขึ้นทะเบียนจำนวน 285 องค์กรทั่วประเทศ

### (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษเท่าที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขและการฟื้นฟูบุคคลนั้น<sup>180</sup>

การติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนนั้นจะดำเนินการได้ต่อเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติ พนักงานอัยการ (กรณีส่งไม่ฟ้อง) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้ปกครองศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชนเห็นว่ามีความจำเป็นเท่านั้นตามคำร้องเรียนที่ยื่นโดยผู้พ้นโทษ<sup>181</sup>

เมื่อผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติกังวลความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนหรือไม่ ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจะรับฟังความเห็นจากอัยการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินคดีอาญาของบุคคลที่ได้ยื่นคำร้อง หรือ มีความเห็นของผู้บัญชาการเรือนจำ/ทัณฑสถาน หรือความเห็นของผู้ปกครองโรงเรียนฝึกอบรมเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ตาม การติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนนี้จะไม่นำมาบังคับใช้กับบุคคลที่ระยะเวลาของการพักการลงโทษได้สิ้นสุดลง(และต้องกลับเข้าเรือนจำ/ทัณฑสถาน) หรือถูกเพิกถอนการพักการลงโทษ

### (4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในการชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดจากการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง<sup>182</sup>

## 3.1.2 กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ของประเทศญี่ปุ่น

### 3.1.2.1 กฎหมายประกันการจ้างงาน (Employment Security Act - Act No. 141 of 1947)

<sup>180</sup> Article 85 (2) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>181</sup> Article 86 (1) (2) (3) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

<sup>182</sup> Article 87 (1) of Offenders Rehabilitation Act 2007 (Japan)

ในกฎหมาย Employment Security Act 1947 มาตรา 1 มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลทุกคนมีโอกาสได้ทำงานตามความสามารถของตนและความต้องการของตลาดแรงงานตามบทบัญญัติของกฎหมายประกันการจ้างงาน โดยความร่วมมือขององค์กรบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีตำแหน่งงานและการจ้างงานที่เหมาะสม มีการเติมเต็มบุคคลที่เหมาะสมเข้าตลาดแรงงาน อันเป็นหลักประกันการจ้างงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>183</sup>

ในมาตรา 2 (ว่าด้วยเสรีภาพในการเลือกงาน) บัญญัติไว้ว่า บุคคลทุกคน มีเสรีภาพในการเลือกงานได้ทุกประเภทที่ไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน<sup>184</sup> และ มาตรา 3 (การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน) บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการสมัครเข้าทำงาน<sup>185</sup> อันเป็นข้อกำหนดที่เป็นหลักประกันในการจ้างงานผู้พ้นโทษ ซึ่งปรากฏอยู่ใน มาตรา 85 (6)<sup>186</sup> ของ Offenders Rehabilitaiton Act 2007

### 3.1.2.2 กฎหมายบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act - Act No. 120 of 1947)

นอกจากกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของประเทศญี่ปุ่น ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษในการทำงาน ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติงานบริการภาครัฐ (National Public Service Act) โดยเป็นข้อยกเว้นในมาตรา 38 บุคคลดังต่อไปนี้ต้องห้ามในการรับราชการ เว้นแต่จะมีข้อกำหนดยกเว้นจากองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลแห่งชาติ (National Personnel Authority – NPA)<sup>187</sup> (คล้ายสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทย-ผู้ศึกษา)

<sup>183</sup> Article 1 of the Employment Security Act (Japan)

<sup>184</sup> Article 2 (Freedom of Job Selection) of the Employment Security Act (Japan)

<sup>185</sup> Article 3 (Equal Treatment) of the Employment Security Act (Japan)

<sup>186</sup> กรณีเห็นว่าหน่วยงานกลางเพื่อการมีงานทำนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษ ให้สำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ (The Public Employment Security Office) ให้ความสำคัญจัดหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของบุคคลใต้การควบคุมในการติดตามดูแลผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนตามบทบัญญัติของ Employment Security Act (Act No. 141 of 1947)

<sup>187</sup> Article 38 of National Public Service Act (Japan)

- 1) บุคคลไร้ความสามารถหรืออยู่ภายใต้การดูแลของผู้ปกครอง
- 2) บุคคลผู้กระทำผิดที่ต้องคำพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกหรือได้รับโทษที่รุนแรง โดยโทษจำคุกนั้นยังไม่สิ้นสุด หรือยังคงต้องมีความรับผิดชอบ (อื่น ๆ) ตามคำพิพากษาของศาล
- 3) บุคคลซึ่งถูกไล่ออกเนื่องจากการลงโทษทางวินัย ในระยะเวลายังไม่เกิน 2 ปี นับแต่มีคำสั่งไล่ออก
- 4) บุคคลที่กระทำผิดและถูกลงโทษทางอาญาขณะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมาธิการหรือเลขาธิการองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลแห่งชาติ
- 5) บุคคลซึ่งจัดตั้งพรรคการเมืองหรือองค์กรอื่นใดที่สนับสนุนการล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การเข้ารับราชการของผู้พ้นโทษจึงมิได้ถูกจำกัดโดยสิ้นเชิง เพราะองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลแห่งชาติของญี่ปุ่นสามารถออกข้อยกเว้นได้ โดยหากได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้วเมื่อพ้นโทษก็สามารถสมัครงานราชการได้ ซึ่งเชื่อมโยงกับกฎหมาย Employment Security Act อันมีบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพในการเลือกงาน และการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการสมัครเข้าทำงานดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

### 3.1.2.3 กฎหมายว่าด้วยการบริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offenders Rehabilitation Service Act - Act No. 86 of 1995)

วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ สนับสนุนการจัดการที่เหมาะสมด้านการให้บริการผู้กระทำผิดตามกฎหมาย The Offenders Rehabilitation Act (Act No. 142 of 1949) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นกลับตนเป็นพลเมืองดีโดยการช่วยให้แต่ละบุคคลก้าวต่อไปข้างหน้าพร้อมกับการจัดสวัสดิการสังคม<sup>188</sup> โดย “บริการเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู” หรือ "Offenders Rehabilitation Services" ในกฎหมายนี้หมายถึง การให้บริการบ้านพัก การให้ความช่วยเหลือชั่วคราว รวมถึงการประสานความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิด<sup>189</sup> โดยการจัดสถานที่พักเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูที่มีเครื่องอำนวยความสะดวกและสิ่งจำเป็น พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดหางาน การฝึกอาชีพ สอนทักษะทางสังคม เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถปรับตัวได้ในสังคม<sup>190</sup>

<sup>188</sup> Article 1 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>189</sup> Article 2 (1) of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>190</sup> Article 2 (2) of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of

ผู้กระทำผิดที่จะได้รับการช่วยเหลือ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- 1) บุคคลที่ถูกคุมความประพฤติหรือพักการลงโทษ
- 2) บุคคลที่พ้นโทษจำคุกซึ่งต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือมีการรอกการลงโทษ
- 3) บุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษจำคุก ซึ่งต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) และได้รับการปล่อยตัวตามวิธีพิจารณาความอาญา
- 4) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวตามวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากได้รับโทษปรับหรือ ปรับเพียงเล็กน้อย
- 5) บุคคลที่พ้นหรือปล่อยตัวชั่วคราวจากเรือนจำที่เป็นโรงงาน
- 6) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวตามวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ด้วยเพราะการฟ้องคดีนั้นไม่มีความจำเป็น
- 7) บุคคลที่พ้นหรือได้รับการปล่อยตัว เนื่องจากพักการลงโทษจากศูนย์ฝึกและอบรมเยาวชน
- 8) บุคคลที่พ้นหรือได้รับการปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไขจากทัณฑสถานหญิง
- 9) บุคคลที่ได้รับการลงโทษอย่างครบถ้วนแล้ว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการโอนผู้ต้องคำพิพากษาข้ามแดน (The Transnational Transfer of Sentenced Persons) (Act No. 66 of 2002)<sup>191</sup>

บทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ ค่อนข้างจะเน้นไปที่การจัดการบ้านพักสำหรับผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวและผู้พ้นโทษ เช่น การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด<sup>192</sup> การหาผลกำไรจากการจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ<sup>193</sup> โดยมีกระทรวงยุติธรรมให้การรับรองนิติบุคคลดังกล่าว<sup>194</sup> และวางกฎเกณฑ์การให้คำรับรอง เกณฑ์การจัดตั้งสถานที่ให้บริการผู้กระทำผิด การคัดเลือกบุคลากรเข้านิติบุคคล ในการดำเนินการบ้านกึ่งวิถี (The Offenders Rehabilitation

---

<sup>191</sup> Article 16 of the Act on the Transnational Transfer of Sentenced Persons (Act No. 66 of 2002) (เป็นกรณีประเทศญี่ปุ่นจะดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดในประเทศของตนตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ)

<sup>192</sup> Article 4, 5 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>193</sup> Article 6 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>194</sup> Article 12 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

Facilities)<sup>195</sup> นอกจากนี้ยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามาดำเนินการให้บริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดอีกด้วย โดยการแจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรม<sup>196</sup>

ในส่วนของการจัดการบ้านกึ่งวิถี กฎหมายนี้ได้วางเกณฑ์มาตรฐานในการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในบ้านกึ่งวิถี โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นแกนหลักในการวางข้อกำหนดต่าง ๆ<sup>197</sup> ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายยังให้นิติบุคคลเหล่านี้ หากมีความจำเป็นสามารถร้องขอความช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานประกันการจ้างงาน (The Public Employment Security Office) เพื่อให้มีการจ้างงาน<sup>198</sup>

### 3.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษเป็นอย่างมากอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้พ้นโทษ และการให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือผู้กระทำผิด

#### 3.2.1 กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ประเทศสหราชอาณาจักร หรือประเทศอังกฤษ มีกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 (Rehabilitation of Offender Act 1974) โดยมีชื่อกฎหมายแบบเดียวกับญี่ปุ่น แต่เน้นหนักไปที่การคุ้มครองสิทธิของผู้ผ่านการลงโทษจำคุกด้วยการไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตนในการสมัครงานหรือกิจการอื่นใด

##### 3.2.1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้โอกาสแก่ผู้พ้นโทษผู้เคยต้องคดีและมีได้กระทำผิดร้ายแรงใด ๆ ขึ้นอีกตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากผ่านช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว (เรียกว่าผ่านระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู-Rehabilitation Period) ผู้นั้นจะมีสถานะเสมือนกับไม่เคยกระทำผิดมาก่อน โดยถือว่าผ่านการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว และกำหนดโทษผู้ที่ทำการเปิดเผยประวัติของผู้กระทำผิดนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตตลอดจนแก้ไขกฎหมายหมิ่นประมาทด้วย<sup>199</sup>

<sup>195</sup> Article 46 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>196</sup> Article 48 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>197</sup> Article 49-2 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>198</sup> Article 50 of the Offenders Rehabilitation Service Act (Act No. 86 of 1995)

<sup>199</sup> Preamble of the Rehabilitation of Offender Act 1974

### 3.2.1.2 สารสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ แยกพิจารณาตามประเด็นย่อยได้ดังนี้

#### 1) กลุ่มเป้าหมาย

ผู้ที่เข้าข่ายตามกฎหมายนี้เป็นกลุ่มผู้พ้นโทษที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี โดยจะถือว่าเป็นบุคคลที่พ้นสถานะการต้องคดี (Spent Conviction) เมื่อพ้นระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Period) ตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่ผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ในระหว่างช่วงระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู<sup>200</sup> และบุคคลนั้นต้องได้รับโทษหรือปฏิบัติตามคำพิพากษาสำหรับความผิดนั้น ๆ แล้ว เว้นแต่จะเข้าข่ายกรณีดังต่อไปนี้ (จะไม่ถือว่าเป็นผู้ผ่านการแก้ไขฟื้นฟู) คือ (a) ไม่สามารถจ่ายค่าปรับหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดที่กำหนดให้ต้องจ่ายโดยการพิจารณาตัดสินโทษนั้น ๆ หรือละเมิดข้อเงื่อนไขหรือการค้ำประกัน หรือข้อตกลงของการระวางเพื่อรักษาความสงบสุขหรือความปลอดภัยอันดีงาม (b) ละเมิดเงื่อนไขใด ๆ ตามคำพิพากษา หรือละเมิดเงื่อนไขระหว่างรอการลงโทษซึ่งบุคคลนั้นต้องรับผิดชอบ (c) ไม่สามารถทำตามข้อกำหนดในคำพิพากษาซึ่งผู้นั้นได้รับการรอลงอาญาและถูกคุมความประพฤติ<sup>201</sup>

#### 2) แนวทางการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในส่วนของแนวทางในการคุ้มครองและสงเคราะห์ ประเทศสหราชอาณาจักรจะวางแนววิธีปฏิบัติแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### (1) การคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ

กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 ได้บัญญัติคุ้มครองผู้พ้นโทษไว้ว่า หากผู้พ้นโทษรายใด เป็นผู้ที่พ้นสถานะการต้องคดีอาญา (Spent Conviction) ตามเกณฑ์ระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Period) ที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นจะต้องไม่ถูกถามหรือหากถูกถาม ก็ไม่มีความจำเป็นต้องตอบคำถามซึ่งเกี่ยวข้องกับอดีต (ของการกระทำผิด) โดยปราศจากการยินยอม<sup>202</sup> และหากมีภาระหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องกระทำโดยกฎหมายหรือตามบทบัญญัติของข้อตกลงใด ๆ หรือการจัดการที่จะเปิดเผยเรื่องใด ๆ ให้บุคคลอื่นใด จะต้องไม่ครอบคลุมถึงการให้บุคคลนั้นจะต้องเปิดเผยถึงประวัติการพ้นจากการเคยต้องคดีอาญาแล้ว (ไม่ว่าจะเป็นความผิดของบุคคลผู้นั้น หรือคนอื่น)<sup>203</sup> รวมถึงการทราบถึงประวัติการกระทำผิดของผู้

<sup>200</sup> Section 1 (1) of the Rehabilitation of Offender Act 1974

<sup>201</sup> Section 1 (2) of the Rehabilitation of Offender Act 1974

<sup>202</sup> Section 4 (1) (b) of the Rehabilitation of Offender Act 1974

<sup>203</sup> Section 4 (3) (a) of the Rehabilitation of Offender Act 1974

พ้นโทษ(ของผู้จ้างงาน) ไม่สามารถนำมาอ้างเป็นเหตุในการไล่ออก หรือกีดกันบุคคลนั้นจากสถานที่ทำงาน การงาน อาชีพ หรือการจ้างงาน หรือ การมีอคติต่อบุคคลนั้นในทางใดทางหนึ่งต่ออาชีพ หรือ การจ้างงาน<sup>204</sup>

จะเห็นได้ว่าจุดเด่นของกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 คือการคุ้มครองสิทธิในการทำงานโดยทั่วไปของผู้พ้นโทษที่ถูกจำคุกไม่เกิน 4 ปีและผ่านช่วงระยะเวลาแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Period) โดยไม่มีการกระทำผิดใด ๆ อีก สามารถสมัครทำงานได้โดยไม่ต้องแจ้งประวัติการกระทำผิดของตน<sup>205</sup> ซึ่งเรียกว่า “พ้นจากการต้องคดีอาญาหรือสิ้นสุดการต้องคดีอาญา (Spent Conviction)” หมายถึง เมื่อช่วงระยะเวลาหนึ่งผ่านพ้นไป หลังจากมีคำพิพากษาว่ามีความผิดหรือมีการตักเตือน ผู้กระทำผิดไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดต่อนายจ้าง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องเปิดเผยแม้ผ่านระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>206</sup> ดังตารางต่อไปนี้

---

<sup>204</sup> Section 4 (3) (b) of the Rehabilitation of Offender Act 1974

<sup>205</sup> Section 5 (2) of Rehabilitation of Offenders Act 1974 and **Guidance on the Rehabilitation of Offenders Act 1974**, Retrieved April 18, 2018 from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/299916/rehabilitation-of-offenders-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299916/rehabilitation-of-offenders-guidance.pdf)

<sup>206</sup> The National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO), **The Rehabilitation of Offenders Act: What does ‘Spent’ Mean?**, Retrieved April 18, 2018 from <https://www.nacro.org.uk/resettlement-advice-service/support-for-individuals/disclosing-criminal-records/rehabilitation-offenders-act/>

ตารางที่ 3.1 เงื่อนไขระยะเวลาเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูของประเทศสหราชอาณาจักร

การลงโทษ	เงื่อนไขเมื่อผ่านระยะเวลาเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ดังนี้ (Rehabilitation Period)	
	สำหรับบุคคลที่ถูกจำคุกขณะ อายุต่ำกว่า 18 ปี	สำหรับบุคคลที่ถูกจำคุกขณะอายุ ตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
ถูกจำคุกเกิน 4 ปี	ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำ ผิดเสมอ	ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิด เสมอ
ถูกจำคุก 2 ปีครึ่ง ไม่เกิน 4 ปี	พ้น 3 ปี 6เดือน ไม่ต้อง เปิดเผยประวัติ	พ้น 7 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุก ไม่ ต้องเปิดเผยประวัติ
ถูกจำคุก 6 เดือนถึง 2 ปีครึ่ง	พ้น 2 ปี ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	พ้น 4 ปี ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ นับแต่วันพ้นโทษจำคุก
ถูกจำคุกไม่เกิน 6 เดือน	พ้น 18 เดือน นับแต่วันพ้น โทษจำคุกไม่ต้องเปิดเผย ประวัติ	พ้น 2 ปี นับแต่วันพ้นโทษจำคุก ไม่ ต้องเปิดเผยประวัติ
ถูกปรับ/ทำงานบริการสังคม	พ้น 6เดือน นับแต่จ่ายค่าปรับ หรือครบระยะเวลาการทำงาน บริการสังคม ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	พ้น 1 ปี นับแต่จ่ายค่าปรับหรือครบ ระยะเวลาการทำงานบริการสังคม ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ
ถูกปล่อยตัว โดยมีเงื่อนไข <sup>207</sup>	เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่ศาล กำหนด ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่ศาลกำหนด ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ

<sup>207</sup> Article 12 (1) (b) of Powers of Criminal Courts Act 2000 และโปรดดู Sentencing Council, Retrieved April 18, 2018 from <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/discharges> คำว่า “การถูกปล่อยตัว โดยมีเงื่อนไข-Conditional Discharge” หมายถึง กรณีศาลเห็นว่ามีความผิด แต่ยังไม่ควรถูกลงโทษใด ๆ ศาลจึงปล่อยตัวแต่อาจมีเงื่อนไขห้ามทำผิดซ้ำอีก (หรือคุมความประพฤติไว้ไม่เกิน 3 ปี)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

การลงโทษ	เงื่อนไขเมื่อผ่านระยะเวลาเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู ดังนี้ (Rehabilitation Period)	
	สำหรับบุคคลที่ถูกจำคุกขณะ อายุต่ำกว่า 18 ปี	สำหรับบุคคลที่ถูกจำคุกขณะอายุ ตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
ถูกปล่อยตัว โดยไม่มีเงื่อนไข <sup>208</sup>	ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ
ถูกตัดกึ่งเดือนโดยมีเงื่อนไข	เมื่อพ้นระยะเวลา 3 เดือน หลังจากถูกตัดกึ่งเดือน ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	เมื่อพ้นระยะเวลา 3 เดือน หลังจากถูกตัดกึ่งเดือน ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ
ถูกตัดกึ่งเดือนแบบธรรมดา	ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ
ให้ชดใช้ความเสียหาย	เมื่อได้มีการชดใช้ความเสียหาย ครบถ้วนแล้ว ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ	เมื่อได้มีการชดใช้ความเสียหาย ครบถ้วนแล้ว ไม่ต้องเปิดเผยประวัติ

อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำผิดประสงค์จะสมัครงานบางตำแหน่งที่เรียกว่า เป็น“ตำแหน่งที่มีข้อยกเว้น (Exception Positions)” ผู้สมัคร(แม้จะจำคุกมาแล้วไม่เกิน 4 ปี จะต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตน เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ศาล ทนายความ งานราชทัณฑ์ งานคุมประพฤติ หน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น<sup>209</sup> รวมถึง หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

<sup>208</sup> Article 12 (1) (a) of Powers of Criminal Courts Act 2000 และโปรดดู Sentencing Council, Retrieved April 18, 2018 from <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/discharges> คำว่า “การถูกปล่อยตัว โดยไม่มีเงื่อนไข-Unconditional Discharge” หมายถึง กรณีศาลเห็นว่ามีความผิด แต่ยังไม่ควรลงโทษใด ๆ (เพราะเป็นคนดีไม่ร้ายแรง) ศาลจึงปล่อยตัวโดยไม่มีเงื่อนไข

<sup>209</sup> The Rehabilitation of Offenders Act 1974 (Exceptions Order) 1975

หรือกลุ่มเปราะบางทางสังคม<sup>210</sup> โดยจะต้องมีการสัมภาษณ์เป็นกรณีพิเศษจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคล หรือคณะกรรมการสัมภาษณ์<sup>211</sup>

กรณีการสมัครงานในตำแหน่งงานที่ผู้พ้นโทษต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิด แม้จะพ้นระยะเวลาการต้องคดี (Spent Conviction) ก็ตาม มีรายละเอียดดังนี้<sup>212</sup>

#### ส่วนที่ 1 ด้านวิชาชีพ(Professions)

- (1) แพทย์
- (2) ทนายความ, ที่ปรึกษาคดี
- (3) นักบัญชีวิชาชีพ
- (4) ทันตแพทย์
- (5) สัตวแพทย์
- (6) พยาบาล, พยาบาลผดุงครรภ์
- (7) จักษุแพทย์
- (8) เกษัชกร
- (9) ครูซึ่งมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- (10) วิชาชีพอื่นใดตามพระราชบัญญัติการแพทย์ ค.ศ. 1960

#### ส่วนที่ 2 ด้านการจ้างงานในหน่วยราชการ

- (1) ตุลาการ
- (2) หัวหน้าพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน
- (3) พนักงานอัยการในศาลเขตและเจ้าหน้าที่
- (4) เจ้าหน้าที่ธุรการของผู้พิพากษาและผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการ
- (5) เจ้าหน้าที่ธุรการของศาลและผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการของศาล

---

<sup>210</sup> Parliament, United Kingdom, **The Retention and Disclosure of Criminal Records**, Published Wednesday, August 12, 2015, Retrieved July 5, 2016 from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06441>

<sup>211</sup> Rehabilitation of Offenders Act 1974 with 2014 Amendments Advice to Applicants to HM Armed Forces, Retrieved April 20, 2018 from <http://www.royalnavy.mod.uk/-/media/files/cnr-pdfs/afo-mod-form-493-march-2014-version.pdf?la=en-gb>

<sup>212</sup> Article 3 of the Rehabilitation of Offenders Act 1974 (Exceptions Order) 1975

- (6) เจ้าหน้าที่ตำรวจ
- (7) การจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเรือนจำ เรือนจำพิเศษ สถานกักขัง ทัณฑสถานวัยหนุ่ม
- (8) เจ้าหน้าที่ดูแลการจราจร ตามกฎหมาย The Road Traffic Refulation Act 1967 (a)
- (9) พนักงานคุมประพฤติ
- (10) การจ้างงานครูทั่วไป ที่ต้องทำงานกับบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี
- (11) เจ้าของโรงเรียนเอกชนอิสระ
- (12) การจ้างงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการบุคคลดังต่อไปนี้

- (a) บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี และเกินกว่า 65 ปี
- (b) บุคคลที่มีความเจ็บป่วยอย่างรุนแรงหรือมีอาการ

ผิดปกติทางจิต

- (c) บุคคลที่ติดสุราหรือยาเสพติด
- (d) บุคคลตาบอด หูหนวก ปัญญาทึบ
- (e) บุคคลใดที่มีความพิการอันเนื่องมาจากความเจ็บป่วย

บาดเจ็บ หรือเป็นมาแต่กำเนิด

- (13) การจ้างงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางสาธารณสุขซึ่ง (ผู้สมัครงาน) มีหน้าที่เข้าถึงการทำใบเสร็จรับเงินในตำแหน่งนั้น
- (14) การจ้างงานในชมรมเยาวชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง มีกิจกรรมเพื่อการพักผ่อน นันทนาการสำหรับบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยหน้าที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงการให้บริการบุคคลเหล่านี้ได้
- (15) การจ้างงานในโรงเรียนนายร้อย ด้านกองทัพเรือ กองทัพบก กองทัพอากาศที่ฝึกอบรมบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยหน้าที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงการให้บริการบุคคลเหล่านี้ได้

ส่วนที่ 3 ด้านอาชีพที่ต้องมีกฎ ข้อบังคับ

- (1) ผู้จำหน่ายอาวุธปืน
- (2) ผู้ทำงานเกี่ยวกับการขออนุญาตเปิดบ่อนการพนัน
- (3) ผู้อำนวยการ ผู้จัดการบริษัทประกันภัย
- (4) ตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์
- (5) ผู้จัดการทรัพย์สิน

(6) ผู้ทำงานที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการทำแท้งที่ได้รับอนุญาตและบ้านพักคนชรา ดังต่อไปนี้

(a) การจัดการสถานที่ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายการทำแท้ง ค.ศ. 1967 (e) หรือ

(b) การดำเนินการบ้านพักคนชรา (ในอังกฤษและเวลส์) ที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายสาธารณสุข ค.ศ. 1936 (f)

(c) การดำเนินการบ้านพักคนชรา (ในสกอตแลนด์) ตามกฎหมายการจดทะเบียนบ้านพักคนชรา (ในสกอตแลนด์) ค.ศ. 1938 (b) และกฎหมายสุขภาพจิต (ในสกอตแลนด์) ค.ศ.1968 (c)

(7) งานใด ๆ ที่ต้องมีการดำเนินการจดทะเบียนตามกฎหมาย National Assistance Act 1948 (d) หรือกฎหมาย Social Work 1968 (e) (ในสกอตแลนด์)

(8) งานใด ๆ ที่เกี่ยวกับการครอบครอง เกือบกว่าวุฒิภาวะเปิดตามกฎหมายวุฒิภาวะเปิด ค.ศ. 1875 (f)

ดังนั้น นายจ้างไม่สามารถปฏิเสธการจ้างงาน หากผู้สมัครได้พ้นช่วงหรือสถานะการเป็นผู้ต้องคดีอาญา (Spent Conviction) แล้ว เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น<sup>213</sup>ดังกล่าวข้างต้น และผู้สมัครงานไม่จำเป็นต้องแจ้งนายจ้างเกี่ยวกับการพ้นช่วงการเป็นผู้ต้องคดีอาญา (Spent Conviction) นั้น

ในการตรวจสอบประวัติว่าผู้ใดพ้นสถานการณืต้องคดี หรือ ต้องเปิดเผยประวัติตนเองหรือไม่ จะดำเนินการผ่าน“องค์กรบริการเปิดเผยและปกปิดข้อมูล (การกระทำผิด) ” หรือ The Disclosure and Barring Service (DBS) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีใช้หน่วยราชการแต่ในความกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยเข้ามาทำหน้าที่แทนสำนักงานประวัติอาชญากร (The Criminal Records Bureau - CRB) และ สำนักงานป้องกันความปลอดภัย

---

<sup>213</sup> Government Digital Service. **Ex-Offenders and Employment**, Retrieved February 25, 2018 from <https://www.gov.uk/exoffenders-and-employment>

อิสระ (Independent Safeguarding Authority- ISA)<sup>214</sup> มีอำนาจหน้าที่ภายใต้ Rehabilitation of Offenders Act 1974 ในการให้ข้อมูลหรือไม่อนุญาตที่จะให้ข้อมูลแก่ผู้ขอ เช่น นายจ้าง ได้<sup>215</sup>

ส่วนกระบวนการและหลักเกณฑ์การขอตรวจสอบประวัติการกระทำผิดโดยนายจ้างไม่มีความซับซ้อนกล่าวคือ นายจ้าง ผู้ประกอบการหรือองค์กรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ประวัติการกระทำผิดสามารถร้องขอตรวจสอบประวัติประวัติการกระทำผิดได้ในการรับคนเข้าทำงานตามที่กฎหมาย กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 (Rehabilitation of Offenders Act 1974) และ Rehabilitation of Offenders Act 1974 (Exceptions) Order 1975 กำหนดให้เปิดเผยได้ โดยนายจ้าง ผู้ประกอบการหรือองค์กรนั้น ๆ ต้องลงทะเบียนต่อ DBS ก่อน<sup>216</sup>

## (2) กลไกการบริหารจัดการ

ในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2014 (The Offenders Rehabilitation Act 2014 - ORA 2014) มีผลบังคับใช้ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2015 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน Criminal Justice Act 2003<sup>217</sup> ให้ผู้กระทำผิดที่มีอายุเกิน 18 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 วันแต่ไม่เกิน 2 ปี หากพ้นจากการควบคุมตัวในเรือนจำ จะต้องอยู่ในความดูแลของรัฐเป็นเวลา 12 เดือนนับแต่ได้รับการปล่อยตัว<sup>218</sup> การปล่อยตัวและระยะเวลาการดูแลจะมีหลายแบบ เช่น

กรณีตัวอย่างที่ 1 ศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำผิด 2 เดือน โดยให้อยู่ในเรือนจำ 1 เดือน ให้อยู่ในชุมชน 1 เดือนอย่างมีเงื่อนไข (On Licence) ผู้กระทำผิดรายนี้จะต้องถูกดูแลต่ออีก 11 เดือน เมื่อสิ้นระยะเวลา 1 เดือนในชุมชน

<sup>214</sup> Government Digital Service, **The Disclosure and Barring Service (DBS)**, Retrieved March 6, 2018 from <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service>

<sup>215</sup> Government Digital Service, **The Disclosure and Barring Service (DBS)**, Retrieved March 6, 2018 from <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service/about>

<sup>216</sup> Government Digital Service, **DBS Checks: Guidance for Employers**, Retrieved March 6, 2018 from <https://www.gov.uk/guidance/dbs-check-requests-guidance-for-employers>

<sup>217</sup> Section 256AA of the Criminal Justice Act 2003, Chapter 6 of Part 12

<sup>218</sup> Section 2 of the Offender Rehabilitation Act 2014

กรณีตัวอย่างที่ 2 ศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิด 18 เดือน โดยให้อยู่ในเรือนจำ 9 เดือน ให้อยู่ในชุมชน 9 เดือนอย่างมีเงื่อนไข (On Licence) ผู้กระทำความผิดรายนี้จะต้องถูกดูแลต่ออีก 3 เดือน เมื่อสิ้นระยะเวลา 9 เดือนในชุมชน

กรณีตัวอย่างที่ 3 ศาลพิพากษาให้จำคุกผู้กระทำความผิด 6 เดือน โดยให้อยู่ในเรือนจำจนครบ 6 เดือน เมื่อออกจากเรือนจำ ผู้กระทำความผิดรายนี้จะต้องถูกดูแลต่ออีก 12 เดือน<sup>219</sup>

สำหรับหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบดูแลผู้กระทำความผิดเหล่านี้คือ องค์การคุมประพฤติแห่งชาติ (National Probation Service-NPS) อันเป็นหน่วยงานของรัฐ(อยู่ใน HMPPS กระทรวงยุติธรรม) และบริษัทแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน (Community Rehabilitation Companies-CRC's) ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนทำหน้าที่ดูแลโดยองค์การคุมประพฤติแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการป้องกันสังคม ลดการกระทำความผิดซ้ำและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด สร้างความระหนักให้กับผู้กระทำความผิดที่จะไม่กระทำการใดอันกระทบต่อผู้เสียหายและสาธารณชน ส่วนบริษัทแก้ไขฟื้นฟูในชุมชนเริ่มงานในปี ค.ศ. 2014 จะเข้ามาช่วยงานดูแลผู้กระทำความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 12 เดือน มีระดับความเสี่ยงปานกลางและต่ำ ซึ่งเป็นนโยบายของกระทรวงยุติธรรมให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยงานรัฐเพื่อลดการกระทำความผิดซ้ำ<sup>220</sup>

### (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนของหน่วยงานในการดูแลผู้พ้นโทษ กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด 1974 (Rehabilitation of Offenders Act 1974) มิได้กล่าวไว้โดยตรง แต่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ 2014 (The Care Act 2014) ซึ่งจะกำหนดให้ องค์การงานราชทัณฑ์และคุมประพฤติ (Her Majesty's Prison and Probation Service - HMPPS) หรือมีชื่อเดิมว่า “องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำความผิดแห่งชาติ - The National Offender Management Service (NOMS) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม<sup>221</sup> อันประกอบด้วยตัวแทนจาก

<sup>219</sup> The Information Hub, **Supervision in the Community (after Release from Prison and on Probation or Community Order)**, Retrieved February 25, 2018 from <http://hub.unlock.org.uk/knowledgebase/supervision-in-the-community-after-release-from-prison-and-on-probation-or-community-order>

<sup>220</sup> Comptroller and Auditor General, Investigation into Changes to Community Rehabilitation Company Contracts, 19 December 2017, National Audit Office, Retrieved February 25, 2018 from <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Investigation-into-changes-to-Community-Rehabilitation-Company-contracts-Summary.pdf>, p. 5.

<sup>221</sup> National Offender Management Service, **Annual Report and Accounts 2016-2017** (U.K.: National Offender Management Service, 2017), p. 3.

หน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติ ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข ตามข้อ 2.1.5 เรื่อง Adults in Prison and on Release<sup>222</sup> เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญในกฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ 2014 (The Care Act 2014) มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในมาตรา 76 กำหนดการดูแลช่วยเหลือบุคคลทั้งที่อยู่ในเรือนจำ และได้รับปล่อยตัวจากเรือนจำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมิน (ความต้องการจำเป็นของ) ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล โดยมีต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นมาจากท้องถิ่นใดหรือเมื่อจะได้รับการปล่อยตัวแล้วบุคคลนั้นจะเดินทางไปไหน ถ้าหากมีการโอนย้ายผู้ต้องขังไปยังพื้นที่ใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ใหม่ต้องรับผิดชอบดูแลซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เองจะมีหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราวรวมถึงสวัสดิการ การบริการด้านสุขภาพจากหน่วยสาธารณสุขท้องถิ่นสำหรับผู้พ้นโทษในฐานะผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ตามกฎหมาย National Assistant Act 1948 มาตรา 21 และ 24

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีบทบาทอย่างยิ่งในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐตามกฎหมายราชทัณฑ์ (Prison Act 1952) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48B ตามกฎหมายราชทัณฑ์ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม {Prison (Amendment) Act. (Act No. 43, 1966)} กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้กับหน่วยงานทั้งรัฐและเอกชนที่ช่วยเหลือผู้พ้นโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หรือมีการกำหนดให้แบ่งงบประมาณรายได้ร้อยละ 5-7 จากสำนักงานคุมประพฤติ (Probation Service) ไปให้หน่วยงานอิสระเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดในชุมชน เช่น องค์กรบริหารจัดการด้านผู้กระทำผิดแห่งชาติ - NOMS (National Offender Management Service)<sup>223</sup> ปัจจุบันองค์กรเอกชนที่นับว่ามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ได้แก่ สมาคมช่วยเหลือดูแลผู้กระทำผิดแห่งชาติ- NACRO (National Association for the Care and Resettlement of Offenders)

---

<sup>222</sup> Local Government Association, *The Care Act and Prisoners—Implications for Local Authorities*, Retrieved June 22, 2016 from <http://www.local.gov.uk/documents/10180/5756320/Care+Act+and+Prisons+-+Briefing+note/2aaf1e35-b1f8-41a5-999c-d98905dea85f>

<sup>223</sup> Gwen Robinson and Iain Crow, *Offender Rehabilitation: Theory, Research and Practice* (London: Sage, 2009), p. 48.

นอกจากนี้ยังมีการสร้างแรงจูงใจสำหรับบริษัทเอกชนที่ยอมจ้างงานผู้พ้นโทษ โดยการลดภาษีให้กับบริษัทดังกล่าวอีกด้วย<sup>224</sup>

(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

ใน กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 (Rehabilitation of Offenders Act 1974) มิได้มีการกำหนดเรื่องงบประมาณ แต่จะมีกฎหมายราชทัณฑ์ (Prison Act 1952) มาตรา 30 บัญญัติเรื่องการให้เงินค่าใช้จ่ายแก่ผู้พ้นโทษโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดสำหรับผู้กำลังจะพ้นโทษหรือพ้นโทษแล้วโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง<sup>225</sup> อีกทั้งยังมีบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48B ตามกฎหมายราชทัณฑ์ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม {Prisons (Amendment) Act (Act No. 43, 1966) กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หรือมีการกำหนดให้แบ่งงบประมาณรายได้ร้อยละ 5-7 จากกรมคุมประพฤติ (Probation Service) ไปให้หน่วยงานอิสระเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดในชุมชน<sup>226</sup>

### 3.2.2 กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 (Rehabilitation of Offenders Act 1974) ของประเทศสหราชอาณาจักร

3.2.2.1 กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ (The Care Act 2014) เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการช่วยเหลือดูแลกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ทั่วไปและสนับสนุนกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนผู้ดูแล (Carer) เพื่อให้ความช่วยเหลือ ความปลอดภัยแก่บุคคลที่ถูกล่วงละเมิด ถูกทอดทิ้ง สร้างมาตรฐานในเรื่องการศึกษาสาธารณสุขและการบูรณาการการบริการด้านสุขภาพ<sup>227</sup> ทั้งยังบัญญัติบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของบุคคล สุขภาพกายจิตและอารมณ์ของบุคคล ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจและ

<sup>224</sup> Kate McCann, **News: MPs Call for Businesses to be Handed Tax Breaks if They Employ Former Prisoners**, December 19, 2016, Retrieved February 15, 2018 from <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/19/mps-call-businesses-handed-tax-breaks-employ-former-prisoners>

<sup>225</sup> Stephen Livingstone and Tim Owen, **Prison Law** (New York: Oxford University Press, 1993), p. 317.

<sup>226</sup> Gwen Robinson and Iain Crow, *op. cit.*, p. 48.

<sup>227</sup> Preamble of The Care Act 2014

สังคม ความสัมพันธ์ในครอบครัว บุคคลที่มีพักอาศัยที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมให้บุคคลร่วมมือในการจูนเจือสังคม<sup>228</sup>

สิ่งสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ช่วยเสริมการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษควบคู่ไปกับกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974<sup>229</sup> ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า The Care Act 2014 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีบทบาทช่วยเหลือผู้พ้นโทษอย่างชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลและประเมินความต้องการจำเป็นของนักโทษอายุ 18 ปีขึ้นไป<sup>230</sup> โดยเฉพาะนักโทษสูงอายุ และผู้กระทำผิดที่อยู่ในบ้านกึ่งวิถีที่ตั้งอยู่ในเขตของตนเองที่เรียกว่า สถานที่พักที่ได้รับอนุญาต (Approved Premises) รวมถึงการดูแลผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ<sup>231</sup> ซึ่งหากเป็นกรณีผู้พ้นโทษจากการควบคุมตัวตามกฎหมายสุขภาพจิต (The Mental Health Act 1983) แล้ว The Care Act 2014 ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นผู้พ้นโทษเป็นคนในพื้นที่ของตน หรือแม้จะเป็นผู้พ้นโทษที่มีได้อาศัยในเขตความรับผิดชอบของตนก็ยังคงรับผิดชอบดูแลร่วมกับหน่วยงานสาธารณสุขแห่งชาติ (The National Health Service-NHS) หากเป็นผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัวออกมาเรือนจำที่ตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น<sup>232</sup>

สถานที่พักที่ได้รับอนุญาต (Approved Premises) ซึ่งก็คือ บ้านกึ่งวิถีในความดูแลของสำนักงานคุมประพฤติ รู้จักกันในนามของ หอพักคุมประพฤติ (Probation Hostel) มีหน้าที่หลักในการจัดที่พักอาศัยให้ผู้ถูกคุมความประพฤติหรือผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงสูง แต่ก็สามารถช่วยรับผิดชอบดูแลผู้พ้นโทษทั่วไปด้วย<sup>233</sup>

---

<sup>228</sup> Section 1 of The Care Act 2014

<sup>229</sup> Jane Winstone, **Mental Health, Crime and Criminal Justice: Responses and Reforms** (UK: Palgrave Macmillan, 2016), p. 13.

<sup>230</sup> Section 76 of the Care Act 2014

<sup>231</sup> Hammersmith & Fulham Council, **Prisoners and the Care Act: Assessing and Meeting the Care and Support Needs of Adult Prisoners at HMP Wormwood** (London: H&F Advice, 2015), p. 9.

<sup>232</sup> Section 75 of the Care Act 2014 and Section 117 of the Mental Health Act 1983

<sup>233</sup> Dina Gojkovic, Alice Mills and Rosie Meek, **Accommodation for Ex-Offenders: Third Sector Housing Advice and Provision** (UK: University of Birmingham, 2012), p. 7.

### 3.2.2.2 กฎหมายว่าด้วยการไร้ที่อยู่อาศัย (The Homelessness Act 2002)

ในปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายการไร้บ้านใหม่ โดยประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการไร้บ้าน ค.ศ. 2002” เพื่อให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบ ป้องกันภาวะการไร้บ้านสำหรับหน่วยงานการเคหะในทุกเขตพื้นที่<sup>234</sup> สร้างความเข้มแข็งให้กับคนไร้บ้าน โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และต้องไร้บ้าน เช่น ปลดประจำการจากกองทัพ ออกจากเรือนจำที่คุมขัง หรือหนีออกจากบ้านเพราะถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายนี้จะให้อำนาจหน่วยงานด้านการเคหะในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสังคมสงเคราะห์หรือหน่วยงานเอกชนช่วยเหลือผู้ที่ไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยรัฐบาลจะให้การสนับสนุนหน่วยงานด้านการเคหะในพื้นที่ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ป้องกันการไร้บ้าน ลดการใช้ที่พักอาศัยชั่วคราว<sup>235</sup>

## 3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้การคุ้มครองผู้พ้นโทษอย่างเป็นระบบและแพร่ อีกทั้งแต่ละมลรัฐยังสามารถออกกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมในกาช่วยเหลือผู้พ้นโทษอีกด้วย

### 3.3.1 กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในระยะเริ่มแรก เมื่อปี ค.ศ. 2002 กระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐ ได้จัดสรรงบประมาณมากกว่า 100 ล้านเหรียญให้กับมลรัฐต่าง ๆ ใน โครงการริเริ่มสำหรับผู้กระทำผิดร้ายแรงและรุนแรง กลับคืนสู่สังคม (The Serious and Violent Offender Reentry Initiative หรือ SVORI) โดยการจัดหาบ้านพักอาศัยและและหาอาชีพให้ผู้พ้นโทษกลุ่มดังกล่าว ซึ่งผลปรากฏว่า โปรแกรมที่ใช้สามารถลดการกระทำผิดซ้ำได้ในระดับพอประมาณและสามารถสร้างความปลอดภัยให้สังคมได้<sup>236</sup> ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นกิจจะลักษณะได้แก่ “กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act 2007)” ของรัฐบาลกลาง ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการปกครองแบบรัฐบาลกลางและมลรัฐ จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษทั้งในส่วนของรัฐบาลกลางและมลรัฐ

<sup>234</sup> Section 1 of the Homelessness Act 2002

<sup>235</sup> Department for Communities and Local Government, **Homelessness Code of Guidance for Local Authorities** (UK: DCLG Publications, 2006), pp. 7-8.

<sup>236</sup> Daniel P. Mears and Joshua C. Cochran, **Prisoner Reentry in the Era of Mass Incarceration**, Kindle ed. (USA: Sage, 2015), p. 218.

ผู้วิจัยจึงได้แยกพิจารณา แต่ผู้วิจัยจะขอเน้นไปที่ “กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act 2007)” ของรัฐบาลกลาง และจะกล่าวถึงกฎหมายระดับมลรัฐที่น่าสนใจในหัวข้อกฎหมายที่เอื้อต่อ Second Chance Act 2007 ในตอนท้าย

### 3.3.1.1 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในประเทศสหรัฐอเมริกา “กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส ค.ศ. 2007 (Second Chance Act 2007)” หรือมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยของชุมชนโดยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ (Community Safety Through Recidivism Prevention)<sup>237</sup>” มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2008 อันเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขกฎหมายการควบคุมอาชญากรรมและความปลอดภัยสาธารณะ (Amendments Related to Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968) ทั้งนี้เนื่องจากมีงานวิจัยพบว่า การช่วยเหลือผู้พ้นโทษ หรืออดีตผู้กระทำผิดควรกระทำในระยะเวลา 1 ปีแรกของการได้รับการปล่อยตัว<sup>238</sup>

จุดประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007)<sup>239</sup> ได้แก่

- 1) เพื่อหยุดยั้งวงจรของการกระทำผิดซ้ำ เพิ่มความปลอดภัยให้สาธารณชน และช่วยรัฐ หน่วยงานการปกครองต่าง ๆ ของท้องถิ่น และชนเผ่าอินเดียนแดง และเพื่อจัดการแสวงหาปัญหาที่มีการเพิ่มผู้กระทำผิดทางอาญาที่กลับเข้าสู่ชุมชน และทำความผิดซ้ำ
- 2) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดและครอบครัว ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกคุมขังและหลังจากคืนกลับสู่ชุมชน เพื่อส่งเสริมครอบครัวและชุมชนให้เกิดความมั่นคง
- 3) เพื่อกระตุ้นการพัฒนาส่งเสริม และขยายความ ความเป็นไปได้ของโครงการที่ได้พิสูจน์แล้วว่า มีประโยชน์จริง โดยหลักฐานยืนยันว่าได้เสริมสร้างสังคมที่ปลอดภัย และลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ เช่น การบำบัดผู้ติดยา จัดหาทางเลือกของการคุมขัง และบริการการกลับคืนสู่ชุมชนอย่างครอบคลุม

<sup>237</sup> Jessica Henry, “The Second Chance Act of 2007,” **Criminal Law Bulletin**, Vol.45, No.3 (Abstract), Retrieved December 30, 2018 from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2344739](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2344739)

<sup>238</sup> Nathan James, **Offender Reentry: Correctional Statistics, Reintegration into the Community, and Recidivism Analyst in Crime Policy**, January 12, 2015, Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34287.pdf>, p. 16

<sup>239</sup> Section 3 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

4) เพื่อคุ้มครองส่วนรวมและส่งเสริมการประพุดิตตามกฎหมายโดยจัดบริการที่จำเป็นแก่ผู้กระทำผิด ในขณะที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุก และหลังจากกลับคืนเข้าสู่ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง ในลักษณะที่ไม่ทำให้ดูราวกับว่าได้รับสิทธิพิเศษเหนือกว่าบุคคลอื่น

5) เพื่อช่วยผู้กระทำผิดในการกลับเข้าสู่ชุมชนจากการได้รับโทษคุมขัง เพื่อสร้างชีวิตที่อยู่ได้ด้วยตัวเองและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้การบริการในช่วงการเปลี่ยนถ่ายที่เพียงพอ ในห้วงเวลาที่สั้นเท่าที่จะปฏิบัติได้ ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปี เว้นไว้แต่ว่ามีความจำเป็นที่ต้องใช้ช่วงเวลายาวนานกว่านั้น ตามที่แพทย์หรือนักบำบัดวิชาชีพได้ให้คำวินิจฉัยเป็นพิเศษ

6) เพื่อจัดให้ผู้กระทำผิดและที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชนได้รับการศึกษา เรียนรู้ ฝึกอบรมและได้รับบริการวางตำแหน่งงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับคืนเข้าสู่ชุมชนต่อไป

### 3.3.1.2 สาระสำคัญของกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ แยกพิจารณา ตามประเด็นย่อย ๆ ได้ดังนี้

#### 1) กลุ่มเป้าหมาย

บุคคลที่จะได้รับการสงเคราะห์ตามกฎหมายนี้โดยหลัก ได้แก่ ผู้ที่จะได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวแล้วจากเรือนจำ(หรือที่คุมขัง) ทัณฑสถานสำหรับเยาวชน ทั้งผู้ใหญ่และเยาวชน<sup>240</sup> ซึ่งต่อไปจะกลายเป็นอดีตผู้กระทำผิดที่กลับคืนสู่ชุมชนและสามารถกลับตนเป็นพลเมืองดีได้<sup>241</sup>

กรณีกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ใหญ่และต้องการมีงานทำ กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) ได้กำหนดให้กระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยกำหนดเกณฑ์ผู้ที่จะเข้ารับบริการเพื่อฝึกอาชีพและสมัครงาน ดังนี้<sup>242</sup>

- ก. มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป
- ข. ได้รับการพิพากษาว่ากระทำผิดในขณะที่เป็นผู้ใหญ่และถูกจำคุกในเรือนจำรัฐบาลกลางหรือของมลรัฐ
- ค. ไม่เคยกระทำผิดในคดีความรุนแรงหรือคดีเกี่ยวกับเพศ
- ง. ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำมาไม่เกิน 180 วัน ก่อนการเข้ารับบริการ

<sup>240</sup> Section 101 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>241</sup> Nathan James, *op., cit.*, p.18.

<sup>242</sup> Section 212 (a) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

กรณีกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้กระทำผิดซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปหรือชาวอินเดียนแดงที่กำลังกลับคืนสู่สังคมในความดูแลของศาลท้องถิ่นเพื่อการกลับคืนสู่สังคม (Reentry Court) กฎหมาย<sup>243</sup>กำหนดให้ใช้เงินทุนช่วยเหลือตามกฎหมายตามที่อัยการสูงสุดได้ประกาศใช้เพื่อ 1) สอดส่องดูแลผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชนและผู้ใหญ่ที่กลับคืนสู่ชุมชน 2) ให้บริการตามโครงการกลับคืนสู่ชุมชนแก่เยาวชนและผู้ใหญ่ที่กลับคืนสู่ชุมชนอย่างครอบคลุมและประสานกัน เช่น (a) การตรวจวัดปริมาณสุราและยาเสพติดเพื่อการรักษา (b) การประเมินสารเสพติดจากนักวิชาชีทางด้านสารเสพติดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐหรือ ชุมชนเผ่าอินเดียนแดง และได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานที่เหมาะสมเพื่อจัดการรักษาผู้ติดยาและสุราอย่างเหมาะสม (c) วิธีการรักษาผู้ติดยาจากผู้จัดหาที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐ ชุมชนเผ่าอินเดียนแดงและผู้ได้รับใบอนุญาต ถ้าจำเป็นเพื่อจัดบริการด้านการแพทย์และบริการสุขภาพอื่น ๆ (d) บริการสุขภาพ (รวมทั้งสุขภาพจิต) และการประเมิน (e) การบริการดูแลภายหลังจากการรักษา (Aftercare) และการจัดการแต่ละกรณี (Case Management) (f) บริการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการกลับเข้าสู่ชุมชน

## 2) แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในส่วนของแนวทางในการคุ้มครองและสงเคราะห์ ประเทศสหรัฐอเมริกาจะวางแนวปฏิบัติแยกพิจารณาได้ดังนี้

### (1) การคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ

หน่วยงานของรัฐบาลกลางและมลรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกลับคืนสู่สังคมของผู้พ้นโทษจะได้รับทุนอุดหนุนเพื่อการดูแลผู้ที่จะพ้นโทษและผู้พ้นโทษเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 เป็นช่วงเวลาที่ยังถูกคุมขังและเตรียมที่จะปล่อย ระยะที่ 2 คือช่วงที่ได้รับการปล่อย และระยะสุดท้ายจะเป็นช่วงเวลาที่ยาว คือ ช่วงที่ผู้กระทำผิดใช้ชีวิตอยู่ในชุมชน สังคม ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะได้รับการช่วยเหลือผนวกกับการสอดส่องดูแลไปในตัวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี เว้นแต่มีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือทางการแพทย์หรือต้องรับการบำบัดรักษา<sup>244</sup> ซึ่งทุกระยะมีความสำคัญและจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ โดย Second Chance Act 2007 ให้อำนาจรัฐบาลกลางสามารถกระจายเงินทุนไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงด้านสวัสดิการและสุขภาพ องค์กรเอกชน รวมถึงหน่วยงานของมลรัฐ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มบุคคลดังกล่าว อันเป็นการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ<sup>245</sup>

<sup>243</sup> Section 104 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>244</sup> Section 3 (5) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>245</sup> Nathan James, *op. cit.*, p. 18.

## (2) กลไกการบริหารจัดการ

บทบัญญัติที่สำคัญของ กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) ได้วางแนวการทำงานโดยให้อัยการสูงสุดในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลางดำเนินการประสานงานกับผู้อำนวยการสำนักงานราชทัณฑ์ (Director of the Bureau of Prison) ในการทำโครงการริเริ่มเพื่อเตรียมพร้อมก่อนปล่อยและการกลับคืนสู่สังคมของนักโทษ เช่น การเตรียมเอกสารสำคัญ (บัตรประจำตัว ใบสูติบัตร ฯลฯ) ให้นักโทษ ทั้งยังกำหนดให้อัยการสูงสุดปรับปรุงนโยบายและวิธีการของกระทรวงยุติธรรมในการนำผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม<sup>246</sup>

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการกระจายเงินทุนไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เอกชน และมลรัฐ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้พ้นโทษ ผ่านโครงการและการส่งเสริมเงินทุนดังต่อไปนี้

ก. โครงการกลับคืนสู่สังคม ที่สำคัญได้แก่ การจัดการประสานงาน การควบคุมดูแลบริการอย่างครอบคลุมสำหรับผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ หรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชน บริการนี้ รวมถึง การจัดหาที่พักการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิต เพื่อเอื้อต่อการกลับคืนสู่ชุมชน และซึ่งใช้ชุมชนเป็นฐานในขอบเขตที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ (รวมทั้งประสานงานการบริการเฉพาะทหารผ่านศึกสำหรับทหารผ่านศึกที่ได้รับสิทธิ)<sup>247</sup>

ข. เงินทุนสำหรับองค์กรเอกชน<sup>248</sup> มาตรา 211และศาลเพื่อการกลับคืนสู่สังคม (Reentry Court)<sup>249</sup>

ค. งานบำบัดยาเสพติด โดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน<sup>250</sup>

ง. เงินทุนเพื่อการประเมินและส่งเสริมการศึกษาในเรือนจำและสถานพินิจเด็กและเยาวชน<sup>251</sup>

จ. ทุนอบรมวิชาชีพด้านเทคโนโลยี<sup>252</sup>

<sup>246</sup> Section 231 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>247</sup> Section 101 (b) (3) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>248</sup> Section 211 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>249</sup> Section 111 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>250</sup> Section 113 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>251</sup> Section 114 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>252</sup> Section 115 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

ฉ. โครงการคืนสู่สังคมของผู้ใช้ยาในทางที่ผิด<sup>253</sup> เป็นต้น<sup>254</sup>

โครงการตัวอย่างที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) คือ โครงการบ้านกึ่งวิถี(Halfway House) สำหรับผู้พ้นโทษ ซึ่งได้ผลในลดการกระทำผิดซ้ำ<sup>255</sup>

(3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ตามบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) หน่วยงานที่ได้รับทุนอุดหนุนจะดำเนินช่วยเหลือดูแลตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น หน่วยงานราชทัณฑ์ของมลรัฐ หน่วยงานบำบัดรักษาการติดยา หน่วยงานเอกชนที่ให้การสงเคราะห์ เช่น องค์กร เวสต์แคร์วอชิงตัน (WestCare Washington) องค์กรอาสาสมัครแห่งอินเดียนา (Volunteers of America Indiana) และองค์กรสปอนเซอร์ (โอเรกอน) {Sponsors (Oregon)} เป็นต้น<sup>256</sup> อีกทั้งมาตรา 201 (m) ได้จัดตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ (The National Re-Entry Resource Center - NRRC)” ภายใต้การบริหารจัดการของ สำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม (Bureau of Justice Assistance) กระทรวงยุติธรรม โดย “ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ” หรือชื่อย่อว่า NRRC จะดำเนินการส่งเสริมด้านการศึกษา อบรม การช่วยแก้มลรัฐ เขตปกครอง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานราชทัณฑ์ ซึ่งทำงานด้านการปล่อยนักโทษคืนสู่สังคม อย่างไรก็ตาม ในด้านการปฏิบัติการ “ศูนย์ส่งเสริมการ

<sup>253</sup> Section 201 of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>254</sup> Bruce Cameron, **Federal Prison Consultant Explains the Second Chance Act**, December 30, 2014, Retrieved August 15, 2016, from <http://www.federalprisonauthority.com/second-chance-act/>

<sup>255</sup> Jonny Amasa-Annang and Gina Scutelnicu, “How Promising is the Second Chance Act in Reducing Recidivism among Male Ex-Offenders in Alabama, Georgia, and Mississippi?,” **Journal of Public Management & Social Policy**, 23, 2 (2016): Article 3, pp. 24-25.

<sup>256</sup> **National Re-Entry Resource Center**, Second Chance Act: Responding to the FY 2017 Solicitation for the Comprehensive Community-Based Adult Reentry Program, Retrieved February 20, 2018 from <https://csgjusticecenter.org/wp-content/uploads/2017/06/2017.06.20-Responding-to-the-2017-Second-Chance-Act-Comprehensive-Community-Based-Adult-Reentry-Grant-Solicitation-.pdf>

กลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ” จะอยู่ภายใต้การดูแลของศูนย์ยุติธรรมแห่งสภาการปกครองมลรัฐ (The Council of State Governments Justice Center)

โครงการ “ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ” เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยศูนย์ยุติธรรมแห่งสภาการปกครองมลรัฐ โดยประสานความร่วมมือกับสถาบันชุมชนเมือง (The Urban Institute) สมาคมผู้บริหารงานราชทัณฑ์แห่งมลรัฐ (Association of State Correctional Administrators) และสมาคมคุมประพฤติและพักโทษอเมริกัน (The American Probation and Parole Association)<sup>257</sup>

(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

หน่วยงานที่ตั้งงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) ได้แก่ สำนักงานการยุติธรรม (Office of Justice Programs) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนการจัดสรรทุนจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม (Bureau of Justice Assistance) กระจายเงินทุนหรืองบประมาณไปสู่องค์กรของรัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหากำไร หน่วยงานหลัก ๆ ได้แก่ หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม โดยผู้รับทุนต้องมีแผนงานในการให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมอย่างชัดเจน อีกทั้งมีการกำหนดเป้าหมายว่าจะต้องสามารถลดการกระทำผิดได้ร้อยละ 50 ภายใน 5 ปี<sup>258</sup>

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเพื่อให้ทุนแก่องค์กรใด จะต้องมีการทำเรื่องขอทุนไปยังอัยการสูงสุด (ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม-ผู้วิจัย) เพื่อพิจารณาอนุมัติเงินทุนอุดหนุน<sup>259</sup> เช่นเดียวกับในกรณีการให้ทุนอุดหนุนแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อจัดโปรแกรมให้คำปรึกษา การฝึกอบรมและให้ความช่วยเหลือผู้กระทำผิดทั้งผู้ใหญ่และเยาวชนกลับคืนสู่สังคม โดยผู้ขอรับทุนอุดหนุนต้องส่งใบคำขอ พร้อมแผนการนำผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคม พร้อมแนวทางการ

<sup>257</sup> Leah Kane, *A Project of CSG Justice Center*, National Reentry Resource Center (2010), Retrieved July 8, 2016 from <http://cebcp.org/wp-content/CB2010/Kane>, p. 1-2.

<sup>258</sup> Ailene J. Farkac, *The Media’s Presentation of the Second Chance Act: Funding for Reentry Following Prison* (2015), Retrieved from <https://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1148&context=mcnair>, p. 8.

<sup>259</sup> Section 101 (d) (1) (2) (3) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

ประเมินผล<sup>260</sup> โดยอัยการสูงสุดจะต้องจัดสรรเงินช่วยเหลืออย่างเป็นทางการไปตามเขตในเมืองและชนบท รวมถึง ชนเผ่าอินเดียนแดง สอดคล้องกับจุดประสงค์ในการลดการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดทางอาชญากรรม<sup>261</sup>

แต่ในกรณีการฝึกอบรบอาชีพและจัดหางาน กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงแรงงานดังกล่าวแล้วข้างต้น โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจอนุมัติทุนอุดหนุนให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่ช่วยหาค่าปรึกษา ฝึกอาชีพและจัดหางานให้ผู้พ้นโทษ<sup>262</sup>

### 3.3.2 กฎหมายที่เอื้อต่อกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาสของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2007 (Second Chance Act 2007) ยังมีบทบัญญัติอื่นที่สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิของผู้พ้นโทษในการทำงาน ที่สำคัญ ได้แก่

3.3.2.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 (Fourteenth Amendment to the United States Constitution) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย<sup>263</sup> ให้แนวปฏิบัติที่ห้ามปฏิเสธการรับบุคคลเข้าทำงานหากมีเงื่อนไขหรือสภาพทั่วไปเหมือนกัน โดยมีตัวอย่างคดีที่ได้วางหลักเกี่ยวกับการจ้างผู้พ้นโทษเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ เช่น

1) คดี Butts v. Nichols<sup>264</sup>

คดีนี้ได้ให้หลักในการกำหนดคุณสมบัติของการเข้าทำงานของมลรัฐควร์หลักเลี่ยงการตั้งข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิของประชาชน หากตำแหน่งงานที่ผู้พ้นโทษจะทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับความผิดที่บุคคลนั้นเคยกระทำ

คดีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายโจทก์ซึ่งเป็นอดีตผู้พ้นโทษเคยได้รับการว่าจ้างให้ทำงานที่หน่วยตำรวจเมืองติมอยส์ (Des Moines) มลรัฐไอโอวา ในโครงการบริการสังคมซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อช่วยพัฒนางานตำรวจชุมชนสัมพันธ์ในพื้นที่ผู้มีรายได้น้อยของเมือง Des

<sup>260</sup> Section 211 (a) (b) (c) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>261</sup> Section 101 (e) (2) (B) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>262</sup> Section 212 (b) of the Second Chance Act 2007 (United States of America)

<sup>263</sup> Fourteenth Amendment to the United States Constitution

<sup>264</sup> Butts v. Nichols, 381 F.Supp. 573 (S.D.Iowa 1974)

Moines เมื่อโครงการดังกล่าวสิ้นสุดลง ในเดือนธันวาคม 1972 โจทก์ได้รับข้อเสนอและถูกว่าจ้างให้ทำงานในโรงงานบำบัดขยะของเมืองดีมอยส์ (Des Moines) แต่เป็นตำแหน่งต้องห้ามสำหรับผู้ที่เคยต้องโทษจำคุก ตามกฎหมายของมลรัฐไอโอวา ซึ่งศาลมลรัฐไอโอวา เห็นว่า เป็นการไม่สมเหตุผลที่จะห้ามการจ้างงานทุกตำแหน่งของมลรัฐอย่างกว้างขวาง กฎหมายของมลรัฐควรมีข้อกำหนดตามความเหมาะสมในการรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน ศาลจึงมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายมลรัฐที่จำกัดคุณสมบัติของผู้ที่เคยกระทำความผิด มิให้ทำงานทุกตำแหน่งของเจ้าหน้าที่มลรัฐ เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม

2) คดี Soto-Lopez V. New York City Civil Service Commission<sup>265</sup>

คดีนี้ได้วางหลักในเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นกรณีโจทก์ได้สมัครเข้าทำงานในตำแหน่งนักการภารโรง แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจากถูกตรวจสอบพบว่าโจทก์เคยได้รับโทษจำคุกในข้อหาฆ่าคนตายโดยไม่เจตนา กฎหมายของ New York (Correction Law) ได้บัญญัติห้ามมิให้ปฏิเสธการจ้างงานโดยอาศัยเหตุเนื่องจากการกระทำความผิดในอดีต เว้นแต่ความผิดในอดีตมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะของงาน ศาลได้พิจารณาถึงลักษณะของงานที่โจทก์สมัครคือนักการภารโรงที่มีหน้าที่ เช่น กวาดถูพื้น เปลี่ยนหลอดไฟ หรือเช็ดล้างทำความสะอาดประตูหน้าต่าง ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความผิดในอดีตของตนแต่ประการใด การที่จำเลยปฏิเสธรับเข้าทำงานย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) คดี Jose Luis Arrocha V. Board of Education of The City of New York<sup>266</sup>

ในปี ค.ศ. 1996 โจทก์ (Jose Luis Arrocha ) ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูจากจำเลย (Board of Education of The City of New York) เพื่อนำไปประกอบอาชีพสอนหนังสือ ในใบคำร้องขอรับใบอนุญาตมีช่องให้กรอกว่าเคยได้รับโทษจำคุกหรือไม่ โจทก์ได้กรอกลงไปว่าเคยได้รับโทษจำคุกในปีค.ศ.1987 ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าขณะที่โจทก์อายุ 36 ปี โจทก์ถูกตัดสินให้จำคุกในความผิดฐานจำหน่ายโคเคนซึ่งมีระวางโทษจำคุก 2 ปีถึง 6 ปี และถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และในระหว่างที่ได้รับโทษอยู่นั้นโจทก์ได้เข้าโครงการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดตามโครงการที่ทางเรือนจำมีอยู่ มีหนังสือรับรองความสามารถ 5 ฉบับ ภายหลังพ้นโทษ

<sup>265</sup> Soto-Lopez V. New York City Civil Service Commission, 755 F.2d 266 (2d Cir. 1985)

<sup>266</sup> Jose Luis Arrocha V. Board of Education of the City of New York, 93 NY2d 361 (1999)

โจทก์ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตดังกล่าวแต่ถูกจำเลยปฏิเสธ โดยจำเลย (คณะกรรมการการศึกษา) ได้ให้เหตุผลว่า

ก. ความผิดที่โจทก์กระทำไปนั้นมีความร้ายแรงโดยสภาพ

ข. มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยและสวัสดิภาพของนักเรียน

ศาลสูงเห็นพ้องกับโจทก์ว่าการที่จำเลยปฏิเสธการออกใบอนุญาตเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้พ้นโทษ จึงพิพากษามีคำสั่งให้จำเลยออกใบอนุญาตให้แก่โจทก์

4) คดี Mindel v. U.S. Civil Services Commission<sup>267</sup>

ได้วางหลักว่า มิให้มีการปฏิเสธการจ้างงานของรัฐโดยอาศัยเหตุอันไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ

กรณีนี้โจทก์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการ ในสำนักงานไปรษณีย์ เมืองซานฟรานซิสโก เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 1967 ต่อมาวันที่ 11 สิงหาคม คณะกรรมการพนักงานแห่งรัฐบาลกลางขอให้โจทก์ไปให้ถ้อยคำในวันที่ 16 สิงหาคม ซึ่งโจทก์ได้รับแจ้งว่า คณะกรรมการได้ดำเนินการสืบค้นประวัติ พบว่า โจทก์ได้อยู่กินกับหญิงสาวคนหนึ่งโดยมิได้สมรส ต่อมากองคดี สำนักงานการสืบประวัติเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการพนักงานแห่งรัฐบาลกลาง ได้มีหนังสือลงวันที่ 19 กันยายน 1967 แจ้งโจทก์ว่า ทางคณะกรรมการฯมีคำวินิจฉัยแล้วเห็นว่า โจทก์ “ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม” ในการทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อันเนื่องมาจากอยู่กินกับผู้หญิงที่มิได้สมรสด้วย อันเป็น “ความประพฤติที่ขาดจริยธรรม”

คณะกรรมการฯ จึงให้ออกจากงานของรัฐบาลกลาง โจทก์อุทธรณ์ คณะกรรมการอุทธรณ์ยืนยันหัวหน้าสำนักงานไปรษณีย์ เมืองซานฟรานซิสโก แจ้งให้โจทก์ออกจากตำแหน่งงาน เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1968 โจทก์จึงนำคดีขึ้นสู่ศาล ศาลรัฐบาลกลางแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียเห็นวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพนักงานแห่งรัฐบาลกลางมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางให้ลูกจ้างออกจากงานได้ แต่มิใช่ว่า “ดุลพินิจนั้นจะไร้ขอบเขตจำกัด” รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องมีการบริหารงานในกรณีให้ลูกจ้างออกจากงาน มิใช่ทำได้ “ตามอำเภอใจ” ศาลจึงเห็นว่าการเลิกจ้างโจทก์เป็นการกระทำโดยพลการและตามอำเภอใจ ขัดต่อกระบวนการนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process) ตามรัฐธรรมนูญและยังขัดต่อหลักสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 อีกด้วย

<sup>267</sup> Mindel v. United States Civil Service Commission, 312 F. Supp. 485

(N. D. Cal. 1970)

5) คดี Grafer V. New York City Civil Service Commission <sup>268</sup>

โจทก์สมัครเข้าทำงานเป็นพนักงานดับเพลิงในหน่วยดับเพลิง เมื่อทางหน่วยงานฯ ได้พิจารณาคุณสมบัติของโจทก์แล้ว พบว่าโจทก์เคยได้รับโทษจำคุกเนื่องจากมีปริมาณแอลกอฮอล์มากเกินไปในขณะขับรถ จึงได้ปฏิเสธใบสมัครของโจทก์โดยให้เหตุผลว่าหากรับโจทก์เข้าทำงานในหน้าที่ดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อทรัพย์สินและความปลอดภัยและสวัสดิภาพของสาธารณชนได้ หน้าที่ของพนักงานดับเพลิงเป็นงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชน ต้องอาศัยความรับผิดชอบในหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง

กรณีเช่นนี้ ศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลของจำเลยที่รับฟังได้ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

3.3.2.2 กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 มาตรา 7 ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Title VII of the Civil Rights Act 1964) มิได้ห้ามในเรื่องการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุประวัติการกระทำผิดไว้โดยตรง เพราะกฎหมายดังกล่าวห้ามการเลือกปฏิบัติเฉพาะในเรื่องเชื้อชาติ ผิว ศาสนา เพศ ชนชาติกำเนิดเท่านั้น แต่ก็มีไว้ว่าจะใช้เรื่องประวัติการกระทำผิดเพื่อไม่จ้างงานโดยอัตโนมัติหรือโดยทันที

3.3.2.3 กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972) เป็นกฎหมายที่มาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 เพื่อเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) สามารถดำเนินคดีความทางกฎหมายได้<sup>269</sup> ต่อมา คณะกรรมการด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) ได้วางแนวทางในการจ้างงาน กรณีผู้สมัครที่มีประวัติการกระทำผิด (Criminal Record) คือ ห้ามปฏิเสธผู้สมัครทุกรายทันที โดยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประวัติการกระทำผิดกับตำแหน่งงาน และความต้องการของบริษัทหรือหน่วยงาน อันจะเป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 มาตรา 7 (Title VII of the Civil Rights Act 1964) แต่นายจ้างควรสอบถามผู้สมัครว่าประวัติการกระทำผิดของผู้สมัครมีความเกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานหรือสอดคล้องกับความต้องการของบริษัทหรือหน่วยงานนั้นหรือไม่<sup>270</sup> โดยจะต้องพิจารณาที่ลักษณะ

<sup>268</sup> Ronald Grafer V. New York City Civil Service Commission (1992)

<sup>269</sup> Legal Information Institute, Cornell Law School, Retrieved March 25, 2018 from [https://www.law.cornell.edu/wex/equal\\_employment\\_opportunity\\_commission](https://www.law.cornell.edu/wex/equal_employment_opportunity_commission)

<sup>270</sup> Greensfelder Employment & Labor Newsletter, May 2012, "Updated Enforcement Guidance from the EEOC Regarding Criminal Background Checks,"

และความรุนแรงของการกระทำผิด ระยะเวลาที่ผ่านพ้นมาของการกระทำผิดหรือมีคำพิพากษามา นานเท่าไร สุดท้ายคือพิจารณาลักษณะงานที่ผู้พ้นโทษจะได้รับมอบหมายให้ทำ เพื่อให้ผู้พ้นโทษได้มี โอกาสอธิบายข้อมูลที่จะทำให้ตนเองมีความเหมาะสมที่จะทำงานนั้น<sup>271</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำ พิพากษาที่ให้การคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษในการทำงานในสหรัฐอเมริกา โดยยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 ซึ่งห้ามปฏิเสธการรับบุคคลเข้า ทำงานหากมีเงื่อนไขหรือสภาพทั่วไปเหมือนกัน และเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิพลเมืองอันเป็นไปตาม มาตรา 7 แห่งกฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

#### 3.3.2.4 กฎหมายระดับมลรัฐ (State Law)

ในทางปฏิบัติ จะพบว่า ไม่มีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่ห้ามนายจ้างถามผู้สมัครงาน ในเรื่องประวัติการถูกจับกุมหรือประวัติการกระทำผิด แต่การใช้ประวัติการกระทำผิดเพียงอย่างเดียว ย่อมเป็นการปิดกั้นโอกาสการทำงานของกลุ่มบุคคลที่ควรได้รับการปกป้องสิทธิในการจ้างงาน คณะกรรมาธิการด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (The Equal Employment Opportunity Commission-EEOC) จึงมีประกาศคำแนะนำสำหรับนายจ้างในการพิจารณาประวัติการถูกจับกุม และประวัติการกระทำผิด ว่าไม่ควรมีคำถามเกี่ยวกับประวัติดังกล่าวในการรับสมัครงาน แต่หาก จำเป็นต้องถาม คำถามจะถูกจำกัดเฉพาะการถามถึงประวัติการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงาน และเกี่ยวข้องกับความต้องการจำเป็นทางธุรกิจเท่านั้น (เช่น รับสมัครงานในตำแหน่งพนักงานเก็บเงิน สามารถตั้งคำถามว่า เคยถูกจับกุมหรือมีประวัติการกระทำความผิดฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือไม่-ผู้ศึกษา)

กฎหมายระดับมลรัฐเกี่ยวกับผู้พ้นโทษที่น่าสนใจมีดังนี้

1) กฎหมายว่าด้วยการให้ตัดช่องคำถามการต้องคดีอาญาในใบสมัครงาน (Ban the Box Laws)

กฎหมายในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามจำกัดการใช้ ประวัติการจับกุมและประวัติการกระทำผิดของบรรดานายจ้าง โดยสร้างแนวปฏิบัติ Ban the Box Laws โดยห้ามมิให้นายจ้างถามถึงประวัติการกระทำผิดของผู้สมัครในใบสมัครงานหรือในช่วงแรก

---

Retrieved March 15, 2017 from <https://www.greensfelder.com/newsroom-publications-354.html>

<sup>271</sup> Title VII: Protection Against Discrimination, Retrieved March 16, 2017 from <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/connecticut-laws-employer-use-arrest-conviction-records.html>

ของการสมัครงาน บางรัฐห้ามนายจ้างใช้ประวัติการกระทำผิดเป็นหลักในการพิจารณาจ้างงาน หรือสามารถถามถึงประวัติการกระทำผิดได้ภายหลังรับเข้าทำงานแล้ว<sup>272</sup>

ปัจจุบันได้มีการรณรงค์นโยบายใหม่ในการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษเมื่อสมัครงาน ได้แก่ นโยบายห้ามถามเกี่ยวกับประวัติการกระทำผิดในการรับสมัครงาน (Ban the Box-BTB) และให้มีการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดในช่วงท้ายสุดของรับเข้าทำงาน ซึ่งมี 150 เมืองใน 30 มลรัฐ ให้การยอมรับในการออกกฎหมายภายในมลรัฐ<sup>273</sup> ได้แก่ Arizona (2017), California (2017, 2013, 2010), Colorado (2012), Connecticut (2016, 2010), Delaware (2014), Georgia (2015), Hawaii (1998), Illinois (2014, 2013), Indiana (2017), Kentucky (2017), Louisiana (2016), Maryland (2013), Massachusetts (2010), Minnesota (2013, 2009), Missouri (2016), Nebraska (2014), Nevada (2017), New Jersey (2014), New Mexico (2010), New York (2015), Ohio (2015), Oklahoma (2016), Oregon (2015), Pennsylvania (2017), Rhode Island (2013), Tennessee (2016), Utah (2017), Vermont (2016, 2015), Virginia (2015), Washington (2018), and Wisconsin (2016) และรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามาได้ลงนามรับรองให้หน่วยงานรัฐบาลกลางสอบถามเรื่องประวัติการกระทำผิดในช่วงท้ายสุดของกระบวนการรับสมัครงานเช่นกัน<sup>274</sup> เพื่อให้ผู้พ้นโทษได้มีโอกาสนำเสนอคุณสมบัติความสามารถของตน

การใช้ “กฎหมายว่าด้วยการให้ตัดช่องคำถามการต้องคดีอาญาในใบสมัครงาน (Ban the Box Laws)” ในบางมลรัฐ เช่น มลรัฐคอนเนคติกัต (Connecticut) จะเรียกว่า “กฎหมายการจ้างงานที่เป็นธรรมในการให้โอกาส (The Fair Chance Employment Law)” มีผล

---

<sup>272</sup> Society for Human Resource Management, **Background Checks: Are There Federal and/or State Laws Prohibiting Employers from Asking Applicants about Arrests and Convictions?**, Reviewed March 19, 2018 from <https://www.shrm.org/resourcesandtools/tools-and-samples/hrqa/pages/askingaboutarrestsandconvictions.aspx>

<sup>273</sup> Workplace Fairness, Retrieved March 26, 2018 from <https://www.workplacefairness.org/criminal-records-workplace>

<sup>274</sup> Ban the Box: U.S. Cities, Counties, and States Adopt Fair Hiring Policies, Retrieved March 26, 2018 from <http://www.nelp.org/publication/ban-the-box-fair-chance-hiring-state-and-local-guide>

ใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2017<sup>275</sup> โดยกฎหมายทั่วไปของมลรัฐคอนเนคติกัต (Connecticut General Statutes) ห้ามมิให้นายจ้างถามถึงประวัติการจับกุมหรือประวัติการกระทำผิดในการสมัครงาน เว้นแต่ 1) กฎหมายรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะบัญญัติให้กระทำได้ 2) ตำแหน่งงานของผู้สมัครจะเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและความซื่อตรง<sup>276</sup> อีกทั้งยังห้ามนายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ตัวแทนของนายจ้างบังคับให้ผู้สมัครงานต้องเปิดเผยประวัติการถูกจับกุม การกระทำผิดซึ่งถูกลบไปแล้ว ตามกฎหมายทั่วไปของมลรัฐคอนเนคติกัต (Connecticut General Statutes)<sup>277</sup> มาตรา 46 b-146<sup>278</sup>, 54-76 o<sup>279</sup> หรือ 54-142 a<sup>280</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามนายจ้างมิให้ทำใบสมัครงานที่มีคำถามเกี่ยวกับประวัติการกระทำผิดของผู้สมัครงานซึ่งเป็นประวัติที่ถูกลบไปแล้ว<sup>281</sup> ตามมาตรา 46 b-146, 54-76 o

---

<sup>275</sup> 274 Market Financial Group, **Connecticut Employment Law: Ban the Box Law**, Retrived April 3, 2018 from <http://marketfinancialgrp.com/wp-content/uploads/2017/12/Connecticut-Ban-the-Box-Law.pdf>

<sup>276</sup> Section 1 (b) of Public Act No. 16-83 (State of Connecticut)

<sup>277</sup> Section 1 (c) of Public Act No. 16-83 (State of Connecticut)

<sup>278</sup> บทบัญญัติว่าด้วยการลบประวัติเด็กกระทำผิดของตำรวจและศาล ในกฎหมายทั่วไปของมลรัฐคอนเนคติกัต ได้แก่ กรณีเด็กกระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวจากศาล จากการดูแลของกรมเด็กและครอบครัว หรือจากสถานพินิจ ตัวเด็กเองหรือบิดามารดาหรือผู้ปกครองสามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้ลบประวัติการกระทำผิดที่ศาลและตำรวจได้ หากปรากฏว่า (1) พันระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปีนับแต่มีคำพิพากษา หรือ พันระยะเวลา 4 ปีนับแต่ได้รับการปล่อยตัว (ในคดีร้ายแรง) (2) เด็กไม่ได้กระทำความผิดซ้ำในคดีใด ๆ อีกในระยะเวลา 2 หรือ 4 ปี (3) เด็กอายุครบ 18 ปี

<sup>279</sup> บทบัญญัติว่าด้วยการลบประวัติผู้กระทำผิดวัยหนุ่มของตำรวจและศาล ในกฎหมายทั่วไปของมลรัฐคอนเนคติกัต ได้แก่กรณี ผู้กระทำผิดวัยหนุ่ม (อายุ 16-18 ปี) ที่ได้รับการปล่อยตัว หากมิได้กระทำความผิดในระดับอุกฉกรรจ์อีก จนอายุครบ 21 ปี จะได้รับการลบประวัติการกระทำผิดโดยอัตโนมัติ

<sup>280</sup> บทบัญญัติว่าด้วยการลบประวัติผู้กระทำผิดทั่วไปของตำรวจและศาล ในกฎหมายทั่วไปของมลรัฐคอนเนคติกัต ได้แก่ (a) กรณีคดีที่ศาลพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิด กรณีศาลยกฟ้อง (b) กรณีคดีก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 1969 ศาลพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิด กรณีศาลจำหน่ายคดี (c) กรณีคดีที่ยังการสั่งไม่ฟ้องในศาลชั้นต้น และระยะเวลาผ่านไปมาแล้ว 13 เดือน (d) ผู้ที่ต้องคำพิพากษาว่ามีความผิดก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 1974 และได้รับการอภัยโทษในวันที่ 1 ตุลาคม 1974 หรือหลังจากนั้น

<sup>281</sup> Section 1 (d) of Public Act No. 16-83 (Satate of Connecticut)

หรือ 54-142 a ห้ามนายจ้างปฏิเสธการเข้าทำงานเพียงเพราะอาศัยประวัติการถูกจับกุม การกระทำผิดแต่เพียงอย่างเดียว<sup>282</sup>

บทบัญญัติที่น่าสนใจอีกบทบัญญัติหนึ่ง คือ ห้ามนายจ้างเลิกจ้างงาน หรือให้ลูกจ้างออกจากงานเนื่องจากมีประวัติการถูกจับกุม หรือประวัติการกระทำผิดซึ่งถูกลบไปแล้ว หรือเป็นลูกจ้างที่ได้รับการอภัยโทษ หรือได้รับใบรับรองการแก้ไขฟื้นฟู<sup>283</sup>

## 2) กฎหมายว่าด้วยโอกาสที่เป็นธรรม (Fair Chance Act 2015)

ในมลรัฐนิวยอร์ก (New York) ได้บัญญัติกฎหมายที่เรียกกันว่า กฎหมายว่าด้วยโอกาสที่เป็นธรรม (Fair Chance Act) ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายราชทัณฑ์แห่งมลรัฐนิวยอร์ก (New York's Correction Law) มาตรา 752 ว่า ห้ามมิให้นายจ้างปฏิเสธการจ้างงาน หรือให้ออกจากงานเพราะเหตุผู้สมัครหรือลูกจ้างมีประวัติการกระทำผิด เว้นแต่ 1) ประวัติการกระทำผิดนั้นสัมพันธ์โดยตรงกับตำแหน่งงานที่รับสมัครหรือที่ลูกจ้างทำอยู่ 2) การให้ทำงานในตำแหน่งนั้นจะสร้างความเสี่ยงภัยต่อทรัพย์สิน ความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพของบุคคลหรือสาธารณชน<sup>284</sup>

อีกทั้ง กฎหมายของมลรัฐนิวยอร์ก (New York) ยังบัญญัติถึงองค์ประกอบในการพิจารณาบุคคลที่มีประวัติการกระทำผิด เข้าทำงานในองค์กรของรัฐและเอกชน ตามมาตรา 752 โดยต้องพิจารณาถึง

- (1) นโยบายของมลรัฐที่ส่งเสริมการจ้างงานบุคคลที่เคยมีประวัติการกระทำผิด
- (2) หน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะของพนักงานในตำแหน่งนั้น
- (3) ประวัติการกระทำผิดของบุคคลนั้นเป็นอุปสรรคในการทำงานของเขาหรือไม่
- (4) ช่วงระยะเวลาที่ผ่านพ้นมาตั้งแต่กระทำผิดนานเท่าไร
- (5) อายุของบุคคลนั้นในขณะกระทำผิด
- (6) ความรุนแรงของการกระทำผิดเป็นเช่นไร
- (7) ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการได้รับการแก้ไขฟื้นฟูและความประพฤติดีของบุคคลนั้น
- (8) ประโยชน์อันชอบธรรมขององค์กรของรัฐหรือเอกชนผู้ว่าจ้างที่ต้องปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยของบุคคลหรือสาธารณชน

<sup>282</sup> Section 1 (e) of Public Act No. 16-83 (State of Connecticut)

<sup>283</sup> Section 1 (f) of Public Act No. 16-83 (State of Connecticut)

<sup>284</sup> Article 23-A, Section 752 of New York's Correction Law

ในการพิจารณารับบุคคลเข้าทำงานกรณีผู้สมัครมีประวัติการกระทำผิดกฎหมายยังบัญญัติให้องค์กรของรัฐหรือเอกชนผู้ว่าจ้างควรพิจารณาไปรับรองความสามารถไปรับรองความประพฤติ ซึ่งอาจสร้างความน่าเชื่อถือว่าคุณคนนั้นได้รับการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว<sup>285</sup>

### 3) กฎหมายลบบประวัติอาชญากร

มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดการลบบทะเบียนประวัติอาชญากรไว้ใน Title 1 Chapter 55<sup>286</sup> ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามกฎหมายนี้บุคคลที่จะขอลบบทะเบียนประวัติอาชญากรจะต้องถูกบังคับโทษหรือมีข้อหาใดๆเกี่ยวกับการกระทำความผิดร้ายแรง นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นยื่นคำร้องแทนบุคคลผู้กระทำความผิดได้ด้วย หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตายไปแล้ว โดยบุคคลผู้กระทำความผิดหรือผู้ยื่นคำร้องแทนต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่พิจารณาคดีภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษาให้พ้นความผิด (The Date of the Acquittal) จากนั้นศาลจะพิจารณาจากคำร้องว่าสมควรลบบทะเบียนประวัติอาชญากรให้บุคคลนั้นหรือไม่ ส่วนข้อยกเว้นการลบบทะเบียนประวัติของมลรัฐเท็กซัสก็มีได้เช่นกัน กล่าวคือ หากมีการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวน หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาก็สามารถเปิดเผยข้อมูลได้ แต่เมื่อศาลมีคำสั่งให้ลบบทะเบียนประวัติอาชญากร ห้ามมิให้มีการเผยแพร่ การเก็บรักษา หรือการใช้ข้อมูลที่ศาลสั่งลบบแล้ว<sup>287</sup>

เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ลบบทะเบียนประวัติอาชญากร จะก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ผลต่อตัวบุคคลที่ได้รับการลบบทะเบียนประวัติอาชญากร

(1) เมื่อคำสั่งลบบทะเบียนประวัติอาชญากรถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้มีการเผยแพร่ การเก็บรักษา หรือการใช้ข้อมูลที่ได้รับการลบบทะเบียนแล้ว

(2) บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ลบบทะเบียนประวัติอาชญากรสามารถปฏิเสธถึงการถูกจับกุมรวมถึงการมีอยู่ของทะเบียนประวัติอาชญากรนั้นได้ นอกจากนี้หากบุคคลนั้นต้องตอบคำถามในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับข้อมูลทะเบียนประวัติที่ถูกลบบไปแล้ว บุคคลอาจจะอ้างว่าสิ่งที่ถามนั้นถูกลบบทะเบียนไปแล้วก็ได้

<sup>285</sup> Article 23-A, Section 753 of New York's Correction Law

<sup>286</sup> Art. 55.02 Sec. 1, Title 1 Chapter 55 of Texas Code of Criminal Procedure

<sup>287</sup> จงสวัสดิ์ พิสิฐพันธ์, การนำรูปแบบ กระบวนการ และนโยบายของการลบบทะเบียนประวัติอาชญากรมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 56-57.

ผลต่อเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ

(1) กระทรวงรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จะต้องแจ้งคำสั่งให้ศูนย์ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ศูนย์ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรสหรัฐนั้นทำลายข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากร และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมิเช่นนั้นให้ส่งคืนข้อมูลทะเบียนประวัตินั้นให้ศาล

(2) นอกจากแจ้งคำสั่งให้ศูนย์ข้อมูลทะเบียนประวัติอาชญากรทราบแล้ว กระทรวงรักษาความปลอดภัยสาธารณะจะต้องแจ้งคำสั่งให้หน่วยงานเอกชนที่ถูกระบุชื่อในคำสั่งทราบด้วยเพื่อให้หน่วยงานเอกชนนั้นทำลายข้อมูลทะเบียนประวัติที่อยู่ในความครอบครอง

(3) เมื่อได้รับคำสั่งให้ลบทะเบียนประวัติอาชญากร หน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่ถูกระบุชื่อในคำสั่ง จะต้องส่งข้อมูลทะเบียนประวัติทั้งหมดคืนต่อศาล หากการกำจัดข้อมูลไม่สามารถเป็นไปได้ ให้มีการลบข้อมูลทั้งหมดหรือบางส่วนที่บ่งบอกถึงบุคคลผู้ได้รับการลบทะเบียนประวัติอาชญากร นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการทำลายทะเบียนข้อมูลอันเป็นสาธารณะทั้งหมดที่สามารถเข้าถึงได้

(4) หากเจ้าหน้าที่ หน่วยงานราชการ หรือศาลยังคงเก็บใบเสร็จรับเงิน ใบสั่งซื้อสินค้าบัตรกำนัล หรือข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินที่มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้อันเกิดขึ้นจากกระบวนการลบทะเบียนประวัติอาชญากร หรือกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการเงิน เจ้าหน้าที่ หน่วยงานราชการ หรือศาลจะต้องลบข้อมูลที่สามารถระบุชี้ถึงบุคคลผู้ได้รับการลบทะเบียนประวัติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(5) กรณีที่จะปล่อยตัวบุคคลที่ถูกจับกุม บุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปล่อยตัวจะต้องให้คำอธิบายแก่บุคคลที่จะถูกปล่อยตัวเกี่ยวกับสิทธิในการขอลบทะเบียนประวัติอาชญากร ตลอดจนสำเนาบทบัญญัติเกี่ยวกับการลบทะเบียนประวัติอาชญากร เพื่อให้บุคคลนั้นใช้สิทธิได้อย่างถูกต้อง

ผลของการฝ่าฝืนคำสั่งให้ลบทะเบียนประวัติอาชญากร

(1) บุคคลใดรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุม เพราะเหตุที่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของมลรัฐ หรือหน่วยงานต่างๆของมลรัฐ และได้รับทราบคำสั่งให้ลบทะเบียนประวัติอาชญากร บุคคลนั้นจะถือว่ากระทำความผิดอาญาต่อเมื่อเผยแพร่ข้อมูล หรือใช้ข้อมูลทะเบียนอาชญากรนั้น

(2) บุคคลที่ไม่ยอมคืนหรือลบข้อมูลที่ระบุชี้ตัวบุคคลผู้กระทำความผิด กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงขั้นเป็นความผิดอาญา<sup>288</sup>

<sup>288</sup> จงสวัสดิ์ พิสิฐพันธ์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 76-77.

นอกเหนือจากกฎหมายที่ห้ามถ่มถึงประวัติการกระทำผิดของผู้พ้นโทษแล้ว บางมลรัฐจะจัดตั้งกองทุนสำหรับช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่ออกเรือนจำตามกำหนดเวลาหรือได้รับการอภัยโทษ หรือพักการลงโทษ เช่น มลรัฐมิสซิสซิปปี (Mississippi) จะจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อผู้พ้นโทษ (Discharged Offenders Revolving Fund) โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมลรัฐโอนเงินให้หน่วยงานราชทัณฑ์เพื่อจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อผู้พ้นโทษครั้งละไม่เกิน 10,000 เหรียญ และสามารถเพิ่มเติมเงินกองทุนได้ตามจำนวนของผู้พ้นโทษ.<sup>289</sup>

นอกจากกฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษในกรณีการไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตนอย่างในประเทศสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาแล้ว ในประเทศภาคพื้นยุโรปมีกฎหมายไหลบประวัติการกระทำผิดผู้พ้นโทษโดยอัตโนมัติเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดดังตัวอย่างต่อไปนี้

#### 1) ประเทศฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดให้มีการแบ่งทะเบียนประวัติอาชญากรเป็น 3 ระดับดังนี้

(1) ทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 1 (Bulletin No. 1) เป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในบรรดาทะเบียนประวัติทั้งหมด ทั้งนี้เพราะทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 1 จะบันทึกประวัติการทำความผิดของผู้กระทำผิด และคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดทั้งหมดตั้งนั้นข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 1 นี้จะให้เฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาในศาลเท่านั้น คือ พนักงานสอบสวน อัยการ และผู้พิพากษา ในกรณีที่ผู้กระทำผิดไม่มีประวัติการกระทำมาก่อน จะมีข้อความว่า “ไม่มีประวัติ” (Nothing) ในทะเบียนประวัตินี้

(2) ทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 2 (Bulletin No. 2) เป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์รองลงมา ทั้งนี้เพราะทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 2 จะหลีกเลี่ยงการบันทึกข้อมูลอันนำไปสู่การตอกย้ำถึงความผิดที่ผู้กระทำผิดเคยทำมาก่อนในบางอย่าง ดังนั้น ข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 2 จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปนี้ คือ คำพิพากษาให้ใช้การฝึกและอบรมสำหรับเด็ก คำพิพากษาคดีลหุโทษ การรอการลงโทษที่พ้นเวลาการลงโทษมาแล้ว อำนาจปกครอง ผู้เยาว์ คำพิพากษาที่ถูกบล้างไปแล้วอันเนื่องมาจากการล้างมลทินข้อมูลในทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 2 นี้จะส่งมอบให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับธุรการศาลหรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่เป็นองค์กรมหาชน เช่น ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่สมัครเข้ารับราชการ หรือขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือการสอบสวนทางวินัย ในกรณีที่ไม่มีประวัติการกระทำผิดมาก่อน จะมีข้อความว่า “ไม่มีประวัติ” (Nothing) ในทะเบียนประวัตินี้

<sup>289</sup> Section 47-5-155 of Mississippi Code 1972

(3) ทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 3 (Bulletin No. 3) เป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์น้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะทะเบียนประวัติอาชญากรหมายเลข 3 จะไม่ปรากฏข้อมูลต่อไปนี้ คือ คำพิพากษาจำคุกสูงกว่า 2 ปี โดยไม่มีการรอกการลงอาญา เพื่อมิให้ข้อมูลดังกล่าวส่งผลร้ายแก่ผู้กระทำผิด เนื่องจากเอกสารดังกล่าวผู้กระทำผิดสามารถขอเข้าไปใช้สมัครงานได้<sup>290</sup>

นอกจากนี้ ผู้พ้นโทษขอให้ศาลลบบประวัติได้ หากเป็นคดีประเภท Crime (จำคุกตั้งแต่ 10 ปี ขึ้นไป) ผู้พ้นโทษสามารถร้องขอต่อศาลให้ลบบทะเบียนประวัติได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว 5 ปี หากเป็นคดีประเภท Délit (จำคุกไม่เกิน 10 ปี) ผู้พ้นโทษสามารถร้องขอต่อศาลให้ลบบประวัติได้เมื่อพ้นโทษมาแล้ว 3 ปี หากเป็นคดีประเภท Contravention (ลหุโทษที่มีแต่โทษปรับและจำกัดสิทธิ) สามารถร้องขอให้ลบบได้เมื่อพ้นโทษแล้ว 1 ปี<sup>291</sup>

## 2) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

มาตรการในการลบบข้อมูลออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรรมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการลบบข้อมูลผู้ต้องขัง โดยกำหนดให้ทำการลบบข้อมูลได้เมื่อพ้นกำหนดเวลา 2 ปีนับแต่วันที่ปล่อยตัวผู้ต้องขังนั้น แต่ก็มีข้อยกเว้นที่ให้อำนาจในการเก็บรักษาข้อมูลไว้ได้นานกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องพิจารณาเป็นรายบุคคลไปเนื่องจากมีเหตุผลพิเศษ และ 5 ปีตามกฎหมายของรัฐหลังจากปล่อยนักโทษ ซึ่งในบาเดน-เวร์ทเทมเบิร์ก มีบางข้อยกเว้นเช่นข้อมูลของการรับและการปล่อยตัวจะไม่ต้องถูกลบออกไป ถ้าหากจำเป็นสำหรับไฟล์นักโทษ (มาตรา 184 วรรค 1 กฎหมายอาญา รูปภาพที่ทำตามข้อกำหนดต้องถูกลบออกหลังจากปล่อยนักโทษ สิ่งนี้จะต้องดำเนินการทันที ระยะเวลาการรอกคอย 2 ปีไม่ได้นำมาใช้ในบาเดน-เวร์ทเทมเบิร์ก ในขณะที่ในแสมเปิก ระยะเวลาการรอกคอย 5 ปีถูกนำมาใช้ในกฎหมายอาญา รวมถึงกฎระเบียบที่พิเศษ สำหรับการบันทึกวิดีโอซึ่งจะต้องลบบออกหลังจาก 4 สัปดาห์<sup>292</sup> และยังมีกรณีที่ผู้พ้นโทษร้องขอให้ลบบได้ หากความผิดที่ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษไปแล้ว 20

<sup>290</sup> วรปาดิ สุกุลไทย, การพัฒนาทะเบียนประวัติอาชญากรรม (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), หน้า 129-130.

<sup>291</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากรกับแนวคิดการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด (Individualization), คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ค้นวันที่ 4 กันยายน 2561 จาก [www.oja.go.th/doc/SIM61/การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากร.pdf](http://www.oja.go.th/doc/SIM61/การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากร.pdf), หน้า 10.

<sup>292</sup> วรปาดิ สุกุลไทย, เรื่องเดิม, หน้า 73.

ปี ก็สามารถถูกลบประวัติได้ หรือในความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษไปแล้ว 3 ปี ก็สามารถถูกลบประวัติได้ เป็นต้น<sup>293</sup>

จากข้อมูลในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในต่างประเทศ อันได้แก่ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา รวมถึงการลบประวัติผู้กระทำผิดในประเทศแถบภาคพื้นยุโรป ได้ดำเนินการมาอย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยมีกฎหมายให้อำนาจและมีแนววิธีปฏิบัติอย่างครอบคลุมเพื่อให้ความป็นธรรมแก่ผู้พ้นโทษ อีกทั้งยังกำหนดหน้าที่รัฐ องค์กรของรัฐ โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความสำคัญ รวมถึงองค์กรเอกชนว่าต้องทำหน้าที่อย่างไร ทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำมาเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทยในบทที่ 4 และ 5 ต่อไป

---

<sup>293</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, *เรื่องเดิม*, หน้า 11.

## บทที่ 4

### มาตรการการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิและ สงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

มาตรการสำหรับผู้พ้นโทษที่น่าสนใจจากอดีตถึงปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดในการจัดการกับผู้กระทำผิดโดยเฉพาะกลุ่มผู้พ้นโทษ อันจะทำให้เราสามารถวางแนวทางที่เหมาะสมสำหรับอนาคต เพื่อวางบทบัญญัติทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่เป็นระบบมากยิ่งขึ้น ในบทนี้จึงเน้นไปที่ มาตรการการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทยที่ผ่านจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาหลักการทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางการบริหาร รวมถึงการพิจารณามาตรการทางด้านสิทธิและมาตรการทางด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษควบคู่ไปด้วย

#### 4.1 หลักการทางกฎหมายและแนวการคุ้มครองสิทธิในประเทศไทย

ประเทศไทยได้พยายามสร้างหลักการทางกฎหมายอันเป็นไปตามหลักสากล ทั้งได้วางแนวทางปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงและอาจต้องตีความโดยอ้อมดังนี้

##### 4.1.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>294</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การกำหนดกรณีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้<sup>295</sup> รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

---

<sup>294</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ค้นวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 จาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more\\_news.php?cid=87](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more_news.php?cid=87)

<sup>295</sup> มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในมาตรา 27 ได้กำหนดว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน<sup>296</sup> อีกทั้งใน มาตรา 27 วรรค 3 ยังได้กำหนดว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้<sup>297</sup>

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม<sup>298</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว<sup>299</sup> ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังให้โอกาสผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเคยได้รับโทษจำคุกซึ่งมิได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หากพ้นโทษมาเกินสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>300</sup>

#### 4.1.2 นโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

สำหรับหน่วยงานด้านปฏิบัตินั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนของผู้พ้นโทษ ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)<sup>301</sup> มีรายละเอียด ดังนี้

<sup>296</sup> มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>297</sup> มาตรา 27 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>298</sup> มาตรา 27 วรรคท้าย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>299</sup> มาตรา 71 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>300</sup> มาตรา 98 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>301</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561),

"ผู้พ้นโทษ" หมายถึง บุคคลที่พ้นจากสภาพการเป็นผู้ต้องขัง ผู้ต้องกักขังเด็ก หรือเยาวชนที่พ้นจากการควบคุมดูแลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก โดยข้อเท็จจริงก็คือ "ประชาชน" ที่มีประวัติเคยกระทำผิด ต้องถูกแยกออกจากสังคมไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ขาดการติดต่อกับสังคมภายนอกชั่วคราว บางคนถูกควบคุมเป็นระยะเวลายาวนาน บางคนระยะเวลาสั้น แล้วแต่กรณีความผิด

ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับนี้ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของผู้พ้นโทษว่า

1) ผู้พ้นโทษเป็นกลุ่มที่อ่อนไหวต่อการถูกละเมิดสิทธิกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากสถานะของผู้พ้นโทษเมื่ออยู่ระหว่างการถูกคุมขังต้องมีสภาพแวดล้อมตกอยู่ท่ามกลางผู้ที่ต้องโทษ ผู้ต้องขังในเรือนจำ และเมื่อพ้นโทษออกมากลุ่มนี้มักถูกกีดกันจากสังคม อาจขาดการยอมรับการกลับเข้าสู่สังคม ดังนั้นส่งผลต่อผู้พ้นโทษในการหาทางออกให้กับตนเอง อาจถูกจำกัดสิทธิบางอย่าง การต้องปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมอีกครั้ง ทั้งในการแสวงหาอาชีพ

2) การหวนกลับไปทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษ แม้ว่ารัฐมีมาตรการช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษแต่การติดตามหลังปล่อยยังขาดประสิทธิภาพ

3) การหวนกลับไปทำความผิดซ้ำของผู้พ้นโทษ แม้ว่ารัฐมีมาตรการช่วยเหลือสงเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษแต่การบูรณาการในการสงเคราะห์หลังปล่อยและการดูแลช่วยเหลือระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคมและภาคเอกชนยังขาดประสิทธิภาพ ควรมีหน่วยงานเฉพาะติดตามสอดส่องพฤติกรรมผู้พ้นโทษ

4) รัฐควรมีมาตรการทางด้านกฎหมายรองรับการปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษ รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความคุ้มครองสวัสดิการผู้พ้นโทษ การป้องกันมิให้ผู้พ้นโทษหวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก ควรดำเนินการต่อผู้พ้นโทษทั้งสองด้าน คือการให้โอกาสในสังคมและการปกป้องสุจริตชนจากความเสี่ยงที่จะถูกผู้พ้นโทษละเมิดในทางใดๆ

5) ส่งเสริมการจัดระบบการจับเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้พ้นโทษ เพื่อการติดตามหลังปล่อย การคอยสอดส่อง ดูแล บุคคลเหล่านี้หลังปล่อยอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรประสานงานร่วมกันในการจัดตั้งระบบเครือข่ายข้อมูลร่วมกันด้านผู้พ้นโทษ เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการดูแลผู้พ้นโทษของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6) รัฐควรมีมาตรการรองรับการเข้าถึงสวัสดิการและความช่วยเหลือของผู้พ้นโทษ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้พ้นโทษสามารถได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและเกิดประโยชน์สูงสุด

7) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการฟื้นฟู ติดตามและประเมินผลผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัว และควรมีการจัดตั้งศูนย์ติดตามสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พ้นโทษ

อย่างไรก็ตาม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้เคยมีแผนในลักษณะเดียวกันตั้งแต่แนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544-2548) หรือเรียกอีกชื่อ

หนึ่งว่า “แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1”<sup>302</sup> (ไม่ปรากฏแผนการช่วยเหลือผู้พันโทชในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2) แต่ก็ยังมีได้มีการดำเนินการใด ๆ โดยในแผนฯฉบับที่ 1 ดังกล่าวได้วางข้อเสนอไว้ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้แบ่งมาตรการออกเป็น มาตรการเร่งด่วนและมาตรการระยะยาว คือ

1) มาตรการเร่งด่วน

(1) รัฐควรจัดให้มีองค์กรเฉพาะ เพื่อการดำเนินงานและเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการ การสงเคราะห์ ดูแล ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พันโทชเป็นกรณีพิเศษ เพราะเหตุที่เป็นผู้มีประวัติการกระทำผิด เป็นกลุ่มเสี่ยงของสังคม เพื่อป้องกันอาชญากรรมที่อาจเกิดจากการกระทำผิดซ้ำและกลับสู่พฤติกรรมเดิมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่สังคมขึ้นอีก

(2) ให้มีการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ผู้พันโทช เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินชีวิตก่อนออกไปใช้ชีวิตในสังคมภายนอกได้โดยลำพัง โดยภาครัฐและเอกชน

(3) ออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติต่อผู้พันโทช รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>303</sup>

(4) รัฐจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และจัดสรรงบประมาณ เพื่อการสงเคราะห์ ผู้พันโทช ทั้งในด้านการศึกษา การอบรมฝึกหัดวิชาชีพ และการจัดหางานได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง

(5) รัฐจะต้องสนับสนุนงบประมาณและบุคลากร ในการจัดตั้งสถานบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดซึ่งถือเป็นผู้ป่วย รวมทั้งสนับสนุนและประสานการดำเนินงาน กับภาค เอกชน

(6) ให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและให้สวัสดิการแก่ผู้พันโทชให้เท่าเทียมกับบุคคลโดยทั่วไป

<sup>302</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544-2548), ค้นจาก [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/stories/KSS\\_PDF/3\\_plan1/plan\\_sit\\_1.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/stories/KSS_PDF/3_plan1/plan_sit_1.pdf), หน้า 220-222.

<sup>303</sup> หน่วยงานผู้รับผิดชอบในขณะนั้น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน องค์กรเอกชน ข้อมูลจาก กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdne>

(7) มาตรการการด้านกฎหมายและสังคมเพื่อให้ความคุ้มครองสวัสดิการผู้พันโทช และป้องกันมิให้ผู้พันโทชถูกขบวนการ แก๊ง นายหน้า ผู้หาผลประโยชน์ ผู้ชักนำ หรือ ชูเชื้อ ให้หลงผิดกลับมากระทำผิดซ้ำอีก

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง องค์กรเอกชน

## 2) มาตรการระยะยาว

(1) รัฐต้องให้การสนับสนุน พัฒนาระบบการฟื้นฟูแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด ให้มีนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา ประจำทุกเรือนจำ สถานควบคุมและสถานสงเคราะห์ มีการฝึกหัดวิชาชีพให้สอดคล้องเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพ ในตลาดแรงงานและองค์กรอุตสาหกรรมของสังคมภายนอก เพื่อการประกอบอาชีพสุจริต ภายหลังก่อนพ้นโทษหรือพ้นจากสถานที่ควบคุมของทางราชการ

(2) รัฐต้องเพิ่มกระบวนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม ทั้งแก่เจ้าหน้าที่ และสังคม สร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ทั้งของภาครัฐและองค์กรเอกชน ในการช่วยเหลือ ดูแล ให้คำแนะนำแก่ผู้พันโทช ในระบบชุมชน

(3) จัดระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้พันโทช เพื่อการติดตามสอดส่อง ดูแลบุคคลเหล่านี้หลังปล่อยอย่างต่อเนือง

(4) จัดตั้งระบบเครือข่ายข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

(5) การจัดสร้างกลไกในการประเมินสภาพปัญหา และติดตามผลผู้พันโทช ผู้พ้นจากสถานที่ควบคุมของทางราชการ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้พันโทช โดยวิธีการชุมชนบำบัด ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ ประเพณี และวัฒนธรรมตามสภาพท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีรายละเอียดในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือผู้พันโทชมากกว่า แผนฯ ฉบับที่ 3

### 4.1.3 แนวทางกฎหมายในการจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในประเทศไทย

การบัญญัติกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่รัฐต้องจัดทำขึ้น เพื่อเป็นการรองรับสิทธิในแต่ละเรื่องที่รัฐต้องการให้แก่ประชาชน ความสำคัญของการออกกฎหมายมารองรับการดำเนินการด้านสวัสดิการก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบโดยรัฐหรือองค์กรของรัฐเองซึ่ง

เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้จัดสวัสดิการและผู้รับสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจน โดยแนวคิดของกฎหมายสวัสดิการสังคมสามารถอธิบายได้ใน 3 รูปแบบ ดังนี้<sup>304</sup>

แนวคิดในเชิงควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์มีความเห็นแก่ตัวและพร้อมที่จะเอาเปรียบคนอื่นเสมอเมื่อมีโอกาส โดยเฉพาะในระบบการแข่งขันอย่างเสรีที่ผู้อ่อนแอกว่าย่อมเสียเปรียบผู้ที่แข็งแรงและมีทรัพยากรจำนวนมาก หากปล่อยให้สถานการณ์การแข่งขันเป็นไปอย่างไม่มีการควบคุม ย่อมทำให้เกิดความจลาจลวุ่นวายเพราะผู้ที่อยู่ในสถานะด้อยกว่าย่อมไม่สามารถทนอยู่ในสภาพที่ถูกเอาเปรียบได้ตลอดไป และอาจจะกระทำการที่ก่อให้เกิดความไม่สงบต่อสังคมขึ้นได้<sup>305</sup> จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องบัญญัติกฎหมายสวัสดิการสังคมขึ้นมา เพื่อลดปัญหาความแตกต่างในสังคม ให้การอยู่ร่วมกันของประชาชนเป็นไปได้อย่างปกติสุข

แนวคิดในเรื่องความยุติธรรมเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากสังคม<sup>306</sup> รัฐจึงต้องมีการออกกฎหมายสวัสดิการสังคมมาเพื่อเป็นหลักประกัน สำหรับพลเมืองในการได้รับความคุ้มครองพื้นฐานจากรัฐและสังคม รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ การที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคมได้นั้น กระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ทางด้านสวัสดิการสังคมที่จะนำมาใช้ ก็จำเป็นต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องก่อน ในรูปแบบของการรับรองจากกฎหมาย<sup>307</sup> เพื่อให้สวัสดิการทางสังคม สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมได้อย่างแท้จริง

แนวคิดเรื่องความมีส่วนร่วมของคนในสังคม เป็นแนวคิดที่ให้เหตุผลว่า จากการเปลี่ยนแปลงทางหน้าที่ของผู้จัดหาสิ่งที่ตอบสนองความต้องการของชีวิต จากเดิมซึ่งสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ดูแลกันเอง มาเป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่กลุ่มคนนอกครอบครัวหรือสังคม ทำให้วิถีชีวิตของ

<sup>304</sup> อีราพร ดาวเจริญ, การเข้าถึงสวัสดิการสังคมสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยินในอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2559), หน้า 29-31.

<sup>305</sup> วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์, กฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการ (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2539), หน้า 35.

<sup>306</sup> นวพร ยรรยงค์, การจัดสวัสดิการแรงงานรับเหมาช่วง ศึกษากรณีพนักงานทำความสะอาดหญิง (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 17.

<sup>307</sup> ระพีพรรณ คำหอม และคณะ, การศึกษาทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการ (กรุงเทพฯ: บางกอกบลู๊ค, 2547), หน้า 49.

ประชาชนเปลี่ยนแปลงไป โดยมีสิทธิและหน้าที่เป็นเครื่องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันของคนในสังคม<sup>308</sup> การดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม จึงมีความจำเป็นต้องอยู่ในรูปแบบของกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนเป็นการทำให้เกิดความรับรู้และความเข้าใจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในแนวทางเดียวกันของประชาชนในสังคม

จากข้อมูลที่ได้กล่าวข้างต้น การจัดสวัสดิการนับเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระจายความเป็นธรรมและโอกาสทางสังคม รัฐมีส่วนสำคัญยิ่งในการจัดการดังกล่าว โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครอง เพื่อต่อต้านสิ่งที่จะรบกวนต่อการดำเนินชีวิตอย่างสงบสุขของมนุษย์ตามที่ควรจะเป็น ไม่ว่าใน ครอบครัวหรือการประกอบอาชีพ รัฐจึงพึงต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม แก่ประชาชนในชาติ บนพื้นฐานของระบบความมั่นคงในครอบครัวอันจะนำไปสู่ความมั่นคงของ ประเทศชาติ ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมจะต้องอยู่บนหลักการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทาง สังคม และหลักการคุ้มครองป้องกันทางสังคม อันเป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์และ ความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งความต้องการของมนุษย์ต้องได้รับการดูแล เพื่อให้ชีวิตสามารถดำเนินไปด้วยความพึงพอใจ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่ อาศัย การดูแลสุขภาพ ความปลอดภัย การเจริญเติบโตทางอารมณ์และทางสมอง โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างสมบูรณ์หรือมีประสิทธิภาพ ส่วนความต้องการของสังคมต้องมีการดำเนินการด้วยความประหยัดโดยมุ่งมองในเชิงที่รัฐเป็นศูนย์กลาง (State-Centered) และเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในสังคม (People Participation) ทั้งนี้ โดยมีหลักการให้ความมั่นคงดังกล่าว ๔ ประการ คือ การมีรายได้ การทำงาน การดูแล การมีสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน และการมีองค์กรให้บริการ<sup>309</sup>

ในส่วนของการปรับปรุงกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายสำหรับผู้พันโทษที่อาจเกี่ยวพันถึงการให้สิทธิหรือการจำกัดสิทธิ จะต้องคำนึงถึง “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยหน่วยงานต้องพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้เสียก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ดังนี้

<sup>308</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพเขต, ระบบความมั่นคงทางสังคม, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 14-15.

<sup>309</sup> วิจิตรา (ฟูงัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 25-26.

- 1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
- 2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
- 3) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จ
- 4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- 5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- 6) ความพร้อมของรัฐ
- 7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- 9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
- 10) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้น

หากพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้น ให้หน่วยงานจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายตามผลการตรวจสอบดังกล่าวและใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย แล้วจึงเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความสำคัญในการวางพิมพ์เขียวของกฎหมายสำหรับผู้พันโทษ โดยจะต้องทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อการมองไปในอนาคต

นอกจากนี้ ในการพัฒนากฎหมายต่าง ๆ ในปัจจุบันที่จะนำไปใช้ควรต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ด้วย ซึ่ง UN ESCAP<sup>310</sup> ได้วางหลักไว้ 8 ประการ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วม (Participatory)
- 2) หลักนิติธรรม (Rule of Law)
- 3) ความโปร่งใส (Transparency)
- 4) ความรับผิดชอบต่อ (Responsiveness)
- 5) ความสอดคล้องต้องกันในความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ (Consensus Oriented)
- 6) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness)
- 7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
- 8) การถูกตรวจสอบได้ (Accountability)

---

<sup>310</sup> United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific :  
UNESCAP

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่สังคมให้ความสนใจ คือ ผู้พันโทซที่มีได้เป็นผู้กระทำผิดที่แท้จริง แต่อาจต้องถูกจองจำอันเนื่องจากถูกปรับปรับ เช่น กรณีคดีฆ่า “นางสาวเซอร์รี่แอน ดันแคน” ซึ่งจำคุก จำเลย 4 คนโดยผิดพลาดเป็นเวลา 4 ปี หรือผู้ต้องหาถูกจับส่งเข้าเรือนจำด้วยความเข้าใจผิดอย่าง กรณีคดีของ นายชรินทร์ ชำเกตุ คนขับรถแท็กซี่คดีชิงทรัพย์ และได้รับการปล่อยตัว<sup>311</sup> ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐคือ สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม แต่กระนั้นควรจะต้องมีการจำแนกแยกแยะกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก่อนเข้าเรือนจำ และก่อนมีการปล่อยตัวเพื่อรับการสงเคราะห์ช่วยเหลือโดย กระบวนการเก็บข้อมูลประวัติส่วนบุคคลอย่างละเอียดโดยกรมราชทัณฑ์หรือกรมคุมประพฤติ

## 4.2 มาตรการทางกฎหมายต่อผู้พันโทซ

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้กับผู้พันโทซตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีดังนี้

### 4.2.1 ด้านการคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

#### 4.2.1.1 มาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำในอดีต

1) มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ข)

##### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อศึกษาย้อนกลับไปในอดีต จะพบว่า กฎหมายที่เริ่มให้ความสนใจ และให้ความสำคัญกับการดูแลผู้พันโทซ ได้แก่ การตราพระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยส่งผู้พันโทซหลังการปลดปล่อยแต่ยังไม่มีความซื่อสัตย์เป็นหลักแหล่งไปยังหัวเมืองต่าง ๆ และให้อยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่เพื่อให้มีโอกาสประกอบอาชีพสุจริต<sup>312</sup> โดยในปี พ.ศ. 2451-2479 เป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิบัติต่อผู้มีสันดานเป็นผู้ร้ายตาม พ.ร.บ.ตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 นับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายของประเทศไทยมีความคิดที่

<sup>311</sup> ทศพร ผลโยธิน, “แพะ”บาปบริสุทธิ์ กรณีศึกษา ที่ไม่ควรเกิดซ้ำซาก, สำนักข่าวอิศรา, 10 สิงหาคม 2556.

<sup>312</sup> วิวิทย์ จตุปาริสุทธิ, วิวัฒนาการว่าด้วยการลงโทษและปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 รัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 59-62.

จะจัดการกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นผู้ร้ายที่กระทำผิดซ้ำไม่เช็ดหลาบ นอกเหนือไปจากการเพิ่มโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 แล้วโดยการส่งตัวไปตัดสินคดีที่ต่างเมือง ทั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อให้ห้องที่หรือชุมชนที่ผู้ร้ายประเภทนี้อาศัยอยู่จะได้ปลอดภัยจากการก่อวินาศกรรม ทำลายความสงบสุขให้หมดสิ้นไป และเป็นการลงโทษเพื่อตัดสินคดีบุคคลเหล่านี้ให้รู้จักทำงานเลี้ยงชีพที่สุจริตจะได้ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งภายหลังการปลดปล่อย

## (2) สารสำคัญของกฎหมาย

หลักการที่มุ่งปฏิบัติต่อผู้ร้ายประเภติดังกล่าวแล้ว นับเป็นหลักการที่มีแนวปฏิบัติที่ก้าวหน้า และเหมาะสมกับสถานะของประเทศไทยในขณะนั้น ผู้ที่ส่งไปอยู่หัวเมืองจะได้รับความลำบาก ทำให้ต้องทุพพริมาณ เพราะหัวเมืองบางแห่งสภาพการทำมาหากินลำบากแร้นแค้น โรคภัยไข้เจ็บชุกชุม และขาดการรักษาโรคอยู่ในสภาพที่จะต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอดแห่งชีวิต ซึ่งมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ ขวนขวายหาเลี้ยงชีพในทางสุจริตหรือประกอบกรรมทำความผิดขึ้นในท้องที่ใหม่อีก ส่วนใหญ่แล้วบุคคลเหล่านี้จะเลือกอย่างหลัง ทั้งนี้เพราะว่าวิธีการนี้ไม่รัดกุมและเหตุผลในทางปฏิบัติมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังจะได้แยกศึกษาตามลำดับต่อไป

### (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

เงื่อนไขที่ศาลจะพิพากษาให้ส่งตัวไปอยู่เสียต่างหัวเมืองดังนี้

ก. ผู้ใดเคยรับโทษมาครั้งหนึ่ง แต่เป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และมีได้ประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกด้วย การส่งตัวผู้นั้นออกไปอยู่ต่างหัวเมืองให้นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษจำคุกแล้ว กำหนดระยะเวลาไว้อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 5 ปี และอย่างสูงไม่เกิน 7 ปี

ข. ถ้าผู้ใดเคยได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ครั้งขึ้นไปในการกระทำผิดซึ่งมิใช่เป็นฐานลหุโทษ หรือมิใช่เป็นความผิดที่เกิดขึ้นด้วยความประมาทแล้ว ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ โดยไม่ต้องไต่สวนอย่างใดอย่างหนึ่งอีกต่อไปก็ได้ กำหนดระยะเวลาไว้อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 7 ปี อย่างสูงไม่เกิน 10 ปี<sup>313</sup>

### (2.2) แนวทางการคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

#### ก. การคุ้มครองกลุ่มเป้าหมาย

ในการปกครองดูแลตรวจตราของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต่อบุคคลเหล่านี้ ให้มีขอบเขตเพียงอำนาจของบิดาที่มีต่อบุตร ไม่มีอำนาจลงโทษเช่นเดียวกับการลงโทษ

<sup>313</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติตัดสินคดีคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127

ผู้ต้องโทษในเรือนจำ<sup>314</sup> ถ้าผู้ใดไปเสียจากเขตที่ศาลสั่งให้อยู่โดยมิได้รับอนุญาต ให้ศาลลงโทษจำคุกไว้ มีกำหนดไม่เกิน 1 ปี และเมื่อพ้นจากโทษจำคุกแล้ว ให้ส่งตัวกลับเขตท้องที่เดิม หรือเขตท้องที่ใหม่ ตามแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะเห็นสมควร<sup>315</sup>

#### ข. กลไกการบริหารจัดการ

การปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษหลายครั้งไม่ซ้ำเติม เมื่อศาลได้พิพากษาให้ผู้ใดไปอยู่ห้วงเมืองใดแล้ว การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ก็เริ่มขึ้น โดยให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล ในมณฑลนั้นกำหนดและจัดหาที่ทำกินให้ตามที่เห็นสมควร ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าสถานที่ที่กำหนดให้ผู้ร้ายประเภทนี้อยู่อาศัยจึงไม่มีขอบเขตรั้วรอบขอบชิดที่แน่นอนเหมือนกับการอยู่ในเรือนจำ อาณาเขตที่อยู่อาศัยจะมีแคบขึ้นอยู่กับการกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่โดยทั่วไปแล้วกำหนดเป็นเขตตำบล

#### ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การปกครองดูแลให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมืองนายอำเภอ เจ้าของท้องที่ที่จะต้องควบคุมความประพฤติและป้องกันมิให้ออกจากเขตที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจ

อุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการตามหลักการนี้ ปรากฏว่าเมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ไม่นานก็พบว่าวิธีการดังกล่าวมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ในที่สุดได้มีการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 ซึ่งกำหนดวิธีการที่จะปฏิบัติกับบุคคลประเภทนี้ให้ได้รับผลดีมากขึ้น ข้อบกพร่องที่เชื่อว่าไม่อาจทำให้ความมุ่งหมายสัมฤทธิ์ผลในพระราชบัญญัติกักกันคนจรจัดแลต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 ดังนี้

1) สถานที่ควบคุม ปรากฏว่าไม่มีขอบเขตเหมือนกับเรือนจำ และผู้ร้ายประเภทนี้มีความซำของและใส่ใจในการกระทำความผิดอยู่แล้ว สภาพการเนรเทศโดยจำกัดเขตให้อยู่เพียงกว้าง ย่อมเป็นช่องทางที่จะกระทำผิดขึ้นได้อีกโดยง่าย

2) เป็นการคาดหมายที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงที่เชื่อว่า ผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย หรือผู้ต้องโทษหลายครั้งไม่ซ้ำเติม เมื่อถูกส่งตัวไปอยู่เสียต่างห้วงเมือง ถูกตัดพวกตัดพ้องไม่เคยชิน จะทำให้เจียมตัวลงบ้าง แต่ปรากฏว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังคงประกอบอาชญากรรมซึ่งหนักยิ่งกว่าเดิม

3) เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้รับภาระคอยดูแลความประพฤติการทำมาหากิน โดยปกติมีภาระหน้าที่ยุ่งยากมากอยู่แล้ว ไม่มีเวลาที่จะมาอบรมสั่งสอนตัดสินคนให้เป็นคนดีได้มากนัก และคนประเภทนี้มีความดื้อด้านมาก ผู้ที่จะรับภาระเช่นนี้จึงควรเป็นผู้ที่ได้รับการ

<sup>314</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกักกันคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127

<sup>315</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติกักกันคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127

ฝึกอบรมรอบรู้ในหลักวิชาพอที่จะหาทางชักนำให้คนประเภทนี้เป็นคนดีได้และประกอบกับต้องอุทิศเวลาของตนทั้งหมดที่ต้องปฏิบัติกับกลุ่มคนดังกล่าวซึ่งดูแลยาก

การปลดปล่อย แม้ว่า พ.ร.บ.การตัดสินคนจรจัดและผู้ต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 โดยการส่งผู้ร้ายไปอยู่ต่างห้วงเมืองจะมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน คือ ตั้งแต่ 5-10 ปี หมายความว่าผู้นั้นจะต้องอยู่ในเวลาที่กำหนดอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 5 ปี และอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี ทั้งนี้ศาลใช้คำพิพากษาที่แน่นอนตายตัว ซึ่งศาลจะใช้ดุลพินิจว่า จะส่งผู้ร้ายไปอยู่ต่างห้วงเมืองก็ปีก็ได้ แต่ต้องกำหนดลงไปแน่นอนระหว่าง 5-10 ปี แต่โดยที่การกำหนดเขตให้ผู้ต้องโทษหลายครั้งไม่เด็ดขาดอยู่อาศัยมีขอบเขตกว้างขวาง และมีชีวิตความเป็นอยู่เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ทั้งนี้อยู่ในความดูแลปกครองของเจ้าที่ฝ่ายปกครองเพียงห่าง ๆ ฉะนั้น การที่บุคคลเหล่านี้จะได้รับการปลดปล่อยเมื่อไหร่ จึงไม่มีความหมายกับคนในท้องที่นั้นมากนัก ทั้งนี้ เพราะระบบแบบนี้เกิดข้อบกพร่องในการควบคุมมาแต่ต้นแล้ว ปัญหาที่คนในท้องที่นั้นๆจะเกี่ยวข้องกับผู้ร้ายก็ต่อเมื่อผู้ร้ายประเภทนี้ยังเป็นคนไม่ทิ้งนิสัยเดิมนั้น สำหรับผู้ที่เกิดความสำนึกและกลับตัวได้แล้ว การปลดปล่อยก็ดูจะไม่มีปัญหาอะไร และส่วนใหญ่มักจะถูกกลืนเป็นสมาชิกคนหนึ่งของคนในท้องที่นั้นไปในที่สุด ส่วนใหญ่คนที่ยังไม่ละทิ้งนิสัยเดิม ก็กลายเป็นปัญหาต่อเนื่องและเป็นที่มาของระบบการกักกันที่มีวิธีการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนเป็นผู้ร้ายในอีกแบบหนึ่ง

ดังนั้น หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อมีการบัญญัติ พ.ร.บ.กักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 จึงมีการควบคุมตัวผู้กระทำผิดซ้ำโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งในระยะแรกช่วง พ.ศ. 2479-2500 ใช้การควบคุมตัวในเรือนจำดังเช่นผู้ต้องขังทั่วไป แต่ในปี พ.ศ. 2482 กระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดตั้ง “นิคมฝึกอาชีพ” เพื่อผู้ถูกกักกันโดยเฉพาะที่ เกาะตรูเตา จังหวัดสตูล ยกเลิกไปในปี 2488 เนื่องจากมีโรคภัยไข้เจ็บ ขาดแคลนยารักษาโรค เครื่องอุปโภคบริโภค การคมนาคมไม่สะดวก<sup>316</sup>

4.2.1.2 มาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำในปัจจุบัน

1) มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

(1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เนื่องจากงานด้านการคุมประพฤตินี้มีความสำคัญในกระบวนการยุติธรรม อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความเรียบร้อยขึ้นในสังคม ซึ่งในการปฏิบัติงานด้านนี้ มีกรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการคุมประพฤติ ทั้งในขั้นก่อนการพิจารณาคดี ขั้นการพิจารณาคดีและขั้นหลังการพิพากษาคดีของศาล โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ผู้ได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุก รวมถึงการตรวจพิสูจน์

<sup>316</sup> วิวิทย์ จตุปารีสุทธิ, *เรื่องเดิม*, หน้า 64-66.

และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดการจัดให้มีการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ การดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์การให้การสงเคราะห์ การให้หน่วยงานของรัฐ และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการคุมประพฤติและภารกิจของกรมคุมประพฤติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(2) สาระสำคัญของกฎหมาย

(2.1) กลุ่มเป้าหมาย

ให้พนักงานคุมประพฤติให้การสงเคราะห์ตามควรแก่กรณี แก่บุคคลดังต่อไปนี้<sup>317</sup>

- ก. ผู้ถูกสืบเสาะและพินิจ
- ข. ผู้ถูกคุมความประพฤติหรือผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ
- ค. ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- ง. ผู้อยู่ระหว่างการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ
- จ. ผู้ได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ
- ฉ. เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นจากการฝึกอบรมครบตามคำพิพากษาแล้ว
- ช. ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ
- ซ. บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นว่าจุดหมายของการสงเคราะห์ของกรมคุมประพฤติ ในกฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นดูแลกลุ่มเป้าหมายภายในหน่วยงานคุมประพฤติเป็นส่วนใหญ่

(2.2) แนวทางการคุ้มครองและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

ก. การคุ้มครองกลุ่มเป้าหมาย

ในพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ซึ่งประกาศใช้แทนกฎหมายคุมประพฤติดั้งเดิม คือพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไว้ แต่เป็นการกล่าวแบบกว้าง ๆ ว่า หน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติควรเป็นสนับสนุนอย่างไร หน่วยงานใดควรเข้า

<sup>317</sup> มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

มามีส่วนร่วมในการสงเคราะห์ แล้วแต่ความสมัครใจมิได้มีบทบังคับแต่อย่างใด โดยปรากฏแนวปฏิบัติ อยู่ในหมวด 6 ว่าด้วยการสงเคราะห์ ดังนี้

ข. กลไกการบริหารจัดการ

การให้การสงเคราะห์ตามหมวด 6 นี้ ให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐในการแสวงหาข้อเท็จจริง ติดตาม ดูแล แนะนำ แก้ไขฟื้นฟู หรือการดำเนินการใด ๆ แก่ผู้พ้นจากการคุมประพฤติ ผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ ผู้ได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามสมควร ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการของบุคคลนั้น โดยให้หน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด้านแรงงานด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในการให้การสงเคราะห์

การให้การสงเคราะห์แก่บุคคลดังกล่าวข้างต้น ให้พนักงานคุมประพฤติสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลนั้นได้รับการสงเคราะห์ในด้านสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ ด้านการบำบัดรักษาอาการเจ็บป่วยทางกายและจิตด้านการให้ความรู้และการฝึกอบรม ด้านทักษะชีวิต ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวจะทำงาน ให้พนักงานคุมประพฤติสนับสนุนและส่งเสริมให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อเตรียมความพร้อมในการทำงานให้รัฐสนับสนุนหรือส่งเสริมให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการรับบุคคลผู้พ้นโทษเข้าทำงานในสถานประกอบการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ และเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ ตลอดจนป้องกันอาชญากรรม

การบริหารจัดการ การกำหนดมาตรฐานการสงเคราะห์ รายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้การสงเคราะห์ตามหมวดนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด<sup>318</sup>

ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การให้การสงเคราะห์ พนักงานคุมประพฤติอาจมอบหมายอาสาสมัครคุมประพฤติ หรืออาจทำความตกลงเพื่อมอบหมายหรือส่งต่อให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรอื่น ที่ให้ความร่วมมือก็ได้<sup>319</sup>

<sup>318</sup> มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

<sup>319</sup> มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

เมื่อมีการกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่เพื่อให้การสงเคราะห์บุคคลผู้ถูกสืบเสาะ ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้พ้นโทษ ให้สำนักงานคุมประพฤติมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม<sup>320</sup>

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์เปิดช่องให้สงเคราะห์ผู้พ้นโทษได้ 1 ปี<sup>321</sup> แต่ก็เป็นงานสงเคราะห์ภายในของกรมคุมประพฤติโดยกฎหมายและระเบียบจะให้กรมคุมประพฤติมีหน้าที่ในการประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเท่านั้น เป็นเรื่องของความสมัครใจช่วยงานสงเคราะห์เท่านั้น เช่น การทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ร่วมกันอันจะทำให้งานสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้

#### 4.2.2 ด้านการสงเคราะห์และประกอบอาชีพ

##### 4.2.2.1 มาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์และประกอบอาชีพในอดีต

##### 1) มาตรการตามกฎหมายจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ

##### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เมื่อมีการตรา พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 แทนพระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดแลต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 ทำให้การกักกันมีลักษณะเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้กระทำผิดซ้ำอย่างชัดเจน แต่ในส่วนการดูแลผู้พ้นโทษที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำมาหากินเลี้ยงชีพอย่างหนึ่งอย่างใด มิได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่จากการสืบค้นบทบัญญัติทางกฎหมายพบว่า ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484” เข้ามารองรับพอดี โดยทางสภาผู้แทนราษฎรได้ให้เหตุผลในตัวกฎหมายว่า “สมควรจัดหางานให้ผู้ที่มีได้มีอาชีพหรือมีรายได้เพื่อบำรุงเลี้ยงตนและครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ด้วยดี<sup>322</sup>” โดยบังคับให้คนที่ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่งต้องทำงาน (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ค)

##### (2) สาระสำคัญของกฎหมาย

##### (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

กฎหมายนี้บังคับให้ผู้ชายไทยที่บรรลุนิติภาวะทุกคนต้องมีอาชีพหรือรายได้อยู่เป็นปกติ ซึ่งเป็นอาชีพหรือรายได้ที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความเจริญของประเทศ ยกเว้น

<sup>320</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

<sup>321</sup> ข้อ 9 แห่งระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์ พ.ศ.2560 ออกตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559

<sup>322</sup> คำปรารภ ในพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

- ก. ผู้ที่มีอายุเกินกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์
- ข. ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชนอันได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการให้ให้การศึกษาได้
- ค. ภิกษุ หรือสามเณร ในพระพุทธศาสนา
- ง. ผู้ที่มีร่างกายพิการทุพลภาพ หรือสติปัญญาไม่สมประกอบ
- จ. ผู้ที่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูเป็นปกติจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย หรือหน้าที่ตามศีลธรรม ซึ่งต้องให้ความอุปการะเลี้ยงดูเช่นนั้น

## (2.2) แนวทางการสงเคราะห์

- ก. การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย
- ผู้ใดไม่มีอาชีพหรือรายได้และมีได้เป็นบุคคลตามข้อยกเว้น มีหน้าที่ต้องรายงานตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาหรือท้องที่อยู่ภายในระยะเวลา ณ สถานที่ และตามวิธีการที่กำหนดทางราชการกำหนด หากฝ่าฝืนโดยที่ตนไม่เข้าข้อยกเว้นมีโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาทหรือจำคุกไม่เกินสิบวัน<sup>323</sup>
- ข. กลไกการบริหารจัดการ
- หากบุคคลนั้นได้รับการกำหนดให้ประกอบอาชีพในเขตพื้นที่ใด ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปในบ้านหรือสำนักงานใด ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือระหว่างเวลาทำงานตามปกติ เพื่อสอบสวนอาชีพหรือรายได้ของบุคคลที่อยู่ในบ้านหรือสำนักงานนั้น ให้เจ้าบ้านเจ้าของสำนักงานและผู้อยู่ในบ้านหรือสำนักงาน อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนนี้ตามสมควร และให้ตอบคำถามของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทหรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน<sup>324</sup> สำหรับผู้ที่ถูกส่งตัวไปทำงาน ณ แหล่งประกอบกิจการ หากไม่ไปหรือหลบหนีจากแหล่งประกอบกิจการ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>325</sup>
- ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สังกัดกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในกฎหมายฉบับนี้

<sup>323</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

<sup>324</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

<sup>325</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว เห็นได้ว่ามีจุดมุ่งหมายเน้นผู้ที่ไม่มียานทำเป็นหลักแหล่งทุกประเภทที่กว้างขวางมาก อันเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าจะรวมถึงผู้พันโทชด้วย ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม 2480<sup>326</sup> ในหลักความสงบภายใน หัวข้อที่ 3 ว่าด้วยการราชทัณฑ์ ได้วางนโยบายอย่างชัดเจนว่า “จะได้ส่งเสริมกิจการตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้แถลงนโยบายและปฏิบัติไปแล้วนั้นให้เป็นผลบริบูรณ์ยิ่งขึ้นคือ การอบรมในทางธรรมจรรยาแก่ผู้ต้องขัง การจัดตั้งนิคมฝึกอาชีพเพื่อกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้ายกับการจัดโรงเรียนฝึกอาชีพเพื่อฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก นอกจากนี้จะได้ดำเนินการต่อไปอีก ดังนี้

ก. แบ่งแยกประเภทของเรือนจำ และจัดตั้งเรือนจำพิเศษขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติต่อนักโทษบางประเภทได้เข้าสู่มาตรฐานอันควร

ข. ปรับปรุงสมรรถภาพของเจ้าพนักงานเรือนจำให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

ค. จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ที่พ้นโทษไปแล้ว เพื่อป้องกันการประทุษกรรมขึ้นอีก”

อย่างไรก็ตาม วิธีคิดในสมัยก่อนค่อนข้างจะใช้อำนาจรัฐเชิงบังคับ แทนการสร้างแรงจูงใจ ซึ่งก็ส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมายในระยะเวลาต่อมา ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรมในปี พ.ศ. 2497

2) มาตรการตามกฎหมายสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

กฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศไทยฉบับแรก ที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 (ถูกยกเลิกแล้ว) (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ง-ช)

#### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ความว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ หลักการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อยู่ที่ว่าแก้ไขบุคคลซึ่งทำความผิดมาแล้วให้สำนึกในความผิด โดยวิธีแก้ไขสมุฏฐานของความผิดประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ หรือจัดให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วมีอาชีพเป็นปึกแผ่น โดยช่วยประคับประคองอุปการะให้ได้

<sup>326</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2480 (สามัญ) (สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม พุทธศักราช 2480),.ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561 จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/spr08.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/spr08.pdf), หน้า 24-34.

ประกอบอาชีพโดยชอบ คอยดูแลเด็กเดือนให้ประพฤตินเป็นพลเมืองดี การช่วยเหลือนี้ต้องประสานงานกันหลายสาขา และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดดำเนินการสงเคราะห์ในขั้นต้น จึงสมควรจะจัดตั้งสถานสงเคราะห์ของรัฐบาลขึ้น โดยความมุ่งหมายในการที่จะให้ความอุปการะและจัดหาอาชีพให้แก่ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรมตามคำสั่งศาล ซึ่งทางการเรือนจำ ทัณฑสถานและสถานฝึกอบรม ได้ดำเนินการอบรมไว้แล้วในเบื้องต้น ให้สัมฤทธิ์ผลพอให้มีทางทำมาหาเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตภาพ เพื่อที่จะให้ผู้นั้นได้กลับตนเป็นพลเมืองดีไม่ไปก่อเหตุร้ายให้เป็นภัยแก่สังคมขึ้นอีก

## (2) สารสำคัญของกฎหมาย

### (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

“บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์” ในกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง

เฉพาะ

- ก. นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษ
- ข. นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษ
- ค. ผู้ต้องกักกันซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษ
- ง. เด็กหรือเยาวชนที่ศาลส่งตัวมารับการฝึกและอบรม ณ

สถานฝึกและอบรมของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งพันกำหนดการฝึกอบรม<sup>327</sup>

ในการศึกษาชั้นนี้จะเน้นเฉพาะผู้พ้นโทษซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษและผู้ต้องกักกันซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษเท่านั้น เนื่องจากผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ยังถือว่าเป็นนักโทษอยู่เพียงแต่ได้รับประโยชน์ให้ปล่อยออกมาตามเงื่อนไขของกรมราชทัณฑ์ ส่วนเด็กผู้พ้นการฝึกอบรมก็มีได้รวมอยู่ในการศึกษาเช่นกัน เนื่องจากมีกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติต่อเด็กแยกต่างหากออกไป

เงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับผู้พ้นโทษที่อยู่ในข่ายรับการสงเคราะห์ คือ จะต้องเป็นผู้กระทำความผิด ตามกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ในฐานความผิดดังนี้

ก. ฐานสมคบกันเป็นอั้งยี่และช่องโจรผู้ร้ายตามมาตรา 177 มาตรา 178 และมาตรา 180 ถึงมาตรา 182

ข. ฐานกระทำให้เกิดภัยอันตรายแก่สาธารณชนและกระทำให้สาธารณชนปราศจากความสะดวกในการไปมา และการส่งข้าวและของถึงกันตามมาตรา 185 มาตรา 186 และมาตรา 190 ถึงมาตรา 193

<sup>327</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

ค. ฐานปลอมแปลงเงินตราตามมาตรา 202 ถึงมาตรา 209 ฐานประทุษร้ายต่อชีวิตตามมาตรา 249 ถึงมาตรา 251

ง. ฐานกระทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพตามมาตรา 270 มาตรา 272 และมาตรา 274 ถึงมาตรา 277

จ. ฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์ตามมาตรา 288 ถึงมาตรา 303 มาตรา 306 และมาตรา 319<sup>328</sup>

## (2.2) แนวทางการสงเคราะห์

### ก. การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีแนวคิดวิธีการสงเคราะห์เชิงบังคับผู้พันโทษ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นยุคสมัยของความเชื่อในการใช้ปรัชญาการลงโทษแบบข่มขู่ขู่ขู่ (Deterrence) เพื่อปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิด โดยกฎหมายกำหนดว่า เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะเป็นผู้ไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่ ทัศนภาพ หรือ จะไม่มีที่อยู่อาศัยที่ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุปการะอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มี อำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ไม่เกินห้าปี<sup>329</sup> ซึ่ง คล้ายคลึงกับการใช้มาตรการเดียวกับกฎหมายตัดสินคนจรจัดและคนเคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 ทั้งตัวเงื่อนไขและระยะเวลา<sup>330</sup>

กฎหมายฉบับนี้มีกระบวนการคุ้มครองผู้พันโทษอยู่พอสมควร กล่าวคือ จะต้องมีการสอบสวนโดยผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวน ได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่ม สำหรับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะถูกลบชื่อผู้พันโทษ หรือ ผู้อำนวยการสถานกักกัน สำหรับผู้ต้องกักกัน ซึ่งจะถูกลบชื่อผู้พันโทษ เสียก่อนว่าเป็นบุคคลอยู่ในข่าย

<sup>328</sup> มาตรา 3 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พันโทษ และเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>329</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พันโทษ และเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>330</sup> มาตรา 2 ผู้ใดเคยได้รับโทษมาครั้งหนึ่ง และได้สวนได้ความว่า เป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพด้วยการประการใดแล้ว ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นไป อยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ มีกำหนดตั้งแต่ 5 ปีถึง 7 ปี ก็ได้ถ้าแม้ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกคนจรจัดนั้นด้วย ตามกำหนดเวลาที่จะส่งให้ผู้นั้นออกไปอยู่ต่าง หัวเมือง ต้องให้นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษแล้วเป็นต้นไป

รับความสงเคราะห์หรือไม่<sup>331</sup> ซึ่งมีเงื่อนไขว่า ก่อนที่บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะถูกปล่อยพันธโทษ หรือจะได้รับการพักการลงโทษ หรือจะพ้นกำหนดการฝึกอบรม ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนตามความ ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงว่าผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพหรือไม่ มีที่อยู่อาศัยหรือไม่ ทั้งมีผู้อุปการะอันสมควรหรือไม่ โดยทำการสอบสวนตัวผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาในสถานที่นั้น ๆ และถ้ามีประเด็นที่จะต้องสอบสวนนอกเหนือไปจากบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็ให้ส่งประเด็นไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำการสอบสวนให้เมื่อการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวน รายงานและส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์<sup>332</sup>

นอกจากนี้ หากผู้พ้นโทษรายใดที่จะถูกส่งตัวเข้าสถานสงเคราะห์ไม่พอใจคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้สั่งเพิกถอน

คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยแสดงหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่า คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ในระหว่างอุทธรณ์คำสั่ง ให้ส่งผู้นั้นไป

#### ข. กลไกการบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์

กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้มีคำสั่งในการส่งบุคคลที่เข้าข่ายรับการสงเคราะห์เข้าสถานสงเคราะห์ โดยให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงเดียวกันในขณะนั้น มีหน้าที่ในตามคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ก่อน<sup>333</sup>

การ ฝึก จัดหา หรือกำหนดงานให้ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์ทำ โดยคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมของผู้นั้น เพื่อให้ผู้นั้นพึงยึดเป็นอาชีพในภายหน้า<sup>334</sup>

<sup>331</sup> ข้อ 1 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>332</sup> ข้อ 2 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>333</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>334</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

และมีบทบัญญัติที่กำหนัามาก คือ ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์อาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้นำคู่สมรสไปอยู่ด้วยได้ ซึ่งคู่สมรสที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยดังกล่าวขณะอยู่ในสถานสงเคราะห์ต้องประกอบภาระงานตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามข้อบังคับของสถานสงเคราะห์นั้นเช่นเดียวกันด้วย<sup>335</sup>

การวางกฎเกณฑ์ในสถานสงเคราะห์ มีดังนี้

1. ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจออกข้อบังคับวางระเบียบและวินัยแห่งความประพฤติของผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยโทษทางวินัยพึงทำได้ดังต่อไปนี้

ก. กักขังไม่เกิน 1 เดือน

ข. ตัดหรือลดประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนจะลงโทษทางวินัย ให้มีการสอบสวนความผิดตามควรแก่กรณี และต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์หรือผู้ที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ได้มอบหมาย<sup>336</sup>

2. เมื่อปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์สามารถหาที่อยู่อาศัย หรืออาชีพที่จะประกอบได้เป็นหลักฐาน และมีรายได้เพียงพอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์หรือผู้ที่พึงเชื่อถือได้รับรอง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากสถานสงเคราะห์ก่อนกำหนดก็ได้<sup>337</sup>

3. กรณีผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยกระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเขตของสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใดซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้ และความผิดนั้นเป็นเพียงความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ หรือฐานนำเข้ามาหรือเอาออกไปซึ่งสิ่งของต้องห้ามหรือฐานประทุษร้ายต่อทรัพย์สินของสถานสงเคราะห์ หรือฐานพยายามจะหลบหนี แทนที่จะดำเนินการให้มีการสอบสวนหรือฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์มีอำนาจลงโทษฐานผิดวินัยได้<sup>338</sup>

<sup>335</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>336</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>337</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>338</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

4. ผู้ที่ถูกสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดจงใจหลีกเลี่ยงจากการจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>339</sup>

5. ผู้ที่เข้าไปในสถานสงเคราะห์โดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือนำสิ่งของต้องห้ามตามที่ระบุในกฎกระทรวง เข้ามาหรือออกไปจากสถานสงเคราะห์มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>340</sup>

#### ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้บุคคลได้รับความสงเคราะห์ และจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ก่อนวันที่ผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์จะถูกปล่อยพ้นโทษ หรือพ้นกำหนดการฝึกอบรมไม่เกินสิบห้าวัน และในเวลาใด ๆ ไม่เกินกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันดังกล่าวนั้น และในช่วงเวลาดำเนินการสอบสวนของเจ้าหน้าที่เพื่อส่งให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์วินิจฉัยสั่งการ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะสอบสวนและเสนอรายงานถึงความเป็นไปของผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์นั้น ตามระยะเวลาที่เห็นสมควร และให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเรียกให้ผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์รายงานตัวได้ เป็นครั้งคราวแต่ต้องไม่เกินเดือนละหนึ่งครั้ง<sup>341</sup>

เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์วินิจฉัยให้ส่งตัวบุคคลผู้อยู่ในข่ายรับการสงเคราะห์ เข้าไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ ให้อยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสถานสงเคราะห์นั้น<sup>342</sup>

#### ง. งบประมาณ

เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อดูแลผู้พ้นโทษในสถานสงเคราะห์ ซึ่งสถานสงเคราะห์นี้ได้มีการจัดตั้งขึ้น

<sup>339</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>340</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>341</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>342</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2498<sup>343</sup>

ในกระบวนการสงเคราะห์ ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยจะได้รับเครื่องนุ่งห่มและเครื่องยังชีพอย่างอื่นที่จำเป็นมีปริมาณพอควร ทั้งอาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้หาประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งได้จัดไว้เพื่อการนั้นเป็นการชั่วคราวหรือทำงานหาประโยชน์อย่างอื่นโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควร และอาจได้รับเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องอุปโภคอย่างอื่นตามความจำเป็น นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์อาจหักส่วนหนึ่งจากเงินรายได้ในผลงานที่ผู้นั้นประกอบ เพื่อชดเชยค่าเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องอุปโภคที่กรมประชาสงเคราะห์จัดหาให้<sup>344</sup> อีกทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดอัตราเบี้ยเลี้ยงหรือประโยชน์ใด ๆ ให้แก่ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยตามที่เห็นสมควร<sup>345</sup>

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายที่เน้นการควบคุมตัวบุคคลที่รัฐเห็นว่ายังอาจเป็นอันตรายต่อสังคมโดยมองไปที่การไม่มีอาชีพและการไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลัก อีกทั้งยังไม่มีผู้อุปการะช่วยเหลือ แม้จะมีการผ่อนปรนบ้าง เช่น การยินยอมให้พาคูสมรสมาอยู่ด้วย จัดที่ดินในสถานสงเคราะห์ให้ทำประโยชน์ ทั้งยังมีเบี้ยเลี้ยง หรือประโยชน์ใด ๆ ให้แก่ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร แต่กระนั้นก็เป็นระบบการสงเคราะห์ที่จำกัดสิทธิเสรีภาพอย่างชัดเจน แม้จะโดยมีเจตนาดีก็ตาม

ต่อมา ในปี 2499 ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2499 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่า “ด้วยปรากฏว่าพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย เพราะได้มีประมวลกฎหมายอาญากำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้แล้ว จึงสมควร

<sup>343</sup> มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. 2498

<sup>344</sup> มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

<sup>345</sup> มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

ยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>346</sup> ซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาวาดำเนินการเพื่อความปลอดภัย กำหนดวิธีการไว้ดังนี้ คือ 1) กักกัน 2) ห้ามเข้าเขตกำหนด 3) เรียกประกันทัณฑ์บน 4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล 5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง<sup>347</sup> แต่โดยความหมายและจุดมุ่งหมายของวิธีเพื่อความปอดภัย จะนำไปเพื่อการควบคุมบุคคลบางประเภทหรือการกระทำที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสังคม เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิด ซึ่งวิธีการนี้อาจนำมาใช้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังไม่ได้กระทำผิดหรือได้กระทำผิดแล้ว แต่มีแนวโน้มว่าจะกระทำผิดขึ้นอีกในอนาคต<sup>348</sup>

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่า การยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 โดยอ้างอิงถึงการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาวาดำเนินการเพื่อความปอดภัย ในปี พ.ศ. 2499 น่าจะมีเหตุผลในแง่ของการใช้กฎหมายเฉพาะในการควบคุมตัวบุคคล เนื่องจากกฎหมายอาญา ได้กำหนดเรื่องการกักกัน การกักขัง การทำทัณฑ์บน ที่ไม่ถือว่าเป็นโทษ แต่การควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 เปรียบเสมือนการลงโทษซ้ำกับบุคคลที่พ้นโทษแล้ว มิใช่เป็นการสงเคราะห์ในแนวคิดสมัยใหม่ อีกทั้งอาจเป็นเพราะ “มีแรงกดดันของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด<sup>349</sup>”

#### 4.2.2.2 มาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์และการประกอบอาชีพในปัจจุบัน

##### 1) มาตรการตามกฎหมายราชทัณฑ์

###### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เนื่องจากพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เดิม ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับนโยบายทางอาญาของประเทศ ประกอบกับมีกฎหมายและกฎเกณฑ์ในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องตามมาตรฐานสากล อาทิ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners / SMR) หรือข้อกำหนดของสหประชาชาติ สำหรับการ

<sup>346</sup> หมายเหตุ ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2499

<sup>347</sup> มาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายอาญาวาดำเนินการเพื่อความปอดภัย

<sup>348</sup> ณรงค์ ใจหาญ, *กฎหมายอาญาวาดำเนินโทษและวิธีการเพื่อความปอดภัย* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), หน้า 135-136.

<sup>349</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิตย์ และกุลพล พลวัน, *เรื่องเดิม*, หน้า 90.

ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การควบคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non - Custodial Measures for Women Offenders) หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) รวมทั้งยังไม่สามารถจัดการหรือบริหารโทษของผู้ต้องขังเฉพาะรายหรือเฉพาะคดีได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการดำเนินการ และไม่สามารถดำเนินการให้มีสถานที่ควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องขังประเภทอื่นนอกจากการคุมขังไว้ในเรือนจำ ซึ่งทำให้ระบบการพัฒนาพฤตินิสัยและการบริหารงานเรือนจำไม่เป็นที่ไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการราชทัณฑ์เพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารงานราชทัณฑ์และปรับปรุงกฎหมายให้สามารถแก้ไข บำบัด พื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง กับทั้งเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาอื่นในการบริหารจัดการกระบวนการของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้

## (2) สาระสำคัญของกฎหมาย

### (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

กฎหมายฉบับนี้มุ่งในการควบคุม ดูแลผู้ต้องขังและสนับสนุนการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษภายหลังปล่อย

### (2.2) แนวการสงเคราะห์

#### ก. การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย

ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง เนื่องจากกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมตัว และมีหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัย ผู้ต้องขังภายในเรือนจำเท่านั้น เว้นแต่กรมราชทัณฑ์จะมีมาตรการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ขัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ แต่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมตลอดถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการราชทัณฑ์<sup>350</sup>

#### ข. กลไกการบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหรือเสนอแนะแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือการดำเนินการตามแผนการบริหารงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อมิให้กลับไป

<sup>350</sup> มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

กระทำความผิดซ้ำอีกและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อพิจารณา<sup>351</sup> นอกจากนี้ในกฎหมายใหม่ได้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules)

#### ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ากรมราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดหรือเสนอแนะแนวทางกลยุทธ์ และมาตรการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญได้มีการกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ เนื่องจากอำนาจหน้าที่หลักของกรมราชทัณฑ์คือการควบคุม ดูแลแก้ไข ในระหว่างผู้ต้องขังอยู่ในเรือนจำเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ได้มีโปรแกรมให้ความร่วมมือกับองค์กรภายนอกในการเตรียมพร้อมก่อนปล่อยและสงเคราะห์หลังปล่อยผ่านการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ในการทำกิจกรรม แต่ก็ยังเป็นเพียงงานเสริมมิใช่เป็นนโยบายหลักของกรมราชทัณฑ์ เช่น ความร่วมมือกับมูลนิธิบ้านพระพร(คล้ายบ้านกึ่งวิถี)ในการเตรียมพร้อมก่อนปล่อยและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ การจัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ หรือศูนย์ CARE (Center for Assistance to Reintegration and Employment) ปัญหาในทางปฏิบัติคือการเปิดเผยข้อมูลประวัติของผู้ที่จะพ้นโทษเพื่อการสงเคราะห์จากองค์กรภายนอก ทำให้การส่งต่อผู้พ้นโทษยังเป็นปัญหาระหว่างผู้ปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์และองค์กรสงเคราะห์

#### 2) มาตรการตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

##### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

มาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงสมควรมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้เป็นอย่างทั่วถึงเหมาะสมและเป็นธรรม

<sup>351</sup> มาตรา 12 (4) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560

## (2) สาระสำคัญของกฎหมาย

## (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>352</sup> ได้ให้ข้อมูลโดยสรุปว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทั้งของภาครัฐและเอกชน โดยกลุ่มเป้าหมายในการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมประกอบด้วย

ก. องค์การสวัสดิการสังคม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ (รวมทั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมและองค์การสาธารณประโยชน์

ข. นักสังคมสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีสาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์หรือที่ผ่านการฝึกอบรมด้านสังคม-สงเคราะห์ตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดหรือที่มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค. บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การสาธารณประโยชน์

ง. อาสาสมัคร ได้แก่ ผู้ซึ่งอาสาช่วยปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมในองค์การสวัสดิการสังคม

จ. ประชาชนทั่วไปและผู้รับบริการสวัสดิการสังคม

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้ออกข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555 หมวด 12 กำหนดกลุ่มผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมใน ข้อ 48 กำหนดว่า ผู้ที่กลับคืนสู่ชุมชน ได้แก่ ผู้พ้นโทษ หรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม”<sup>353</sup> เป็นผู้รับบริการด้วย ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ผู้พ้นโทษสามารถได้รับการสงเคราะห์ตามสมควรในฐานะผู้รับบริการทั่วไป

<sup>352</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546, ค้นวันที่ 30 สิงหาคม 2561 จาก [https://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=10791](https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=10791)

<sup>353</sup> คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555, ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก [https://www.m-society.go.th/article\\_attach/1363/2081.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/1363/2081.pdf)

## (2.2) แนวทางการสงเคราะห์

## ก. การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย

สิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีดังนี้

1. การรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ มูลนิธิ สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมสามารถยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์
2. การรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงานของกิจการสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครสามารถขอรับการรับรองมาตรฐานการปฏิบัติงาน
3. การพัฒนาบุคลากร องค์กรสวัสดิการสังคมสามารถส่งนักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครและบุคลากรที่เกี่ยวข้องเข้ารับการอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ด้านสังคมสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการสังคม
4. เงินทุน องค์กรสวัสดิการสังคมสามารถเสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ประชาชนหรือหน่วยงานที่บริจาคเงินเข้ากองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสามารถนำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้
5. ข้อมูล มีการจัดทำระบบข้อมูลและทะเบียนกลาง องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครและผู้รับบริการ ทำให้องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัคร ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน
6. การเข้าร่วมเป็นกรรมการ
  - (1) องค์กรสาธารณประโยชน์สามารถส่งผู้แทนเพื่อเลือกกันเองเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร
  - (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งผู้แทนเพื่อเลือกกันเองเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด
  - (3) องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั่วไปสามารถเสนอชื่อบุคคล เพื่อรับการสรรหาเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม
7. การได้รับสิทธิและการคุ้มครองทางสังคม เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพผู้ด้อยโอกาส ผู้ถูกละเมิดทางเพศหรือกลุ่มเป้าหมายอื่นตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด สามารถได้รับสิทธิและการ

คุ้มครองในการรับบริการ ด้านสวัสดิการสังคมต่าง ๆ นอกจากนั้นองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนและการยกย่องเชิดชูเกียรติตามข้อกำหนดระเบียบและประกาศต่าง ๆ และการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคม

8. การให้ข้อเสนอแนะและเข้ามามีส่วนร่วม นักสังคมสงเคราะห์ อาสาสมัครองค์การสวัสดิการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม เช่น เข้าร่วมประชุมสัมมนาและร่วมงาน (งานวันสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ งานวันอาสาสมัครไทย การประชุมสมัชชาสวัสดิการสังคม)รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะนโยบาย มาตรการ การจัดทำแผน ตลอดจนการให้ข้อคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนางานสวัสดิการสังคม

#### ข. กลไกการบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมระดับจังหวัด เพื่อดูแลกลุ่มเป้าหมายและวางแนวทางการจัดสวัสดิการทางสังคม โดยกำหนดขอบเขต รูปแบบวิธีการ ในการจัดสวัสดิการทางสังคมขององค์การสวัสดิการทางสังคม ให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคมให้คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้<sup>354</sup>

(1) สาขาต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่นการส่งเสริม การพัฒนาการสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไขและการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการทางสังคมวรรคหนึ่งให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นที่มีส่วนร่วมด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการนี้ เป็นกฎหมายส่งเสริมการให้บริหารจัดการด้านสวัสดิการแบบทั่วไปไม่ได้กำหนดเฉพาะเจาะจงผู้ด้อยโอกาสกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

#### 3) มาตรการตามกฎหมายการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

##### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมาย

<sup>354</sup> มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการทางสังคม พ.ศ. 2546

**พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557** มุ่งช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรได้รับการคุ้มครองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยกำหนดวิธีการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## (2) สาระสำคัญของกฎหมาย

### (2.1) กลุ่มเป้าหมาย

ในกฎหมายนี้มีการกำหนดคำนิยามคนไร้ที่พึ่ง ให้หมายความถึงบุคคลซึ่งไร้

ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ บุคคลที่มีฐานะยากจน บุคคลที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 3 และมาตรา 9 (3) ออกประกาศกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ จำนวน 5 ประเภท ดังนี้<sup>355</sup>

(2.1.1) บุคคลที่ประสบความเดือดร้อน หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่มีความยากลำบากในการดำรงชีพเนื่องจากเหตุหัวหน้าครอบครัวหรือบุคคลที่เป็นหลักในครอบครัว

ก. ตาย

ข. ทอดทิ้งสาบสูญหรือต้องโทษจำคุก

ค. ประสบอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยร้ายแรงจนไม่

สามารถประกอบอาชีพได้

ง. ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุอื่นใด

(2.1.2) คนเร่ร่อน หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่ออกมาจากที่พักอาศัยเดิม มาอยู่ในที่สาธารณะ หรือมาใช้ชีวิตแบบครอบครัวใหม่ในที่สาธารณะ และทั้งสอง

<sup>355</sup> “ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้,” ราชกิจจานุเบกษา, 133 ตอนพิเศษ, 38ง (9 กุมภาพันธ์ 2559): 16-17.

กลุ่มอาจจะย้ายที่พักไปเรื่อยๆ หรืออาศัยอยู่ที่ใดที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อดำรงชีวิตประจำวัน ในที่สาธารณะนั้น ๆ

(2.1.3) บุคคลซึ่งอาศัยที่สาธารณะเป็นที่พักนอนชั่วคราว หมายถึง บุคคลสัญชาติไทยที่มาทำภารกิจบางอย่างและไม่มีที่พักอาศัย ไม่มีเงินเช่าที่พัก

(2.1.4) บุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรแต่ไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ถูกบันทึกทางทะเบียนราษฎรของรัฐใดรัฐหนึ่งแต่มิได้รับการรับรองในสถานะคนสัญชาติโดยรัฐนั้นหรือรัฐอื่นใด ที่ประสบปัญหาการดำรงชีพ

(2.1.5) บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร หมายถึง คนไร้รัฐซึ่งอาจจะเป็นคนที่เกิดในประเทศไทยหรือนอกประเทศไทยก็ได้แต่มีเหตุทำให้ตกหล่นจากทะเบียนราษฎรทั้งของประเทศต้นทางและของประเทศไทยที่ประสบปัญหาการดำรงชีพ

## (2.2) แนวทางการสงเคราะห์

### ก. การสงเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย

จากคำจำกัดความและการกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากจะเห็นว่าไม่มีคำว่าผู้พำนักโทษรวมอยู่ด้วย จึงพออนุมานได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีได้มุ่งดูแลผู้พำนักโทษเช่นกัน แต่หากผู้พำนักโทษจะขอรับประโยชน์จากกฎหมายนี้ก็จะต้องเข้าลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่ง คือต้องเดือดร้อนเพราะไม่มีหัวหน้าครอบครัวดูแลหรือเป็นคนเร่ร่อน ซึ่งในความเป็นจริงหากผู้พำนักโทษมีบ้านมีครอบครัว แต่ครอบครัวไม่ต้องการให้กลับบ้าน เขาจะไปพึ่งพาใคร จึงอาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งผู้พำนักโทษหากไร้ที่อยู่อาศัยจะให้ไปอยู่ร่วมกับคนเร่ร่อน คนไร้บ้านซึ่งมิใช่ผู้กระทำความผิดจะเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องที่พึงพิจารณา

### ข. กลไกการบริหารจัดการ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 11 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 11 คน โดยอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจเสนอแนะนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะกำหนดแนวทางให้คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยพิจารณาให้ความคุ้มครอง หรือความช่วยเหลือตามความเหมาะสมของสภาพและปัญหา ให้ช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้นแก่คนไร้ที่พึ่งที่มีกฎหมายเฉพาะคุ้มครองและส่งตัวไปรับบริการจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น

ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลกฎหมายฉบับนี้ และกำหนดให้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง โดยกำหนดให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เช่น สำรวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม บริการทางการแพทย์ และฝึกอบรมอาชีพแก่คนไร้ที่พึ่ง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สนับสนุนด้านการเงิน หรือด้านอื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรเอกชนอื่นที่จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

4) ระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์

จากการค้นข้อมูลการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในปัจจุบันจะพบว่า มีระเบียบที่เป็นการสงเคราะห์ผู้ต้องโอกาสหรือบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากทั่ว ๆ ไป โดยมีได้มุ่งช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ดังนี้

1) ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550

โดยจ่ายเงินให้ผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน ไม่เกิน 2,000 บาท ต่อครั้ง ต่อครอบครัว ผู้ออกระเบียบคือปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

2) ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยบ้านพักชั่วคราวคนจนเมือง พ.ศ. 2547 โดยให้บริการแก่บุคคลทั่วไปที่ไม่มีที่พักอาศัยอยู่ได้ชั่วคราวไม่เกิน 180 วัน เว้นแต่ผู้อำนวยการเห็นสมควร ระเบียบนี้ออกโดย อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

3) ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ราษฎรอัตคัดขาดแคลนทั่วไป พ.ศ. 2547 เป็นเงินช่วยเหลือพิเศษ 5,000 บาทต่อราย ระเบียบออกโดย อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

4) ประกาศกรมประชาสงเคราะห์ เรื่อง หลักเกณฑ์และอัตราค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากในประเทศให้กลับภูมิลำเนาเดิม พ.ศ. 2543 เป็นกรณีสงเคราะห์ผู้ไม่มีเงินเดินทางกลับบ้าน โดยมีเงินสงเคราะห์ 1) ค่าอาหาร อัตราวันละไม่เกิน 100 บาทต่อคน 2) ค่าพาหนะ ให้จ่ายโดยคำนึงถึงการประหยัดในอัตราต่ำสุดตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ประกาศโดยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(ปัจจุบันเป็นงานในหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และยังคงมีผลใช้บังคับ)

จากข้อมูลข้างต้นหากพิจารณาในภาพรวม สามารถแยกพิจารณามาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการด้านคุ้มครองสิทธิและมาตรการด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ สรุปได้ดังนี้

1) มาตรการด้านคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ จะพบว่า ในอดีตกฎหมายของประเทศไทยจะไม่คุ้มครองสิทธิของผู้พ้นโทษ นอกจากจะไม่คุ้มครองสิทธิแล้ว ยังละเมิดสิทธิของผู้พ้นโทษอีกด้วยดังในพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ที่บังคับให้ผู้พ้นโทษที่ทางราชการเห็นว่าไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่มีอาชีพเป็นกิจจะลักษณะและไม่มีผู้อุปการะต้องเข้าสถานสงเคราะห์แบบบังคับเพื่อฝึกอาชีพไม่เกิน 5 ปี แต่ปัจจุบันเรามีกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างเด่นชัด โดยกล่าวถึง การบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม... จะกระทำมิได้” อีกทั้ง มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังได้บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว และมีข้อน่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้โอกาสผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเคยได้รับโทษจำคุกซึ่งมิได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หากพ้นโทษมาเกินสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สิทธิของผู้พ้นโทษเป็นที่รับทราบของผู้ร่างกฎหมาย เพียงแต่ถูกจำกัดอยู่ในวงแคบที่ให้สิทธิแก่ผู้ที่เล่นการเมืองเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น ความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ ได้เคยปรากฏอยู่ในนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม แต่ไม่ได้รับการสานต่อ และถึงแม้จะมีกฎหมายเชิงคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ แต่ก็ได้เป็นการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ เช่น กฎหมายระเบียบข้าราชการ

พลเรือน ซึ่งจะรับเฉพาะผู้ที่ไม่เคยต้องโทษจำคุกมาก่อนเข้าเป็นข้าราชการเว้นแต่ทางคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะมีการพิจารณายกเว้นเป็นพิเศษ โดยต้องได้คะแนนเสียงสี่ในห้าของคณะกรรมการ หรือในกรณีกฎหมายล้าสมัยจะลบล้างเฉพาะโทษให้กับผู้พ้นโทษแต่ไม่ลบล้างความผิดที่ได้กระทำ อันมีผลทำให้ผู้พ้นโทษยากที่จะเข้าทำงานได้เพราะจะมีบทบัญญัติข้ออื่น ๆ มาเป็นอุปสรรคขัดขวางโอกาสในการเข้าทำงาน เช่น เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นทั้งในระบบราชการและเอกชน ทั้งนี้ไม่เฉพาะมีการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพเท่านั้น ยังได้ขยายไปถึงการจำกัดสิทธิในการศึกษาอีกด้วย

## 2) มาตรการด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

แม้มาตรการคุ้มครองสิทธิจะไม่ได้รับการพัฒนามากนัก แต่มาตรการด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย กลับได้รับการพัฒนาที่ดีพอสมควร จะเห็นได้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451), พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 (ยกเลิกแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2499), พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559, พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 รวมถึงระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ซึ่งเป็นการเน้นการช่วยเหลือสงเคราะห์มากกว่าการคุ้มครองสิทธิ โดยที่กฎหมายเหล่านี้จะช่วยดูแลผู้พ้นโทษมากบ้าง น้อยบ้าง แล้วแต่สถานการณ์หรือแล้วแต่นโยบายของหน่วยงานที่ต่างคนต่างทำ มิได้ทำงานประสานกันอย่างเป็นระบบ เนื่องจากไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะกำหนดว่าหน่วยงานใด ต้องทำอะไร และทำอย่างไร นอกจากนี้กฎหมายที่มีอยู่ก็พยายามจำกัดตัวเองมิให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พ้นโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลพระราชบัญญัติเทศบาล จะสงเคราะห์เฉพาะเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการเท่านั้น ไม่รวมผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งหมายรวมถึงผู้พ้นโทษด้วย

แม้กฎหมายบางฉบับจะบัญญัติให้มีการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสได้ เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มี การตีความโดยองค์กรของรัฐว่า ไม่สามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายเพื่อช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสได้ เนื่องจากยังไม่มีกรอบการจูงใจอย่างเป็นทางการจากระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจึงยังเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนัก แต่กระนั้น มาตรการสงเคราะห์ก็ยังพอดำเนินไปได้เนื่องจากยังมี พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 ที่เพิ่งออกมาใหม่บัญญัติให้มีการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษได้ ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากกรมคุมประพฤติต้องทำงานกับผู้กระทำผิดหลายกลุ่ม (เช่น ผู้ถูกสืบเสาะผู้ถูกคุมความประพฤติการรอลงอาญา ผู้ได้รับการพักโทษและลดวันต้องโทษ เด็ก

และเยาวชนจากสถานพินิจเด็กและเยาวชน ผู้อยู่ในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เป็นต้น) ส่วนในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ก็มีเพียงให้กรมราชทัณฑ์ช่วยสนับสนุนการช่วยเหลือผู้พ้นโทษเท่านั้น เนื่องจากมิใช่ภารกิจโดยตรง

อย่างไรก็ตาม มาตรการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษยังพอได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ซึ่งยังถือกลุ่มผู้พ้นโทษเป็นผู้รับบริการกลุ่มหนึ่งตามข้อกำหนดของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ผู้พ้นโทษจึงยังได้รับความช่วยเหลือจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ แต่สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 นั้น ผู้พ้นโทษไม่สามารถรับบริการโดยตรงจากกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจาก คำว่า “ผู้พ้นโทษ” ไม่อยู่ในคำนิยามของคนไร้ที่พึ่ง หากผู้พ้นโทษต้องการจะรับบริการจากสถาน/ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจะต้องปรากฏว่าผู้พ้นโทษรายนั้น ไม่มีบ้านอยู่อาศัย เป็นคนเร่ร่อน ไม่มีญาติพี่น้องแล้วเท่านั้น

#### 4.3 มาตรการด้านการบริหารสำหรับผู้พ้นโทษ

หลังจากการยกเลิก พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้พักการลงโทษฯ ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใด ๆ ที่กำหนดการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอย่างเป็นกิจจะลักษณะ หรือเป็นระบบให้หน่วยงานใดที่ต้องทำ มีอำนาจหน้าที่อย่างไร จะต้องทำอะไรกับใคร งบประมาณจากไหน เป็นต้น มีเพียงแต่การสงเคราะห์จากองค์กรราชการ มูลนิธิ เท่านั้น เช่น “มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์” โดยในปี พ.ศ. 2499 จอมพล ป. พิบูลสงคราม และท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม ได้บริจาคเงิน จำนวน 10,000 บาท เนื่องในวันวิสาขบูชา มอบให้กรมราชทัณฑ์ ดำเนินการจัดตั้งมูลนิธิขึ้น ต่อมากรมราชทัณฑ์จึงได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นเพื่อ พิจารณาวางหลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดตั้งมูลนิธิ โดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อสงเคราะห์ผู้พ้นโทษให้มีอาชีพและที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นเพื่อการจัดสวัสดิการ แก่ผู้ต้องขังในระหว่างที่ถูกคุมขัง ในรายการที่ ไม่อาจเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณได้ โดยให้ชื่อว่า “มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์” ซึ่งจดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2499 เป็นต้นมา<sup>356</sup>

วัตถุประสงค์ของมูลนิธิฯ

1) ให้การสงเคราะห์ผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษรวมถึงครอบครัวในด้านต่างๆ เช่น ทุนประกอบอาชีพทุนการศึกษาบุตรผู้ต้องขัง

<sup>356</sup> กรมราชทัณฑ์, กองสังคมสงเคราะห์, มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์, คำนวนที่ 20 กรกฎาคม 2559 จาก <http://sw.correct.go.th/main/index.php/87-2013-02-05-15-19-34/111-2013-02-08-14-23-53>

2) จัดให้มีการบริการ**บ้านกึ่งวิถี**สำหรับผู้พ้นโทษผู้ถูกคุมประพฤติของกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนจัดตั้งบ้านกึ่งวิถีขององค์กรอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

3) ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับระบบคุมประพฤติ ระบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหลังปล่อยและการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำผิด

4) เพื่อดำเนินการ หรือร่วมมือกับองค์กรกุศลอื่น ๆ ทั้งใน และต่างประเทศ

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2517 กรมราชทัณฑ์ได้จัดตั้งบ้านกึ่งวิถีใช้ชื่อว่า “บ้านสวัสดิ์” โดยได้ปรับปรุงอาคารทัณฑสถานหญิงเดิม บริเวณเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ถนนมหาชัย เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นสำนักงานบ้านสวัสดิ์ ได้ให้การสงเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษ ที่ไร้ญาติ ขาดที่พึ่งพิง มีความเดือดร้อนและ ต้องการความช่วยเหลือ กิจกรรมในบ้านสวัสดิ์ มีการฝึกวิชาชีพต่างๆ ได้แก่ ช่างซ่อมตู้เย็น ช่างซ่อมอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า ฯลฯ โดยได้รับการสนับสนุนจากสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยในบรมราชูปถัมภ์ บ้านสวัสดิ์ ณ บริเวณถนนมหาชัย เปิดดำเนินการจนถึงปี พ.ศ. 2534 ก็ต้องปิดตัวลง เนื่องจากมีการย้ายเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร มาอยู่บริเวณถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2538 พันเอกนายแพทย์หลวงประกิต เวชศักดิ์ และคุณหญิงได้บริจาคเงินให้กรมราชทัณฑ์ จำนวน 9,100,000 บาทถ้วน (เก้าล้านหนึ่งแสนบาทถ้วน) เพื่อให้ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการบ้านกึ่งวิถี กรมราชทัณฑ์ได้จัดตั้ง “กองทุนพันเอกนายแพทย์ประกิต เวชศักดิ์ และคุณหญิง” ต่อมาได้รับดอกผลจากกองทุนดังกล่าว กรมราชทัณฑ์จึงได้จัดสร้างบ้านสวัสดิ์หลังใหม่ขึ้น บริเวณเรือนจำกลางคลองเปรม ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร บ้านสวัสดิ์มีลักษณะเป็นอาคารสองชั้น สามารถรับผู้พ้นโทษเข้าพักอาศัยได้ประมาณ 23 คน โดยได้มีพิธีเปิดบ้านสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540 ดำเนินงานและบริหารงานโดยมูลนิธิพิบูลสงเคราะห์ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีผู้ใช้บริการน้อยมาก

เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลาง ภายใต้สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ. 2522 มีการจัดตั้งมูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด โดยเริ่มเปิดดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2522 ต่อมาได้ขยายงานฯ ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคอีกหลายแห่ง จากการขยายงานดังกล่าว ทำให้ต้องรับผิดชอบทั้งจำเลยที่ศาลมีคำสั่งให้สืบเสาะและพินิจกับผู้ถูกคุมความประพฤติที่ศาลพิพากษาให้รอการลงโทษและคุมความประพฤติซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และผู้กระทำผิดเหล่านั้น ต้องเข้าสู่กระบวนการแก้ไขฟื้นฟู ซึ่งมีแนวทางหลากหลายตามสภาพปัญหาและความต้องการของผู้กระทำผิดแต่ละราย การสงเคราะห์ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการช่วยเหลือฟื้นฟูให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับตนเป็นพลเมืองดีได้โดยเฉพาะการสงเคราะห์ต่อปัญหาเร่งด่วน เช่น การให้ค่าอาหาร ค่าพาหนะ และ การสงเคราะห์ต่อปัญหาระยะยาว เช่น การจัดหางาน การอบรม และ ฝึกอาชีพฯ โดยการช่วยเหลือสงเคราะห์ต่าง ๆ นั้น เป็นไปเพื่อการแก้ไข

ฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ถูกคุมความประพฤติให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ไม่หวนกลับไปสร้างปัญหาให้แก่สังคมอีก ซึ่งการสงเคราะห์ดังกล่าวจะต้องใช้เงินจำนวนมาก และในระยะแรกรัฐไม่สามารถ จัดสรรเงินให้ได้ ดังนั้น คณะบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ข้าราชการตุลาการ สำนักงานคุมประพฤติจึงได้ร่วมกันจัดงานเดินการกุศล เมื่อ 23 มกราคม 2525 ได้รับเงินบริจาคประมาณ 600,000 บาท จากนั้น ได้ยื่นขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและได้รับการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2525 ต่อมาวันที่ 5 กรกฎาคม 2526 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงการคลัง ประกาศให้ "มูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด" เป็นองค์การสาธารณกุศล<sup>357</sup>

นอกจากการเคม็อยอยู่ของกฎหมายสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ในปี พ.ศ. 2497-2499 แล้ว รัฐบาลยุคต่อมาก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายสำหรับผู้พ้นโทษโดยเฉพาะอีก แต่จะใช้วิธีสั่งการเชิงนโยบายของรัฐมาเป็นระยะ ๆ แล้วแต่ผู้บริหารประเทศแต่ละยุคสมัย เช่น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง แนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีสู่ศาล เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544<sup>358</sup> ซึ่งเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ได้ให้หลักการไว้ว่า

“ข้อ 6.4 เห็นควรให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด ภายหลังจากการคุมประพฤติหรือผู้กระทำผิดหลังปล่อยจากกรมราชทัณฑ์ (After Care)”

“ข้อ 9.5 ให้กรมราชทัณฑ์ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ ศึกษาแนวทางหรือมาตรการเพิ่มสวัสดิการและการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ซึ่งถือว่าเป็นประชาชน รวมทั้งครอบครัว โดยถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญเนื่องจากเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิด มีแผนงานการติดตามดูแลบุคคลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อของการเริ่มต้นชีวิตใหม่ โดยกรมราชทัณฑ์เป็นผู้ดำเนินการ...” ซึ่งในทางปฏิบัติ กรมคุมประพฤติสามารถทำได้เพียงออกระเบียบและแนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ของตนเองเท่านั้น<sup>359</sup> ซึ่งเน้นไปที่ผู้ที่ยังอยู่ในระหว่างการคุมประพฤติ ส่วนผู้พ้นโทษที่สมัครใจจะได้รับการสงเคราะห์ไม่เกิน 1 ปี โดยหน่วยงานคุมประพฤติจะประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่สมัครใจให้ความช่วยเหลือ

<sup>357</sup> มูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด, **ชื่อบทความ**, คำนวนที่ 11 มกราคม 2561 จาก [http://210.246.159.139/fraso/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46&Itemid=28](http://210.246.159.139/fraso/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=28)

<sup>358</sup> **สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี 10 กรกฎาคม 2544**, คำนวนที่ 9 มกราคม 2561 จาก <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-07-10.html>

<sup>359</sup> กรมคุมประพฤติ, กลุ่มสงเคราะห์ผู้กระทำผิด, สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ, **แนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย (After Care)** (กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ, ม.ป.ป.).

เช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์ก็จะใช้วิธีขอความร่วมมือ หรือทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานอื่นให้มาช่วยเหลือรับช่วงต่อการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหาร และอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยยุบรวมส่วนราชการ ที่มีภารกิจหน้าที่คล้ายกันหรือเหมือนกันตามกลุ่มเป้าหมายซึ่งอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันเข้ามารวมกันเป็นหน่วยงานเดียว คือ ให้รวม 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน และกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท สังกัดกระทรวงมหาดไทย และบางส่วนของกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มาเป็นสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ โดยในสำนักงานนี้มีสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส(สทอ.) (เทียบเท่ากอง)รับผิดชอบสงเคราะห์กลุ่มผู้พ้นโทษ ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

แต่เป็นที่น่าเสียดาย เพราะได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ยกเลิกสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และตั้งกรมกิจการเด็กและเยาวชน และกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2558 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2558<sup>360</sup> ทำให้ไม่มีสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ในการสงเคราะห์ดูแลกลุ่มผู้พ้นโทษเป็นการเฉพาะ แต่กลายเป็นเพียงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสเล็ก ๆ กลุ่มหนึ่ง ภายใต้การดูแลของกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่อาศัยการสงเคราะห์จากข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555 หมวด 12 กำหนดกลุ่มผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมใน ข้อ 48 กำหนดว่า ผู้ที่กลับคืนสู่ชุมชน ได้แก่ ผู้พ้นโทษ หรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม”<sup>361</sup> โดยในตอนท้ายของข้อกำหนดนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะ มาตรการแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะในกลุ่มผู้ที่กลับคืนสู่ชุมชน (ผู้พ้นโทษ) ว่า

<sup>360</sup> สำนักงานเลขาธิการกรม, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, **ความเป็นมาสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ,** ค้นวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก <https://dcy.go.th/webnew/child/?p=history>

<sup>361</sup> คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, *เรื่องเดิม*, หน้า 23.

ควรมีมาตรการต่าง ๆ มารองรับ เช่น 1) การรณรงค์สร้างความมั่นใจให้กับสังคมในการยอมรับผู้พันโทษหรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมกลับคืนสู่สังคม 2) การส่งเสริมกระบวนการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายให้แก่ผู้พันโทษ 3) พัฒนาการเตรียมความพร้อมผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน และการเตรียมความพร้อมด้านครอบครัวและชุมชนในการรองรับผู้กระทำผิดกลับสู่ชุมชน รวมทั้งการเพิ่มพื้นที่ทางสังคมให้กับผู้พันโทษ 4) จัดตั้งองค์กรสงเคราะห์ผู้พันโทษโดยตรง เพื่อให้การช่วยเหลือและการประสานส่งต่อผู้พันโทษเพื่อให้ได้รับบริการอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการดูแลผู้พันโทษ

แม้จะมีข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคมดังกล่าว แต่การยุบสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ทำให้ไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการช่วยเหลือผู้พันโทษ เพราะประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ตามกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ก็ไม่รวมถึงผู้พันโทษ<sup>362</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะมีหน้าที่ในการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินโครงการความร่วมมือด้านสังคม เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งรวมถึงผู้พันโทษด้วย<sup>363</sup>

ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มกราคม 2559<sup>364</sup> เห็นชอบมาตรการบูรณาการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางการบูรณาการความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ในภารกิจคืนคนดีสู่สังคมในกลุ่มผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ถูกคุมขังความประพฤติที่ศาลสั่งคุมความประพฤติผู้เข้ารับการฟื้นฟู

<sup>362</sup> ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้, ราชกิจจานุเบกษา, 133 ตอนพิเศษ, 38ง (9 กุมภาพันธ์ 2559): 16-17.

<sup>363</sup> กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, ประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่อง การสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินโครงการความร่วมมือด้านสังคม พ.ศ. 2559, คำนวณวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก [http://61.19.50.68/dsdw/view\\_prnews.php?newsbuzz\\_id=1360](http://61.19.50.68/dsdw/view_prnews.php?newsbuzz_id=1360)

<sup>364</sup> สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี, 10 กรกฎาคม 2544, คำนวณวันที่ 9 มกราคม 2561 จาก <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-07-10.html>

สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ผู้ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุก รวมถึงผู้พ้นภาระในการรายงานตัว พ้นการคุมความประพฤติผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ้นโทษจำคุกและผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวโดยไม่มีเงื่อนไขในการรายงานตัว ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ 1) มาตรการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2) มาตรการการดูแลช่วยเหลือ สร้างงานสร้างอาชีพ และ 3) มาตรการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด รวมทั้งกลไกในการขับเคลื่อนมาตรการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน และการจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการตามยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ โดยขอให้หน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรุงเทพมหานคร กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือกลุ่มบุคคลดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็มิได้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง

หลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการบูรณาการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตามดูแลช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2559 และในปีดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2559 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2559 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2559 เห็นชอบแผนรองรับการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษและอภัยโทษลดโทษปล่อยตัว ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งมีการกำหนดให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อันประกอบด้วย 5 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติรับไปดำเนินการติดตาม ดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษภายหลังการปล่อยตัว ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ซึ่งหน่วยงานที่ได้มีการร่วมมือกันดำเนินงานตามภารกิจเพื่อช่วยเหลือผู้พ้นโทษป้องกันการกระทำผิดซ้ำกับกรมราชทัณฑ์ข้างต้นนั้น เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของหน่วยงานภาคีเครือข่ายตามแผนรองรับการช่วยเหลือฯ ดังนั้น การจัดทำแผนบูรณาการเครือข่ายภาคสังคม เพื่อติดตาม ดูแล และช่วยเหลือผู้พ้นโทษประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 - 2564 (ฉบับที่ 3) จึงเป็นแผนปฏิบัติการที่มีการจัดทำเพื่อให้สอดคล้องกับแผนรองรับการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับการพระราชทานอภัยโทษ และอภัยโทษลดโทษปล่อยตัว ปี พ.ศ. 2559<sup>365</sup> และมาตรการบูรณา

---

<sup>365</sup> กรมราชทัณฑ์, กองสังคมสงเคราะห์ ฝ่ายส่งเสริมวิชาการสังคมสงเคราะห์, แผนบูรณาการเครือข่ายภาคสังคม เพื่อติดตาม ดูแลและช่วยเหลือผู้พ้นโทษประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2564 (ฉบับที่ 3), (กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์, 2560), หน้า 4.

การการแก้ไขฟื้นฟู ติดตามดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน อันเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของสังคมและเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้พ้นโทษต่อไป

#### 4.4 กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

##### 4.4.1 กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิ

###### 4.4.1.1 กฎหมายการเข้าสถาบันการศึกษาและเข้าทำงาน

###### 1) ด้านสิทธิในการศึกษา

ก่อนที่บุคคลต้องโทษจะได้รับการปลดปล่อย กรมราชทัณฑ์ได้มีนโยบายให้ฟื้นฟูหรือพัฒนาบุคคลดังกล่าวเพื่อเตรียมพร้อมก่อนออกมาสู่สังคม ทั้งด้านการฝึกอาชีพ และด้านการศึกษาในส่วนของการศึกษานอกจากจะมีการให้การศึกษาทั้งในสายสามัญ สายอาชีพ และระดับอุดมศึกษา โดยในส่วนของอุดมศึกษาดมราชทัณฑ์ได้มีแนวทางปฏิบัติการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้ต้องขังกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช แต่เมื่อได้รับการปลดปล่อยออกมาแล้วจะศึกษาต่อ มักจะถูกปิดกั้นจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยจะมีการกำหนดคุณสมบัติห้ามบุคคลผู้พ้นโทษมีสิทธิสมัครเข้ารับการศึกษาวัวอย่างชัดเจน<sup>366</sup> ดังนี้

(1) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2540 “ข้อ 7 คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นนักศึกษา ในข้อ 7.2 ต้องไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง”

(2) ข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยพายัพ หลักสูตรบัญชีมหาบัณฑิต ผู้มีความประสงค์จะเข้าศึกษาในหลักสูตรบัญชีมหาบัณฑิต ใน “ข้อ 3 กำหนดว่า ต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดอันเป็นลหุโทษ”

(3) มหาวิทยาลัยนเรศวร เปิดรับสมัครคัดเลือกนักศึกษาระดับปริญญาตรี ภาคพิเศษปีการศึกษา 2551 คุณสมบัติผู้สมัครใน “ข้อ 5 คือ ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

(4) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา คุณสมบัติผู้สมัครในระดับปริญญาตรี ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องโทษ โดยคำพิพากษาสูงสุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดอันได้ทำโดยประมาท

<sup>366</sup> ศรัณยา กลิ่นสุคนธ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 69-70.

(5) มหาวิทยาลัยรังสิต การรับนักศึกษาในระดับปริญญาโทโดยมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้ “1. ไม่เคยเป็นผู้มีความประพฤติเสียหาย

2. ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดอันเป็นลหุโทษ”

2) ด้านสิทธิการเข้ารับราชการ

กฎหมายสำคัญที่เป็นอุปสรรคในการเข้ารับราชการ

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีบัญญัติในมาตรา 36<sup>367</sup> ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.
3. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น
4. เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม
5. เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
6. เป็นบุคคลล้มละลาย
7. เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
8. เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
9. เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก หรือปลดออก เพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น
10. เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก เพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น ฯลฯ
11. เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

<sup>367</sup> มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ยังมีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (4) (6) (7) (8) (9) (10) หรือ (11) โดย ก.พ. อาจพิจารณาข้อยกเว้นให้เข้ารับราชการได้ แต่ถ้าเป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (8) หรือ (9) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว และในกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (10) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และต้องมีใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะเหตุจรรยาที่ มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับการขอยกเว้นตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งในกรณีนี้ ก.พ. จะยกเว้นให้เป็นการเฉพาะราย หรือจะประกาศยกเว้นให้เป็นการทั่วไปก็ได้

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้<sup>368</sup>

1. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
  2. เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นโรคที่กำหนดในกฎ ก.พ.อ.
  3. เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น
  4. เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
  5. เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
  6. เป็นบุคคลล้มละลาย
  7. เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- ฯลฯ
- แต่กฎหมายนี้ไม่มีข้อยกเว้นให้มีการใช้ดุลพินิจในการรับบุคคลที่เคยถูกจำคุกตามคำพิพากษา

<sup>368</sup> มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บัญญัติว่าภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ต้องมีคุณสมบัติทั่วไป ดังต่อไปนี้<sup>369</sup>

1. มีสัญชาติไทย
2. มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
3. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
4. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
5. ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.ศ.
6. ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น หรือถูกสั่งพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายองค์กรวิชาชีพนั้น ๆ
7. ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา
8. ไม่เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
9. ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
10. ไม่เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ฯลฯ  
ซึ่งไม่มีข้อยกเว้นให้มีการใช้ดุลพินิจในการรับบุคคลที่เคยถูกจำคุกตามคำพิพากษาเช่นเดียวกัน

### 3) ด้านสิทธิในการประกอบวิชาชีพ

ในการประกอบวิชาชีพเฉพาะก็มีกฎหมายอีกมากพอสมควรที่มีบัญญัติในทำนองเดียวกันกับการเข้ารับราชการ คือ ห้ามผู้เคยต้องโทษจำคุกเข้าทำงานวิชาชีพโดยไม่มีข้อยกเว้นให้ เช่น

<sup>369</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

- 1) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 (มาตรา 14 (9))
- 2) พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 (มาตรา 15 (6))
- 3) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (มาตรา 5 (5), มาตรา 8 ตริ (5), มาตรา 9 (5))
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 (มาตรา 41  
(10))
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 (มาตรา  
33 (10))
- 6) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 (มาตรา  
15 (1) ฉ)
- 7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 (มาตรา 9  
(7))
- 8) พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 (มาตรา 12 (4))
- 9) พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 (มาตรา 32  
(4))
- 10) พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543  
(มาตรา 26 (9))

#### 4) ด้านสิทธิในการประกอบอาชีพบางประเภท

ในการประกอบอาชีพทั่วไปบางประเภท ผู้พ้นโทษก็ถูกจำกัดสิทธิโดยไม่  
จำแนกหรือพิจารณาความเหมาะสมด้วยเหตุและผล จึงมีการบัญญัติห้ามผู้เคยต้องโทษจำคุกไว้เช่นกัน  
ซึ่งเป็นการปิดกั้นการประกอบอาชีพโดยสุจริตของผู้พ้นโทษที่ต้องการกลับตัวเป็นพลเมืองดี เช่น  
ตำแหน่งคนเก็บค่าโดยสาร นายตรวจ ผู้บริการประจำรถ ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.  
2522 คนขับรถสาธารณะ หรือกรณีผู้พ้นโทษต้องการเปิดสถานบริการนวดแผนไทย โดยขอขึ้น  
ทะเบียนเป็นผู้ให้บริการตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 แต่  
กฎหมายดังกล่าวกลับบัญญัติต้องห้ามบุคคลที่เคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดใน  
ความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมาย  
เกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เว้น  
แต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนวันยื่นคำขอขึ้นทะเบียน ทั้งที่อาชีพดังกล่าวกำลังเป็นที่  
นิยมและกรมราชทัณฑ์พยายามส่งเสริมอาชีพการนวดแผนไทยอย่างกว้างขวาง เพื่อเป็นทางเลือกใน  
การประกอบอาชีพ<sup>370</sup>

<sup>370</sup> ประชาไท, “คืนผู้ต้องขังสู่สังคม” สวดยแต่คำ-ทำไม่ได้ เมื่อกฎหมายห้ามอดีตนักโทษเป็น  
หมอนวด, ค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2017/02/69910>

#### 4.4.2 กฎหมายล้างมลทิน

การล้างมลทิน คือ การล้างมลทินแก่ผู้ต้องโทษในความผิดต่าง ๆ ที่พ้นโทษไปแล้ว รวมถึงผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้รับการลงโทษทางวินัยไปแล้ว มีผลทางกฎหมายให้ถือว่าบุคคลที่เคยถูกลงโทษ เนื่องจากการกระทำความผิด เป็นไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้นมาก่อน และสำหรับผู้ที่เคยถูกลงโทษทางวินัยก็ให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่เคยถูกลงโทษลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ มาก่อน ในประเทศไทยได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติล้างมลทิน มาแล้ว 8 ฉบับ ดังนี้<sup>371</sup>

- 1) พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำความผิดทางการเมือง ร.ศ.130 พุทธศักราช 2475
- 2) พระราชบัญญัติล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในกรณีเกณฑ์แรงงาน หรือทรัพย์สินในระหว่างมหาสงครามเอเชียบูรพา พ.ศ. 2489
- 3) พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499
- 4) พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502
- 5) พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. 2526
- 6) พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530
- 7) พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี พ.ศ. 2539
- 8) พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550

กรณีศึกษา (พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550)

ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 ซึ่งล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษ ในกรณีความผิดต่างๆซึ่งได้พ้นโทษไปแล้ว ได้แก่ ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือ ถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งบัญญัติตามมาตรา 3 มาตรา 5 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ.2550[2]

<sup>371</sup> สุรภา ศรีเมือง, สถาบันพระปกเกล้า ค้นวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ล้างมลทิน>

ผลของการล้างมลทิน มีดังนี้

1) ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือลงทัณฑ์นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ

2) ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ เมื่อได้รับการล้างมลทินตามกฎหมายล้างมลทินฉบับนี้แล้วจะพิจารณาในทางที่เปลี่ยนแปลงเป็นโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการมิได้ เช่น ถูกสั่งให้ออกเพราะมีมลทินหรือมีหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน หากจะให้รับราชการต่อไปอาจเกิดความเสียหายแก่ราชการตามมาตรา 116 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อได้รับการล้างมลทินแล้วจะพิจารณาในทางที่เปลี่ยนแปลงเป็นโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการมิได้

3) ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยและผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรืองดโทษ ก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 เมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษได้รับการล้างมลทินแล้วผู้บังคับบัญชา ไม่อาจพิจารณาหรือดำเนินการทางวินัยเกี่ยวกับกรณีความผิดของผู้นั้นได้อีก แต่ต้องรายงานการลงโทษและการได้รับการล้างมลทินไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อทราบ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพ.ร.บ. ล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นว่าผลทางกฎหมายของบรรดาผู้ที่เคยรับโทษทางวินัย ผู้ที่เคยถูกสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ และผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ถือเป็นว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษทางวินัยหรือได้รับโทษจำคุกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่มีมลทินติดตัวต่อไปเท่านั้น แต่ไม่มีผลล้างการกระทำที่เป็นความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว กล่าวคือ การกระทำความผิดกับการลงโทษ ถือว่ามีใช้เรื่องเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการล้างมลทินแล้วจึงถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษา คำสั่งให้ลงโทษ ทำให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิดำเนินชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ให้มีชีวิตใหม่ได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง แต่หากบุคคลดังกล่าวจะขอสมัครเข้ารับราชการ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุราชการยังอาจนำพฤติกรรมการที่เคยกระทำผิดวินัยมาวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามมาตรา 30 (7) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ได้ เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีข่มขืนกระทำชำเราหญิงอื่น แม้จะได้รับการล้างมลทิน แต่อาจพิจารณาได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมได้ เป็นต้น

คำพิพากษาและคำวินิจฉัยที่ได้เคยมีการวางแนวไว้ในทางปฏิบัติ มีดังนี้

#### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539

พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 มาตรา 5 ตอนท้ายที่ระบุว่าโดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคย

ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ย่อมหมายความว่าผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น ส่วนความประพฤติหรือการกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกลงโทษทางวินัยหาได้ถูกลบล้างไปด้วยไม่ เพราะความประพฤติหรือการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจล้างมลทินให้หมดไปได้ กรมที่ดินมีคำสั่งลงโทษโจทก์ทางวินัยให้ปลดออกจากราชการฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มีควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ และรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 มีผลเพียงให้ถือว่าโจทก์ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยให้ปลดออกจากราชการเท่านั้น แต่การกระทำหรือความประพฤติของโจทก์ที่ไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่หรืออื่น ๆ ไม่ได้รับการล้างมลทินและเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 19 (7) ที่ว่าไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย

#### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 17396/2555

การที่โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยจำหน่ายเมทแอมเฟตามีน ย่อมรวมถึงการมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองด้วย เมื่อจำเลยมีเมทแอมเฟตามีนจำนวน 20 เม็ด มีน้ำหนัก 1.72 กรัม คำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ได้ 0.517 กรัม ต้องด้วย พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 วรรคสาม (2) ที่บัญญัติว่า "การผลิต นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ตามปริมาณดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการผลิต นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย...(2) แอมเฟตามีนหรืออนุพันธ์แอมเฟตามีนมีปริมาณคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ตั้งแต่สามร้อยเจ็ดสิบห้ามิลลิกรัมขึ้นไปหรือมีน้ำหนักสุทธิตั้งแต่หนึ่งจุดห้ากรัมขึ้นไป..." ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด ถือว่าเป็นการมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และการกระทำความผิดตามที่โจทก์ฟ้องรวมการกระทำหลายอย่าง แต่ละอย่างอาจเป็นความผิดได้อยู่ในตัวเอง จึงมิใช่ความผิดที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ ทั้งไม่ใช่กรณีที่ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างจากข้อเท็จจริงดังที่กล่าวในฟ้อง ศาลย่อมพิพากษาลงโทษจำเลยในความผิดฐานมีเมทแอมเฟตามีนไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายได้ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 192 วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคท้าย แม้ศาลอุทธรณ์ภาค 2 จะมีได้ลงโทษจำเลยในความผิดฐานดังกล่าวมา ศาลฎีกามีอำนาจลงโทษในความผิดดังกล่าวได้

ส่วนที่โจทก์ขอให้เพิ่มโทษนั้น เห็นว่า พ.ร.บ.ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มาตรา 4 บัญญัติให้ล้างมลทินแก่ผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่างๆ ซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 และได้พ้นโทษไปแล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อความผิดที่โจทก์อาศัยเป็นเหตุขอให้เพิ่มโทษ จำเลยได้ต้องโทษและพ้นโทษไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จำเลยย่อมได้รับประโยชน์ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่อาจเพิ่มโทษจำเลยได้

จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 694/2539 และ 17396/2555 เป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานที่ยืนยันว่า กฎหมายล้างมลทินนั้นจะล้างเฉพาะที่ตัวโทษเท่านั้น มิได้ไปล้างการกระทำของผู้กระทำผิดออกไปด้วย มลทินแห่งการกระทำจึงยังคงดำรงอยู่และมีผลต่อการพิจารณาเมื่อสมัครเข้าทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2546 และ อ.116/2554 รวมถึงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 634/2555 ซึ่งจะนำมาเสนอ ดังนี้

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2546

การที่คณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา เนื่องจากเคยถูกลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงมาก่อน เป็นกรณีที่สอดคล้องกับข้อ 10 ข้อ 12 และข้อ 27 ของข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภาฯ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. เนติบัณฑิตยสภาฯ ที่ต้องการรับบุคคลที่มีคุณธรรม มีความประพฤติเรียบร้อย และไม่เป็นผู้ที่ควรรังเกียจแก่สังคมกรณีจึงเป็นการกระทำโดยชอบ และไม่อาจนำบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ล้างมลทินฯ มาพิจารณาให้เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวเป็นเพียงการให้ล้างโทษทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงที่ได้กระทำขึ้นให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด

#### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.116/2554

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มีผลเป็นเพียงการล้างโทษทางวินัยที่ผู้กระทำผิดได้รับเท่านั้น หาได้มีการล้างพฤติกรรมการทำความผิดอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ถูกลงโทษไปด้วยไม่

คำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวทำให้เห็นแนวการวินิจฉัยคดีของศาลไทยสำหรับกฎหมายล้างมลทินว่า ยังไม่คุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษอย่างเต็มที่เพราะมิได้มีข้อยกเว้นใดเพื่อประโยชน์ของผู้พ้นโทษในการพิจารณาเป็นรายกรณี เช่น ไม่ล้างความปิดเฉพาะในคดีอุกฉกรรจ์หรือความปิดทางเพศเท่านั้น เป็นต้น

#### ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 634/2555

พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 มีผลเป็นเพียงการล้างโทษเพื่อไม่ให้มีมลทินติดตัวต่อไป แต่การกระทำหรือความประพฤติที่เป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษดังกล่าวมิได้ถูกล้างไปด้วย ทั้งการพระราชทานอภัยโทษก็เป็นเพียงการอภัยโทษปรับซึ่งเป็นโทษอาญาอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยยังมีโทษ

อาญาจำคุกอยู่เพียงแต่ให้รอการลงโทษ และยังต้องทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ประกอบกับมิใช่กรณีที่ต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จะเห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองและคำวินิจฉัยเหล่านี้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ยืนยันว่าการล้างมลทินจะลบล้างเฉพาะตัวโทษที่ผู้กระทำได้รับเท่านั้น ทำให้ผู้กระทำผิดได้รับประโยชน์บางอย่างเพียงเล็กน้อย เช่น อาจได้รับการพิจารณารอลงอาญาได้ เพราะถือว่าไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน หรือไม่ต้องถูกเพิ่มโทษเพราะกฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ แต่กระนั้นความผิดที่กระทำลงไปมิได้ถูกลบล้างไปด้วย ความผิดเหล่านั้นจึงยังเป็นตราบาปที่ยังถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการห้ามรับเข้าทำงานได้ เช่น พุทธิกรรมเป็นนักข่มขืน นักฉ้อโกง เป็นต้น

#### 4.4.3 กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4.3.1 กฎหมายการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ สภาตำบลอาจดำเนินกิจการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการภายในตำบล<sup>372</sup> อันเป็นการกำหนดขอบเขตที่แคบเกินไป เพราะจะไม่นับรวมถึงผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่นๆ ที่มีได้กล่าวถึง เช่น ผู้ไร้สถานะทางทะเบียนหรือผู้พันโทษ และยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใดเช่นเดียวกับบทบัญญัติในส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น<sup>373</sup>

4.4.3.2 กฎหมายการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการในเขตเทศบาลตำบล<sup>374</sup> ในส่วนของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จะเน้นที่การให้มิและบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก<sup>375</sup> ไม่มีการกล่าวถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อมีการทำโครงการเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณโดยเทศบาลบางแห่งได้อ้างถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติถึงการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสได้ แต่ปรากฏว่ามีการตีความข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการทำให้ไม่สามารถสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มพิเศษต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวรายละเอียดในข้อ 4.4.3.3

<sup>372</sup> มาตรา 23 (6) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>373</sup> มาตรา 67 (7) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>374</sup> มาตรา 50 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

<sup>375</sup> มาตรา 54 (4) และมาตรา 56(2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

4.4.3.3 กฎหมายการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส<sup>376</sup>ซึ่งคำว่าผู้ด้อยโอกาสจะมีความหมายกว้าง เทศบาลบางแห่งจึงเสนอโครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส แต่ก็ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อผู้ด้อยโอกาส ดังมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจต่อไปนี้

กรณีศึกษา จังหวัดพะเยาได้รับรายงานจากอำเภอกู่ซางว่า เทศบาลตำบลสบงขอความช่วยเหลือเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เทศบาลตำบลสบงสามารถเบิกจ่ายเงินตามโครงการจัดสวัสดิการสังคมและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ประจำปี 2555<sup>377</sup> เทศบาลตำบลสบงจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาเพื่อขอเบิกจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งในโครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้เท่าเทียมกับผู้อื่น เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสในเขตเทศบาลตำบลสบง มีโอกาสได้รับบริการ ขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ด้อยโอกาสให้สามารถอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- 1) คนยากจน
- 2) บุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย
- 3) ผู้ติดเชื้อเอดส์ และผู้ป่วยเอดส์และครอบครัว
- 4) ผู้ไม่มีเอกสารแสดงฐานะทางกฎหมาย/บุคคลไร้สัญชาติ
- 5) ผู้พ้นโทษและครอบครัว
- 6) เด็กกำพร้าและครอบครัวของเด็กกำพร้า
- 7) ครอบครัวผู้ได้รับความเดือดร้อน

<sup>376</sup> มาตรา 16 (10) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>377</sup> ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หนังสือที่ พย 0037.4/12182 15 ธันวาคม 2555 เรื่อง ทาหรือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.

8) ผู้ไร้ที่พึ่ง<sup>378</sup>

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล มีความเห็นว่า เป็นภารกิจซ้ำซ้อนกับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง และภารกิจดังกล่าวยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นว่า<sup>379</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 50 ได้กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล กล่าวคือ (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12 กำหนดว่าให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ กล่าวคือ (1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา และ (2) กำหนดการจัดระบบ การบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และมาตรา 30 กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด

2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>378</sup> สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น, ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล, บันทึกข้อความ ที่ มท 0804.3/1232 12 ธันวาคม 2556 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**

<sup>379</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, หนังสือที่ มท 0804.3/21057 13 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**

แต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพ ในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นระยะเวลาสิบปี และมาตรา 32 กำหนดว่า ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญกล่าวคือ (1) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิด ประโยชน์แก่ส่วนรวม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นไว้ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 168/2544 กรณีที่กรมการปกครองได้ขอหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ว่าซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและส่วนราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) มีความเห็นสรุปได้ว่า อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยปกตินั้นย่อมมีอยู่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีอยู่ตามกฎหมายอื่นใดที่จะบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การที่มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ จัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้ด้วยเช่นนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลทำให้มีการขยายขอบอำนาจและหน้าที่ ของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลออกไป และสร้างความสมบูรณ์ของอำนาจและหน้าที่ขึ้นทันที แต่เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะบางประการ ในขณะที่ดำเนินการอยู่ทั้งโดยรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนจึงยังมีอยู่ และเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีความประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในปัญหาของความซ้ำซ้อนนี้จึงบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 12 ที่จะพิจารณาว่าอะไรคือความซ้ำซ้อนและภารกิจใดที่สมควรจะให้มีการถ่ายโอนโดยกำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจตามมาตรา 30 ส่วนความซ้ำซ้อนกับอำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการอื่นนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมต้องพิจารณาด้วยเช่นกันว่าจะคงความซ้ำซ้อนไว้หรือไม่ หรือถ้าจะไม่ให้ชัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือประสงค์ ที่จะให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว ก็จะต้องดำเนินการให้มีการเสนอ แก้ไขกฎหมายนั้น ๆ ในแผนปฏิบัติการตาม

มาตรา 32 ต่อไป ดังนั้น แม้มาตรา 16 (27) จะกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมือง พัทธยา และองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณะ แต่เมื่ออำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจที่เข้าซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีอำนาจดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา 30 (1) (ก) และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ตามมาตรา 30 (2) เสียก่อน

โดยสรุปของกรณีศึกษานี้ คือ เทศบาลเมืองสบบง ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินโครงการจัดสวัสดิการสังคมและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เนื่องจากยังมิได้มีกระบวนการถ่ายโอนภารกิจจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อีกทั้งยังต้องมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้จะมีบทบัญญัติให้สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม

จากข้อมูลดังกล่าวทั้งหมดจะเห็นว่า มาตรการการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษในประเทศไทยในอดีตมีการพัฒนาจากความคิดเชิงอำนาจ เพื่อบังคับให้ผู้พันโทษอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐอย่างค่อนข้างเข้มงวดทั้งมาตรการเชิงกฎหมายและเชิงบริหาร อีกทั้งยังมีกฎหมายหลายฉบับที่ยังเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอยู่ การให้การสงเคราะห์ และการทำงานหลังพันโทษ อันอาจเป็นการลดรอนสิทธิของผู้พันโทษเกินสมควร แม้ในปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเริ่มมีการผ่อนคลายบ้าง แต่ก็ยังไม่คุ้มครองผู้พันโทษได้อย่างเต็มที่

## บทที่ 5

### การวิเคราะห์มาตรการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศทั้งในเชิงแนวคิด ทฤษฎีและแนวปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษ ทำให้สามารถวิเคราะห์ในเชิงลึกเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย ดังนี้

#### 5.1 การเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดและแนวปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษ

แนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในอดีตที่ผ่านมา จะเน้นที่แนวคิดการลงโทษเชิงแก้แค้น ช่มชู้ยั้ง ในแนวสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classical School) มาอย่างยาวนาน แต่ต่อมาได้ใช้แนวคิดแก้ไขฟื้นฟู ของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School) จนถึงช่วงปี ค.ศ. 1970 ก็เริ่มกลับไปใช้แนวทางการลงโทษอีก แต่ก็เน้นหลักมนุษยธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูได้กลับมาเป็นที่นิยมอีกครั้ง โดยการผสมทั้งสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิมกับ สำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยมกลายเป็นสำนักอาชญาวิทยาป้องกันสังคม (Social Defense School) ประกอบการพัฒนาทางวิชาการก้าวหน้าไปมากมีการวิจัยทางพฤติกรรมมากมายที่พบว่า การใช้วิธีลงโทษด้วยการคุมขังหรือควบคุมตัวเพียงอย่างเดียวไม่สามารถปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิดให้ดีขึ้นได้ แต่ต้องมีกระบวนการทางจิตวิทยาที่ให้การเรียนรู้ใหม่ ปรับวิธีคิดใหม่ให้กับผู้กระทำผิดประกอบด้วย และควรลดการประทับตราบาป (Stigma) ที่ลดคุณค่าของอัตลักษณ์ทางสังคมของบุคคลทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการยอมรับโดยเป็นมลทินหรือความเสื่อมเสียในอดีต<sup>380</sup> สิ่งเหล่านี้จึงจะสามารถลดการกระทำผิดซ้ำได้

วิธีคิดในการสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ต้องขัง ในต่างประเทศเรียกว่า แนวทางสวัสดิการสำหรับการลงโทษ หรือสวัสดิการนิยมเชิงการลงโทษ (Penal Welfarism) หรือสวัสดิการนิยมเชิงบังคับโทษ ซึ่งจะหมายถึง การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือเชิงสวัสดิการแก่นักโทษในเรือนจำเพื่อเป็นการให้โอกาส

---

<sup>380</sup> สุภางค์ จันทวานิช, *ทฤษฎีสังคมวิทยา*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 134-135.

แก่บุคคลเหล่านั้น<sup>381</sup> โดยคำนึงถึงสิทธิและการสร้างแรงจูงใจเชิงบวกให้ผู้ต้องขังในการพัฒนาตนเอง แต่ก็มีความคิดที่เกิดขึ้นในทางตรงข้ามกล่าวคือ การแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ที่ผ่านกระบวนการช่วยเหลือหรือบำบัดรักษาอาจกลายเป็นเหตุผลของการลงโทษในชุมชน (Community Penalties) หรือไม่ เพราะในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 การแก้ไขฟื้นฟูเป็นเป้าประสงค์อันสำคัญอย่างยิ่งในคำพิพากษา จนได้รับการขนานนามว่าเป็น “สวัสดิการนิยมเชิงการลงโทษ (Penal Welfarism)” ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคม เช่น การกำหนดให้ผู้ต้องขังต้องเข้าเรียนแบบบังคับ(โรงเรียนดัดสันดาน-ผู้ศึกษา) อันเป็นมาตรการเชิงลงโทษ ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับคนอื่น ๆ<sup>382</sup> อย่างไรก็ตาม สวัสดิการนิยมเชิงการลงโทษยึดแนวทางยับยั้งส่วนบุคคล (Individual Deterrence) ควบคู่กับการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขัง<sup>383</sup> โดยวิธีคิดแบบลัทธิสวัสดิการเชิงการลงโทษดังกล่าว จะจะเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับวิธีการการสงเคราะห์แบบบังคับ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติดัดสันดานคนจรจัดและผู้ต้องคดีหลายครั้ง ร.ศ. 127 และพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้พ้นโทษและผู้ได้รับการพักโทษฯ พ.ศ. 2497 ของไทย นอกจากนี้ ศ.ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมเดชตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับในช่วงศตวรรษที่ 18 จาก Poor Law ของอังกฤษ ได้ใช้แนวคิดสวัสดิการสังคมขณะนั้นซึ่งเป็นแบบเก็บตก (Residue Model) ที่รัฐมองประชาชนชั้นล่างหรือผู้อยู่ในภาวะยากลำบากเป็นกลุ่มคนมีปัญหา เบี่ยงเบน เป็นภาคเดนสังคม วิธีแก้ไขปัญหาก็คือ จ้องจำ กักขัง ควบคุม เป็นต้นกำเนิดของสถานกักขัง คนเร่ร่อน ขอดทาน โรงเรียนดัดสันดานเยาวชน ซึ่งไทยเราก็ได้รับอิทธิพลแนวคิดดังกล่าว ดังปรากฏใน พระราชบัญญัติคนขอทาน 2487<sup>384</sup>

การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในปัจจุบันจึงควรมีหลักปฏิบัติบนฐานของความยุติธรรมและหลักนิติธรรมที่สร้างความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งต้องมีการทำงานในลักษณะพหุองค์กร (Multi-Agency Working) โดยใช้หลักการ วิธีการทาง “Work With, Not Work For” หมายถึง การสังคมสงเคราะห์นั้นเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับผู้ประสบปัญหา เป็น

---

<sup>381</sup> David Downes and Kirstine Hansen, **Welfare and Punishment in Comparative Perspective** (London: School of Economics, University of London, 2005), pp. 3-4.

<sup>382</sup> Wing Hong Chui and Mike Nellis, eds., **Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice** (England: Pearson, 2003), pp. 40-41.

<sup>383</sup> Jouni Tourunen, Antti Weckroth and Teemu Kaskela, Prison-Based Drug Treatment in Finland: History, Shifts in Policy Making and Current Status, **Nordic Studies on Alcohol and Drugs**, 29, 6 (2012): 583.

<sup>384</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช, *เรื่องเดิม*, หน้า 12-21.

การช่วยเหลือในฐานะเพื่อนมนุษย์อย่างเท่าเทียมบนความสมัครใจ ซึ่งปัจจุบันการแก้ไขฟื้นฟูจะให้ น้ำหนักไปที่ความสมัครใจของผู้กระทำผิดมากขึ้นตามแนวคิดของ Justice Model เพราะในการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ไม่ควรใช้การบังคับแบบการควบคุมในระบบราชทัณฑ์ แต่ต้องใช้ ความสมัครใจและการมีส่วนร่วมของบุคคล<sup>385</sup> โดยเน้นหลัก “Help Them to Help Themselves” หมายถึง การช่วยเหลือให้เขาช่วยเหลือตนเองได้ เป็นการให้ความสำคัญในความคิดที่ว่า มนุษย์นั้น สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ นักสังคมสงเคราะห์จะเลือกวิธีการ ช่วยเหลือที่ไม่ได้ทำให้ผู้ใช้บริการสูญเสียความเป็นมนุษย์ไป โดยยึดมั่นในหลักปรัชญาพื้นฐานที่เชื่อมั่น ในความเป็นมนุษย์

แต่ขณะเดียวกันก็ต้องใช้บุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพพร้อมด้วย ในที่นี้จะเห็นว่านักสังคม สงเคราะห์ในกรมราชทัณฑ์หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีวุฒิทางสังคมสงเคราะห์หรือจิตวิทยา รวมถึง พนักงานคุมประพฤติซึ่งส่วนหนึ่งจะมีวุฒิสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ของกรมคุมประพฤติ หรือแม้ไม่มีวุฒิ สังคมสงเคราะห์ แต่ทุกคนจะได้รับการฝึกอบรมด้านสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการ สามารถทำหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่สวัสดิการ/แก้ไขฟื้นฟู (Welfare/Therapeutic Officer)<sup>386</sup> อันเป็นบทบาทที่สำคัญ ใน การการทำโปรแกรมเตรียมพร้อมก่อนปล่อย (Pre-Release Program) ของงานราชทัณฑ์ หรือการ สงเคราะห์หลังปล่อยโดยมีพนักงานคุมประพฤติที่สามารถดูแลผู้พ้นโทษในชุมชนได้ตามแนวการแก้ไข ผู้กระทำผิดในชุมชน (Community-Based Corrections) ซึ่งการเตรียมพร้อมก่อนปล่อยจะต้อง คำนึงถึงการวางแผนก่อนการปล่อยตัวอย่างมีขั้นตอน เช่น การฝึกทักษะทางสังคมเพื่อให้เข้ากับคนอื่น ได้ การฟื้นฟูสุขภาพจิตจากการถูกคุมขัง การได้พบกับผู้นำชุมชนที่ตนจะกลับไปอยู่<sup>387</sup> เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่บัญญัติใหม่ในช่วงหลังจะเน้นการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ ผู้กระทำผิด เช่น พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุม ประพฤติ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 เป็นต้น อีกทั้งหน่วยงานของรัฐก็ให้ ความสำคัญกับผู้พ้นโทษเป็นบางช่วงเวลา เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้ กำหนดแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนของผู้พ้นโทษแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544- 2548) และในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) แต่ก็ยังมีได้มีการดำเนินการ ใด ๆ จนถึงปัจจุบัน

<sup>385</sup> Kenneth C. Haas and Geoffrey P. Alpert, *The Dilemmas of Punishment Readings in Contemporary Corrections* (U.S.A.: Waveland Press Inc., 1986), p. 377.

<sup>386</sup> Howard Abadinsky, *op. cit.*, pp. 286-287.

<sup>387</sup> Karen Grover Duffy and Frank Y. Wong, *Community Psychology* (U.S.A.: Allyn and Bacon, 1996), pp. 218-219.

## 5.2 การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้พ้นโทษโดยเฉพาะ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองการจ้างงานอย่างเป็นทางการเป็นธรรมที่ชัดเจน สิ่งผู้พ้นโทษต้องเผชิญจึงเสมือนว่าบุคคลเหล่านั้นยังคงถูกลงโทษอยู่ ซึ่งเป็น “โทษที่มองไม่เห็น (Invisible Punishment)<sup>388</sup>” เช่น การเสียสิทธิในการทำงานอย่างกว้างขวาง เนื่องจากยังมีประวัติการกระทำผิด การไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคม ผู้ศึกษาจึงขอแยกพิจารณาการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ ดังนี้

### 5.2.1 การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษตามกฎหมาย กติการะหว่างประเทศ

5.2.1.1 ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) จะบัญญัติสิทธิของบุคคลอย่างกว้าง ๆ ว่า ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปณิญา และจากการยุบให้เลิกปฏิบัติดังกล่าว<sup>389</sup> และที่สำคัญ คือ ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม<sup>390</sup> ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิการทำงานของผู้พ้นโทษที่ชัดเจน ย่อมไม่เป็นไปตามปณิญานี้ ส่วนในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ก็ได้กำหนดถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน โดยสรุป ได้แก่ สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right of Self-Determination) และพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยาและจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน การห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ และการรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาในกรอบที่แคบลงมาจะมี

<sup>388</sup> Daniel P. Mears and Joshua C. Cochran, *op. cit.* p. 16.

<sup>389</sup> Article 7 Universal Declaration of Human Rights

<sup>390</sup> Article 23 (1) Universal Declaration of Human Rights

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners - SMR) ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) อันมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับผู้พันโทษ โดยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังต้องไม่ถูกกีดกันไว้จนอสังคัม แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของสังคัมเรื่อยไป ฉะนั้นองค์การทางสังคัมต่าง ๆ ควรพร้อมที่จะสนับสนุน ช่วยเหลือเจ้าพนักงานเรือนจำในการฟื้นฟูให้ผู้ต้องขังได้กลับเข้าสู่สังคัมตามปกติ ทั้งนี้ ควรจะได้มีการติดต่อกับนักสังคัมสงเคราะห์แห่งสถาบันทุกแห่ง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยดำรงรักษาหรือส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ต้องขังกับครอบครัวของเขา และกับองค์การสังคัมต่าง ๆ ซึ่งอาจอำนวยความสะดวกให้ได้ ควรจะได้ดำเนินการเป็นขั้น ๆ อย่างเต็มที่เนื่องจากภาวะของสังคัมมิได้ยุติลงไปที่ผู้ต้องขังพันโทษ ฉะนั้นควรมีองค์การ รัฐบาลหรือเอกชนที่สามารถหาทางช่วยเหลือภายหลังปลดปล่อยอย่างมีประสิทธิภาพในทางที่จะลดความรังเกียจผู้ต้องขัง และในทางฟื้นฟูให้เขากลับเข้าสู่สังคัมได้โดยปกติ

นอกจากนี้ ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง ยังเน้นย้ำการสนับสนุนเพิ่มเติมภายหลังการปล่อยตัวแก่ผู้ต้องขังหญิงซึ่งอาจต้องการความช่วยเหลือทางด้านจิตใจ ทางกายภาพ ทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าการกลับเข้าสู่สังคัมของผู้หญิงเหล่านั้นประสบความสำเร็จโดยร่วมมือกับบริการต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งมีโครงการที่สร้างขึ้นเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำซ้อนของผู้หญิงในฐานะที่เป็นฐานของการวางแผนการพัฒนาโครงการและการสร้างนโยบายที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการกลับคืนสู่สังคัมของผู้กระทำผิดหญิง

จากบทบัญญัติของกฎ กติการะหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคี กำหนดให้ประเทศไทยต้องมีการคุ้มครองบุคคลอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่จะเห็นว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยยังจำกัดสิทธิผู้พันโทษ ซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาส ทำให้เป็นปัญหาในการกลับคืนสู่สังคัมของผู้พันโทษ ดังที่ข้อกำหนด กฎ กติกาของสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้ว่า ภาวะของสังคัมมิได้ยุติลงไปที่ผู้ต้องขังพันโทษ จึงควรมีองค์การ รัฐบาลหรือเอกชนที่สามารถหาทางช่วยเหลือภายหลังปลดปล่อยอย่างมีประสิทธิภาพ

## 5.2.2 การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตามกฎหมายไทย

### 5.2.2.1 วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้อง เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะ

กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย<sup>391</sup>

ดังนั้นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของผู้พ้นโทษในการทำงานแบบเหวี่ยงแห โดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่มีข้อจำกัดหรือหากมีก็น้อยมากหรือไม่ก็เป็นข้อยกเว้นที่เป็นไปได้ยากมาก น่าจะเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการ “จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งยังกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันขัดกับบทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมมีความจำเป็นและได้สัดส่วนหรือสมเหตุสมผลอีกด้วย กล่าวคือกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมิใช่เป็นการจำกัดสิทธิไว้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ดังเช่น บทบัญญัติห้ามผู้เคยต้องโทษจำคุกเข้าทำงานในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ พ.ศ. 2547 รวมถึงบุคลากรในวิชาชีพอื่นอย่างกว้างขวาง และแม้จะเป็นกฎหมายที่ออกมาใหม่ก็ยังคงจำกัดสิทธิของผู้พ้นโทษ แม้จะมีความพยายามรณรงค์ส่งเสริมด้านสิทธิการประกอบอาชีพของผู้พ้นโทษ เช่น พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2599 จำกัดการเปิดสถานประกอบการโดยผู้พ้นโทษคดีอาชญากรรม ต้องพ้นโทษแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ในขณะที่เรือนจำ/ทัณฑสถานหญิงต่างพยายามส่งเสริมอาชีพการนวดหรือการทำสปาให้กับผู้ต้องขังหญิง นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดจำกัดสิทธิห้ามผู้พ้นโทษจำคุกเข้าศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาจำนวนมาก เช่น ห้ามสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยพายัพ มหาวิทยาลัยรังสิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา เป็นต้น อันเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินสมควรและยังกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งที่น่าจะส่งเสริมให้บุคคลกลุ่มนี้ได้พัฒนาตนเองในทางที่ดีขึ้น แต่รัฐหรือสถาบันการศึกษาอาจมีกระบวนการดูแลบุคคลเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ

ทั้งในรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้<sup>392</sup> รวมทั้งยังบัญญัติว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ

<sup>391</sup> มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>392</sup> มาตรา 27 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

หรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งน่าจะมีความหมายรวมถึงผู้พิการ ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>393</sup>

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติว่า รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งให้การบำบัดฟื้นฟู และเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว<sup>394</sup> อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสอย่างเต็มที่ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้พิการจึงมีเหตุผลที่ควรกระทำอย่างยิ่งในปัจจุบัน นอกจากนี้ ผู้พิการย่อมมีสิทธิที่จะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหากมีกฎหมาย หรืออนุบัญญัติหรือการปฏิบัติที่ขัดกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญได้ทันทีดังเช่นในต่างประเทศ

ข้อที่น่าสังเกต บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองที่ขัดแย้งกับผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมาเกินกว่าสิบปีนับถึงวันเลือกตั้ง<sup>395</sup> อันเป็นการให้โอกาสนักการเมืองในการเข้าสู่อำนาจ แต่ผู้พ้นโทษทั่ว ๆ ไปซึ่งมักเป็นประชาชนชั้นล่างที่ต้องการทำงาน กลับไม่มีกฎหมายคุ้มครองช่วยเหลือโดยตรง ต้องเรียกร้อง ร้องขอเอง เช่น กรณีการร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อันเป็นการให้ความยุติธรรมแก่กลุ่มคนบางกลุ่ม (Collective Justice) เท่านั้น Social Justice จึงมิได้เกิดแก่ผู้พ้นโทษทุกคน

#### 5.2.2.2 วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษตามกฎหมายเก่าของประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 พระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่เริ่มดำเนินการกับผู้พ้นโทษ ที่เคยรับโทษมาครั้งหนึ่ง แต่เป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมิได้ประกอบการทำงานหาเลี้ยงชีพอย่างหนึ่งอย่างใด ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ ถ้าศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกด้วย การส่งตัวผู้นั้นออกไปอยู่ต่างหัวเมืองให้นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษจำคุกแล้ว กำหนดระยะเวลาไว้อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 5 ปี และอย่างสูงไม่เกิน 7 ปี โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาล ในมณฑลนั้นกำหนดและจัดหาที่ทำกินให้ตามที่เห็นสมควร สถานที่ที่กำหนดให้ผู้พ้นโทษอยู่อาศัยไม่มีขอบเขตรั้วรอบขอบชิดที่แน่นอนเหมือนกับการอยู่ในเรือนจำ อาณาเขตที่อยู่อาศัยจะมีแค่ไหนขึ้นอยู่กับการกำหนดของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่

<sup>393</sup> มาตรา 27 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>394</sup> มาตรา 71 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

<sup>395</sup> มาตรา 98 (7) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

โดยทั่วไปแล้วกำหนดเป็นเขตตำบล ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ เจ้าของท้องที่ที่จะต้องควบคุมความประพฤติและป้องกันมิให้ออกจากเขตที่กำหนดให้อยู่ มีอำนาจในการปกครองดูแลตรวจตราบุคคลเหล่านี้ เพียงอำนาจของบิดาที่มีต่อบุตร ไม่มีอำนาจลงโทษเช่นเดียวกับการลงโทษผู้ต้องโทษในเรือนจำ

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อมีการบัญญัติ พระราชบัญญัติกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย พ.ศ. 2479 จึงมีการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดซ้ำโดยเฉพาะอย่างเป็นระบบมากขึ้น ทำให้การกักกันมีลักษณะเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้กระทำความผิดซ้ำอย่างชัดเจน แต่ในส่วนการดูแลผู้พ้นโทษที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำงานหากินเลี้ยงชีพอย่างหนึ่งอย่างใด มิได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่จากการสืบค้นบทบัญญัติทางกฎหมายพบว่า ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484” เข้ามารองรับพอดี โดยทางสภาผู้แทนราษฎรได้ให้เหตุผลในตัวกฎหมายว่า “สมควรจัดหางานให้ผู้ที่มีได้มีอาชีพหรือมีรายได้เพื่อบำรุงเลี้ยงตนและครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ด้วยดี” โดยบังคับให้คนที่ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่งต้องทำงาน กฎหมายนี้บังคับให้ผู้ชายไทยที่บรรลุนิติภาวะทุกคนต้องมีอาชีพหรือรายได้อยู่เป็นปกติ ซึ่งเป็นอาชีพหรือรายได้ที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยกเว้นผู้ที่มีอายุเกินกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชน ภิษุ หรือสามเณร ในพระพุทธศาสนา ผู้ที่มีร่างกายพิการทุพพลภาพ หรือสติปัญญาอ่อน ไม่สมประกอบ ผู้ที่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูเป็นปกติจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย หรือหน้าที่ตามศีลธรรม โดยผู้ไม่มีอาชีพหรือรายได้และมีได้เป็นบุคคลตามข้อยกเว้น มีหน้าที่ต้องรายงานตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาหรือท้องที่อยู่ภายในระยะเวลา ณ สถานที่ และตามวิธีการที่ทางราชการกำหนด หากฝ่าฝืนโดยที่ตนไม่เข้าข้อยกเว้นมีโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาทหรือจำคุกไม่เกินสิบวัน

เห็นได้ว่ากฎหมายจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ. 2484 มีจุดมุ่งหมายเน้นผู้ที่ไม่มียานทำเป็นหลักแหล่งทุกประเภทที่กว้างขวางมากและเป็นไปแบบบังคับ อันเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าจะรวมถึงผู้พ้นโทษด้วย ดังปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา (พจน์ พหลโยธิน) นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ว่าด้วยการราชทัณฑ์ ได้วางนโยบายอย่างชัดเจนว่า “จะได้ส่งเสริมกิจการตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้แถลงนโยบายและปฏิบัติไปแล้วนั้นให้เป็นผลบริบูรณ์ยิ่งขึ้นคือ การอบรมในทางธรรมจรรยาแก่ผู้ต้องขัง การจัดตั้งนิคมฝึกอาชีพเพื่อกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย นอกจากนี้จะได้ดำเนินการ “จัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ที่พ้นโทษไปแล้ว เพื่อป้องกันการประทุษกรรมขึ้นอีก”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ถือว่าเป็นกฎหมายสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศไทยฉบับแรกที่มีความชัดเจนมากที่สุด โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ กล่าวไว้ว่า หลักการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อยู่ที่การแก้ไขบุคคลซึ่งทำความผิดมาแล้วให้สำนึกในความผิด โดยวิธีแก้ไขสมมุติฐานของความผิดประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ หรือจัดให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วมีอาชีพเป็นปึกแผ่น โดยช่วยประคับประคองอุปการะให้ได้ประกอบอาชีพโดยชอบ คอยดูแลตักเตือนให้ประพฤติตนเป็นพลเมืองดี การช่วยเหลือนี้ต้องประสานงานกันหลายสาขา และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดดำเนินการสงเคราะห์ในขั้นต้น จึงสมควรจะจัดตั้งสถานสงเคราะห์ของรัฐบาลขึ้น โดยความมุ่งหมายในการที่จะให้ความอุปการะและจัดหาอาชีพให้แก่ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ ซึ่งทางการเรือนจำ ทัณฑสถานและสถานฝึกอบรม ได้ดำเนินการอบรมไว้แล้วในเบื้องต้น ให้สัมฤทธิ์ผลพอ ให้มีทางทำมาหาเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตภาพ เพื่อที่จะให้ผู้นั้นได้กลับตนเป็นพลเมืองดีไม่ไปก่อเหตุร้ายให้เป็นภัยแก่สังคมขึ้นอีก

หลักเกณฑ์สำคัญในการสั่งใช้กฎหมายฉบับนี้ เกิดขึ้นเมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะเป็นผู้ไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพ หรือ จะไม่มีที่อยู่อาศัยก็ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุปการะอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ไม่เกินห้าปี ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์อาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้นำคู่สมรสไปอยู่ด้วยได้

แต่มีข้อสังเกตว่าการสงเคราะห์เช่นนี้เป็นการสงเคราะห์แบบบังคับ และกฎหมายดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2499 ด้วยเหตุผลในการประกาศยกเลิกว่ามีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ซึ่งมีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้ อันเป็นเหตุผลที่ไม่ค่อยสอดคล้องเท่าใดนักในทางอาชญาวิทยา เพราะวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นเรื่องของการใช้วิธีการควบคุมตัวผู้กระทำผิดเพื่อป้องกันอาชญากรรม ในขณะที่กฎหมายสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจะให้บริการช่วยเหลือผู้กระทำผิดเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเอง อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข้อมูลในรายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการสงเคราะห์หลังปล่อย ทิมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2528 พบว่ากฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกเพราะ“มีแรงกดดันของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด”

### 5.2.2.3 วิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษตามกฎหมายยุคปัจจุบันของประเทศไทยที่ยังมีอุปสรรค

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ได้รับการพักโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ก็ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง แต่จะไปแฝงอยู่ในกฎหมายอื่น ๆ ดังนี้

#### 1) กฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม

##### (1) กฎหมายคุมประพฤติ

เดิมพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 มิได้บัญญัติถึงการสงเคราะห์ผู้พ้นจากการคุมความประพฤติและผู้พ้น

โทษไว้ แต่ต่อมาเมื่อมีนโยบายของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังจากการคุมประพฤติหรือผู้กระทำผิดหลังปล่อยจากกรมราชทัณฑ์ (After Care) ต่อมาจึงมีการแก้ไขกฎหมาย เพราะภารกิจในการคุมความประพฤติได้ขยายขอบเขตถึงการคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน รวมถึงผู้ได้รับการพักการลงโทษด้วย แต่กระนั้น บทบัญญัติเพื่อการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษก็ยังคงขาดความชัดเจนและไม่ครอบคลุมให้การคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพราะในทางปฏิบัติ กรมคุมประพฤติสามารถทำได้เพียงออกระเบียบและแนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ของตนเองเท่านั้นตามเอกสาร ”แนวปฏิบัติในการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย (After Care)” ซึ่งเน้นไปที่ผู้ที่ยังอยู่ในระหว่างการคุมประพฤติ ส่วนผู้พ้นโทษที่สมัครใจจะได้รับการสงเคราะห์ไม่เกิน 1 ปี โดยหน่วยงานคุมประพฤติจะประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่สมัครใจให้ความช่วยเหลือ เช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์ก็จะใช้วิธีขอความร่วมมือ หรือทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับหน่วยงานอื่นให้มาช่วยเหลือรับช่วงต่อการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 หมวด 6 ว่าด้วยการให้การสงเคราะห์ มีการบัญญัติกลุ่มผู้พ้นโทษที่ควรได้รับการสงเคราะห์ตามควรแก่กรณีชัดเจนขึ้น แต่บัญญัติภารกิจการสงเคราะห์แบบกว้าง ๆ ว่า หน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติควรสนับสนุนอย่างไร หน่วยงานใดควรเข้ามามีส่วนร่วมในการสงเคราะห์แล้วแต่สมัครใจ โดยมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์ออกตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 เปิดช่องให้สงเคราะห์ผู้พ้นโทษได้ 1 ปี แต่ก็เป็งานสงเคราะห์ภายในของกรมคุมประพฤติโดยกฎหมายและระเบียบจะให้กรมคุมประพฤติดำเนินการประสานงานขอความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเท่านั้น เป็นเรื่องของความสมัครใจช่วยงานสงเคราะห์ เช่น การทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) มิได้มีบทบังคับแต่อย่างใด อีกทั้งมิได้ให้ความสำคัญของมีกองทุนหรือการจัดการด้านงบประมาณเพื่อผู้พ้นโทษ

## (2) กฎหมายราชทัณฑ์

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ได้ให้กรมราชทัณฑ์ร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ (หรือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในปัจจุบัน) ศึกษาแนวทางหรือมาตรการเพิ่มสวัสดิการและการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้พ้นโทษ และได้ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้มาแต่เดิมตั้งแต่ ปีพ.ศ. 2479 เป็นพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง เนื่องจากกรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมตัว และมีหน้าที่ในการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังภายในเรือนจำเท่านั้น และคณะกรรมการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่เพียง กำหนดหรือเสนอแนะแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือ

การดำเนินการตามแผนการบริหารงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐ งานสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจึงเป็นเพียงงานเสริมของกรมราชทัณฑ์เท่านั้น

## 2) กฎหมายด้านการทำงาน

กฎหมายแรงงานของประเทศไทยได้บัญญัติหลักในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนเฉพาะในเรื่องเพศโดยบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 15 "ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจ ปฏิบัติเช่นนั้นได้" ดังนั้น นายจ้างจึงไม่สามารถเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศในการจ้างงานได้ ส่วนความเสมอภาคในเรื่องอื่นกฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่มีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่เป็นการบัญญัติไว้โดยอ้อม เช่น ในเรื่องความพิการได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 33 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน"

ในมาตรา 34 กำหนดให้ "นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา 33 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 24 (5) ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุน แต่มิได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี ของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน"

นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุน ตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือ เงินที่ส่งเข้ากองทุนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด"

ส่วนในการจ้างงานบุคคลทั่วไปนั้น เมื่อเดือนมิถุนายน 2560 เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ ได้นำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย เข้ายื่นสัตยาบันสารอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) แก่ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เป็น

ความมุ่งมั่นของไทยที่จะยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ อันเป็นหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 17 ที่ไทยให้สัตยาบัน และจะมีผลบังคับใช้ในอีก 12 เดือนถัดไปนับจากวันที่ให้สัตยาบัน คือ วันที่ 13 มิถุนายน 2561

อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 เป็นหนึ่งในอนุสัญญามาตรฐานแรงงานหลัก (Fundamental Conventions) จำนวน 8 ฉบับของ ILO ซึ่งจัดอยู่ในหมวดการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีต้องกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติที่ทัดเทียมในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการยอมรับและการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว

นอกจากนี้ การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ทั้งนี้ ประเด็นการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพสะท้อนอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ข้อที่ 5 เรื่องความเท่าเทียมทางเพศ ข้อที่ 8 เรื่อง การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ และข้อที่ 10 เรื่อง ลดความเหลื่อมล้ำ และยังเป็นส่วนหนึ่งของหลักการทำงานที่มีคุณค่า (Decent Work) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับนี้แล้ว 175 ประเทศรวมทั้งประเทศไทย

อีกทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกมิติมาโดยตลอด โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นแนวนโยบายแห่งชาติ และกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติมาเพื่อป้องกันและคุ้มครองไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เช่น พ.ร.บ. ความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ ไทยยังมีกฎหมายที่ก้าวหน้าให้การป้องกันและคุ้มครองแก่ลักษณะพิเศษเพิ่มเติมกว่าที่อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 กำหนดอีกด้วย เช่น อายุ คนพิการ และแรงงานนอกระบบ เป็นต้น<sup>396</sup>

---

<sup>396</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารสารนิเทศ: ไทยยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) อย่างเป็นทางการ, ค้นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/78580-ไทยยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญา-ILO-ฉบับที่-111-ว่าด้วย.html>

หากพิจารณากฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการทำงาน ในทางปฏิบัติจะพบว่า มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีประวัติการกระทำผิดอย่างเหวี่ยงแห โดยไม่มีการจำแนกแยกแยะ หรือไม่มี ข้อยกเว้น หรือมีข้อยกเว้นน้อยมาก เช่น การสมัครงานทั่วไปในบริษัทส่วนใหญ่มักจะไม่นับผู้มีประวัติ การกระทำผิด โดยไม่ได้พิจารณาฐานความผิด หรือระยะเวลาที่ได้มีการกระทำผิด สามารถแยก พิจารณาได้ดังนี้

#### 2.1) กฎหมายข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติ ลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน คือ เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แต่พระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อยกเว้นสำหรับผู้เคยถูกลงโทษให้ ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออก จากราชการไปเกินสองปีแล้ว และในกรณีเป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก เพราะเป็นข้าราชการพลเรือน ผู้ นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสามปีแล้ว และต้องมีใหม่เป็นกรณีออกจากงานหรือ ออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อย กว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม ซึ่งในกรณีนี้ ก.พ. จะยกเว้นให้เป็นการเฉพาะราย หรือ จะประกาศยกเว้นให้เป็นการทั่วไปก็ได้

2.2) กฎหมายรับสมัครงานอื่น ๆ ที่กำหนดคุณสมบัติต้องห้าม คล้ายคลึงกัน

กล่าวคือ กฎหมายด้านวิชาชีพที่จำกัดสิทธิการรับเข้าทำงานของผู้เคย ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ โดยไม่มีข้อยกเว้นอื่น ๆ ดังเช่นกฎหมาย ข้าราชการพลเรือน หรือการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการ ศึกษา พ.ศ. 2547
- 4) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.2497 (มาตรา 14 (9))
- 5) พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505 (มาตรา 15 (6))
- 6) พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 (มาตรา 5 (5), มาตรา 8 ตริ (5), มาตรา 9 (5))

- 7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521  
(มาตรา 41 (10))
- 8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521  
(มาตรา 33 (10))
- 9) พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522  
(มาตรา 9 (1) ง)
- 10) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535  
(มาตรา 15 (1) ฉ)
- 11) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535  
(มาตรา 9 (7))
- 12) พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 (มาตรา 12  
(4))
- 13) พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542  
(มาตรา 32 (4))
- 14) พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.  
2543 (มาตรา 26 (9))

แม้แต่กฎหมายประกอบอาชีพบางประเภท เช่น พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (คนขับรถสาธารณะ คนเก็บค่าโดยสาร นายตรวจ ผู้บริการประจำรถ) รวมถึงกฎหมายอนุญาตให้ประกอบอาชีพใหม่ ๆ ก็ยังปิดกั้นโอกาสการทำงานของผู้พ้นโทษ เช่น พระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. 2559 โดยบัญญัติให้ผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการนวดแผนไทยต้องไม่เคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เว้นแต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ก่อนวันยื่นคำขอขึ้นทะเบียน ทำให้เป็นการไม่ส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ผู้ต้องขัง ซึ่งทางกรมราชทัณฑ์พยายามส่งเสริมวิชาชีพการนวดแผนไทยดังกล่าว

### 2.3) กฎหมายล้างมลทิน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพ.ร.บ. ล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 แล้ว จะเห็นว่าผลทางกฎหมายของบรรดาผู้ที่เคยรับโทษทางวินัย ผู้ที่เคยถูกสั่งลงโทษให้ออกจากราชการ และผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ให้ถือเป็นว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษทางวินัยหรือได้รับโทษจำคุกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่มีมลทินติดตัวต่อไป

เท่านั้น แต่ไม่มีผลล้างการกระทำที่เป็นความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว กล่าวคือ การกระทำความผิดกับการลงโทษ ถือว่าเป็นเรื่องที่แยกจากกัน ดังนั้นเมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการล้างมลทินแล้วจึงถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษา คำสั่งให้ลงโทษ ทำให้บุคคลเหล่านี้มีสิทธิดำเนินชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปให้มีชีวิตใหม่ได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมอีกครั้ง แต่หากบุคคลดังกล่าวจะขอสมัครเข้ารับราชการ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุราชการยังอาจนำพฤติกรรมการที่เคยกระทำผิดวินัยมาวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามมาตรา 30 (7) ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ได้ เช่น ข้าราชการที่ถูกลงโทษฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง กรณีข่มขืนกระทำชำเราหญิงอื่น แม้จะได้รับการล้างมลทิน แต่อาจพิจารณาได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมได้ จึงอาจไม่รับเข้าทำงานก็ได้

### 3) กฎหมาย ข้อบังคับด้านสถาบันศึกษา

กรมราชทัณฑ์ได้มีนโยบายให้ฟื้นฟูหรือพัฒนาบุคคลดังกล่าวเพื่อเตรียมพร้อมก่อนออกมาสู่สังคม ทั้งด้านการฝึกอาชีพ และด้านการศึกษาในส่วนของศึกษานอกจากจะมีการให้การศึกษาทั้งในสายสามัญ สายอาชีพ และระดับอุดมศึกษา โดยในส่วนของอุดมศึกษากฎหมายได้มีแนวทางปฏิบัติการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้ต้องขังกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช แต่เมื่อได้รับการปลดปล่อยออกมาแล้วจะศึกษาต่อ มักจะถูกปิดกั้นจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยจะมีการกำหนดคุณสมบัติห้ามบุคคลผู้พ้นโทษมีสิทธิสมัครเข้ารับการศึกษาไว้ เช่น

(1) ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2540 “ข้อ 7 คุณสมบัติของผู้สมัครเข้าเป็นนักศึกษา ในข้อ 7.2 ต้องไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง”

(2) ข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยพายัพ หลักสูตรบัญญัติหีบบัณฑิต ผู้มีความประสงค์จะเข้าศึกษาในหลักสูตรบัญญัติหีบบัณฑิต ใน “ข้อ 3 กำหนดว่า ต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดอันเป็นลหุโทษ”

(3) มหาวิทยาลัยนเรศวร เปิดรับสมัครคัดเลือกนักศึกษาระดับปริญญาตรี ภาคพิเศษปีการศึกษา 2551 คุณสมบัติผู้สมัครใน “ข้อ 5 คือ ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ”

(4) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา คุณสมบัติผู้สมัครในระดับปริญญาตรี ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องโทษ โดยคำพิพากษาสูงสุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดอันได้ทำโดยประมาท

(5) มหาวิทยาลัยรังสิต การรับนักศึกษาในระดับปริญญาโทโดยมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้ “1) ไม่เคยเป็นผู้มีความประพฤติเสียหาย 2) ไม่เคยต้องโทษตามคำพิพากษาของศาล เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดอันเป็นลหุโทษ”

กรณีข้างต้นนี้ ในต่างประเทศจะไม่มีข้อจำกัด เช่น กระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกาได้แจ้งให้วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศตัดคำถามเกี่ยวกับประวัติการกระทำผิดในใบสมัครเข้าศึกษาต่อ ณ สถาบันการศึกษานั้น<sup>397</sup> ส่วนในสหราชอาณาจักรไม่ห้ามการรับสมัครหากผู้สมัครมีประวัติการกระทำผิด แต่ต้องแจ้งให้สถาบันการศึกษาทราบส่วนจะรับหรือไม่รับขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสถาบันการศึกษา<sup>398</sup>

#### 4) กฎหมายด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีส่วนอย่างมากในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ แต่มีข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคได้แก่

(1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้ สภาตำบลอาจดำเนินกิจการส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการภายในตำบลเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ๆ เช่น ผู้พ้นโทษ ผู้ไร้สถานะทางทะเบียน หรือและยังไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายแต่อย่างใด เช่นเดียวกับบทบัญญัติในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นกัน

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลตำบลมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการในเขตเทศบาลตำบล ในส่วนของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร จะเน้นที่การให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก ไม่มีการกล่าวถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อมีการทำโครงการเพื่อเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเทศบาลบางแห่งได้อ้างถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

<sup>397</sup> U.S. Department of Education, **Education Department Pushes for Alternatives to Criminal History Questions in College Admissions**, Retrieved December 20, 2016 from <https://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-pushes-alternatives-criminal-history-questions-college-admissions>

<sup>398</sup> University of Cambridge, **Graduate Applicants with Previous Criminal Convictions**, Retrieved December 20, 2016 from <https://www.graduate.study.cam.ac.uk/graduate-admissions-policy/graduate-applicants-previous-criminal-convictions>

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติถึงการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสได้ แต่ปรากฏว่ามีการตีความข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติราชการทำให้ไม่สามารถสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มพิเศษต่าง ๆ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้กล่าวรายละเอียดในข้อ (3)

(3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส<sup>399</sup>

ซึ่งคำว่าผู้ด้อยโอกาสจะมีความหมายกว้าง เทศบาลบางแห่งจึงเสนอโครงการจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส แต่ก็ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณเพื่อผู้ด้อยโอกาส ดังกรณีศึกษาที่จังหวัดพะเยา โดยเทศบาลตำบลสบงขอทำความตกลงเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้เทศบาลตำบลสบงสามารถเบิกจ่ายเงินตามโครงการจัดสวัสดิการสังคมและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ประจำปี 2555<sup>400</sup> กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

- 1) คนยากจน
- 2) บุคคลเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย
- 3) ผู้ติดเชื่อเฮดส์ และผู้ป่วยเฮดส์และครอบครัว
- 4) ผู้ไม่มีเอกสารแสดงฐานะทางกฎหมาย/บุคคลไร้สัญชาติ
- 5) **ผู้พันโทษและครอบครัว**
- 6) เด็กกำพร้าและครอบครัวของเด็กกำพร้า
- 7) ครอบครัวผู้ได้รับความเดือดร้อน

<sup>399</sup> มาตรา 16 (10) แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>400</sup> ศาลากลางจังหวัดพะเยา, หนังสือที่ พย 0037.4/12182 15 ธันวาคม 2555 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**

8) ผู้ไร้ที่พึ่ง<sup>401</sup>

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1)** มีความเห็นว่า เป็นภารกิจซ้ำซ้อนกับ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง และภารกิจ ดังกล่าวยังไม่ได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน

เทศบาลเมืองสบงจึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินโครงการจัดสวัสดิการสังคม และสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เนื่องจากยังมีได้มีกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ จากกรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อีกทั้งยังต้องมีการกำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แม้จะมีบทบัญญัติให้สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสในกฎหมายฉบับนี้ก็ตาม

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่า แม้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีผู้พันโทชรวมอยู่ แต่ในทาง ปฏิบัติก็ให้การสงเคราะห์ไม่ได้ เนื่องจากจะต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนซับซ้อนอีกหลายประการ การ สงเคราะห์ผู้พันโทชโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่ ผู้นำท้องถิ่นจะทำ กันเองโดยไม่ใช้งบประมาณของรัฐ ส่วนในประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา จะมี กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authorities) ในการช่วยเหลือ ผู้พันโทช

5) กฎหมาย ระเบียบด้านการสงเคราะห์ของกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์

เดิมสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) (เทียบเท่ากอง) ใน สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (เทียบเท่า กรม) โดย สทอ.นี้มี หน้าที่รับผิดชอบสงเคราะห์กลุ่มผู้พันโทช ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

แต่ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 ยกเลิกสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ และตั้งกรมกิจการเด็กและเยาวชน และกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ วันที่ 5 มีนาคม 2558 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2558 ทำให้ไม่มีสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ในการสงเคราะห์ดูแลกลุ่มผู้พันโทชเป็นการเฉพาะ แต่กลายเป็นเพียงกลุ่ม

<sup>401</sup> สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น, ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล, บันทึกข้อความ ที่ มท 0804.3/1232 12 ธันวาคม 2556 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการ สงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**

ผู้ด้อยโอกาสเล็ก ๆ ภายใต้การดูแลของกองทุนสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่อาศัยการสงเคราะห์จาก**ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555** หมวด 12 กำหนดกลุ่มผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมใน ข้อ 48 กำหนดว่า ผู้ที่กลับคืนสู่ชุมชน ได้แก่ ผู้พ้นโทษหรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

แม้จะมีข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคมดังกล่าว แต่การยุบสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส (สทอ.) ทำให้ไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ เพราะประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ตามกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มิได้รวมถึงผู้พ้นโทษไว้ด้วย

#### 5.2.2.4 วิเคราะห์กรณีศึกษาการเลือกปฏิบัติในการทำงานเทียบเคียงจากคำวินิจฉัยและคำพิพากษาในประเทศและต่างประเทศ

##### 1) กรณีศึกษาในประเทศไทย

##### กฎ ระเบียบเกี่ยวกับประวัติอาชญากร

จากการศึกษาปรากฏว่า ยังไม่มีกฎหมายโดยตรงในเรื่องการปกปิดประวัติการต้องโทษจำคุกสำหรับคดีทั่วไป กรณีมีการขอตรวจสอบประวัติจากหน่วยงานที่จะรับเข้าทำงาน มีแต่การปกปิดข้อมูลการเข้าสถานพินิจของเด็กและเยาวชนเท่านั้น

ประวัติการกระทำผิดหรือประวัติอาชญากรมีผลอย่างมากในการสมัครเข้าทำงาน จึงควรมีเงื่อนไขและเงื่อนไขในการเปิดเผย ตรวจสอบ มิใช่จะขอตรวจสอบได้ทุกกรณี หรือประวัติการกระทำผิดจะอยู่ในฐานข้อมูลตลอดไป หรือมีประวัติการกระทำผิดแล้วไม่สามารถทำงานได้เลย

ในประเทศญี่ปุ่นจะพบว่า แม้จะมีประวัติการกระทำผิด ผู้รับสมัครไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธรับเข้าทำงานทันที ไม่ว่าจะเป็นงานราชการหรือเอกชน เพราะมีกฎหมาย Employment Security Act 1947 ห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน เว้นแต่จะมีข้อกำหนดยกเว้นจากองค์การบริหารทรัพยากรบุคคลแห่งชาติสำหรับงานราชการ ส่วนในสหราชอาณาจักร หากพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วไม่จำเป็นต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดนั้น เช่น เคยถูกจำคุกไม่เกิน 2 ปีครั้งถึง 4 ปี หากพ้นระยะเวลา 7 ปีไปแล้ว ไม่ต้องเปิดเผยประวัติของตัวเอง เป็นต้น เว้นแต่ว่าจะสมัครเข้าทำงานที่เกี่ยวกับเด็กหรือผู้มีความเปราะบางทางสังคมเช่นผู้พิการหรือผู้สูงอายุ หรือเป็นอาชีพที่กำหนดเป็นพิเศษว่าต้องตรวจสอบประวัติเสมอ เช่น อาชีพตำรวจ อัยการ ศาล พนักงานคุมประพฤติ เป็นต้น

ส่วนในสหรัฐอเมริกาจะยึดถือหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 ซึ่งห้ามปฏิเสธการรับบุคคลเข้าทำงานหากมีเงื่อนไขหรือสภาพทั่วไปเช่นกัน เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิพลเมือง อีกทั้งโดยทั่วไปจะมีหลักห้ามมิให้นายจ้างปฏิเสธการจ้างงานหรือให้ออกจากงานเพราะเหตุผู้สมัครหรือลูกจ้างมีประวัติการกระทำผิดเว้นแต่ (1) ประวัติการกระทำผิดนั้นสัมพันธ์โดยตรงกับตำแหน่งงานที่รับสมัครหรือที่ลูกจ้างทำอยู่ (2) การให้ทำงานในตำแหน่งนั้นจะสร้างความเสี่ยงภัยต่อทรัพย์สิน ความปลอดภัยหรือสวัสดิภาพของบุคคลหรือสาธารณชน นอกจากนี้ใน 30 มลรัฐยังมี Ban the box laws หรือมักเรียกว่า “กฎหมายการจ้างงานที่เป็นธรรมในการให้โอกาส (The Fair Chance Employment Law)” ซึ่งห้ามมิให้นายจ้างถามถึงประวัติการจับกุมหรือประวัติการกระทำผิดในการสมัครงาน เว้นแต่ (1) กฎหมายรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะบัญญัติให้กระทำได้ (2) ตำแหน่งงานของผู้สมัครจะเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและความซื่อตรง

แต่ประเทศไทยมักใช้ประวัติการกระทำผิดอย่างเกินขอบเขต โดยนำไปใช้ในการปฏิเสธรับบุคคลเข้าทำงานโดยไม่มีมีการแยกแยะหรือมีข้อยกเว้นน้อยมาก แม้บางกรณีจะมีประวัติแต่เป็นประวัติที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือศาลยกฟ้อง หรือเป็นคดีเล็กน้อยมาก ดังกรณีศึกษาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไปนี้

### กรณีศึกษาการขอให้ลบประวัติอาชญากรและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ

รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ 652/2555 คำร้องที่ 379/2552 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีขอให้ลบประวัติอาชญากรและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ<sup>402</sup>

#### 1. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้มีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 22 มิถุนายน 2552 ตามคำร้องเลขที่ 379/2552 ว่า เมื่อปี 2540 ผู้ร้องได้ทำเรื่องขอผ่อนผันการเข้ารับตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการต่อสี่สี่อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคามแล้ว แต่ด้วยความพลั้งเผลอผู้ร้องไม่ทราบว่าต้องไปรายงานตัว ณ ที่ทำการคัดเลือกทหาร ทำให้เมื่อวันที่ 3

<sup>402</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ 652/2555 คำร้องที่ 379/2552 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีขอให้ลบประวัติอาชญากรและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ, ค้นวันที่ 3 ธันวาคม 2560 จาก [http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/กสม-7-\(รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบาย.aspx](http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/กสม-7-(รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบาย.aspx)

ตุลาคม 2540 พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ร้องต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม ในข้อหาไม่รับหมายเรียกเข้าเป็นทหาร โดยเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 มาตรา 25 และมาตรา 44 มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 300 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งศาลจังหวัดมหาสารคามพิจารณาลงโทษปรับผู้ร้องเป็นเงิน 150 บาท ตามคดีหมายเลขดำที่ 3692/2540 คดีหมายเลขแดงที่ 3344/2540 ซึ่งผลจากการที่ผู้ร้องมีประวัติต้องหาคดีอาญาและประวัติการถูกลงโทษดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับการพิจารณาให้เข้าทำงานในบริษัทต่าง ๆ ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องต่อกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอให้ลบทะเบียนประวัติอาชญากรและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ร้อง ซึ่งกองทะเบียนประวัติอาชญากรแจ้งว่า กรณีของผู้ร้องไม่สามารถดำเนินการให้ได้(เนื่องจากไม่ใช่โทษที่การปรับเพียงสถานเดียวแต่มีโทษจำคุกประกอบด้วย-ผู้วิจัย) เนื่องจากประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะ 32 บทที่ 4 ข้อ 1.3 กำหนดว่า แผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ บัญชีประวัติและบัตรดัชนีที่เกี่ยวข้องของบุคคลให้อยู่ในข่ายทำลายได้ ดังต่อไปนี้

1) ผู้เสียหายได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

2) พนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง

3) ศาลสั่งยกฟ้องหรือไม่ประทับฟ้อง

4) ศาลมีคำสั่งพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง

5) พนักงานอัยการถอนฟ้องในชั้นศาล

6) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิด

เช่นนั้น

7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

8) เมื่อมีคำพิพากษาของศาลหรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้กระทำความผิด

มิได้เป็นผู้กระทำความผิด

ในการลงรายการในทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้ลงโทษแล้ว จะมีการบันทึกผลของคำพิพากษาดังกล่าวไว้ แต่ในกรณีที่มีกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน ซึ่งมีผลให้ถือว่าผู้ต้องโทษที่อยู่ในเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ จะไม่มีการบันทึกการล้างมลทินโทษไว้ในทะเบียนประวัติอาชญากรด้วย

จากการชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 บทที่ 4 การคัดแยกและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ และรายการประวัติ หรือบัญชีประวัติ ระบุว่า

ข้อ 1 ให้ผู้บังคับการกองทะเบียนประวัติอาชญากร แต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวนอย่างน้อย 3 คน ประธานกรรมการต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองผู้บังคับการ เพื่อทำหน้าที่ พิจารณาคัดเลือกแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือและเอกสารที่เกี่ยวข้องทุกประเภทแยกออกจากสารบบหรือ ฐานข้อมูลประวัติอาชญากร ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1.1 มีหลักฐานแน่ชัดว่าตายแล้ว เช่น ใบมรณบัตร ใบชันสูตรพลิกศพ หรือแบบรับรองรายการทะเบียนคนตายจากฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง เป็นต้น

1.2 ผู้เสียหายได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดย ถูกต้องตามกฎหมาย

1.3 คดีที่พนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง หรือสั่งยุติการดำเนิน คดีอาญาตามระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

1.4 ศาลสั่งยกฟ้องหรือไม่ประทับฟ้อง

1.5 ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง

1.6 พนักงานอัยการถอนฟ้องในชั้นศาล

1.7 เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิก ความผิดนั้น

1.8 เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

1.9 เมื่อมีคำพิพากษาของศาลหรือฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลนั้น มิได้เป็นผู้กระทำความผิด

1.10 คดีลหุโทษ หรือคดีที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าลหุโทษ หรือความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก หรือความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีโทษปรับสถานเดียว ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำการเปรียบเทียบปรับ หรือศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษปรับสถาน เดียว

1.11 คดีอาญาที่มีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด โดยศาล มิได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุก หรือมีการเปลี่ยนโทษเป็นวิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน เช่น เด็กหรือ เยาวชนที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษปรับหรือมีคำสั่งให้วางกวางตักเตือนแล้วปล่อยตัวไปโดยไม่กำหนด เงื่อนไขการคุมความประพฤติ เด็กหรือเยาวชนพ้นระยะเวลาตามที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รอ การลงโทษ หรือรอการกำหนดโทษ โดยไม่กำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ เด็กหรือเยาวชนพ้น ระยะเวลาการฝึกและอบรมตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วยดีและศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและ เยาวชนได้ออกใบบริสุทธิให้เด็กหรือเยาวชนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งรอการลงโทษ หรือรอการ กำหนดโทษโดยกำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติ หรือภายหลังปล่อยตัว แต่ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้กำหนดเงื่อนไขการคุมความประพฤติต่อและสามารถพ้นการคุมความประพฤติด้วยดีตาม ระยะเวลาที่ศาลกำหนดเป็นต้น

1.12 คดีตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เมื่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ให้ปล่อยตัวผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแล้ว

ข้อ 2 เมื่อคณะกรรมการ ได้คัดเลือกแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 1 แล้ว ให้ทำบัญชีรายชื่อ อายุ วันที่มีประวัติครั้งสุดท้ายของบุคคลที่ถูกพิมพ์ลายนิ้วมือ และมีชื่ออยู่ในรายการประวัติหรือบัญชีประวัติ เสนอผู้บังคับการกองทะเบียนประวัติอาชญากร เพื่อพิจารณาเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่ออนุมัติ ดังนี้

2.1 ให้ทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่คัดแยกออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร ตามหลักเกณฑ์ 1.1

2.2 ให้คัดแยกแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ 1.2 – 1.12 ออกจากสารบบหรือฐานข้อมูลประวัติอาชญากร เพื่อจัดเก็บไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำร้องและคำชี้แจงของผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยมีมติให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับมิติด้านสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ให้การคุ้มครองและรับรองไว้ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนี้

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 บทที่ 4 การคัดแยกและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ และรายการประวัติหรือบัญชีประวัติ โดยพิจารณานำข้อมูลออกจากสารบบข้อมูลประวัติอาชญากร ตามกรณีเพิ่มเติม ดังนี้

(1) กรณีความผิดทุกประเภท ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ว่ากฎหมายฉบับใดที่กำหนดโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งไม่ใช่คดีลหุโทษ หรือคดีที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าลหุโทษ หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก หรือความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีโทษปรับสถานเดียว เมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษปรับสถานเดียว

(2) กรณีที่เป็นไปตามหมวด 7 มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา มาตรา 86 และมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธี

พิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 โดยมาตรา 86 วางหลักไว้ว่า กรณีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ถ้าปรากฏว่าเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หากเด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำก่อนฟ้องคดี หากผู้อำนวยการสถานพินิจพิจารณาเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนนั้นอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง ให้จัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้เด็กหรือเยาวชนปฏิบัติ หากพนักงานอัยการเห็นชอบกับแผนดังกล่าวเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเยาวชน โดยให้มีการดำเนินการตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูดังกล่าวได้ทันทีและรายงานให้ศาลทราบ

และมาตรา 90 วางหลักไว้ว่า เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดอาญาซึ่งมีโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินยี่สิบปี ไม่ว่าจะมิโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ถ้าปรากฏว่าเด็กหรือเยาวชนไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกมาก่อน เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ก่อนมีคำพิพากษา หากเด็กหรือเยาวชนสำนึกในการกระทำและผู้เสียหายยินยอมและโจทก์ไม่คัดค้าน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพฤติการณ์แห่งคดีไม่เป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมสมควร และศาลเห็นว่าเด็กหรือเยาวชนอาจกลับตนเป็นคนดีได้ และผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควรหากนำวิธีจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ซึ่งเป็นประโยชน์ต่ออนาคตของเด็กหรือเยาวชนและต่อผู้เสียหายมากกว่าการพิจารณาพิพากษาคดี ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการสถานพินิจหรือบุคคลที่ศาลเห็นสมควรจัดให้มีการดำเนินการเพื่อจัดทำแผนดังกล่าว หากศาลเห็นชอบด้วยกับแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูให้ดำเนินการตามนั้นและให้มีคำสั่งจำหน่ายคดีไว้ชั่วคราว

ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น หากผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้ปฏิบัติตามแผนครบถ้วนแล้วย่อมเป็นผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับไป

(3) กรณีตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ที่วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ศาลพิพากษาว่า ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีความผิดตามมาตรา 4 ศาลมีอำนาจกำหนดให้ใช้วิธีการฟื้นฟู บำบัดรักษา คุมความประพฤติผู้กระทำความผิด ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ทำงานบริการสาธารณะ ละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือทำทัณฑ์บนไว้ตามวิธีการและระยะเวลาที่ศาลกำหนดแทนการลงโทษผู้กระทำความผิดก็ได้ หากได้ปฏิบัติตามมาตรการแทนการลงโทษครบถ้วนแล้ว เป็นผลให้ไม่มีการลงโทษ หรือในกรณีที่มีการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือการถอนฟ้องในความผิดตามมาตรา 4 ให้พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี จัดให้มีการทำบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นก่อนการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือการถอนฟ้องนั้น โดยกำหนดให้ใช้วิธีการฟื้นฟู บำบัดรักษา คุมความประพฤติผู้กระทำความผิด ให้ผู้กระทำ

ความผิดคดีใช้เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ทำงานบริการสาธารณะ ละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้เกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือทำทัณฑ์บนไว้ ตามวิธีการและระยะเวลาที่พนักงานสอบสวนหรือศาลกำหนด หากได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงและเงื่อนไขดังกล่าวครบถ้วนแล้ว เป็นผลให้มีการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือการถอนฟ้องในความผิดตามมาตรา 4 ได้ เป็นผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป

(4) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ซึ่งเป็นไปตามหมวด 8 มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2) สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรมีการกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “อาชญากร” ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจากการชี้แจงข้อมูลของผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปัจจุบันฐานข้อมูลประวัติอาชญากรมีอยู่ประมาณ 9,000,000 ราย ซึ่งเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศไทย โดยข้อมูลการกระทำผิดของแต่ละบุคคลจะถูกบันทึกไว้ในทะเบียนประวัติอาชญากร ทำให้สังคมเข้าใจและตีตราว่าบุคคลนั้นเป็นอาชญากรซึ่งเกินถ้อยคำที่รุนแรง ถึงแม้ว่าจะเป็นการกระทำผิดโดยประมาทหรือเป็นความผิดลหุโทษก็ตาม ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนถ้อยคำเพื่อให้เกิดความเหมาะสม เช่น จากคำว่า “ประวัติอาชญากร” เปลี่ยนเป็นคำว่า “ประวัติผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา” เพื่อสื่อความหมายให้สังคมเข้าใจได้อย่างชัดเจน รวมทั้งควรมีการแยกข้อมูลโดยจัดระดับของการกระทำความผิดว่าความผิดในระดับใดควรเปิดเผยข้อมูลได้มากน้อยเพียงใด เพื่อมิให้เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการเปิดเผยข้อมูลประวัติอาชญากรหรือประวัติผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา

ปัจจุบันกองทะเบียนประวัติอาชญากรและระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีการปรับปรุงระบบให้ดีขึ้นพอสมควร<sup>403</sup> แต่ภาระการต้องนำส่งหลักฐานเพื่อแก้ไขประวัติอาชญากรยังเป็นภาระของประชาชน โดยหากดำเนินการตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมบุคคลพบข้อมูลการกระทำผิดในทะเบียนประวัติอาชญากรของบุคคลที่หน่วยงานของรัฐจะรับบรรจุ แต่งตั้ง หรือว่าจ้าง หรืออยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ หน่วยงานของรัฐนั้นอาจเปิดโอกาสให้มีการนำผลการสิ้นสุดคดีความหรือให้มีการติดตามผลคดีที่ชัดเจน เพื่อมาประกอบการพิจารณาด้วย เพราะตามระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 บทที่ 4 การคัดแยกและทำลายแผ่น

<sup>403</sup> องค์การรักษาความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน, ทะเบียนประวัติอาชญากรและระเบียบ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก

<https://www.secnia.go.th/2015/06/12/ทะเบียนประวัติอาชญากร/>

พิมพ์ลายนิ้วมือ และรายการประวัติหรือบัญชีประวัติ ข้อ 1 โดยการแสดงข้อมูลผลคดีความนี้ อาจแจ้งให้เจ้าของประวัตินำผลคดีมาแสดงเองหรือโดยการขอรับการสนับสนุนผลคดีไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบก็ได้ หากผลคดีเป็นไปตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการพิมพ์ลายนิ้วมือแล้ว ถือได้ว่าบุคคลนั้นมีได้ขาดคุณสมบัติใด ๆ ทางราชการในการบรรจุ แต่งตั้ง หรือว่าจ้างได้

ข้อมูลตามทะเบียนประวัติอาชญากร เมื่อมีการจัดทำขึ้นแล้ว จะถูกจัดเก็บไว้ เมื่อมีการสั่งฟ้องดำเนินคดี มีคำพิพากษา ก็จะมีการลงบันทึกถึงผลการดำเนินคดี ได้แก่ ศาลสั่งยกฟ้อง หรือสั่งลงโทษ ก็จะลงต่อท้ายไว้ กรณีที่จะถูกจัดทำทะเบียนประวัติอาชญากรมาจาก

2.1 การทำความผิดทางอาญาทุกชนิด เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาดำเนินคดี จะต้องมีการทำประวัติอาชญากรรม

2.2 ประวัติอาชญากรรมจะจัดทำเมื่อตั้งข้อกล่าวหาตั้งแต่ในชั้นตำรวจ หรือผู้เสียหายดำเนินการฟ้องร้องเอง จะจัดทำในชั้นที่ศาลสั่งว่าคดีมีมูล

บุคคลหรือหน่วยงานที่มีส่วนได้เสียกับเจ้าของประวัติ สามารถขอตรวจสอบข้อมูลประวัติอาชญากรรมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ โดยเฉพาะที่เป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด เพราะมีหน้าที่ต้องจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือเสียหายแก่เจ้าของประวัติ ถึงแม้จะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับประวัติอาชญากรก็ตาม ทั้งนี้ การเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำประวัติของผู้ต้องหาคดีอาญาออกจากทะเบียนประวัติอาชญากรนั้น ต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติว่า เจ้าของประวัติมิได้เป็นผู้กระทำความผิดตามระเบียบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 32 การพิมพ์ลายนิ้วมือ พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2554 แล้ว และหากเป็นการกระทำความผิด ขณะเป็นเด็กหรือเยาวชน ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข โดยศาลมิได้มีคำพิพากษาลงโทษถึงจำคุกหรือมีการเปลี่ยนแปลงโทษเป็นวิธีการสำหรับ เด็กหรือเยาวชน

จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อ้างอิงถึง สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ให้การคุ้มครองและรับรองไว้ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ประวัติการกระทำผิดที่เล็กน้อยมาก เช่น การปรับเพียง 150 บาท ไม่ควรปรากฏเป็นประวัติอาชญากรซึ่งทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพอย่างสุจริตชนได้ โทษต่าง ๆ ที่ผู้พ้นโทษได้รับจึงควรมีการแบ่งระดับความหนักเบา เพื่อให้รัฐสามารถพิจารณาได้ว่า ความผิดและโทษขาดใดที่ควรบันทึกหรือควรเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือสามารถลบทิ้งได้

## 2) กรณีศึกษาในต่างประเทศ

ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีคำพิพากษาของศาลที่ได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการรับเข้าทำงานของผู้ที่มีประวัติการกระทำผิด ที่น่าสนใจได้แก่

(1) คดี *Mindel v. U.S. Civil Services Commission*<sup>404</sup>

ได้วางหลักว่า มิให้มีการปฏิเสธการจ้างงานของรัฐโดยอาศัยเหตุอันไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยศาลรัฐบาลกลางแห่งมลรัฐแคลิฟอร์เนียเหนือวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพนักงานแห่งรัฐบาลกลางมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางให้ลูกจ้างออกจากงานได้ แต่มิใช่ว่า “ดุลพินิจนั้นจะไร้ขอบเขตจำกัด” รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องมีการบริหารการนิติธรรมในการให้ลูกจ้างออกจากงาน มิใช่ทำได้ “ตามอำเภอใจ” ศาลจึงเห็นว่า การเลิกจ้างโจทก์เป็นการกระทำโดยพลการและตามอำเภอใจ ขัดต่อกระบวนการนิติธรรมหรือหลักความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย (Due Process) ตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 และยังขัดต่อหลักสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 อีกด้วย

(2) คดี *Butts v. Nichols*<sup>405</sup> ได้ให้หลักในการกำหนดคุณสมบัติของการเข้าทำงานของมลรัฐควรหลีกเลี่ยงการตั้งข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิของประชาชน หากตำแหน่งงานที่ผู้พ้นโทษจะทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับความผิดที่บุคคลนั้นเคยกระทำ

(3) คดี *Soto-Lopez V. New York City Civil Service Commission*<sup>406</sup> ได้วางหลักในเรื่องการเลือกปฏิบัติที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายของ New York (Correction Law) ได้บัญญัติห้ามมิให้ปฏิเสธการจ้างงานโดยอาศัยเหตุเนื่องจากการกระทำผิดในอดีต เว้นแต่ความผิดในอดีตมีความสัมพันธ์โดยตรงกับลักษณะของงาน ศาลได้พิจารณาถึงลักษณะของงานที่โจทก์สมัครคือนักการภารโรงที่มีหน้าที่ เช่น กวาดถูพื้น เปลี่ยนหลอดไฟ หรือเช็ดล้างทำความสะอาดประตูหน้าต่าง ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความผิดฐานฆ่าคนตายโดยไม่เจตนาในอดีตแต่ประการใด การที่จำเลยถูกปฏิเสธรับเข้าทำงานย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

<sup>404</sup> *Mindel v. United States Civil Service Commission*, 312 F.Supp. 485 (N. D. Cal.1970)

<sup>405</sup> *Butts v. Nichols*, 381 F.Supp. 573 (S. D. Iowa 1974)

<sup>406</sup> *Soto-Lopez V. New York City Civil Service Commission*, 755 F.2d 266 (2d Cir. 1985)

### 5.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของประเทศ ไทยกับต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษต่างประเทศ ของประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา กับประเทศไทย โดยจะแยกพิจารณาเป็นตารางและสรุปภาพรวม ตามลำดับ ดังนี้

#### 5.3.1 วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จำแนกตามตัวบทกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษและกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบในภาคผนวก ซ) สามารถพิจารณาได้ดังนี้

##### 5.3.1.1 กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ

เมื่อพิจารณาเฉพาะจากตัวบทกฎหมายและสาระสำคัญแล้ว จะพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษโดยตรง จึงต้องอาศัยกฎหมายดังต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ เนื่องจากมีสาระสำคัญในการกำหนดให้การตรากฎหมายต่าง ๆ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุอย่างไร้ขอบเขต และจะต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ซึ่งในประเทศไทยมักอ้างอิงเป็นหลักการกว้าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั่วไป และยังไม่มิตีตัวอย่างที่ผู้พ้นโทษใช้สิทธิได้แย้งตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เคยมีคดีตัวอย่างกรณีผู้พิการสมัครสอบตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าสามารถสมัครได้ แม้จะมีกฎหมายห้าม เพราะข้อห้ามดังกล่าวขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนสาระสำคัญที่ยังพอมีการคุ้มครองสิทธิบ้างได้แก่ การมีช้อยกเว้นสำหรับผู้มีลักษณะต้องห้ามสมัครเข้ารับราชการ เช่น เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ สามารถกลับเข้ารับราชการได้ ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว และต้องมีใช้เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ อีกทั้งมติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุมโดยลงมติลับ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเป็นไปได้ยากในการกลับเข้ารับราชการ เนื่องจากต้องผ่านเงื่อนไขหลายข้อดังกล่าว

3) กฎหมายล้างมลทิน เป็นกฎหมายพิเศษที่จะประกาศใช้ในวาระสำคัญต่าง ๆ ซึ่งสาระสำคัญ ได้แก่

(1) ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือลงทัณฑ์นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ

(2) ให้ถือเป็นว่าผู้ผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษทางวินัยหรือได้รับโทษจำคุกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่มีโทษเป็นมลทินติดตัวต่อไปเท่านั้น อันเป็นการคุ้มครองเฉพาะการได้รับโทษไปแล้ว แต่ไม่มีการคุ้มครองสิทธิที่จะลบล้างการกระทำที่เป็นความผิดนั้น

(3) ผู้พ้นโทษได้รับการคุ้มครองเฉพาะกรณีหากกระทำความผิดขึ้นใหม่อาจได้รับการรอลงอาญาได้ เพราะถือว่าไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน แต่อาจถูกพิจารณาไม่ให้เข้าทำงานราชการ เพราะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุราชการ ยังอาจนำพฤติกรรมที่เคยกระทำความผิดมาวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามกฎหมายที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ได้ กฎหมายล้างมลทินของไทยจึงล้างเฉพาะโทษ แต่ไม่ล้างความผิดที่กระทำลงไป ตามคำวินิจฉัยทั้งจากคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดกล่าวไว้ว่า “...เนื่องจากบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว (พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ) เป็นเพียงการให้ลบล้างโทษทางวินัยที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดวินัยตามความเป็นจริงที่ได้กระทำความผิดขึ้นให้หมดสิ้นไปแต่อย่างใด...”

ดังนั้น กฎหมายคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษในประเทศไทย จึงยังค่อนข้างคลุมเครือ ไม่ได้ช่วยเหลือผู้พ้นโทษในการประกอบอาชีพอย่างเต็มที่ อีกทั้งกฎหมายบางฉบับยังบั่นทอนสิทธิของผู้พ้นโทษอีกด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศในส่วนของการคุ้มครองสิทธิจะพบว่า

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายช่วยในการคุ้มครองสิทธิโดยตรง ได้แก่ 1) กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (Offenders Rehabilitation Act 2007-Japan) ซึ่งให้การคุ้มครองผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวแล้วอย่างเร่งด่วนโดยทันทีหลังจากที่บุคคลดังกล่าวได้รับการปล่อยตัวตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังมี 2) กฎหมายงานบริการภาครัฐ 1947 (National Public Service Act 1947) คุ้มครองผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้วเมื่อพ้นโทษก็สามารถสมัครงานราชการได้ สุดท้ายได้แก่ 3) กฎหมายประกันการจ้างงาน (Employment Security Act 1947) ให้การคุ้มครองบุคคลทุกคนมีโอกาสได้ทำงานตามความสามารถของตนและความต้องการของตลาดแรงงาน มีเสรีภาพในการเลือกงานได้ทุกประเภทที่ไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชนและห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการสมัครเข้าทำงาน

เช่นเดียวกับประเทศสหราชอาณาจักรมีกฎหมายช่วยในการคุ้มครองสิทธิโดยตรง ได้แก่ กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (Rehabilitation of Offender Act 1974-

United Kingdom) ให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำผิดด้วยการไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตนในการสมัครงานหรือกิจการอื่นใด หากเข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ให้ผู้พ้นโทษต้องเปิดเผย ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น ผู้พ้นโทษจะสมัครเข้าทำงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับเด็กหรือผู้เปราะบางทางสังคม หรือจะเข้าทำงานในตำแหน่งตำรวจ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น อีกทั้งยังมีหน่วยงานกลาง ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า จะปกปิดหรือเปิดเผยข้อมูลประวัติการกระทำผิด คือ “องค์กรบริการเปิดเผยและปกปิดข้อมูล (การกระทำผิด)” หรือ The Disclosure and Barring Service (DBS) ดังนั้นผู้พ้นโทษในประเทศสหราชอาณาจักรจึงได้รับการคุ้มครองสิทธิจากกฎหมายอย่างเป็นธรรม

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาจะมี 1) กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Fourteenth Amendment to the United States Constitution) เน้นการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย พร้อมทั้งมีแนวคำพิพากษาวางไว้ในกรณีพิทักษ์สิทธิผู้พ้นโทษ 2) กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง 1964 มาตรา 7 (Title VII of the Civil Rights Act 1964) ห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน มิให้ใช้เรื่องประวัติการกระทำผิดเพื่อไม่จ้างงานโดยทันทีหรืออัตโนมัติและ 3) กฎหมายว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972) ให้อำนาจคณะกรรมการด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) ซึ่งได้วางแนวทางในการจ้างงานกรณีผู้สมัครที่มีประวัติการกระทำผิด (Criminal Record) คือ ห้ามปฏิเสธผู้สมัครทุกรายทันที โดยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประวัติการกระทำผิดกับตำแหน่งงาน และความต้องการของบริษัทหรือหน่วยงาน

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายระดับมลรัฐ เช่น กฎหมายการจ้างงานที่เป็นธรรมในการให้โอกาส (The Fair Chance Employment Law) หรือ Ban the Box Laws ดั้งในมลรัฐ Connecticut บัญญัติ ห้ามมิให้นายจ้างถามถึงประวัติการจับกุมหรือประวัติการกระทำผิดในการสมัครงาน เว้นแต่ (1) กฎหมายรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะบัญญัติให้กระทำได้ (2) ตำแหน่งงานของผู้สมัครจะเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและความซื่อตรง

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น การคุ้มครองสิทธิในต่างประเทศผ่านทางกฎหมาย ได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ทำให้ประเทศไทยสามารถศึกษาเป็นกรณีตัวอย่างได้

### 5.3.1.2 กฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

สำหรับกฎหมายที่ส่งเสริมด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในประเทศไทย หากศึกษากฎหมายในอดีตมีกฎหมายบางฉบับได้มีการประกาศใช้ แต่ถูกยกเลิกไปคือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 และไม่มีกรบัญญัติกฎหมายดังกล่าวอีก

ในพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ที่ถูกยกเลิกไป มีสาระสำคัญที่นำศึกษา ดังต่อไปนี้

1) เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะเป็นผู้มีไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพ หรือ จะไม่มีที่อยู่อาศัยก็ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุปการอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ไม่เกินห้าปี

2) ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์อาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้นำคู่สมรสไปอยู่ด้วยได้ ซึ่งคู่สมรสที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยดังกล่าวขณะอยู่ในสถานสงเคราะห์ต้องประกอบ การงานตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่

3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์สามารถหาที่อยู่อาศัย หรืออาชีพที่จะประกอบได้เป็นหลักฐาน และมีรายได้เพียงพอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์หรือผู้ที่พึงเชื่อถือได้รับรอง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากสถานสงเคราะห์ก่อนกำหนดก็ได้

4) ผู้ที่ถูกสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดจิตใจหกลีงจากการจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

จะเห็นได้ว่าหากมองย้อนกลับไปในอดีต แม้กฎหมายฉบับนี้จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ก็ควรนำมาพิจารณาเป็นตัวอย่างแนวการบัญญัติเชิงสงเคราะห์ แม้จะเป็นการสงเคราะห์เชิงบังคับมากเกินไป แต่ก็เป็นการพยายามที่จะช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ซึ่งแนวทางการร่างกฎหมายเพื่อการสงเคราะห์ในอดีตส่วนใหญ่จะเน้นที่การใช้อำนาจบังคับ แต่ในปัจจุบัน มักตั้งอยู่บนความสมัครใจหรือสร้างแรงจูงใจให้ผู้ด้อยโอกาสเข้ามาใช้บริการ ตัวอย่างข้างต้นจึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการร่างกฎหมายต่อไป

กฎหมายที่มีแนวทางส่งเสริมด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษทางอ้อมในปัจจุบัน ได้แก่

1) พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มีสาระสำคัญ คือ

(1) ให้พนักงานคุมประพฤติให้การสงเคราะห์ตามควรแก่กรณี แก่

ก. ผู้ถูกสืบเสาะและพินิจ

ข. ผู้ถูกคุมความประพฤติหรือผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ

ค. ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ง. ผู้อยู่ระหว่างการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์

แทนค่าปรับ

จ. ผู้ได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ฉ. เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นจากการฝึกอบรมครบตามคำพิพากษาแล้ว

ช. ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

ซ. บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) การให้การสงเคราะห์ พนักงานคุมประพฤติอาจมอบหมายอาสาสมัครคุมประพฤติ หรืออาจทำความตกลงเพื่อมอบหมายหรือส่งต่อให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรอื่น ที่ให้ความร่วมมือก็ได้

(3) เมื่อมีการกำหนดให้สถานที่ใดเป็นสถานที่เพื่อให้การสงเคราะห์ บุคคลผู้ถูกสืบเสาะ ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้พ้นโทษ ให้สำนักงานคุมประพฤติมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

จะเห็นว่า บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการกำหนดหน้าที่อย่างกว้าง ๆ และให้ทำความตกลงหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ทำให้ ในทางปฏิบัติได้มีก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการทำงานแต่อย่างใด

2) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญ คือ

(1) ให้คณะกรรมการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหรือเสนอแนะแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือการดำเนินการตามแผนการบริหารงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อมิให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกและ

(2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อพิจารณา

กฎหมายราชทัณฑ์ดังกล่าวมุ่งส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังจาการถูกปลดปล่อยเท่านั้น เนื่องจากภารกิจหลักปล่อย มิใช่เป็นงานของกรมราชทัณฑ์โดยตรง การวางแนวทางหลังปล่อยผู้ต้องขังจึงต้องวางแผนวิธีปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน ให้หน่วยงานต่างรับไปดำเนินการได้ทันที โดยไม่มีการบ่ายเบี่ยงความรับผิดชอบ

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ คือ

(1) เป็นกฎหมายที่มุ่งจะเป็นแม่บทเพื่อสร้างแนวบริหารจัดการสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้เป็นที่ไปอย่างทั่วถึงเหมาะสมและเป็นธรรม

(2) จัดระบบส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทั้งของภาครัฐและเอกชน เช่น องค์กรสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณประโยชน์ อาสาสมัคร ประชาชนทั่วไปและผู้รับบริการสวัสดิการสังคม

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการแก้ไขร่างกฎหมายเดิม จึงมิได้เป็นกฎหมายแม่บทอย่างเต็มที่ กลายเป็นกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการทั่วไป ซึ่งเน้นไปในทางรับรองและให้ทุนองค์กรสวัสดิการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการฯ โดยกำหนดให้กลุ่มผู้ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ที่กลับคืนสู่ชุมชน ได้แก่ ผู้พ้นโทษ หรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม แต่ปัจจุบันได้ใช้แนวทางการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในฐานะบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากทั่วไป ได้แก่ เป็นผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน หรือเป็นราษฎรอัตคัดขาดแคลน เท่านั้น มิได้มีวิธีปฏิบัติเป็นกลุ่มพิเศษเฉพาะแต่อย่างใด

4) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มีสาระสำคัญ คือ

(1) เน้นสงเคราะห์บุคคลที่ประสบปัญหาในสังคมขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

(2) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(3) มีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะพิเศษที่จะกำหนดประเภทคนไร้ที่พึ่ง ซึ่งจะหมายถึง บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ตามที่กรมการกำหนด เช่น ต้องเป็นคนเร่ร่อน คนไร้บ้าน คนไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เป็นต้น ซึ่งผู้พ้นโทษไม่ได้รวมอยู่ในคำนิยามของกฎหมายฉบับนี้

5) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ คือ

(1) ให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการส่งเสริม สงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (รวมถึงผู้พิการ)

(2) กฎหมายนี้จะมีผลต่อการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส ก็ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเสียก่อน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว อีกทั้งยังไม่มี การกำหนด ขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ จึงไม่สามารถสงเคราะห์ผู้พิการได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พิการในต่างประเทศ จะพบว่าประเทศญี่ปุ่น มี 1) กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (Offenders Rehabilitation Act 2007) นอกจากจะคุ้มครองสิทธิแล้วยังบัญญัติถึงการสงเคราะห์ผู้พิการด้วย โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่

(1) ให้มีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offender Rehabilitation Commission) ควบคุมดูแล

(2) ให้มีการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พิการ ภายเป็นเวลาไม่เกิน 6 เดือน

2) กฎหมายการให้บริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2005 (Offenders Rehabilitation Services Act 2005) มีสาระสำคัญได้แก่

(1) สนับสนุนการจัดการที่เหมาะสมด้านการให้บริการผู้กระทำผิด ตามกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offenders Rehabilitation Act -Act No. 142 of 1949) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นกลับตนเป็นพลเมืองดีโดยการช่วยให้แต่ละบุคคลก้าวต่อไปข้างหน้าพร้อมกับการจัดสวัสดิการสังคม

(2) ให้บริการบ้านพัก (บ้านกึ่งวิถี) และ (3) มีการจัดตั้งนิติบุคคล เพื่อดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

3) กฎหมายประกันการจ้างงาน 1947 (Employment Security Act 1947) มีสาระสำคัญ ให้สำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ (The Public Employment Security Office) ใช้ความพยายามจัดหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของบุคคลใต้การควบคุมในการ ติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พิการอย่างเร่งด่วน

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักร มีกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พิการที่สำคัญ ได้แก่

1) กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2014 (The Offenders Rehabilitation Act 2014) มีสาระสำคัญ

(1) ผู้กระทำผิดที่มีอายุเกิน 18 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 1 วันแต่ไม่เกิน 2 ปี หากพ้นจากการควบคุมตัวในเรือนจำ จะต้องอยู่ในความดูแลของรัฐเป็นเวลา 12 เดือนนับแต่ได้รับการปล่อยตัว

(2) บุคคลในข้อ (1) จะอยู่ในความดูแลขององค์กรคุมประพฤติแห่งชาติ (National Probation Service -NPS) อันเป็นหน่วยงานของรัฐ และบริษัทแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน

2) กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ 2014 (The Care Act 2014) มีสาระสำคัญ ได้แก่

(1) กำหนดให้ องค์กรราชทัณฑ์และคุมประพฤติ (Her Majesty's Prison and Probation Service - MPPS) หรือมีชื่อเดิมว่า “องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ - The National Offender Management Service (NOMS) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติ ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กำหนดการดูแลช่วยเหลือบุคคลทั้งที่อยู่ในเรือนจำและได้รับปล่อยตัวจากเรือนจำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมิน (ความต้องการจำเป็นของ) ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล

(3) กำหนดหน่วยงานที่มีบทบาทช่วยเหลือผู้พ้นโทษอย่างชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลและประเมินความต้องการจำเป็นของนักโทษอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยเฉพาะนักโทษสูงอายุ และผู้กระทำผิดที่อยู่ในบ้านกึ่งวิถีที่ตั้งอยู่ในเขตของตนเองที่เรียกว่า สถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises) รวมถึงการดูแลผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ

3) กฎหมายราชทัณฑ์ 1952 (Prison Act 1952) มีสาระสำคัญ ได้แก่ บทบัญญัติเรื่องการให้เงินค่าใช้จ่ายแก่ผู้พ้นโทษโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนด สำหรับผู้กำลังจะพ้นโทษหรือพ้นโทษแล้วโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง อีกทั้งยังมีบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48B ตามกฎหมายราชทัณฑ์ Prisons (Amendment) Act (Act No. 43, 1966) กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

4) กฎหมายการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (The Homelessness Act 2002) มีสาระสำคัญได้แก่ จัดทำยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบ ป้องกันภาวะการไร้บ้านสำหรับหน่วยงานการเคหะในทุกเขตพื้นที่ สร้างความเข้มแข็งให้กับคนไร้บ้าน โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และต้องไร้บ้าน เช่น ปลดประจำการจากกองทัพ ผู้ที่ออกจากเรือนจำที่คุมขัง หรือหนีออกจากบ้านเพราะถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายนี้จะให้อำนาจหน่วยงานด้านการเคหะในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสังคมสงเคราะห์หรือหน่วยงานเอกชนช่วยเหลือผู้ที่ไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่เน้นด้านการสงเคราะห์โดยเฉพาะได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act 2007) มีสาระสำคัญ คือ

1) เน้นการสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวแล้วจากเรือนจำ(หรือที่คุมขัง) ทักษะสถานสำหรับเยาวชน ทั้งผู้ใหญ่และเยาวชน

2) มีวัตถุประสงค์

(1) เพื่อหยุดยั้งวงจรของการกระทำผิดซ้ำ เพิ่มความปลอดภัยให้สาธารณชน และช่วยรัฐ หน่วยงานการปกครองต่าง ๆ ของท้องถิ่น และชนเผ่าอินเดียนแดง และเพื่อจัดการปัญหาที่มีการเพิ่มผู้กระทำผิดทางอาญาที่กลับเข้าสู่ชุมชน และทำความผิดซ้ำ

(2) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดและครอบครัว ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกคุมขังและหลังจากคืนกลับสู่ชุมชน เพื่อส่งเสริมครอบครัวและชุมชนให้เกิดความมั่นคง

(3) เพื่อกระตุ้นการพัฒนาส่งเสริม และขยายความ ความเป็นไปได้ของโครงการที่ได้พิสูจน์แล้วว่า มีประโยชน์จริง โดยหลักฐานยืนยันว่าได้เสริมสร้างสังคมที่ปลอดภัย เช่น การบำบัดผู้ติดยา จัดหาทางเลือกของการคุมขัง และบริการการกลับคืนสู่ชุมชนอย่างครอบคลุม

(4) เพื่อคุ้มครองส่วนรวมและส่งเสริมการประพฤติตามกฎหมายโดยจัดบริการที่จำเป็นแก่ผู้กระทำผิด ในขณะที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุก และหลังจากกลับคืนเข้าสู่ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง

(5) เพื่อช่วยผู้กระทำผิดในการกลับเข้าสู่ชุมชนหลังจากการได้รับโทษคุมขัง เพื่อสร้างชีวิตที่อยู่ได้ด้วยตัวเองและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้บริการในช่วงการเปลี่ยนถ่ายที่เพียงพอ ไม่เกินหนึ่งปี เว้นไว้แต่ว่ามีความจำเป็นที่ต้องใช้ช่วงเวลายาวนานกว่านั้น ตามที่แพทย์หรือนักบำบัดวิชาชีพได้ให้คำวินิจฉัยเป็นพิเศษ

(6) เพื่อจัดให้ผู้กระทำผิดและที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชนได้รับการศึกษา เรียนรู้ ฝึกอบรมและได้รับบริการวางตำแหน่งงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับคืนเข้าสู่ชุมชนต่อไป

3) รัฐบาลกลางในการกระจายเงินทุนไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เอกชน และมลรัฐ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้พันโทฯ ผ่านโครงการและการส่งเสริมเงินทุนดังต่อไปนี้

(1) โครงการกลับคืนสู่สังคม ที่สำคัญได้แก่ การจัดการประสานงาน การควบคุมดูแลบริการอย่างครอบคลุมสำหรับผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ หรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชน บริการนี้ รวมถึง การจัดหาที่พักการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิต เพื่อเอื้อต่อการกลับคืนสู่ชุมชน และซึ่งใช้ชุมชนเป็นฐานในขอบเขตที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ (รวมทั้งประสานงานการบริการเฉพาะทหารผ่านศึกสำหรับทหารผ่านศึกที่ได้รับสิทธิ)

(2) เงินทุนสำหรับองค์กรเอกชน และศาลเพื่อการกลับคืนสู่สังคม (Reentry Court)

(3) งานบำบัดยาเสพติด โดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน

(4) เงินทุนเพื่อการประเมินและส่งเสริมการศึกษาในเรือนจำและสถานพินิจเด็กและเยาวชน

(5) ทุนอบรมวิชาชีพด้านเทคโนโลยี

(6) โครงการคืนสู่สังคมของผู้ใช้ยาเสพติดในทางที่ผิด เป็นต้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งทางด้านการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พันโทฯ ในต่างประเทศจะมีการบัญญัติไว้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการประกอบอาชีพ เพราะมีการกำหนดว่าหน่วยงานใดที่จะต้องปฏิบัติตาม และต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง อีกทั้งยังมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งจะเน้นหนักไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การสงเคราะห์ผู้พันโทฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5.3.2 วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ จำแนกตามกฎหมายหลักและกฎหมายที่เอื้อหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก เจตนารมณ์ กลุ่มเป้าหมาย แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงานแบบพหุองค์กรและงบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทฯ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบในภาคผนวก ฉ) สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1) ด้านกฎหมายหลักและเจตนารมณ์ของกฎหมายหลัก

ในอดีตประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พันโทฯ และเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการสงเคราะห์เชิงบังคับ แต่ถูกยกเลิกไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2499 ประเทศไทยจึงไม่มีกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้พันโทฯ โดยตรงนับแต่นั้น

ในส่วนกฎหมายที่เอื้อต่อการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษที่มีอยู่ในขณะนี้จึงมี พระราชบัญญัติคุ้มครองประพฤติกุศล พ.ศ. 2559 ฉบับใหม่ แต่ก็ยังมีได้ก้าวไปถึงการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอย่างเต็มที่ เพียงแต่กำหนดให้ทำข้อตกลงหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเท่านั้น อีกทั้งมีเพียงระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังปล่อย ซึ่งในทางปฏิบัติการคุ้มครองประพฤติกุศลไม่มีงบประมาณเพียงพอในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ เนื่องจากมีภารกิจประจำหลายด้าน นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติให้กรมราชทัณฑ์ต้องรับหน้าที่โดยตรงในการสงเคราะห์หลังปล่อย เพียงแต่เสนอแนะได้เท่านั้น ส่วนกฎหมายที่อาจช่วยเอื้อการช่วยเหลือยังมี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาลฯ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ปรากฏว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากยังไม่มีมีการถ่ายโอนภารกิจระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณที่ช่วยผู้พ้นโทษโดยตรงกระทำมิได้

ส่วนในต่างประเทศจะมีการตรากฎหมายหลักเพื่อใช้กับผู้พ้นโทษเป็นการเฉพาะ มีการคุ้มครองหรือเน้นการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (The Offenders Rehabilitation Act 2007) เน้นการสงเคราะห์ ซึ่งใช้ชื่อคล้ายกันกับกฎหมายของสหราชอาณาจักร คือ กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 1974 (Rehabilitation of Offender Act 1974) แต่กฎหมายของสหราชอาณาจักรจะเน้นการคุ้มครองสิทธิของผู้พ้นโทษในการเข้าทำงาน

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส 2014 (The Second Chance Act 2014) มีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมเช่นกัน ซึ่งต่างก็มีบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อผู้พ้นโทษอย่างมาก

กรณีการมีกฎหมายอื่นที่เอื้อต่อการใช้กฎหมายหลักนั้น ประเทศญี่ปุ่นจะมีกฎหมายงานบริการภาครัฐและกฎหมายประกันการจ้างงานเพื่อคุ้มครองสิทธิในการสมัครงาน และมีกฎหมายการให้บริการเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 2005 เพื่อดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีสำหรับผู้พ้นโทษ

ในประเทศสหราชอาณาจักร มีการให้สิทธิในการไม่จำเป็นต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดหากพ้นช่วงระยะเวลาตามที่กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด นอกจากนี้ สหราชอาณาจักร ยังมีกฎหมายราชทัณฑ์ กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ กฎหมายการไว้ที่อยู่อาศัยมาช่วยสนับสนุนการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษอีกด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษอย่างกว้างขวางตามรัฐธรรมนูญในเรื่องของการห้ามเลือกปฏิบัติโดยให้โอกาสผู้พ้นโทษในการทำงาน หากงานนั้นมีได้

เกี่ยวข้องกับฐานความผิดที่ได้มีการกระทำลงไป ทั้งยังมีกฎหมายการจ้างงานที่เท่าเทียม กฎหมายสิทธิพลเมือง กฎหมายการขอลบประวัติการกระทำผิดได้ในกฎหมายระดับมลรัฐ

จะเห็นว่าการตรากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมเชิงสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิในต่างประเทศนั้นจะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาส่วนบุคคล (Individual's Problems) กับความไม่เท่าเทียมทางสังคม (Social Inequality) ด้วย ภายใต้กรอบการคำนึงถึงสิทธิพลเมือง (Civil Rights) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) เช่น สิทธิในการทำงานหลังจากพ้นโทษ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรด้านความมั่นคงของมนุษย์ สาธารณสุข กระบวนการยุติธรรม รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้อย่างจริงจังในเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำในอนาคต

ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาก็คือ การจำกัดสิทธิในการทำงานเนื่องจากมีประวัติการกระทำผิดในประเทศไทยกระทำในวงกว้างเกินความจำเป็นหรือไม่ ซึ่งในต่างประเทศกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจะมีกฎหมายหลายฉบับที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งในญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการจ้างงาน กฎหมายเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยประวัติการกระทำผิด เป็นต้น

2) ด้านกลุ่มเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ เดิมประเทศไทยมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ที่อยู่ในข่ายรับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูยกยกเลิก) ได้แก่ ผู้พ้นโทษ ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

ในส่วนกฎหมายอื่นของไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 จะสงเคราะห์ 1) ผู้ได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษหรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ 2) ผู้ถูกคุมความประพฤติหรือผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ 3) ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด 4) ผู้อยู่ระหว่างการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ 5) เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นจากการฝึกอบรมครบตามคำพิพากษาแล้ว 6) ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ

แต่ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้กว้างกว่า ได้แก่ 1) บุคคลที่พ้นโทษจำคุกที่ต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือพ้นจากการควบคุมตัวทางอาญา 2) บุคคลที่ได้รับการลดโทษในเรื่องการบังคับคดีเกี่ยวกับการจำคุกที่ต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือเกี่ยวกับการกักกัน 3) บุคคลที่ได้รับการรอลงโทษจำคุกที่ต้องทำงาน หรือไม่ต้องทำงาน แต่การคำพิพากษาเช่นว่านั้นยังไม่ถึงที่สุดและยังผูกพัน 4) นอกจากบุคคลที่ระบุ

ไว้ในข้อก่อน ยังได้แก่บุคคลที่ได้รับการรอกการลงโทษจำคุกที่ต้องทำงานหรือไม่ต้องทำงาน หรือบุคคลที่ไม่ได้ถูกคุมความประพฤติ 5) บุคคลที่อัยการสั่งไม่ฟ้องเพราะการฟ้องคดีนั้นไม่มีความจำเป็น 6) บุคคลที่ได้รับโทษปรับหรือ ปรับเพียงเล็กน้อย 7) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจากเรือนจำที่เป็นโรงงาน 8) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวชั่วคราวโดยการพักการลงโทษจากศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน (ไม่รวมบุคคลที่อยู่ภายใต้การคุมความประพฤติ)

ส่วนในสหราชอาณาจักร ตามกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation of Offender Act 1974) เน้นการคุ้มครองสิทธิในการทำงานโดยทั่วไปของผู้พ้นโทษ เช่น ถูกจำคุกตั้งแต่ 2 ปีครึ่ง ไม่เกิน 4 ปี เมื่อออกจากเรือนจำและผ่านช่วงระยะเวลาแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Period) อีก 7 ปี สามารถสมัครทำงานได้โดยไม่ต้องแจ้งประวัติการกระทำผิดของตน

อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำผิดประสงค์จะสมัครงานบางตำแหน่งที่เรียกว่า เป็น “ตำแหน่งที่มีข้อยกเว้น (Exception Positions)” เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ ศาล ทนายความ งานราชทัณฑ์ งานคุมประพฤติ หน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น รวมถึงหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือกลุ่มเปราะบางทางสังคม ผู้สมัคร(แม้จะจำคุกมาแล้วไม่เกิน 4 ปี) จะต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตน เมื่อสมัครงานนั้น ๆ แต่ในส่วนของ การสงเคราะห์จะช่วยเหลือผู้พ้นโทษทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ (The Care Act 2014)

สำหรับสหรัฐอเมริกา กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (The Second Chance Act 2007) จะสงเคราะห์ผู้พ้นโทษทั่วไป ค่อนข้างกว้างขวางมาก รวมถึงชนเผ่าอินเดียนแดงด้วย

### 3) ด้านแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ในประเทศไทย ได้เคยมีวางแนวทางพิทักษ์สิทธิของผู้พ้นโทษโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม แต่ก็เงียบหายไป ส่วนกฎหมายโดยตรงของผู้พ้นโทษ คือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 ก็ถูกยกเลิกไปหลังประกาศใช้เพียง 2 ปี โดยเหตุผลที่ว่ามีการประกาศใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญาใหม่ปี พ.ศ. 2499 ซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวที่ถูกยกเลิกก็ไม่มีคณะกรรมการใดเป็นกลไกในการบริหารจัดการหรือดูแลเรื่องการคุ้มครองสิทธิหรือสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ส่วนแนวทางให้การสงเคราะห์ จะปรากฏในพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 มีบทบัญญัติเพียงให้พนักงานคุมประพฤติสงเคราะห์ผู้พ้นโทษตามควรแก่กรณี และขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 กำหนดให้กรมราชทัณฑ์เป็นเพียงหน่วยงานนำเสนอแนะสนับสนุนการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ ไม่มีอำนาจสงเคราะห์หลังปล่อยโดยตรง ทำได้เพียงทำความตกลงขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเช่นกัน ส่วนกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็เป็นบทบัญญัติที่ช่วยเหลือดูแลผู้ด้อยโอกาสทั่วไป แม้จะมีการกล่าวถึงผู้พ้นโทษว่าเป็นหนึ่งในผู้รับบริการ

ก็เป็นเพียงถ้อยคำหนึ่งที่อยู่ในข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 อันเป็นข้อกำหนดแบบรวม ๆ ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อการรับบริการแบบบุคคลทั่วไปเท่านั้น ยิ่งในส่วนของกฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งแล้ว คำนิยามของคนไร้ที่พึ่งจะไม่รวมถึงผู้พ้นโทษด้วย

ในด้านกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดที่ไม่ครอบคลุมการสงเคราะห์ไปยังกลุ่มผู้พ้นโทษ ได้แก่ กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายเทศบาล ที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนาเฉพาะกลุ่มสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ แต่ไม่รวมถึงผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้พ้นโทษ ทั้งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งก็จำกัดไม่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเพราะยังไม่มีภารกิจจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีภาครัฐในประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าใดนัก โดยบ้านสวัสดิซึ่งเป็นบ้านกึ่งวิถีภายใต้การสนับสนุนของกรมราชทัณฑ์ก็ไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ส่วนบ้านกึ่งวิถีของกรมคุมประพฤติกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา ซึ่งหากไม่มีกฎหมายช่วยหนุนเนื่องการดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีจะสำเร็จได้ยากเทียบกับการทำงานของมูลนิธิพันธกิจเรือนจำคริสเตียน (บ้านพระพร) ซึ่งเป็นเอกชนที่ทำงานด้านบ้านกึ่งวิถีเช่นกัน และประสบความสำเร็จค่อนข้างดี เนื่องจากการทำงานเป็นระบบ แต่ไม่ได้รับทุนอุดหนุนจากภาครัฐ

ส่วนประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Offenders Rehabilitation Act 2007) จะมีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offender Rehabilitation Commission) เน้นการช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นจริง ๆ และการเปิดโอกาสในการทำงานสำหรับผู้พ้นโทษ เน้นการใช้ชุมชนเป็นหลักในการช่วยสงเคราะห์ กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดของประเทศญี่ปุ่นได้วางหลักไว้ว่า ให้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษเท่าที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขและการฟื้นฟูบุคคลนั้น ให้มีการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือนหลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการปล่อยตัว หากมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองการแก้ไขและฟื้นฟูแก่บุคคลที่พ้นโทษนั้น ให้จัดบริการเช่นว่านั้นให้ต่อไปอีกไม่เกิน 6 เดือน ให้มีหน่วยงานกลาง(หน่วยงานรองรับ)เพื่อเป็นสื่อประสานว่าบุคคลผู้พ้นโทษนั้นจะได้รับความคุ้มครองที่จำเป็นจากองค์กรสาธารณสุขและองค์กรด้านสวัสดิการหรือองค์กรอื่นๆและให้ใช้ความพยายามเพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษและเพื่อย่นเวลาและเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้กฎหมายด้านการดำเนินงานยังคุ้มครองการจ้างงานผู้พ้นโทษโดยห้ามเลือกปฏิบัติ อีกทั้งกฎหมายยังให้มีการส่งต่อผู้พ้นโทษไปรับบริการจากสำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ ทั้งยังสามารถส่งต่อไปรับบริการที่ สำนักงานสวัสดิการสาธารณะ (Public Welfare Office) ได้ด้วย สำหรับกรณีสมัครเข้าทำงานราชการปกติทางการต้องรับสมัครเว้นแต่จะมีข้อห้ามตามกฎหมาย ที่

สำคัญญี่ปุ่นมีกฎหมายหมายเฉพาะในเรื่องการจัดตั้ง**บ้านกึ่งวิถี**เพื่อสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยเฉพาะ คือกฎหมายการให้บริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offenders Rehabilitation Service Act 1995)

ในสหราชอาณาจักร มีองค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ – (The National Offender Management Service - NOMS) ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติสังกัดกระทรวงยุติธรรม (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อ เป็น องค์กรงานราชทัณฑ์และคุมประพฤติ-Her Majesty’s Prison and Probation Service - HMPPS) ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุขและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายกำหนดเรื่องบ้านกึ่งวิถีในชื่อสถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises)

การสงเคราะห์บุคคลทั้งที่อยู่ในเรือนจำและได้รับปล่อยตัวจากเรือนจำ กระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมิน(ความต้องการจำเป็น)ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล โดยมีต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นมาจากท้องถิ่นใดหรือเมื่อจะได้รับการปล่อยตัวแล้ว บุคคลนั้นจะเดินทางไปไหน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เองจะมีหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราวรวมถึงสวัสดิการ การบริการด้านสุขภาพจากหน่วยสาธารณสุขท้องถิ่นสำหรับผู้พ้นโทษในฐานะผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ตามกฎหมาย National Assistant Act 1948 ทั้งยังให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ขยายเวลาการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังจากออกจากเรือนจำอีก 12 เดือน สำหรับผู้ได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี เช่นเดียวกับญี่ปุ่น และมีสถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises) หรือ บ้านกึ่งวิถีในความดูแลของสำนักงานคุมประพฤติ หรือเรียกว่า Probation Hostel (หอพักคุมประพฤติ)

สำหรับสหรัฐอเมริกา มีศูนย์สร้างเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ (National Re-entry Resource Center) โดยกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act 2014) จะวางกรอบการดำเนินโครงการไว้ว่าจะทำอะไรบ้าง เช่น โครงการกลับคืนสู่สังคม โครงการเงินทุนสำหรับองค์กรเอกชน และ โครงการ Reentry Court โครงการบำบัดยาเสพติด โดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน โครงการเงินทุนเพื่อการประเมินและส่งเสริมการศึกษาในเรือนจำและสถานพินิจเด็กและเยาวชน โครงการทุนอบรมวิชาชีพด้านเทคโนโลยี โครงการคืนสู่สังคมของผู้ใช้ยาในทางที่ผิด เป็นต้น

สหรัฐอเมริกาค่อนข้างจะมีแนวทางคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเข้มข้น ทั้งในกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายมลรัฐ ทั้งนี้จะเนื่องมาจากการมีพลเมืองหลากหลายเชื้อชาติและสีผิว จึงมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติ กฎหมายความเท่าเทียมในการจ้างงานของรัฐบาลกลาง ส่วนในระดับมลรัฐมีกฎหมาย เช่น Ban the Box Laws ซึ่งใช้กันใน 30 มลรัฐ กำหนดห้ามมิให้มีคำถาม (หรือมีช่องสี่เหลี่ยมให้ทำเครื่องหมาย) เกี่ยวกับประวัติการกระทำผิดในใบสมัครงาน ส่วนเรื่องบ้านกึ่งวิถีนั้น กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act) มี

ทุนอุดหนุนให้ดำเนินการ มีการวางหลักในการกำหนดคุณสมบัติของการเข้าทำงานของมลรัฐควรหลีกเลี่ยงการตั้งข้อกำหนดที่จำกัดสิทธิของประชาชน หากตำแหน่งงานที่ผู้พันโทจะทำนั้นมิได้เกี่ยวข้องกับความคิดที่บุคคลนั้นเคยกระทำ

#### 4) ด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่ให้การคุ้มครองสิทธิที่เป็นรูปธรรมได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม โดยในปี พ.ศ. 2548 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้เสนอแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนของผู้พันโทและเห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายรองรับการปฏิบัติต่อผู้พันโท แต่ก็ไม่มีการดำเนินงานใดต่อไปอีก

ส่วนหน่วยงานที่ให้การสงเคราะห์ ในการดำเนินการในอดีต ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูกยกเลิก) คือกรมราชทัณฑ์ และกรมประชาสงเคราะห์<sup>407</sup> (สังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งสองกรม) ในขณะนั้น ต่อมารัฐบาลจึงมีนโยบายให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการสงเคราะห์ผู้พันโทโดยประสานงานกรมราชทัณฑ์ในการปฏิบัติงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่องแนวทางรูปแบบการลดปริมาณคดีสู่ศาล เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ซึ่งเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้พันโท ได้ให้หลักการไว้ว่า ให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังจากการคุมประพฤติหรือผู้กระทำผิดหลังปล่อยจากกรมราชทัณฑ์ (After Care) แต่มีเพียงระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์ออกตามพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 เปิดช่องให้สงเคราะห์แบบทั่วไปแก่ผู้พันโทได้ 1 ปี ไม่มีข้อกำหนดอย่างเป็นทางการให้หน่วยงานอื่นมีหน้าที่ร่วมด้วย เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อไม่มีกำหนดหน้าที่ภารกิจให้แน่ชัดใช้เพียงบันทึกความตกลง (MOU) หน่วยงานต่าง ๆ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางเพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือปกปิดประวัติการกระทำผิดนอกเหนือจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร

ในประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่า มีหน่วยงานมากมายที่รัฐพยายามดึงเข้ามาร่วมงานและต่างเกื้อกูลซึ่งกัน เช่น ในการคุ้มครองสิทธิต่างประเทศจะมีคณะกรรมการดูแลโดยเฉพาะเช่น ญี่ปุ่นมีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานอิสระในการดูแลใช้ดุลพินิจเปิดเผย ปกปิดประวัติอาชญากร สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการการจ้างงานที่เท่าเทียม เป็นต้น ส่วนการสงเคราะห์ก็จะมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็น

---

<sup>407</sup> ปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับการปรับเปลี่ยนมาเป็น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ข้อมูลจาก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, **ประวัติความเป็นมาของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ**, ค้นวันที่ 14 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/page.php?module>

หน่วยงานหลัก หน่วยใดเป็นหน่วยงานรองหรือหน่วยงานสนับสนุน เช่น กรมใด กระทรวงใดจะเป็นหลัก เป็นรองในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนงานในอนาคต เช่น ในญี่ปุ่นและสหราชอาณาจักรจะให้หน่วยงานคุมประพฤติและผู้พ้นโทษภายใต้บริบทที่งานคุมประพฤติไม่มีปริมาณมากจนเกินไป เพราะญี่ปุ่นมีองค์กรอาสาสมัครคุมประพฤติที่แข็งแกร่ง ส่วนสหราชอาณาจักรได้เริ่มใช้บริษัทแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน (Community Rehabilitation Companies -CRC's) เพื่อช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพฤติที่มีโทษน้อย หรือการมีหน่วยงานกลางเพื่อควบคุมดูแลการเปิดเผยหรือปกปิดประวัติการกระทำผิด

#### 5) ด้านการทำงานแบบพหุภาคี

ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ (ที่ถูกยกเลิกไป) ไม่มีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องมากนัก คงมีแต่กรมราชทัณฑ์กับกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ในปัจจุบันกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ได้มีความพยายามสร้างภาคีเครือข่ายเพื่อทำงานแก้ไขฟื้นฟู สงเคราะห์ผู้กระทำผิดโดยการทำบันทึกความตกลง (MOU) กับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข แต่ก็ทำงานในแบบขอความร่วมมือตามแต่ใจสมัครเท่านั้น การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจึงไม่พัฒนาเท่าที่ควร

แต่ในต่างประเทศจะเห็นว่าต้องมีกฎหมายกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน เพราะต้องใช้อำนาจความรู้ ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานในการทำงานกับผู้พ้นโทษอย่างมีคุณภาพดังในประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาจะมีกฎหมายกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลผู้พ้นโทษ เพื่อมิให้ปิดความรับผิดชอบได้ เพราะเป็นผู้ใกล้ชิดกับผู้พ้นโทษมากที่สุดในพื้นที่ของตน

ทั้งยังมีการระดมภาคเอกชนเข้ามาเข้ามามีส่วนร่วมช่วยงานภาครัฐด้วย ดังในกฎหมาย The Offenders Rehabilitation Service Act 1995 ของญี่ปุ่นกำหนดให้เอกชนจัดตั้งนิติบุคคลดำเนินการบ้านกึ่งวิถีภายใต้การขึ้นทะเบียนต่อกระทรวงยุติธรรม สหราชอาณาจักรสนับสนุนองค์กรเอกชนให้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษอย่างมาก ได้แก่ สมาคมช่วยเหลือดูแลผู้กระทำผิดแห่งชาติ -NACRO (National Association for the Care and Resettlement of Offenders)

อีกทั้งยังสร้างแรงจูงใจสำหรับบริษัทเอกชนที่ยอมจ้างงานผู้พ้นโทษ โดยการลดภาษีให้กับบริษัทดังกล่าวอีกด้วย

ส่วนสหรัฐอเมริกามีกฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act) ให้อำนาจรัฐบาลกลางกระจายเงินทุนหรืองบประมาณไปสู่องค์กรของรัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหากำไรในการช่วยจัดหางาน บำบัดรักษา ยาเสพติด จัดการที่พักอาศัย บริการด้านต่าง ๆ อย่างครบวงจร เพื่อสร้างประสิทธิผลในลดการกระทำผิดซ้ำและเพิ่มคุณภาพในการกลับคืนสู่สังคม

## 6) ด้านการงบประมาณ

งบประมาณในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเป็นสิ่งสำคัญมาก ซึ่งช่วงเวลาเท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องผู้พ้นโทษน้อยมากทั้งที่ในพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ พ.ศ. 2497<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นมาตรการเชิงบังคับในการฝึกอาชีพให้ผู้พ้นโทษในสถานสงเคราะห์ ยังมีบทบัญญัติให้เบี่ยงเบนแก่ผู้พ้นโทษด้วย แต่ในขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายและกฎหมายแห่งรัฐให้กรมคุมประพฤติดูแลผู้พ้นโทษตามควรแก่กรณี โดยที่กรมคุมประพฤติยังต้องรับภาระงานสืบเสาะและพินิจ งานคุมความประพฤติเยาวชน ผู้ได้รับการรอลงอาญา ผู้ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ งานบ้านกึ่งวิถี จึงควรต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอและควรมีกองทุนเฉพาะเช่นเดียวกับ กองทุนเด็ก กองทุนคนพิการ กองทุนผู้สูงอายุ แต่ในความเป็นจริงจะพบว่ากระทรวงที่ดูแลด้านการเงินการคลังของประเทศไทยมักจะไม่วางใจให้จัดตั้งกองทุนตามกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าจะผูกพันงบประมาณแผ่นดินและต้องการควบคุมการใช้งบประมาณอย่างระบบราชการ อันเป็นอุปสรรคในการทำงานด้านการสงเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง

ในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Offenders Rehabilitation Act 2007) กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในการชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดจากการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ส่วนสหราชอาณาจักร กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation of Offenders Act 1974) มิได้มีการกำหนดเรื่องงบประมาณแต่จะมีกฎหมายราชทัณฑ์ (Prison Act 1952) มาตรา 30 บัญญัติเรื่องการให้เงินค่าใช้จ่ายแก่ผู้พ้นโทษโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนด สำหรับผู้กำลังจะพ้นโทษหรือพ้นโทษแล้วโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง<sup>408</sup> อีกทั้งยังมีบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48B ตาม Prisons (Amendment) Act (Act No. 43, 1966) กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด หรือมีการกำหนดให้แบ่งงบประมาณรายได้ร้อยละ 5-7 จากกรมคุมประพฤติ (Probation Service) ไปให้หน่วยงานอิสระเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดในชุมชน

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการกำหนดวงเงินงบประมาณไว้อย่างแน่นอนในกฎหมาย The Second Chance Act หน่วยงานที่ตั้งงบประมาณตามกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานการยุติธรรม (Office of Justice Programs) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนการจัดสรรทุนจะเป็นหน้าที่

<sup>408</sup> Stephen Livingstone and Tim Owen, *Prison Law* (New York: Oxford University Press, 1993), p.317.

ของสำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม (Bureau of Justice Assistance) กระจายเงินทุนหรืองบประมาณไปสู่องค์กรของรัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหากำไร หน่วยงานหลัก ๆ ได้แก่ หน่วยงานด้านกระบวนการยุติธรรม สาธารณสุขและสวัสดิการสังคม โดยผู้รับทุนต้องมีแผนงานในการให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมอย่างชัดเจน ในระดับมลรัฐมักจะมีกองทุนหมุนเวียนสำหรับผู้พ้นโทษโดยเฉพาะ

จากการวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี กฎ กติกา กฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย ฎีกา วรรณคดีศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ตัวบทกฎหมายมีความสำคัญมากในการที่จะพิทักษ์สิทธิและให้ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) แก่ผู้ด้อยโอกาสอย่างเป็นทางการที่สุด เพราะกฎหมาย เป็น กรอบกติกาที่จัดสรรประโยชน์ในสังคมว่า ใคร ได้อะไร อย่างไร และเพียงไร อย่างเป็นธรรม การปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมายจึงควรเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมอย่างมีธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดความสมดุลของกลุ่มต่าง ๆ<sup>409</sup> แต่กระนั้น ในการร่างกฎหมายไม่ควรมองเฉพาะแต่ “ตัวบท” แต่ต้องมอง “บริบท” รอบด้านในทุกมิติสังคม เศรษฐกิจ การเมือง จิตวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความแตกต่างระหว่างบุคคล นั่นคือ การมองทั้งในเชิงรูปธรรม คือ บทบัญญัติ และมองในเชิงนามธรรม คือ มองเจตนารมณ์และคุณค่าของกฎหมายนั้น

ในการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวมาข้างต้น พบว่า แนวคิดและแนวปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษในเชิงทฤษฎีและเชิงสากล ได้มีการพัฒนาไปในทิศทางของการมีมนุษยธรรม บนฐานของหลักความยุติธรรมและหลักนิติธรรมมากขึ้น นโยบายสวัสดิการเพื่อสงเคราะห์ผู้พ้นโทษของไทยมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ในหลักความสงบภายในข้อ 3. เรื่องการราชทัณฑ์ ว่า “จะได้ส่งเสริมกิจการตามที่รัฐบาลชุดก่อนได้แถลงนโยบายและปฏิบัติไปแล้วนั้นให้เป็นผลบริบูรณ์ยิ่งขึ้นคือ การอบรมในทางธรรมจรรยาแก่ผู้ต้องขัง การจัดตั้งนิคมฝึกอาชีพเพื่อกักกันผู้มีสันดานเป็นผู้ร้ายกับการจัดโรงเรียนฝึกอาชีพเพื่อฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก นอกจากนี้จะได้ดำเนินการจัดให้มีการสงเคราะห์ผู้ที่พ้นโทษไปแล้ว เพื่อป้องกันการประทุษกรรมขึ้นอีก ต่อมาได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497” เป็นกฎหมายว่าด้วยการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง และถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2499 ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากได้มีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ แต่ในอีกความเห็นของนักวิชาการบางท่านเห็นว่า เป็นเพราะสังคมไทยในขณะนั้นไม่ให้การยอมรับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

<sup>409</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่ถูกยกเลิกไปนั้นเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจเพื่อควบคุมตัวผู้พ้นโทษไว้แบบบังคับให้อยู่ในสถานสงเคราะห์ มิได้มีการคุ้มครองสิทธิหรือสร้างระบบการแก้ไขฟื้นฟูแต่อย่างใด เนื่องจากรายละเอียดในมาตรา 5 บัญญัติว่า “เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะเป็นผู้ไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพก็ดี จะไม่มีที่อยู่อาศัยก็ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุปการะอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ที่ไม่เกินห้าปี”

เมื่อพิจารณาในแง่ของตัวบุคคลจะเห็นว่า กลุ่มผู้พ้นโทษที่สมควรได้รับการคุ้มครองมีหลายกลุ่มด้วยกัน นอกจากผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำเมื่อครบกำหนดโทษตามคำพิพากษาแล้ว ยังมีผู้กระทำผิดกลุ่มอื่นที่ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่า “ผู้พ้นโทษ” เช่นกัน เนื่องจากการพ้นสภาพจากการรับโทษ เช่น ผู้ที่ได้รับการรอลงอาญา ผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ พ้นจากการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ ผู้ได้รับการอภัยโทษ รวมถึงผู้พ้นจากการชะลอการฟ้องที่อาจมีขึ้นในอนาคต จึงควรมีบทบัญญัติเฉพาะทางกฎหมายที่จะควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติงานระหว่างเรือนจำ สำนักงานคุมประพฤติ สำนักงานอัยการสูงสุด(กรณีมีกฎหมายชะลอการฟ้อง) รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอาสาสมัครเอกชน เพื่อเตรียมครอบครัว ชุมชน สังคม สร้างกระบวนการส่งต่อ(Referral)ที่เป็นระบบ อีกทั้งควรคำนึงถึงการคืนสิทธิบางประการให้ผู้พ้นโทษ บนฐานคิดของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความอิสระในการพัฒนาบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้น ภายใต้ความรับผิดชอบของตน ทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับมาทำงานบางอย่างได้อย่างไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อีกประการหนึ่งบุคคลเหล่านี้ได้ขัดใช้กรรมของตนในเรือนจำแล้ว สังคมจึงควรคำนึงถึงสิทธิที่บุคคลนั้นเคยมีอยู่โดยพยายามทำให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับสภาพเดิมมากที่สุด พร้อมกับแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์กลุ่มบุคคลดังกล่าวในขณะเดียวกัน มิใช่ซ้ำเติมผู้พ้นโทษมิให้มีที่ยืนในสังคม หรือจำกัดสิทธิอย่างกว้างขวางจนไร้ขอบเขต

ในส่วนของการสงเคราะห์นั้น แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติการคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 โดยเพิ่มการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างคุมประพฤติและพ้นการคุมความประพฤติ รวมถึงผู้พ้นโทษจากเรือนจำและได้รับอภัยโทษ ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด แต่เป็นการสงเคราะห์ทั่วไปและใช้วิธีขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ยังมีได้มีบทบัญญัติคุ้มครองและสงเคราะห์ในรูปแบบอื่น ๆ หรือกำหนดหน้าที่ของหน่วยที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้กรมราชทัณฑ์มีภารกิจในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยตรง เพียงแต่ช่วยสงเคราะห์ทางอ้อมโดยการให้เสนอแนะเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติ กรมราชทัณฑ์ก็ได้พยายามประสานงานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องขังในการฝึกอาชีพและ

จัดหางานให้หลังได้รับการปล่อยตัว สำหรับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 แม้จะมีข้อกำหนดระบุว่าผู้รับบริการให้รวมถึงผู้พันโทชด้วย แต่ก็เป็นการให้สวัสดิการแบบทั่วไปสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยลืมนำกลุ่มผู้พันโทชมีลักษณะพิเศษที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลสภาพกายและจิต เช่นเดียวกับกลุ่มเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุซึ่งกฎหมายพิเศษของตนเอง

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบรายละเอียดของกฎหมายด้านคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทชของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีข้อค้นพบสรุปในภาพรวม ได้ดังนี้

1) ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิผู้พันโทช พบว่า ประเทศไทยปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้พันโทชให้ชัดเจนอย่างเป็นระบบ หน่วยงานต่างกันก็จะมองผู้พันโทชแตกต่างกันไป เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดคำนิยามเฉพาะไว้ และไม่มีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองด้านสิทธิของผู้พันโทช ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการศึกษา สิทธิการประกอบอาชีพ สิทธิในการปกปิดหรือลบล้างประวัติการกระทำผิด ไม่มีการกำหนดกลไกการบริหารจัดการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ โดยจัดหน่วยงานที่เหมาะสมในการวางแผนนโยบายและแผนในด้านการคุ้มครองสิทธิให้ผู้พันโทชอย่างจริงจัง อีกทั้งปัจจุบันยังขาดช่องทางให้ผู้พันโทชสามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

ในทางปฏิบัติ แม้จะมีกฎหมายล้าสมัย แต่ก็เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในโอกาสพิเศษเท่านั้น อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในตัวเองอีกด้วย เนื่องจากศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานไว้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะลบล้างโทษเท่านั้นแต่ไม่ได้ลบล้างการกระทำผิด ทำให้ผู้พันโทชยังอาจถูกจำกัดการสมัครเข้าทำงาน

2) ในส่วนของการสงเคราะห์ผู้พันโทช พบว่า ประเทศไทยเคยมีกฎหมายสงเคราะห์ผู้พันโทชโดยเฉพาะมาก่อน คือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทชและเด็กผู้พันโทชการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายสงเคราะห์แบบบังคับและถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2499 โดยอ้างเหตุผลว่ามีการประกาศใช้กฎหมายอาญาฉบับใหม่ (พ.ศ. 2499) ซึ่งมีการนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยมาใช้แทน อันเป็นเหตุผลที่ไม่น่าจะสอดคล้องกับการยกเลิกกฎหมายสงเคราะห์ผู้พันโทช นับแต่นั้นก็ไม่มียกกฎหมายสงเคราะห์ผู้พันโทชโดยเฉพาะอีกเลย มีเพียงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบางส่วนเท่านั้นดังที่ได้กล่าวแล้ว เช่น การสงเคราะห์ผู้พันโทชในพระราชบัญญัติการคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 เป็นต้น ดังนั้น แนวการบัญญัติกฎหมายที่ควรคำนึงเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ นอกเหนือการคุ้มครองสิทธิแล้ว ควรครอบคลุมถึงการสงเคราะห์ไปพร้อมกันโดยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมส่วนร่วมด้วย ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสงเคราะห์ดูแลผู้พันโทช เช่น กรมคุมประพฤติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกำหนดหน้าที่หน่วยงานสนับสนุนให้ชัดเจน เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรม

พัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมการแพทย์ กรมสุขภาพจิต เป็นต้น อีกทั้งจะต้องคำนึงถึง การจัดการข้อมูล การเปิดเผย ปกปิด การส่งต่อข้อมูลส่วนตัวของผู้พันโทฯไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเป็นเช่นไร การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทฯ

นอกจากนั้น ควรจะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ สงเคราะห์ผู้พันโทฯ การกำหนดงบประมาณ การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้พันโทฯ การจัดตั้งและ บริหารจัดการบ้านกึ่งวิถี การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของอาสาสมัครทั้งจากภาครัฐและภาคประชา ชาน การมีบทบาทยุติเพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับหน่วยงานเอกชนจ้างงานผู้พันโทฯมากขึ้น รวมถึง ส่งเสริมการจ้างงานผู้พันโทฯที่มีทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านช่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษา จะนำสิ่งที่สรุปได้ดังกล่าวได้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายสำหรับคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทฯ ในบทสุดท้าย

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวในท้ายบทแล้วว่า มาตรการทางกฎหมายมีความสำคัญมากในการที่จะพิทักษ์สิทธิและให้ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) แก่ผู้ด้อยโอกาสอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด เพราะกฎหมาย เป็น กรอบกติกาที่จัดสรรประโยชน์ในสังคมว่า ใคร ได้อะไร อย่างไร และเพียงไร อย่างเป็นธรรม การปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมายจึงควรเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วมอย่างมีธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดความสมดุลของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของเดอริคเคม (Durkheim) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ว่า “กฎหมายและศีลธรรมจรรยาเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก หากปราศจากศีลธรรมที่เป็นเครื่องค้ำจุนกฎหมายเสียแล้ว กฎหมายย่อมมีอาจเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและจะกลายเป็นเพียงอักษรบนกระดาษของทางราชการเท่านั้น”<sup>410</sup>

#### 6.1 บทสรุป

จำนวนผู้พ้นโทษในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ผู้ต้องขังที่ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ปีละประมาณ 120,000 คน (หรือเดือนละประมาณ 10,000 คน) และยังมี การปล่อยตามกฎหมายอภัยโทษในโอกาสพิเศษ เช่น พระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. 2558 ประกาศเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2558 ในโอกาสฉลองพระชนมายุ 5 รอบ 2 เมษายน 2558 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ประมาณการว่าผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัว 38,000 คน ส่วนการพระราชทานอภัยโทษในปี พ.ศ. 2559 เนื่องในโอกาสสมหามงคลที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงครองสิริราชสมบัติครบ 70 ปี 9 มิถุนายน 2559 และโอกาสสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 12 สิงหาคม 2559 ของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ จะมีผู้พ้นโทษออกมาอีกประมาณ 20,000 คน นอกจากนี้ยังมีผู้พ้นโทษที่พ้นจากระบบการคุมความประพฤติซึ่งมีทั้งผู้ได้รับการรอลงอาญา ผู้ผ่านการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ รวมถึงเด็กและเยาวชนที่ออกมาจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ที่สำคัญมักจะปรากฏข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ว่าผู้พ้นโทษบางส่วนได้กลับไปกระทำผิดซ้ำเมื่อถูกปล่อยตัวไปไม่นาน

---

<sup>410</sup> Roger Cotterrell, *op. cit.*, p.79.

ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการจัดการด้านสวัสดิการสังคมพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ผู้พันโทสามารถเข้าถึงได้ เพื่อช่วยแก้ไขฟื้นฟูบุคคลนั้นอย่างต่อเนื่องหลังจากออกจากเรือนจำ โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังจากถูกปล่อยจากเรือนจำ เพราะจากการศึกษา พบว่า หลังออกจากเรือนจำในช่วง 90 วัน เป็นเวลาที่สำคัญเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการปรับตัวกลับสู่สังคม เนื่องจากผู้พันโทจะมีความวิตกกังวลและความกลัวในการกลับเข้าสู่สังคมอีกครั้ง จึงจำเป็นต้องมีระบบการรองรับที่ดี เพื่อให้ผู้พันโทสามารถใช้ชีวิตเป็นปกติและมีคุณภาพ เป็นการป้องกันการหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก เพราะจากสถิติพบว่าผู้พันโทกระทำผิดซ้ำประมาณร้อยละ 15-20

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่า จำนวนผู้ได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี แต่กฎหมายเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้พันโทในปัจจุบันยังไม่มีกรอบบัญญัติไว้เป็นกิจจะลักษณะ ทำให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้พันโทมีข้อจำกัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ด้วยเห็นว่ามิใช่หน้าที่หรือเกินอำนาจหน้าที่ของตน เช่น กรณีที่นักโทษพันโทตามระยะเวลาการจำคุก กรมราชทัณฑ์จะถือว่าหมดหน้าที่ลงทันที หากจะให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบ ก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ การให้การสงเคราะห์บุคคลกลุ่มนี้จึงเสี่ยงไปใช้วิธีปฏิบัติในฐานะผู้ด้อยโอกาสทั่วไปเท่านั้น ทั้งที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีปัญหาทางภูมิหลังไม่เหมือนกับคนกลุ่มอื่นเพราะอาจยังเป็นกลุ่มเสี่ยงที่ก่อปัญหาทางสังคมได้ จากสภาพกายและจิตที่ได้รับจากเรือนจำหรือจากกระบวนการยุติธรรม จึงต้องมีการช่วยเหลือโดยประเมินความต้องการจำเป็นรายบุคคล เช่นเดียวกับการมีกฎหมายเพื่อช่วยเหลือ กลุ่มเด็ก สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ คนขอทานเป็นการเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรมีการศึกษากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในส่วนของ กฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโท เพื่อช่วยให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวสามารถดำรงชีวิตประกอบสัมมาชีพในสังคม ซึ่งกระบวนการสงเคราะห์ผู้พันโทหลังถูกปล่อยจากเรือนจำหรือพ้นจากกระบวนการยุติธรรมนี้ ยังเป็นการช่วยเผื่อระวังมิให้ผู้พันโทหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำ ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายเชิงป้องกันอาชญากรรมไปในตัว อันจะยังประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมและเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการในการเชื่อมต่อกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมกับกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอีกด้วย

ในการศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษา ค้นคว้า แนวคิดและทฤษฎีสวัสดิการสังคม การคุ้มครองสิทธิ การลงโทษและการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด 2) เพื่อศึกษาพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้พันโทในประเทศไทยและต่างประเทศ 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นช่องว่างและข้อจำกัดของกฎหมายสำหรับการสงเคราะห์ผู้พันโทของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ และประการสุดท้าย 4) เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับการสงเคราะห์ผู้พันโท

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 (ยกเลิก เมื่อ พ.ศ. 2499) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรคต่อผู้พ้นโทษ ส่วนกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ Offenders Rehabilitation Act 2007 (ประเทศญี่ปุ่น) Rehabilitation of Offenders Act 1974 (ประเทศสหราชอาณาจักร) และ Second Chance Act 2007 (ประเทศสหรัฐอเมริกา)

คำว่า “ผู้พ้นโทษ (Ex-Offender)” ในที่นี้ ผู้ศึกษาจะหมายถึง บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป และ 1) ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน 2) ได้รับการอภัยโทษและได้รับการปลดปล่อย 3) พ้นจากการคุมประพฤติ รวมถึง ผู้ได้รับการปลดปล่อยจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม แม้จะมีใช่เป็นการลงโทษทางอาญา เช่น ผู้พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ เป็นต้น

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีศึกษาข้อมูลแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เพื่อบรรยายและแปลความหมายของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริง และใช้การเปรียบเทียบกฎหมาย (Comparative Law) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารต่าง ๆ จากการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา และข้อมูลทุติยภูมิ เช่น ตำรา หนังสือ เอกสารทางวิชาการ วารสารบทความ ผลงานงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมเพื่อการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และโดยเหตุที่งานศึกษาชิ้นนี้จะใช้องค์ความรู้จากศาสตร์หลายแขนง ได้แก่ อาชญวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา ความรู้ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ งานชิ้นนี้จึงเป็น “การวิจัยแบบข้ามวิทยาการทางกฎหมาย (Cross-Disciplinary Legal Research หรือ Cross-Disciplinary Legal Studies)” ซึ่งกำลังเป็นแนวโน้มในการศึกษากฎหมายสมัยใหม่ เนื่องจากจะทำให้มุมมองเป็นไปอย่างรอบด้านก่อนจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพราะความรู้ทางสังคมศาสตร์เพียงสาขาใดสาขาหนึ่งย่อมไม่เพียงพอที่จะสร้างโลกทัศน์เพื่อที่จะวิเคราะห์นโยบายได้อย่างถูกต้อง

ผลการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีข้อค้นพบที่น่าสนใจดังนี้

### 6.1.1 ในส่วนของแนวคิดและทฤษฎีด้านการคุ้มครองสิทธิ การลงโทษ สวัสดิการสังคม และการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในปัจจุบัน

เป็นไปในทางการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบหลายๆ ด้านพร้อมกัน ทั้งในด้านที่อยู่อาศัย การทำงาน การยอมรับของสังคม ภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิตามหลักความยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักรัฐธรรมนูญที่รัฐจะต้องไม่จำกัดสิทธิประชาชนเกินความจำเป็น หรือต้องมีสัดส่วนพอเหมาะในการจำกัดสิทธิใดก็ตาม และรัฐจะต้องมีนโยบายการกระจายความเป็นธรรม การคุ้มครองทางสังคมอย่างเท่าเทียม มิใช่ให้แก่อำนาจหรือปัจเจกบุคคล โดยรัฐจะมีใช้เป็นผู้จัดสวัสดิการสังคมทั้งหมดให้แก่ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว ต้องอาศัยประชาชนมีส่วนร่วม ส่วนแนวโน้มเชิงหลักการทางอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรมนั้น ยังอยู่ในมิติของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิด แต่กระนั้น ทิศนคติของประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่ในประเทศไทย ยังไม่ให้การยอมรับผู้พ้นโทษเท่าที่ควร โดยการตีตราบาปให้กับผู้พ้นโทษแบบเหมารวมมิได้จำแนกแยกแยะ

### 6.1.2 จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้พ้นโทษในประเทศไทยและต่างประเทศ มีข้อค้นพบที่สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

6.1.2.1 ข้อมูลในประเทศไทย พบว่า ปัจจุบันกฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไม่มีใช้โดยตรงในประเทศไทยและถึงแม้จะมีใช้เมื่อปี พ.ศ. 2497 คือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม แต่ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2499 ด้วยเหตุผลในท้ายกฎหมายว่า เนื่องจากมีการบัญญัติให้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญฉบับใหม่ พ.ศ. 2499 แต่จากการศึกษาพบข้อมูลจากนักวิชาการด้านกฎหมายว่าเหตุที่ยกเลิกเป็นเพราะกฎหมายดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ไม่เห็นด้วย อีกทั้งในทางปฏิบัติยังเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจควบคุมตัวผู้พ้นโทษไว้แบบบังคับให้อยู่ในสถานสงเคราะห์ มิได้มุ่งคุ้มครองสิทธิหรือสร้างระบบการแก้ไขฟื้นฟูแต่อย่างใด เพราะในการใช้กฎหมายผู้พ้นโทษ พ.ศ. 2497 เพียงอธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์(ผู้พ้นโทษ)จะเป็นผู้ไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก้อัตภาพก็ดี จะไม่มีที่อยู่อาศัยก็ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุปการะอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ไม่เกินห้าปี

แม้ว่าปัจจุบันจะมีการตราพระราชบัญญัติการคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 โดยได้เพิ่มการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างคุมประพฤติและพ้นการคุมความ

ประพติ รวมถึงผู้พันโทชจากเรือนจำและได้รับอภัยโทษ ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด แต่เป็นการสงเคราะห์ทั่วไป และใช้วิธีขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ยังมิได้มีทบทวนบัญญัติคุ้มครองสิทธิในรูปแบบอื่น ๆ หรือ กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้กรมราชทัณฑ์มีภารกิจในการสงเคราะห์ผู้พันโทชโดยตรง เพียงแต่ให้ข้อเสนอแนะได้เท่านั้น

6.1.2.2 ข้อมูลในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยในการศึกษากฎหมายทางด้านคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทชต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวจาก 3 ประเทศอันเป็นประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการที่ดีและมีกระบวนการยุติธรรมที่มีคุณภาพ สามารถเป็นแบบอย่างได้ในทางสากล ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบกับประเทศไทยโดยการจำแนกตามตัวบทกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิ และตัวบทกฎหมายด้านสงเคราะห์ผู้พันโทช รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบที่จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทช หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงานแบบพหุองค์การและงบประมาณในการช่วยเหลือผู้พันโทช มีข้อค้นพบอันเป็นปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทชในประเทศไทย แยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1) ปัญหาด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้พันโทช มีดังนี้

(1) ปัญหาการไม่มีกฎหมายคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์สำหรับผู้พันโทชโดยตรงในประเทศไทย เช่นเดียวกับ กลุ่มเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง กลุ่มผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง โดยจะเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องมีการช่วยเหลือแตกต่างกันไป ซึ่งประเทศที่มีการจัดระบบสวัสดิการที่ดีและมีกระบวนการยุติธรรมที่มีคุณภาพ สามารถเป็นแบบอย่างได้ในทางสากล ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ได้วางแนวทางกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบ

(2) ปัญหาการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มผู้พันโทชว่าควรหมายถึงใครบ้างที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง

(3) ปัญหาการขาดหน่วยงานวางนโยบายและแผนในด้านการคุ้มครองสิทธิให้ผู้พันโทชอย่างจริงจัง เพื่อให้ผู้พันโทชสามารถกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(4) ปัญหาการมีประวัติการกระทำผิดหรือประวัติอาชญากรของผู้กระทำผิดหลังพ้นโทษจำคุก อันเป็นอุปสรรคสำคัญในเรื่องของสิทธิในการสมัครงาน การประกอบอาชีพ การศึกษา เพราะกฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติห้ามผู้เคยได้รับโทษจำคุกเข้าทำงานโดยไม่มีการจำแนกแยกแยะ หรือมีข้อยกเว้น ทำให้ผู้พันโทชหวนกลับไปกระทำซ้ำอีก เนื่องจากไม่มีทางเลือกที่ดีกว่า

(5) ปัญหาในกรณีกฎหมายล้างมลทินจะล้างเฉพาะโทษที่ผู้พ้นโทษได้รับ แต่จะไม่ล้างความผิดหรือหรือพฤติกรรมในการกระทำผิดของบุคคลนั้นทำให้ยังต้องถูกจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าทำงาน

(6) ปัญหาการขาดช่องทางในการร้องเรียนเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้พ้นโทษ หรือเมื่อถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เช่น กรณีถูกกลั่นแกล้ง ถูกปรักปรำให้ต้องได้รับโทษ (คดีแพะ)

## 2) ปัญหาด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ มีดังนี้

(1) ปัญหาการไม่มีหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานเจ้าภาพที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการสงเคราะห์ดูแลผู้พ้นโทษ รวมทั้งไม่มีการกำหนดหน่วยงานสนับสนุนอย่างเป็นทางการจะเป็นกิจจะลักษณะว่าใคร ต้องทำอะไรและทำอย่างไร แต่ทำงานร่วมกันภายใต้บันทึกข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (Memorandum of Understanding-MOU) เท่านั้นซึ่งไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ทำให้งานคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) ปัญหาการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานด้านการสงเคราะห์สำหรับผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งภาครัฐและเอกชนในการส่งต่อข้อมูลของผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์แห่งการฟื้นฟูผู้พ้นโทษ และมีข้อกำหนดโทษกรณีมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่มีเหตุอันควร

(3) ปัญหาการไม่มี “คณะกรรมการร่วม” โดยเฉพาะจากหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรม ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในระยะยาว เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ

(4) ปัญหาการไม่มีคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษในระดับพื้นที่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนใหญ่ที่แต่งตั้งมักเป็นบุคลากรภาครัฐมากกว่าภาคประชาชน อาจทำให้การทำงานไม่เป็นไปตามความต้องการของคนพื้นที่

(5) ปัญหาการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขท้องถิ่น พร้อมทั้งการกำหนดงบประมาณการสงเคราะห์ปัจจัยสี่และการสร้างบ้านกึ่งวิถีในพื้นที่

(6) ปัญหาการไม่มีองค์กรอิสระซึ่งเป็นศูนย์กลางการเก็บประวัติการกระทำผิดและทำหน้าที่ใช้ดุลพินิจภายใต้กฎหมายการให้ข้อมูลประวัติการกระทำผิดหรือประวัติผู้พ้นโทษแก่หน่วยงานต่าง ๆ

(7) ปัญหาการไม่มีฐานข้อมูลผู้พ้นโทษอย่างเป็นระบบทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการติดตามดูแลช่วยเหลือผู้พ้นโทษทั้งในเชิงสงเคราะห์และเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

(8) ปัญหาอำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์ผู้พันโทชภายหลังหลังจากการพันโทช เพื่อให้มีระยะเวลาช่วยเหลือดูแลผู้พันโทชอย่างมีคุณภาพ โดยหน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(9) ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) ในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานสถานที่ การบริหารจัดการ ระยะเวลาพักอาศัยที่ชัดเจนทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน

(10) ปัญหาการไม่มีกระบวนการสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าทำงานในบ้านกึ่งวิถี ทำให้บ้านกึ่งวิถีไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น

(11) ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติกำหนดบทบาทและหน้าที่ของอาสาสมัครในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันโดยการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคประชาชน เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ (อสค.) อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (อสภ.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) เพื่อประสานความร่วมมือช่วยเหลือดูแลผู้พันโทชในพื้นที่ชุมชนของตนและสามารถช่วยเฝ้าระวังเชิงคุ้มครองสังคมด้วย

(12) ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติในการจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับการสงเคราะห์ผู้พันโทช ว่ากระทรวงได้รับผิดชอบโดยตรง และจะสนับสนุนภาคประชาชนอย่างไร เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำของผู้พันโทช

(13) ปัญหาการไม่มีบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทช เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐและภาคประชาชน

(14) ปัญหาการสร้างแรงจูงใจให้กับบริษัทเอกชนในระดับมหภาค เพื่อสร้างความร่วมมือในการจ้างงานผู้พันโทช โดยได้รับสิทธิบางประการจากภาครัฐ

(15) ปัญหาการไม่ใช้ประโยชน์จากผู้พันโทชที่มีทักษะเชี่ยวชาญพิเศษบางอย่างแต่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เช่น นักโจรกรรมระบบคอมพิวเตอร์(Hacker) นักโจรกรรมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เป็นต้น ซึ่งมีแนวโน้มจะกลับไปกระทำผิดเช่นเดิมอีก

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนามาตรการทางกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมเพื่อคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทช ดังนี้

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พันโทช

1) ควรมีการจัดทำร่าง “พระราชบัญญัติการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทช” อย่างเป็นทางการเพื่อให้เกิดการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทชมีความเป็นรูปธรรม สามารถ

กำหนดหน้าที่ในการบริหารจัดการกลุ่มผู้พันโทชอย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับ กลุ่มเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง กลุ่มผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง โดยจะเห็นว่า เป็นกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะที่จะต้องมียุทธศาสตร์ช่วยเหลือแตกต่างกันไป (โปรดดูตัวอย่างร่างกฎหมาย คຸ້ມຄອງແລະສະເຫຼີມສະຫຼອງຜູ້ພັນໂທຊພັບເຕີມ ໃນຖານະພວກ ກ) ແລະຄວນຕຽມຈັດທຳຄຳຊີ້ແຈງຕາມ ຫຼັກເຄນທຳກວດຮວບຄວາມຈຳເປັນໃນການຕຽກຖາມາຍຂອງຄະນະກຽມການກຸຊຸກຸ້າ<sup>411</sup> ຈຶ່ງໄດ້ແຈ້ງໃຫ້ ສ່ວນຮາຊາກແລະໜ່ວຍງານຂອງຮຸ້ນຮາບແລະຄືອຸປັກຸບັດໂດຍເຮັດຮຸ້ນຮາບ ເພື່ອໃຫ້ປະກອບໃນການເສນອຳຮ່າງ ຖາມາຍຄຸ້ມຄອງແລະສະເຫຼີມສະຫຼອງຜູ້ພັນໂທຊ ດັ່ງແນວທາງຕໍ່ໄປນີ້

(1) ວັດຖຸປະສຸກແລະເປົ້າໝາຍຂອງກາກຸກຸກຸກ 1) ເພື່ອຄຸ້ມຄອງສິທິຜູ້ພັນໂທຊທີ່ຜ່ານ ກະບວນການຍຸຕິຮຽນຊຶ່ງເປັນກຸ່ມເປົ້າໝາຍໃນການຕຽກຖາມາຍພັບເຕີມ ເນື່ອງຈາກເປັນກຸ່ມບຸກຄລກຸ່ມ ຜູ້ຜູ້ທີ່ດ້ອຍໂອກາສທັງທາງເສຣຊຸກຸກຸກຸກແລະສັງຄມ ເຊັ່ນ ການຖືກຈຳກັດສິທິແລະຖືກເລືອກປັກຸບັດໃນການ ປະກອບອາຊີບ 2) ເພື່ອສຳຮ່າງຮູບແບບ ກຸລໂກໃນສະເຫຼີມສະຫຼອງຜູ້ພັນໂທຊເປັນຮູບແບບ ຜ່ານຮູບແບບການຈັດ ສັວສັດການທີ່ດຳເນີນການໂດຍຖາກຮຸ້ນແລະຖາກປະຊາຊນທີ່ມີຢູ່ ໂດຍສຳຮ່າງຄວາມຊັດເຈນຂອງໜ່ວຍງານໃດ ຄວນມີໜ້າທີ່ຢ່າງໃດ ເຢັ່ງໃດ ກັບໃດ ມັ່ງບປະມານມາຈາກທາງໃດ ທຳໃຫ້ຜູ້ພັນໂທຊສາມາດໄດ້ຮັບການ ອຸປັກຸບັດທີ່ເຫຼືອແລະເປັນຮຽນ ສຳຮ່າງຄວາມເຂົ້າໃຈໃຫ້ສັງຄມແລະລຸດຮາບາບໃຫ້ກັບຜູ້ພັນໂທຊທີ່ສາມາດຄຸ້ມ ຄຸ້ມໄດ້ 3) ເພື່ອເສຣິມພັ່ງ (Empowerment) ແລະພັດທະນາສັງຄມຂອງຜູ້ພັນໂທຊຢ່າງຍັ່ງຍືນໃນຮຽຍຍາວ ສາມາດດຳຮ່າງຊີວິດເປັນພລເມັອຸງດີໃນສັງຄມໄດ້ຢ່າງປັດຕິແລະແປກແຍກຈາກຊຸມຊນສັງຄມ ເພຣາະ ນອກຈາກຈະເປັນການຊ່ວຍເຫຼືອເຊັ່ງສະເຫຼີມສະຫຼອງແລ້ວເພື່ອໃຫ້ເປັນບຸກຄລທີ່ຢັ່ງຕົນເອງໄດ້ ຍັ່ງຄຳນັ່ງຄັ່ງຄັ່ງສຳຮ່າງ ຄວາມປອດຄັ່ງທາງໂດຍເປັນການເຜົ່າຮ່າງມີໃຫ້ຜູ້ພັນໂທຊໄປກະທຳຜິດຊ້ຳອີກດ້ວຍ

(2) ຜູ້ທຳກາກຸກຸກຸກຸກ 1) ຖາກຮຸ້ນ ຈະເປັນແກນນຳໃນການທຳກາກຸກຸກຸກຸກ ຕາມ ບທບັດຖຸດິແຫ່ງຮຸ້ນຮຽນຮຸ້ນຮຸ້ນ “ມາຕຽກ 71 ວຽຮຸດ 2 ...ຮຸ້ນຮຸ້ນໃຫ້ຄວາມຊ່ວຍເຫຼືອແກ່.. ຜູ້ດ້ອຍໂອກາສ..ເພື່ອ ປ້ອດກັນມີໃຫ້ບຸກຄລດັ່ງຄຳວ່າ..ຖືກປັກຸບັດຢ່າງແປກເປັນຮຽນ..” ແລະ “ມາຕຽກ 74 ຮຸ້ນຮຸ້ນສ່່ງເສຣິມໃຫ້ ປະຊາຊນມີຄວາມສາມາດໃນການທຳງານອຸປັກຸບັດທີ່ເໝາະສັມກັບສັງຄມແລະວັຍແລະໃຫ້ມີງານທຳ...” 2) ຖາກ ປະຊາຊນ ປະຊາຊນສາມາດເຂົ້າມາມີສ່ວນຮ່າງໃນຮຸ້ນຮຸ້ນອາສາສັມຮັດໄດ້ ເຊັ່ນ ອາສາສັມຮັດກຸມປະຖຸດິ ກຸມປະຖຸດິ ອາສາສັມຮັດພັດທະນາສັງຄມແລະຄວາມມັ່ງຄັ່ງຂອງມຸນຊຍ ຈຶ່ງສາມາດຊ່ວຍງານສະເຫຼີມສະຫຼອງ ແລະເຜົ່າຮ່າງຜູ້ພັນໂທຊໃນຊຸມຊນໄດ້ເປັນອຸປັກຸບັດດີ ນອກຈາກນີ້ຍັ່ງມີ ອາສາສັມຮັດພັດທະນາສັງຄມແລະຄວາມມັ່ງຄັ່ງ ຂອງມຸນຊຍ ກະທຽວກວດພັດທະນາສັງຄມແລະຄວາມມັ່ງຄັ່ງຂອງມຸນຊຍ ຈຶ່ງໄດ້ມີການຮືມອຸບຽມໃຫ້ຊ່ວຍເຫຼືອ ຄຸ້ມຄຸ້ມຜູ້ໄດ້ຮັບການອຸປັກຸບັດໂທຊແລ້ວ ນອກຈາກນີ້ ຍັ່ງຮວມຄັ່ງອັງຄັກຮາຮາຮາຮາຮາ ປະໂຍຊນ ດຸກຸກຸກ ທີ່ສນໃຈເຂົ້າ ຮ່ວມງານດ້ວຍ

<sup>411</sup> ສຳນັກງານຄະນະກຽມການກຸຊຸກຸກຸກ, ຄຸ້ມຄຸ້ມແບບການຮ່າງຖາມາຍ, (ກຽງເທພຽ: ສຳນັກງານ ຄະນະກຽມການກຸຊຸກຸກຸກ, 2551), ໜ້າ 21-23.

(3) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จ 1) กฎหมายในปัจจุบันเป็นกฎหมายทั่วไป มีข้อจำกัดเป็นอย่างมากในทางปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือดูแลผู้พันโทชอย่างเป็นธรรม เนื่องจากใช้กับบุคคลทั่ว ๆ ไปที่ด้อยโอกาสหรืออยู่ในสภาวะยากลำบาก เช่น กฎหมายคนไร้ที่พึ่ง หรือไม่ก็ใช้กับกลุ่มบุคคลเฉพาะที่รัฐให้ความสำคัญ เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กฎหมายผู้สูงอายุ แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะสำหรับผู้พันโทช อันเป็นกลุ่มบุคคลที่ควรได้รับการดูแลเป็นการเฉพาะ เพราะมีความเสี่ยงที่จะกระทำผิดซ้ำ เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะจึงไม่มีหน่วยงานใดรับเป็นเจ้าของภาพหรือมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้เพราะมิใช่ภารกิจ ทั้งยังมีการจำกัดสิทธิในการทำงานของผู้พันโทชอีกด้วย 2) เป็นการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้พันโทชอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณากฎหมายที่จำกัดสิทธิเกินสมควร ตาม “มาตรา 26 ...กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้” “มาตรา 71 วรรค 2 ...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือแก่.. ผู้ด้อยโอกาส..เพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าว..ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม..” และ “มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ...” 3) การตรากฎหมายนี้ เป็นการสร้างความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาผู้พันโทชในระยะยาว ในเชิง Legal Justice โดยการให้โอกาสได้รับการช่วยเหลือทางร่างกายและจิตใจ ได้มีงานทำอย่างเหมาะสม อันเป็นการสอดคล้องกับนโยบาย “คืนคนดีสู่สังคม” อย่างแท้จริง 4) การตรากฎหมายนี้ เป็นไปตามหลักกฎหมายสากล

(4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น 1) ได้มีการตรวจสอบกฎหมายฉบับนี้แล้วพบว่า ไม่มีการซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยพบว่ามีความหมายในลักษณะคล้ายกัน ชื่อ “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทช และเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 แต่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วในปี พ.ศ. 2499 ตาม พ.ร.บ.ยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลที่ได้รับ การพักการลงโทษ ผู้พันโทชและเด็กผู้พันการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 (พ.ศ. 2499) 2) กฎหมายฉบับใหม่นี้ จะเน้นไปที่กลุ่มผู้พันโทชโดยเฉพาะ ซึ่งมีลักษณะภูมิหลังพิเศษที่มีความต้องการจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแลเป็นการเฉพาะ

(5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า 1) ภาระที่จะเกิดขึ้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงชุมชนที่ผู้พันโทชกลับมาพักอาศัยอยู่ด้วย 2) ความคุ้มค่า ในส่วนที่เป็นความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ คือ ผู้พันโทชได้กลับมาเป็นกำลังแรงงานให้กับสังคม ร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจของชาติ ในส่วนที่เป็นความคุ้มค่าทางสังคม ได้แก่ ความสงบสุข อันเกิดจากการป้องกันการกระทำผิดซ้ำเนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้จะอยู่ในการดูแลเฝ้าระวังของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อีกทั้ง

กฎหมายนี้มีได้กระทบสิทธิหรือก่อภาระแก่ประชาชน แต่คุ้มครองสิทธิให้กับกลุ่มบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิเกินสมควร

(6) ความพร้อมของรัฐ 1) หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมและมีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ได้ เนื่องจากกระทรวงยุติธรรมมีกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์ซึ่งทำงานกับผู้กระทำความผิดโดยตรง จึงสามารถรับงานสงเคราะห์ผู้พ้นโทษได้อย่างต่อเนื่อง หากมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน 2) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งมีหน้าที่หลักในการให้บริการประชาชนอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ได้เคยให้คำจำกัดความว่า “ผู้พ้นโทษ” เป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ภายใต้สำนักงานพิทักษ์และคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส (ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกองคุ้มครองสวัสดิภาพและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลประชาชนในพื้นที่ของตน

(7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ กระทรวงยุติธรรม(โดยกรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์) และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ โดยมีหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงภาคีเครือข่ายภาคประชาชน ได้แก่ องค์กรอาสาสมัครขององค์กรสาธารณประโยชน์ และ NGO

(8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ 1) กฎหมายนี้มุ่งการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ สงเคราะห์ “ผู้พ้นโทษ” เพื่อให้กลุ่มบุคคลกลุ่มนี้สามารถดำรงชีพออย่างสุจริตในสังคม วิธีการทำงานของกฎหมายคือการกำหนดความชัดเจนว่า ผู้พ้นโทษควรได้รับสิทธิอะไรบ้าง หน่วยงานใดต้องรับผิดชอบ งบประมาณมาจากแหล่งใด เป็นต้น มิได้มุ่งเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ 2) ในส่วนของการตรวจสอบ จะมีคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษระดับชาติ และระดับจังหวัด หรือหน่วยงานกลาง ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล 3) มีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ศาลยุติธรรมตรวจสอบการคุ้มครองสิทธิ

(9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ 1) เป็นอำนาจของคณะกรรมการคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษระดับชาติในการตราอนุบัญญัติเฉพาะหลักเกณฑ์วิธีการที่เป็นหลักการสาระสำคัญของอนุบัญญัติหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อประโยชน์ของผู้พ้นโทษเท่านั้น 2) จะไม่ตราอนุบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจมากเกินไป

(10) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้น เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายนี้ จะมีการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาชน เช่น บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชนเพื่อให้ข้อสรุปอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

2) ควรบัญญัติกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนว่า ผู้พ้นโทษ ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง หมายถึง บุคคลอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่พักจากระบบการยุติธรรมและมีความจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองและสงเคราะห์ ได้แก่ ผู้ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน ได้รับการอภัยโทษ และได้รับการปลดปล่อย พ้นจากการคุมประพฤติ และควรรวมถึงบุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผู้พ้นจากการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ผู้พ้นจากการชะลอการฟ้องในอนาคต เป็นต้น) เนื่องจากบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีจะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 อยู่แล้วในมาตรา 3 และ 4 ในฐานะที่เป็น “เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบากหรือเด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด”

3) ควรส่งเสริมให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทร่วมกับกรมคุมประพฤติและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้นในการสร้างความเข้าใจและการยอมรับผู้พ้นโทษกลับคืนสู่สังคม โดยการเป็นปากเสียงด้านการคุ้มครองสิทธิให้ผู้พ้นโทษ

4) ควรมีบทบัญญัติเรื่องหลักเกณฑ์การขอหลบหรือปกปิดประวัติการกระทำผิดทั้งแบบต้องยื่นคำร้อง และแบบอัตโนมัติโดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอหลบประวัติเพื่อประโยชน์ในการเข้าทำงานราชการและเอกชน เช่น กรณีคดีที่มีโทษไม่มากนัก เช่น ความผิดเล็กน้อยหรือลหุโทษที่จำคุกไม่เกิน 3 เดือน สามารถขอศาลให้มีการลบประวัติการกระทำผิดเมื่อพ้นโทษมาแล้ว 1 ปี กรณีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ควรขอให้มีการลบประวัติการกระทำผิดเมื่อพ้นโทษมาแล้ว 3 ปี และกรณีโทษจำคุกเกิน 10 ปีขึ้นไป ควรขอให้มีการลบประวัติการกระทำผิดเมื่อพ้นโทษมาแล้ว 5 ปี (คล้ายกับประเทศฝรั่งเศส) โดยที่ผู้พ้นโทษมิได้กระทำความผิดขึ้นใหม่ และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล เว้นแต่อาจมีข้อยกเว้นต้องถูกเปิดเผยประวัติ หากสมัครงานตำแหน่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมหรือตำแหน่งนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำผิด เช่น เคยถูกจำคุกในัยกยศอกรัพย์ จะสมัครงานทำงานราชการหรือเอกชนในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นต้น โดยควรมีการพิจารณาประวัติภูมิหลังโดยละเอียด หรืองานนั้นต้องทำงานกับเด็กและเยาวชน

ส่วนกรณีคดีที่ตำรวจหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง หรือศาลยกฟ้องหรือจำหน่ายคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว ควรลบประวัติการกระทำผิดไปโดยอัตโนมัติ แต่ทางราชการอาจยังเก็บข้อมูลไว้ต่างหากเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงได้

5) ควรมีการปรับปรุงการบัญญัติกฎหมายล้างมลทินให้สามารถลบล้างการกระทำผิดด้วยมิใช่ลบล้างเฉพาะตัวโทษที่ผู้พ้นโทษได้รับ แต่บุคคลที่ได้รับการล้างมลทินอาจยังต้องถูกตรวจประวัติการกระทำผิด กรณีบุคคลนั้นสมัครเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หรือเป็นตำแหน่งนั้นที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำผิด หรืองานนั้นต้องทำงานกับเด็กและเยาวชน

6) ควรมีบทบัญญัติให้ผู้พ้นโทษมีช่องทางพิเศษในการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้อย่างรวดเร็วหรือสามารถใช้สิทธิทางศาลในกรณี

ถูกเลือกปฏิบัติในการสมัครเข้าทำงานและหรือได้งานทำแล้วถูกให้ออก หรือกรณีผู้พ้นโทษที่ถูกกักกัน แกล้ง ถูกใส่ความ ซึ่งหากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพสามารถจัดจ้างทนายสาธารณะ (Public Defender) แทนทนายอาสา (ทนายขอแรง) ดำเนินการเรื่องการรื้อฟื้นคดีจะทำให้มีการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษมีความเป็นธรรม

## 6.2.2 ข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

1) ควรมีบทบัญญัติให้กรมคุมประพฤติทำหน้าที่ในการดูแลผู้พ้นโทษโดยตรงโดยมีกรมราชทัณฑ์กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยสนับสนุนที่สำคัญ เนื่องจากบทบาทของพนักงานคุมประพฤติจะมีหลายประการ กล่าวคือ เป็นทั้งผู้รักษากฎหมายดูแลผู้คุมความประพฤติและเป็นนักสังคมสงเคราะห์ทำงานด้านแก้ไขฟื้นฟูปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวิธีคิดของผู้กระทำผิด ภายใต้เงื่อนไขการจัดการเรื่องอัตราค่าเลี้ยงและปริมาณคดีในความรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติอย่างเหมาะสม

2) ควรมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานด้านการสงเคราะห์สำหรับผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งภาครัฐและเอกชน ในการส่งต่อข้อมูลของผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อประโยชน์แห่งการฟื้นฟูผู้พ้นโทษ และมีข้อกำหนดโทษกรณีมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่เหตุอันควร

3) ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ” ระดับชาติ โดยมีผู้บริหารระดับสูงจากกระทรวงยุติธรรม (เช่น กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานปลัดกระทรวง ดูแลสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) กระทรวงสาธารณสุข (กรมการแพทย์ กรมสุขภาพจิต) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมการพัฒนาชุมชน) และกระทรวงแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมการจัดหางาน) ร่วมกันกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การคุ้มครองสงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษในระยะยาว เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ

4) ควรมีคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัดที่เพิ่มสัดส่วนภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจำเป็นต้องใช้ชุมชนเป็นหลักในการดูแล แก้ไขผู้กระทำผิด

5) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์ดูแลและเฝ้าระวังผู้พ้นโทษประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขท้องถิ่น พร้อมทั้งการกำหนดงบประมาณการสงเคราะห์ปัจจัย 4 และการสร้างบ้านกึ่งวิถีในพื้นที่

6) ควรจัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งเป็นศูนย์กลางการเก็บประวัติการกระทำผิดและทำหน้าที่ใช้ดุลพินิจภายใต้กฎหมายการให้ข้อมูลประวัติการกระทำผิดหรือประวัติผู้พ้นโทษแก่หน่วยงาน

ต่าง ๆ คล้ายกับองค์กรเปิดเผยและปกปิดประวัติการกระทำผิด (Disclosure and Barring Service-DBS) ของประเทศสหราชอาณาจักร

7) ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้พ้นโทษแบบรวมเพื่อให้การช่วยเหลือในเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำ และศึกษาตัวเลขสถิติเพื่อการติดตามประเมินผลการให้การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษและการกระทำผิดซ้ำของผู้พ้นโทษในสภาพการณ์ที่เป็นจริง

8) ควรมีการขยายระยะเวลาการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหลังจากการพ้นโทษ เพื่อให้มีระยะเวลาช่วยเหลือดูแลและเฝ้าระวังผู้พ้นโทษอย่างมีคุณภาพ โดยให้กรมคุมประพฤติ กรมราชทัณฑ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และควรจะต้องมีกระบวนการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) และความจำเป็น (Needs Assessment) ก่อนปล่อย

9) ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) โดยกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการบ้านกึ่งวิถี (Half Way House) ให้ชัดเจนเพื่อเป็นที่พักชั่วคราวสำหรับผู้พ้นโทษในทุกจังหวัด ภายใต้การดูแลของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดร่วมกับผู้บริหารท้องถิ่นอนุญาตให้พักอาศัยได้ ไม่เกิน 6 เดือน ระหว่างนั้นจะได้รับการสงเคราะห์ และช่วยทำงานให้ได้ภายใน 6 เดือน เว้นแต่จำเป็นจริง ๆ ขยายระยะเวลาการพักอาศัยได้ไม่เกิน 1 ปี หากเกินระยะเวลาสามารถส่งต่อไปยังหน่วยงานเครือข่าย และส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดตั้งบ้านกึ่งวิถี โดยได้รับทุนอุดหนุนจากภาครัฐ ในกรณีจำเป็นสามารถส่งต่อผู้พ้นโทษในระหว่างบ้านกึ่งวิถีด้วยกันเองได้ด้วย ซึ่งจะเป็นดูแลผู้พ้นโทษเพื่อการป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีกทางหนึ่ง

10) ควรมีกระบวนการสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพเข้าทำงานในบ้านกึ่งวิถี เช่น อาสาสมัครที่มีประสบการณ์ด้านการแก้ไขฟื้นฟู เจ้าหน้าที่ให้บริการประจำบ้านกึ่งวิถีที่มีความรู้และทักษะทางด้านสังคมสงเคราะห์ โดยกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในการสรรหา คัดเลือกบุคคล

11) ควรมีบทบัญญัติกำหนดบทบาทและหน้าที่ของอาสาสมัครในพื้นที่ของกระทรวงต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันโดยการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคประชาชาชน เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ (อสค.) อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (อสภ.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครพัฒนาชุมชน (อช.) และอาสาสมัครแรงงาน (อสร.) เป็นต้น เพื่อประสานความร่วมมือช่วยเหลือดูแลผู้พ้นโทษในชุมชนของตน และทำหน้าที่เฝ้าระวังเชิงป้องกันการกระทำผิดซ้ำไปในตัวด้วย

12) ควรมีบทบัญญัติจัดสรรงบประมาณเฉพาะสำหรับการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นแกนหลักในการจัดสรรงบประมาณร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยให้ทุนสนับสนุนการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษแก่องค์กรภาครัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหาผลกำไร เช่น มูลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด (มกส.) มูลนิธิพันธกิจเรือนจำคริส

เตียน เป็นต้น ซึ่งต้องเสนอแผนงาน โครงการและมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการทำงานช่วยเหลือผู้พันโทษและลดการกระทำผิดซ้ำ

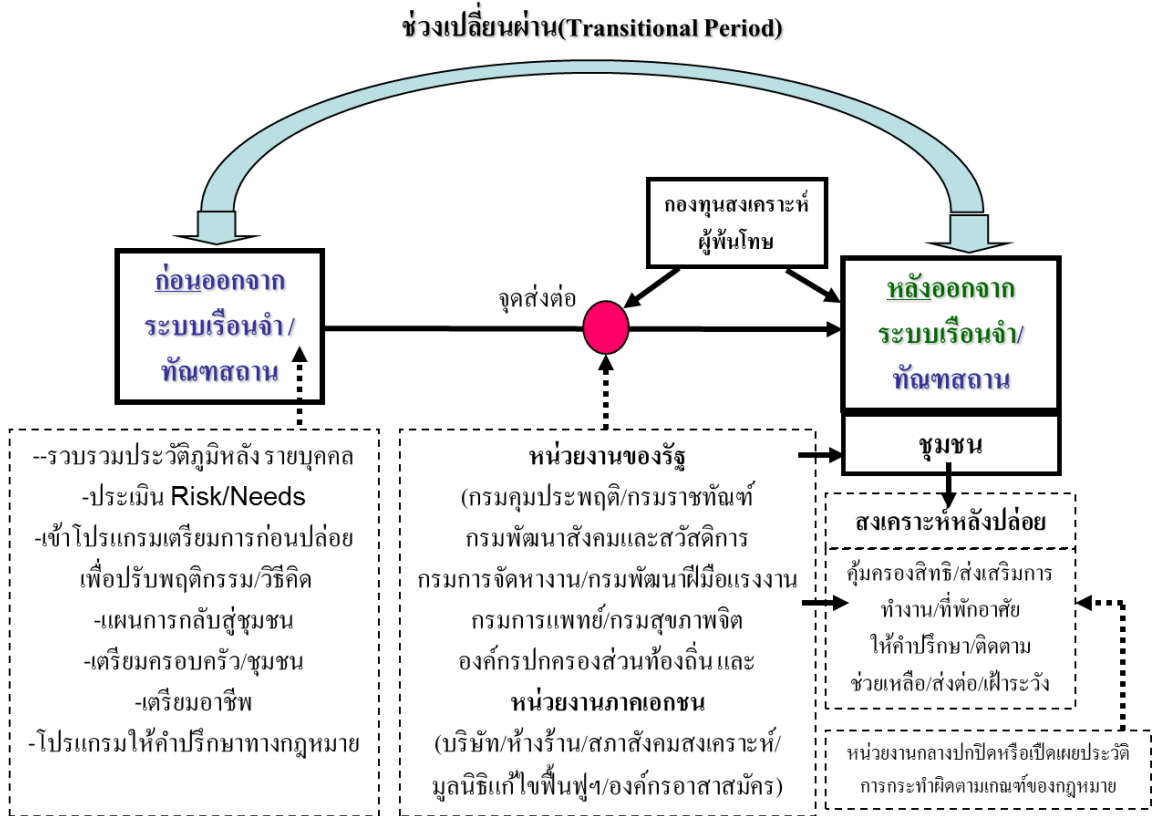
13) ควรมีบทบัญญัติการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ เพื่อสร้างความมั่นคงด้านงบประมาณสนับสนุนให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่นและฉับไวในการดำเนินงานทางปฏิบัติ โดยมีทุนหลักมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือภาษีสรรพสามิตจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยภาพรวมในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษที่ควรจะเป็น ปรากฏตามแผนภาพที่ 5

14) ควรมีบทบัญญัติให้ประโยชน์ตอบแทนให้กับบริษัท ห้างร้านเอกชนที่ยอมจ้างงานผู้พันโทษ เพื่อสร้างแรงจูงใจโดยให้ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงยุติธรรมและสามารถลดหย่อนภาษีหรือได้รับทุนอุดหนุนจากรัฐ

15) ควรส่งเสริมให้ภาครัฐมีอำนาจในการทำสัญญากรณีพิเศษเพื่อจัดจ้างผู้พันโทษที่ทักษะความเชี่ยวชาญพิเศษ แต่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เช่น นักโจรกรรมระบบคอมพิวเตอร์ (Hacker) นักโจรกรรมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เป็นต้น เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่แนะนำและป้องกันอาชญากรรม หรือส่งเสริมให้สามารถเปิดธุรกิจในเชิงการป้องกันอาชญากรรมได้ ดังเช่น กรณีตัวอย่าง นายเควิน มิตนิค (Kevin Mitnick) ผู้พันโทษคดีโจรกรรมข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ได้เปิดบริษัทให้คำปรึกษาทั้งภาคเอกชนและองค์กรของรัฐในการรักษาความปลอดภัยทางคอมพิวเตอร์

16) ควรมีหน่วยงานติดตามประเมินผลความสำเร็จและความคุ้มค่าในการกลับคืนสู่สังคมของผู้พันโทษ โดยมีหน่วยงานเฉพาะหรือหน่วยงานกลางซึ่งมีกฎหมายรองรับจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การประเมินเป็นกลางและเที่ยงตรง

## การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ



**ภาพที่ 6.1** ภาพรวมแนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาใคร่ขอสรุปว่า การศึกษา เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ (Legal Measures for the Protection of Rights and Assistance of Ex-Offenders)” เป็นความพยายามของผู้ศึกษาที่ประสงค์จะเสนอแนวทางเชิงกฎหมายและเชิงสวัสดิการสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือดูแลผู้พ้นโทษที่ออกมาจากระบบงานยุติธรรม เช่น นักโทษที่พ้นโทษจากเรือนจำ ผู้ถูกคุมความประพฤติที่พ้นจากระบบคุมประพฤติ เป็นต้น ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ต้องกลับมาอยู่ในสังคมปกติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และจะพบปัญหาการไม่ยอมรับจากสังคม การปรับตัว การไม่ยอมรับเข้าทำงานแบบเหมารวมอันเป็นการซ้ำเติมคนกลุ่มนี้ทั้งที่ได้ชดใช้หนี้กรรมของตนไปแล้วในเรือนจำ/ทัณฑสถาน เป็นการลงโทษที่มองไม่เห็น (Invisible Punishment) จากสังคม จึงเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งที่ควรได้รับความสนใจและควรต้องได้รับการสงเคราะห์แบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นบุคคลที่กระทำความผิดมาก่อน มีปัญหาและความเสี่ยงทางด้านร่างกายจิตใจแตกต่างไปจากกลุ่มผู้เปราะบางทางสังคมกลุ่มอื่น เช่น คนไร้บ้าน คนเร่ร่อน คนขอทาน หรือคน

พิการ ฯลฯ ประเด็นสำคัญคือ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดรองรับอย่างเป็นทางการ  
กิจจะลักษณะ แม้จะเคยมีกฎหมายเก่า คือ “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการ  
ลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497” แต่ก็มีใช้กฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและ  
สงเคราะห์อย่างเป็นทางการเป็นระบบแต่อย่างใด ทั้งยังถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. 2499 ดังนั้นการสงเคราะห์ผู้พ้น  
โทษที่ผ่านมาจึงได้รับความช่วยเหลือเพียงในฐานะ “ผู้ด้อยโอกาส” ทั่ว ๆ ไปเท่านั้น จึงอาจ  
ก่อให้เกิดความเสี่ยงให้ผู้พ้นโทษกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก รัฐ สังคม ชุมชนจึงควรช่วยกันดูแลผู้พ้น  
โทษเหล่านี้ อันจะเป็นการเฝ้าระวังไปในตัวเพื่อมิให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวประพฤตินอกกรอบอีก  
เพื่อสร้างความปลอดภัยและความสงบสุขของสังคมอย่างยั่งยืน

## บรรณานุกรม

- 38,000 คน ได้รับภัยโศก ปล่อยตัวทั่วประเทศ. ฉลองพระชนม์ 5 รอบพระเทพฯ. **ไทยรัฐออนไลน์**. 1 เมษายน 2558. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.thairath.co.th/content/490380>
- กนกเรขา สุวรรณกิจ. **ความคาดหวังในการดำเนินชีวิตภายหลังการพ้นโทษของผู้ต้องขังหญิง ศึกษาเฉพาะกรณี ทัณฑสถานหญิงกลาง**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา การบริหารงานยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน, สำนักงานเลขาธิการกรม. **ความเป็นมากรมกิจการเด็กและเยาวชน**. ค้นวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก <https://dcy.go.th/webnew/child/?p=history>
- กรมคุมประพฤติ, กลุ่มสงเคราะห์ผู้กระทำผิด, สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ. **แนวปฏิบัติในการ สงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังพ้นจากการคุมความประพฤติหรือภายหลังปล่อย (After Care)**. กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ, ม.ป.ป.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **ข่าวทั่วไป**. ค้นวันที่ 9 สิงหาคม 2559 จาก <http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/index.php/2012-07-24-08-20-17/336-1-2551>
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544-2548)**. ค้น จาก [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/stories/KSS\\_PDF/3\\_plan1/plan\\_sit\\_1.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/stories/KSS_PDF/3_plan1/plan_sit_1.pdf)
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. **แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)**. ค้น จาก [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/2556/thaigov\\_Plan3/1plan3.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/1plan3.pdf)
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. **ประกาศกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เรื่อง การสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรพัฒนาเอกชนในการดำเนินโครงการความร่วมมือด้านสังคมเพื่อ คุ้มครองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตกลุ่มเป้าหมาย พ.ศ. 2559**. ค้นวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก [http://61.19.50.68/dsdw/view\\_prnews.php?newsbuzz\\_id=1360](http://61.19.50.68/dsdw/view_prnews.php?newsbuzz_id=1360)
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. **ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้**. ค้น วันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก [http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/view\\_prnews.php?newsbuzz\\_id=1470](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/view_prnews.php?newsbuzz_id=1470)

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. **ประวัติความเป็นมาของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ**. ค้นวันที่ 14 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/page.php?module>
- กรมราชทัณฑ์, กองสังคมสงเคราะห์. **มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์**. ค้นวันที่ 20 กรกฎาคม 2559 จาก <http://sw.correct.go.th/main/index.php/87-2013-02-05-15-19-34/111-2013-02-08-14-23-53>
- กรมราชทัณฑ์ กองสังคมสงเคราะห์ ฝ่ายส่งเสริมวิชาการสังคมสงเคราะห์. **แผนบูรณาการเครือข่ายภาคสังคม เพื่อติดตาม ดูแลและช่วยเหลือผู้พ้นโทษประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560-2564 (ฉบับที่ 3)**. กรุงเทพฯ: กรมราชทัณฑ์, 2560.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หนังสือที่ มท 0804.3/21057 13 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส**.
- กระทรวงการต่างประเทศ. **ข่าวสารนิเทศ: ไทยยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) อย่างเป็นทางการ**. ค้นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2560 จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/78580-ไทยยื่นสัตยาบันสารอนุสัญญา-ILO-ฉบับที่-111-ว่าด้วย.html>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **ความหมายและขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**. ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2560 จาก [https://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=2213](https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=2213)
- กฤติกา สืบวิเศษ. **แนวทางการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้พ้นโทษ: กรณีศึกษาจังหวัดกระบี่**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- กิตติบดี ไยพูล. **ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้พ้นโทษในการเข้าทำงาน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. **ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อคนจน**. 2548. ค้นวันที่ 11 มีนาคม 2557 จาก <http://www.geocities.com/rightfreedom/academic/08.html>

- กิติพัฒน์ นนทปัทมดุษย์. **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- เกษดา ทองเทพไพโรจน์. **การวิเคราะห์เปรียบเทียบมโนทัศน์เรื่องความยุติธรรมของจอห์น 롤ล์ กับพระพุทธศาสนา**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- ข่าวคุมประพฤติ**. ค้นวันที่ 28 สิงหาคม 2560 จาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER030/GENERAL/DATA0000/00000367.PDF>
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. ค้นวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 จาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more\\_news.php?cid=87](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/more_news.php?cid=87)
- คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. **ข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555**. ค้นวันที่ 25 สิงหาคม 2561 จาก [https://www.m-society.go.th/article\\_attach/1363/2081.pdf](https://www.m-society.go.th/article_attach/1363/2081.pdf)
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. **รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ 652/2555 คำร้องที่ 379/2552 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีขอให้ลบบประวัติอาชญากรและทำลายแผ่นพิมพ์ลายนิ้วมือ**. ค้นวันที่ 3 ธันวาคม 2560 จาก [http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/กสม-๗-\(รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบาย.aspx](http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/กสม-๗-(รายงานผลการพิจารณาคำร้องที่ขอให้เสนอแนะนโยบาย.aspx)
- จงสวัสดิ์ พิสิฐพันธ์พร. **การนำรูปแบบ กระบวนการ และนโยบายของการลบทะเบียนประวัติอาชญากรมาใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ชาญคณิต ก.สุริยะมณี และคณะ. **งานวิจัยเรื่อง ปัญหาและความต้องการของนักโทษที่จะได้รับการปลดปล่อยในปี 2530**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2532.
- ณรงค์ ใจหาญ. **กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.
- ทศพร ผลโยธิน. **“แพะ”บาปบริสุทธิ์ กรณีศึกษา ที่ไม่ควรเกิดซ้ำซาก**. สำนักข่าวอิศรา. 10 สิงหาคม 2556.

ทัศนีย์ ลักษณะภิกขุณชัช. **การบริหารสังคมกับโครงสร้างสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท มิสเตอร์ก๊อป  
ปี จำกัด, 2548.

ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล และระพีพรรณ คำหอม. **องค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาคุ้มครองและพิทักษ์  
สิทธิผู้ด้อยโอกาส**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส  
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ  
ผู้สูงอายุ, 2549.

ธวัชชัย ไทยเขียว (รองปลัดกระทรวงยุติธรรม). **Nation TV**. 21 พฤษภาคม 2558. ค้นวันที่ 20  
กรกฎาคม 2559 จาก  
<http://www.nationtv.tv/main/content/politics/378456647>

ธีราพร ดาวเจริญ. **การเข้าถึงสวัสดิการสังคมสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางการได้ยินใน  
อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการ  
จัดการภาครัฐและภาคเอกชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2559  
นงลักษณ์ เทพสวัสดิ์. **ทฤษฎีและการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

นริศร์ พรรณพัฒน์ และธานี วรภัทร์. **กฎหมายบังคับโทษ: ปัญหาเกี่ยวกับการสงเคราะห์หลังปล่อย  
ค้นวันที่ 15 ธันวาคม 2560 จาก [http://www.dpu.ac.th/graduate/upload/  
content/files/ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 เดือนเมษายน-กรกฎาคม2560/vol5-3-53.pdf](http://www.dpu.ac.th/graduate/upload/content/files/ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 เดือนเมษายน-กรกฎาคม2560/vol5-3-53.pdf)**

นวพร ырรยงค์. **การจัดสวัสดิการแรงงานรับเหมาช่วง ศักยภาพพนักงานทำความสะอาดหญิง.  
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.**

นันทิ จิตสว่าง. **หลักทัณฑ์วิทยา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ราชทัณฑ์, 2541.

นันทนา ชัยจิตวนิช. **ความเป็นไปได้ในการพัฒนาบทบาทขององค์กรเอกชนต่อการสงเคราะห์หลัง  
ปล่อย: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรเอกชนในกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์สังคม  
สงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

นุช มีสุข. **อาชญากรกับทฤษฎีการประทัตตรา**. สำนักพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์. ค้นวันที่ 19  
พฤศจิกายน 2560 จาก [http://br.correct.go.th/spn/index.php/2011-12-17-12-  
59-51/33-2011-12-30-15-15-04](http://br.correct.go.th/spn/index.php/2011-12-17-12-59-51/33-2011-12-30-15-15-04)

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจ  
รัฐ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- เบญจวัฒน์ ศิวะบวร. **การสังเคราะห์ผู้พันโทษในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- เบญจวัฒน์ ศิวะบวร. **หลักการในการสังเคราะห์ผู้พันโทษ**. ใน รายงานการสัมมนาการปฏิบัติต่อ **ผู้กระทำผิดหลังปล่อย** จัดโดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ วันที่ 28 พฤศจิกายน 2528 ณ ตึกอเนกประสงค์ ชั้น 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- ปกป้อง ศรีสนิท. **กฎหมายอาญาชั้นสูง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- ปกป้อง ศรีสนิท. **การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากรกับแนวคิดการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด (Individualization)**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ค้นวันที่ 4 กันยายน 2561 จาก [www.oja.go.th/doc/SIM61/การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากร.pdf](http://www.oja.go.th/doc/SIM61/การปฏิรูปทะเบียนประวัติอาชญากร.pdf)
- ปกป้อง ศรีสนิท. **คดีข่มขืนจำเป็นต้องประหาร? ฟังคำตอบที่น่าคิดจากนักกฎหมาย**. Matichon Online. ค้นวันที่ 10 มิถุนายน 2559 จาก [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_22934](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_22934)
- ปกรณ มณีปกรณ. **ทฤษฎีอาชญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: หจก.เวิลด์เทรค ประเทศไทย, 2555.
- ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เรื่อง กำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้. **ราชกิจจานุเบกษา**. 133 ตอนพิเศษ, 38ง (9 กุมภาพันธ์ 2559): 16-17.
- ประชาไท**. “คืนผู้ต้องขังสู่สังคม” สบายแต่ค่า-ทำไม่ได้ เมื่อกฎหมายห้ามอดีตนักโทษเป็นหมอนวด. ค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2560 จาก <https://prachatai.com/journal/2017/02/69910>
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา**. กรุงเทพฯ: ประกายพริก, 2546.
- ประเสริฐ เมฆมณี. **หลักทัณฑ์วิทยา**. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2523.
- โปรดเกล้าฯ พ.ร.ฎ.อภัยโทษ-ยกเว้นนักโทษคดีข่มขืน. **ข่าวช่อง 8**. 10 สิงหาคม 2559. ค้นวันที่ 19 สิงหาคม 2559 จาก [https://www.thaich8.com/news\\_detail/9817](https://www.thaich8.com/news_detail/9817)

- พรประภา แก้วกล้า และคณะ. รายงานวิจัยเรื่องการพัฒนาคุณภาพการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด  
ด้วยระบบการดูแลต่อเนื่องและการส่งต่อข้อมูลจากสถานที่ควบคุมตัวสู่มาตรการคุม  
ประพฤติและการสงเคราะห์ภายหลังปล่อย. กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ, 2558.
- พรรษา สืบนาค. การศึกษาคุณภาพชีวิตของผู้พ้นโทษ กรณีเรือนจำจังหวัดบุรีรัมย์. วิทยานิพนธ์  
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์,  
2547.
- พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็ก  
ผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ.2499. ราชกิจจานุเบกษา. 74, 8ก (15 มกราคม  
2500): 262-264.
- เพลินใจ แต่เกษม และคนอื่น ๆ. การศึกษาระยะเวลาการถูกคุมขังของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา  
คดี. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- ภัทร คงคาทิพย์. มาตรการทางกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย.  
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- ภูวดล ภูขำนิ. การดำเนินงานบ้านกึ่งวิถีในประเทศไทย: ศึกษากรณีทัศนะของเจ้าหน้าที่และ  
ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหา  
บัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- มนตรา งามวาจา. แนวทางการพัฒนาการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังปล่อย. วิทยานิพนธ์ศิลปศา  
สตรมหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด หน่วยที่ 1-7.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540.
- มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม และ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. สารานุกรมทางสังคม  
สงเคราะห์. กรุงเทพฯ: สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2542
- ยุพา วงศ์ไชย. นโยบายสวัสดิการสังคม. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- 'ร.10' พระราชทานอภัยโทษ3 หมื่นคนพ้นโทษ -1 แสนรายได้อ่านสงส์ผิด 'ม.112' ได้รับพระมหา  
กรุณาธิคุณ. มติชนสุดสัปดาห์. วันที่ 16-22 ธันวาคม 2559. ค้นวันที่ 10 มกราคม  
2560 จาก [https://www.matichonweekly.com/featured/article\\_18176](https://www.matichonweekly.com/featured/article_18176)
- ระพีพรรณ คำหอม. หลักการและกระบวนการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์จุลภาค. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

- ระพีพรรณ คำหอม และคณะ. **การศึกษาทิศทางและรูปแบบการจัดสวัสดิการ**. กรุงเทพฯ: บางกอกบล็อก, 2547.
- รัชนิกร โชติชัยสถิตย์ และกุลพล พลวัน. ประชาชนกับความร่วมมือต่อกระบวนการยุติธรรม. ใน **รายงานการสัมมนาการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหลังปล่อย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528. หน้า 69-90.
- วจนา วรธรรณกุล และสุพัตรา พรหมมา. “วิทยา สุริยะวงศ์” อธิบดีกรมราชทัณฑ์ พลิกโฉม “เรือนจำ” สู่ยุคใหม่. **มติชนออนไลน์**. 18 มกราคม 2559. ค้นวันที่ 31 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.matichon.co.th/news/5221>
- วราปatee สุกุลไทย. **การพัฒนาทะเบียนประวัติอาชญากรรม**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.
- วรสุดา พาณิชัยพิศาล. **ปัญหาและความต้องการด้านการสงเคราะห์หลังปล่อยของผู้ต้องขังหญิงทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- วันทนี วาสิกะสิน, สุรางค์รัตน์ วศินารมณ และกิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- วิจิตรา (ฟุ้งถัดดา) วิเชียรชม. **กฎหมายสวัสดิการสังคม**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
- วิรัตน์ ปานศรี. **ความคาดหวังทางสังคมของผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ ศึกษากรณีเรือนจำกลางเชียงราย**. ภาคนิพนธ์คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์. **กฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2539.
- วิไลวัจน์ ฤกษ์เกษม. **สังคมสงเคราะห์ศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2529.
- วิวิทย์ จตุปาริสุทธิ. **วิวัฒนาการว่าด้วยการลงโทษและการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 รัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.
- วีรชัย เพ็ชรครุฑ. **แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขังของเรือนจำกลางกำแพงเพชร**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพุทธศาสตร์ การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2549.
- ศรัณยา กลิ่นสุคนธ์. **ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในความเสมอภาค: ศึกษาเฉพาะกรณีสิทธิในความเสมอภาคของผู้พ้นโทษในการศึกษาและทำงาน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

- ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ และคณะ. การสำรวจสถานการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังที่ผ่านกิจกรรมโครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา กระทรวงยุติธรรม, 2561.
- ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพเขต. ระบบความมั่นคงทางสังคม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- ศาลฎีกา. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2561 จาก <http://deka.supremecourt.or.th/search>
- ศาลปกครอง. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. ค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2561 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/admCase/Document/judgement/PDF/2546/01012-460116-1F-471230-0000019228.pdf>
- ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 15/2555. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับกฤษฎีกา 129, 100ก (18 ตุลาคม 2555). ค้นวันที่ 15 มิถุนายน 2557 จาก [http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=498&Itemid=269&lang=th](http://www.constitutionalcourt.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=498&Itemid=269&lang=th)
- ศาลากลางจังหวัดพะเยา. หนังสือที่ พย 0037.4/12182 15 ธันวาคม 2555 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**
- ศุภชัย เยวาะประภาช. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). **สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ.2560.** กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554.
- สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (องค์การมหาชน). TIJ **เผยความคืบหน้าการเผยแพร่ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” ในไทยแก่สายตาชาวโลก.** ค้นวันที่ 5 เมษายน 2558 จาก <http://www.tijthailand.org/main/th/content/172.html>
- สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2480 (สามัญ) (สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม พุทธศักราช 2480). หน้า 24-34. ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2561 จาก [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_sp/spr08.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_sp/spr08.pdf)
- สมโภชน์ เอี่ยมสุภาชาติ. **ทฤษฎีและเทคนิคการปรับพฤติกรรม.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

**สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี.** 10 กรกฎาคม 2544. ค้นวันที่ 9 มกราคม 2561 จาก

<http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2544-07-10.html>

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น, ส่วนวินิจฉัยและกำกับดูแล. บันทึกข้อความ ที่ มท

0804.3/1232 12 ธันวาคม 2556 เรื่อง **หารือเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลในการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส.**

สำนักงานกิจการยุติธรรม, ศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม. **สถานการณ์การปฏิบัติต่อ**

**ผู้กระทำผิดในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: บริษัท สไตลส์ครีเอทีฟเฮ้าส์ จำกัด, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การคุ้มครองทางสังคม: ภูมิคุ้มกัน

คนไทยในยุคเศรษฐกิจใหม่. ใน รายงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ.

ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม 2560 จาก <http://www.nesdb.go.th/images/content/book33-45.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนา

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **สิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติส่งเสริม**

**การจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546.** ค้นวันที่ 30 สิงหาคม 2561 จาก

[https://www.m-society.go.th/ewt\\_news.php?nid=10791](https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=10791)

สำนักงานคุมประพฤติกลาง, สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ. บทที่ 10 มุลนิธิแก้ไขฟื้นฟูและ

สงเคราะห์ผู้กระทำผิด. ใน **10 ปี คุมประพฤติ.** กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติการพิมพ์, 2532.

สำนักงานเลขาธิการกรม, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **ความเป็นมา**

**สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และ**

**ผู้สูงอายุ.** ค้นวันที่ 8 มกราคม 2561 จาก

<https://dcy.go.th/webnew/child/?p=history>

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท). การ

**พัฒนามาตรฐานและคู่มือการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชน**

**ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เพื่อการขยายผลการนำไปใช้.** ค้นวันที่ 11

มีนาคม 2557 จาก [www.opp.go.th/news\\_11\\_12\\_50\\_9.doc](http://www.opp.go.th/news_11_12_50_9.doc)

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.). การ  
**ศึกษาวิจัยและพัฒนาารูปแบบแนวทางในการนำกระบวนการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ**  
**ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้พ้นโทษไปสู่การปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ  
 และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ, 2553.

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.).  
**รูปแบบการกระบวนการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้พ้นโทษ.**  
 กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ  
 และผู้สูงอายุ, 2551.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **คนไทยมีรายได้แตกต่างกันแค่ไหน.** ค้นวันที่ 1 กรกฎาคม 2556 จาก  
[http://service.nso.go.th/nso/web/article/article\\_29.html](http://service.nso.go.th/nso/web/article/article_29.html)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือที่ นร 0503/1447 ด่วนที่สุด. 14 มกราคม 2559 เรื่อง  
**มาตรการบูรณาการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำ**  
**ผิดในชุมชน.** ค้นวันที่ 9 มกราคม 2561 จาก  
<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER030/GENERAL/DATA0000/00000606.PDF>

สุกัญญา กาญจนวันต์. **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคาดหวังต่อการดำเนินชีวิตหลังพ้นโทษ**  
**ของผู้ต้องขังในทัณฑสถานเปิด.** วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขา  
 การบริหารงานและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

สุภางค์ จันทวานิช. **ทฤษฎีสังคมวิทยา.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย, 2553.

สุภางค์ จันทวานิช และวิศนี ศิลตระกูล. การพัฒนาแนวคิดและเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิตใน  
 ต่างประเทศ. ใน **การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมไทย.** อนุชาติ พวงสำลี  
 และอรทัย อัจฉา, บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
 การวิจัย, 2541. หน้า 70-75.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. **กฎหมายกับชุมชน-มิติใหม่ของการพัฒนา.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ร่วมด้วย  
 ช่วยกัน, 2542.

สุรภา ศรีเมือง. **ล้างมลทิน.** สถาบันพระปกเกล้า. ค้นวันที่ 10 มกราคม 2561 จาก  
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ล้างมลทิน>

- องค์การรักษาคความปลอดภัยฝ่ายพลเรือน. **ทะเบียนประวัติอาชญากรและระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ**. ค้นวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จาก <https://www.secnia.go.th/2015/06/12/ทะเบียนประวัติอาชญากร>
- อภิญา เวชชัย และกิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. **การพัฒนาบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส: กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- เอมอร เสี่ยงใหญ่. **การศึกษาการเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังเพื่อกลับเข้าสู่สังคมปกติ**. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล, 2541.
- Abadinsky, Howard. **Crime and Justice**. Illinois: Nelson-Hall, 1988.
- Abadinsky, Howard. **Probation and Parole: Theory and Practice**. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.
- Amasa-Annang, Jonny and Scutelnicu, Gina. How Promising is the Second Chance Act in Reducing Recidivism among Male Ex-Offenders in Alabama, Georgia and Mississippi? **Journal of Public Management & Social Policy**. 23, 2 (2016): Article 3.
- Andrews, Catherine. **Community Attitudes Toward the Reintegration of Ex-Prisoners**. Doctoral dissertation, Psychology (Forensic), Deakin University, 2015.
- Ban the Box: U.S. Cities, Counties, and States Adopt Fair Hiring Policies**. Retrieved March 26, 2018 from <http://www.nelp.org/publication/ban-the-box-fair-chance-hiring-state-and-local-guide>
- Bartollas, Clemens. **Correctional Treatment: Theory and Practice**. New Jersey: Prentice-Hall, 1985.
- Bast, Carol and Hawkins, Margie. **Foundations of Legal Research and Writing**. 3<sup>rd</sup> ed. New York: Thomson, 2006.
- Birkbeck, University of London, Institute for Criminal Policy Research. **World Prison Brief data**. Retrieved September 30, 2017 from <http://www.prisonstudies.org/country/japan>
- Borzycki, Maria and Baldry, Eileen. **Promoting Integration: The Provision of Prisoner Post-Release Services**. Australian Institute of Criminology. Retrieved September 2, 2018 from <https://aic.gov.au/publications/tandi/tandi262>

- Burke, Vee. **Welfare Reform: An Issue Overview**. Congressional Research Service, October 8, 2002. Retrieved August 18, 2016 from [http://www.policyalmanac.org/socialwelfare/archive/crs\\_welfare.shtml](http://www.policyalmanac.org/socialwelfare/archive/crs_welfare.shtml)
- Callison, Herbert G. **Introduction to Community-Based Corrections**. New York: McGraw- Hill, 1983.
- Cameron, Bruce. **Federal Prison Consultant Explains the Second Chance Act**. December 30, 2014. Retrieved August 15, 2016 from <http://www.federalprisonauthority.com/second-chance-act>
- Chui, Wing Hong and Nellis, Mike, eds. **Moving Probation Forward: Evidence, Arguments and Practice**. England: Pearson, 2003.
- Comptroller and Auditor General. **Investigation into Changes to Community Rehabilitation Company Contracts**. 19 December 2017. National Audit Office. Retrieved February 25, 2018 from <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/12/Investigation-into-changes-to-Community-Rehabilitation-Company-contracts-Summary.pdf>
- Cotterrell, Roger. **The Sociology of Law: An Introduction**. 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford University Press, 1992.
- Department for Communities and Local Government. **Homelessness Code of Guidance for Local Authorities**. UK: DCLG Publications, 2006.
- Downes, David and Hansen, Kirstine. **Welfare and Punishment in Comparative Perspective**. London: School of Economics, University of London, 2005.
- Duffy, Karen Grover and Wong, Frank Y. **Community Psychology**. U.S.A.: Allyn and Bacon, 1996.
- Eskridge, Chris. The Impact of Criminal Justice Education on the Socio-Political-Economic Climate of Transitional and Developing Nations. **Journal of Criminal Justice Education**. 14, 1 (Spring 2003): 105-118.
- Farkac, Ailene J. **The Media's Presentation of the Second Chance Act: Funding for Reentry Following Prison**. 2015. Retrieved from <https://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1148&context=mcnair>

- Fontaine, Jocelyn; Roman, Caterina Gouvis and Burt, Martha R. **System Change Accomplishments of the Corporation for Supportive Housing's Returning Home Initiative.** Washington, D.C.: Urban Institute, 2010.
- Fox, Vernon. **Introduction to Corrections.** 3<sup>rd</sup> ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1985.
- Gojkovic, Dina; Mills, Alice and Meek, Rosie. **Accommodation for Ex-Offenders: Third Sector Housing Advice and Provision.** UK: University of Birmingham, 2012.
- Government Digital Service. **DBS Checks: Guidance for Employers.** Retrieved March 6, 2018 from <https://www.gov.uk/guidance/dbs-check-requests-guidance-for-employers>
- Government Digital Service. **Ex-offenders and Employment.** Retrieved February 25, 2018 from <https://www.gov.uk/exoffenders-and-employment>
- Government Digital Service. **The Disclosure and Barring Service (DBS).** Retrieved March 6, 2018 from <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service>
- The Government of Japan. **Employment Security Act 1947.** Retrieved December 1, 2018 from [http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail\\_main?id=10&vm=2](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?id=10&vm=2)
- The Government of Japan. **National Public Service Act 1947.** Retrieved December 1, 2018 from [http://www.jinji.go.jp/en/recomme/rl\\_npsa.pdf](http://www.jinji.go.jp/en/recomme/rl_npsa.pdf)
- The Government of Japan. **Offenders Rehabilitation Act 2007.** Retrieved December 1, 2018 from [http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail\\_main?re=&vm=2&id=3058](http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail_main?re=&vm=2&id=3058)
- The Government of Japan. **Offenders Rehabilitation Services Act 2005.** Retrieved December 1, 2018 from <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/aors.pdf>
- Greensfelder Employment & Labor Newsletter. **Updated Enforcement Guidance from the EEOC Regarding Criminal Background Checks.** May 2012. Retrieved March 15, 2017 from <https://www.greensfelder.com/newsroom-publications-354.html>

- Griffiths, Curt T.; Dandurand, Yvon and Murdoch, Danielle. **The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention.** Canada: National Crime Prevention Centre-NCPC, 2007.
- Haas, Kenneth C. and Alpert, Geoffrey P. **The Dilemmas of Punishment Readings in Contemporary Corrections.** U.S.A.: Waveland Press Inc., 1986.
- Hagan, Frank E. **Criminology.** Illinois: Nelson-Hall, 1989.
- Hammersmith & Fulham Council. **Prisoners and the Care Act: Assessing and Meeting the Care and Support Needs of Adult Prisoners at HMP Wormwood.** London: H&F Advice, 2015.
- Henry, Jessica. The Second Chance Act of 2007. **Criminal Law Bulletin.** 45 (3): p 1. Abstract. Retrieved December 30, 2018 from [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2344739](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2344739)
- Hughes, Gordon and Edwards, Adam. **Crime Control and Community: The New Politics of Public Safety.** U.S.A.: Willan Publishing, 2002.
- James, Nathan. **Offender Reentry: Correctional Statistics, Reintegration into the Community, and Recidivism Analyst in Crime Policy.** January 12. 2015. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34287.pdf>
- Jason, Leonard A.; Olson Bradley D. and Harvey, Ron. **Evaluating Alternative Aftercare Models for Ex-Offenders.** U.S.: National Library of Medicine, National Institutes of Health. Retrieved December 15, 2016 from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4307799>
- JUSTIA US Law. **TITLE 11 Crimes and Criminal Procedure, Chapter 86. Delaware Criminal Justice Information System, Section 8602.** Retrieved from <https://law.justia.com/codes/delaware/2014/title-11/chapter-86/section-8602>
- Kane, Leah. **A Project of CSG Justice Center.** National Reentry Resource Center, 2010. Retrieved July 8, 2016 from <http://cebcp.org/wp-content/CB2010/Kane>
- Kercher, Glan A. **Supervision and Treatment of Sex Offenders.** Florida: Learning Publications, 1998.

- Kidder, Robert L. **Connecting Law and Society: An Introduction to Research and Theory.** New Jersey: Prentice Hall, 1983.
- Lacey, Nicola. **State Punishment: Political Principles and Community Values.** London: Routledge, 1988.
- Latessa, Edward J. and Allen, Harry E. **Corrections in the Community.** Ohio: Anderson, 1997.
- Latessa, Edward J.; Listwan, Shelley L. and Koetzle, Deborah. **What Works (and Doesn't) in Reducing Recidivism.** Kindle ed. London: Routledge, 2015.
- Laurie, Anderson. **Return on Investment: Evidence-Based Options to Improve Statewide Outcomes.** Olympia: Washington State Institute for Public Policy, 2012.
- The Law Dictionary. **Featuring Black's Law Dictionary.** Retrieved May 6, 2017 from [http://thelawdictionary.org/article /how-to-get-a-job-in-criminal-justice-administration](http://thelawdictionary.org/article/how-to-get-a-job-in-criminal-justice-administration)
- Lawaspects.com. **Classical Theory in Criminology.** Retrieved May 15, 2017 from <https://lawaspect.com/about>
- Lee, Stephanie; Aos, Steve; Drake, Elizabeth; Pennucci, Annie and Miller, Marna. **Equal Employment Opportunity Commission.** Legal Information Institute. Cornell Law School. Retrieved March 25, 2018 from [https://www.law.cornell.edu/wex/equal\\_employment\\_opportunity\\_commission](https://www.law.cornell.edu/wex/equal_employment_opportunity_commission)
- Lee, Stephanie; Aos, Steve; Drake, Elizabeth; Pennucci, Annie and Miller, Marna and Anderson, Laurie. **Return on Investment: Evidence-Based Options to Improve Statewide Outcome.** Olympia: Washington State Institute for Public Policy, 2012.
- Legal Information Institute, Cornell Law School. **Equal Employment Opportunity Commission.** Retrieved March 25, 2018 from [https://www.law.cornell.edu/wex/equal\\_employment\\_opportunity\\_commission](https://www.law.cornell.edu/wex/equal_employment_opportunity_commission)
- Library of Congress, United States of America. **14<sup>th</sup> Amendment to the United States Constitution.** Retrieved December 3, 2018 from <http://www.loc.gov/rr//program/bib/ourdocs/14thamendment.html>

- Library of Congress, United States of America. **The Civil Rights Act 1964, Title VII.**  
Retrieved December 3, 2018 from <http://www.loc.gov/exhibits/civil-rights-act/epilogue.html>
- Library of Congress, United States of America. **Second Chance Act 2007.** Retrieved December 3, 2018 from <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/1593/text>
- Lipscombe, Sally and Beard, Jacqueline. **The Retention and Disclosure of Criminal Records.** Published Wednesday, August 12, 2015. Retrieved July 5, 2016 from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06441>
- Livingstone, Stephen and Owen, Tim. **Prison Law.** New York: Oxford University Press, 1993.
- Local Government Association. **The Care Act and Prisoners—Implications for Local Authorities.** Retrieved June 22, 2016 from <http://www.local.gov.uk/documents/10180/5756320/Care+Act+and+Prison+s+-+Briefing+note/2aaf1e35-b1f8-41a5-999c-d98905dea85f>
- Market Financial Group. **Connecticut Employment Law: Ban the Box Law.** Retrieved April 3, 2018 from <http://marketfinancialgrp.com/wp-content/uploads/2017/12/Connecticut-Ban-the-Box-Law.pdf>
- McCann, Kate. **News: MPs call for businesses to be handed tax breaks if they employ former prisoners.** December 19, 2016. Retrieved February 15, 2018 from <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/19/mps-call-businesses-handed-tax-breaks-employ-former-prisoners>
- McCarthy, Belinda Rodgers and McCarthy Bernard J. **Community-Based Corrections.** 3rd ed. USA.: Wadsworth, 1997.
- Mears, Daniel P. and Cochran, Joshua C. **Prisoner Reentry in the Era of Mass Incarceration.** Kindle ed. U.S.A.: Sage, 2015.
- Mills, Alice; Gojkovic, Dina; Meek, Rosie and Mullins, David. Housing Ex-Prisoners: The Role of the Third Sector. **Safer Communities.** 12, 1 (2013): 38-49.
- Ministry of Justice, Japan, Rehabilitation Bureau. **Offenders Rehabilitation of Japan.** Japan, Ministry of Justice, Japan, (2015).

- The National Archives, United Kingdom. **Care Act 2014**. Retrieved December 2, 2018 from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/23/contents/enacted>
- The National Archives, United Kingdom. **Homelessness Act 2002**. Retrieved December 2, 2018 from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/7/contents>
- The National Archives, United Kingdom. **Prison Act 1952**. Retrieved December 2, 2018 [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/ Geo6and1Eliz2/15-16/52/contents](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6and1Eliz2/15-16/52/contents)
- The National Archives, United Kingdom. **Rehabilitation of Offenders Act 1974 (UK)**. Retrieved December 2, 2018 from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/53>
- The National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO). **The Rehabilitation of Offenders Act: What does ‘Spent’ Mean?**. Retrieved April 18, 2018 from <https://www.nacro.org.uk/resettlement-advice-service/support-for-individuals/disclosing-criminal-records/rehabilitation-offenders-act>
- National Offender Management Service. **Annual Report and Accounts 2016-2017**. U.K.: National Offender Management Service, 2017.
- National Re-Entry Resource Center. **Second Chance Act: Responding to the FY 2017 Solicitation for the Comprehensive Community-Based Adult Reentry Program**. Retrieved February 20, 2018 from <https://csgjusticecenter.org/wp-content/uploads/2017/06/2017.06.20-Responding-to-the-2017-Second-Chance-Act-Comprehensive-Community-Based-Adult-Reentry-Grant-Solicitation-.pdf>
- Neil, Gilbert and Terrell, Paul. **Dimension of Social Welfare Policy**. U.S.A.: Allyn and Bacon, 1998.
- Norton, Andy; Conway, Tim and Foster, Mick. **Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development**. UK: Overseas Development Institute, 2001.
- Offenders Rehabilitation Act (Act No. 88 of June 15, 2007)**. Retrieved from <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ORO.pdf>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

**Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.** Retrieved April 30, 2017 from <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

Parliament, United Kingdom. **The Retention and Disclosure of Criminal Records.** Published Wednesday, August 12, 2015. Retrieved July 5, 2016 from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06441>

Patti, Rino. In Search of Purpose for Social Welfare Administration. **Administration in Social Work.** 9, 3 (1985): 1-14.

Peers, Steve. **Protecting the Rule of Law in the EU: Should It be the Commission's Task?** EU Law Analysis. Retrieved June 19, 2017 from <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/protecting-rule-of-law-in-eu-should-it.html>

Rawls, John. **A Theory of Justice.** Great Britain: Oxford University Press, 1999.

**Rehabilitation of Offenders Act 1974 and Guidance on the Rehabilitation of Offenders Act 1974.** Retrieved April 18, 2018 from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/299916/rehabilitation-of-offenders-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299916/rehabilitation-of-offenders-guidance.pdf)

**Rehabilitation of Offenders Act 1974 with 2014 Amendments Advice to Applicants to HM Armed Forces.** Retrieved April 20, 2018 from <http://www.royalnavy.mod.uk/-/media/files/cnr-pdfs/afo-mod-form-493-march-2014-version.pdf?la=en-gb>

Reid, Sue Titus. **The Correctional System: An Introduction.** USA.: Cengage Learning, 1981.

Robinson, Gwen and Crow, Iain. **Offender Rehabilitation: Theory, Research and Practice.** London: Sage, 2009.

Samaha, Joel. **Criminal Justice.** 2<sup>nd</sup> ed. Minnesota: West Publishing Company, 1991.

**Sentencing Council.** Retrieved April 18, 2018 from <https://www.sentencingcouncil.org.uk/about-sentencing/types-of-sentence/discharges>

Smith, David. **Criminology for Social Work.** UK: Macmillan Education, 1995.

- Society for Human Resource Management. **Background Checks: Are There Federal and/or State Laws Prohibiting Employers from Asking Applicants about arrests Arrests and convictions Convictions?**. Reviewed March 19, 2018 from <https://www.shrm.org/resourcesandtools/tools-and-samples/hrqa/pages/askingaboutarrestsandconvictions.aspx>
- Specter, Michael. **An Ex-Con Logs On**. February 3, 2003. Retrieved August 25, 2018 from <https://www.newyorker.com/magazine/2003/02/03/an-ex-con-logs-on>
- Stojkovic, Stan; Klofas, John and Kalinich, David. **The Administration and Management of Criminal Justice and Organizations**. Illinois: Waveland Press Inc., 1990.
- Sykes, Gresham M. and Cullen, Francis T. **Criminology**. 2<sup>nd</sup> ed. Florida: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1992.
- Taft, William H. IV. Recent Developments in Social Welfare Law and the Doctrine of Separation of Powers. **Indiana Law Journal**. 52, 2 (Winter 1977): Article 4. Retrieved from <http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol52/iss2/4>
- thaireform. กรมคุมประพฤติ เปิดสถิติผู้พ้นโทษกระทำผิดซ้ำสูงถึง 22.78%. **สำนักข่าวอิศรา**. 4 สิงหาคม 2560. ค้นวันที่ 15 มกราคม 2561 จาก <https://www.isranews.org/thaireform-other-news/58537-reduce-re.html>
- theInformationHub. **Supervision in the Community (after Release from Prison and on Probation or Community Order)**. Retrieved February 25, 2018 from <http://hub.unlock.org.uk/knowledgebase/supervision-in-the-community-after-release-from-prison-and-on-probation-or-community-order>
- Tismuss, Richard M. **Social Policy: An Introduction**. London: George Allen and Unwin Ltd., 1974.
- Title VII: Protection Against Discrimination**. Retrieved March 16, 2017 from <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/connecticut-laws-employer-use-arrest-conviction-records.html>
- Toptenz. **10 Countries with the Lowest Crime Rates**. Retrieved September 30, 2017 from <http://www.toptenz.net/10-countries-lowest-crime-rates.php>

- Tourunen, Jouni; Weckroth, Antti and Kaskela, Teemu. Prison-Based Drug Treatment in Finland: History, Shifts in Policy Making and Current Status. **Nordic Studies on Alcohol and Drugs**, 29, 6 (2012): 575-588.
- UNDP. **UN DESA Division for Social Policy and Development**. Retrieved January 20, 2017 from <https://www.onlinevolunteering.org/en/node/390488>
- United Nations (UN). **Universal Declaration of Human Rights**. Retrieved April 30, 2017 from <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>
- United Nations and the Rules of Law. **United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures**. Retrieved April 30, 2017 from <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-standard-minimum-rules-for-non-custodial-measures-the-tokyo-rules>
- United Nations Asia and Far East Institute (UNAFEI). **Criminal Justice in Japan, 2014 edition, Chapter 7 Rehabilitation of Offenders**. Retrieved January 20, 2018 from [https://www.unafei.or.jp/english/publications/CJSJ\\_2014.html](https://www.unafei.or.jp/english/publications/CJSJ_2014.html)
- United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC). **UN Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders 2010–Bangkok Rules**. Retrieved April 30, 2017 from [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ENG\\_22032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ENG_22032015.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). **United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners 2016**. Retrieved April 30, 2017 from [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf)
- United States Equal Employment Opportunity Commission. **The Equal Employment Opportunity Act of 1972**. Retrieved December 3, 2018 from [https://www.eeoc.gov/eeoc/history/50th/thelaw/eeo\\_1972.cfm](https://www.eeoc.gov/eeoc/history/50th/thelaw/eeo_1972.cfm)
- The University of Alabama, School of Law. **Cross-Disciplinary Legal Studies**. Retrieved June 21, 2014 from <http://www.law.ua.edu/academics/cross-disciplinary-legal-studies-program>

- University of Cambridge. **Graduate Applicants with Previous Criminal Convictions.** Retrieved December 20, 2016 from <https://www.graduate.study.cam.ac.uk/graduate-admissions-policy/graduate-applicants-previous-criminal-convictions>
- U.S. Department of Education. **Education Department Pushes for Alternatives to Criminal History Questions in College Admissions.** Retrieved December 20, 2016 from <https://www.ed.gov/news/press-releases/education-department-pushes-alternatives-criminal-history-questions-college-admissions>
- Vito, Gennaro F.; Maahs, Jeffrey R. and Holmes, Ronald M. **Criminology: Theory, Research, and Policy.** U.S.A.: Jones & Bartlett, 2007.
- Vold, George B. **Theoretical Criminology.** 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford University Press, 1979.
- Vonhirsch, Andrew. **Doing Justice: The Choice of Punishment.** New York: Hill and Wang, 1976.
- Williams, Fiona; Popay, Jennie and Oakley, Ann. **Welfare Research: A Critical Review.** UK: UCL Press, 1999.
- Williams, Lucy A. **Welfare Law.** Berlington, U.S.A: Ashgate Publishing Company, 2001.
- Winstone, Jane. **Mental Health, Crime and Criminal Justice: Responses and Reforms.** UK: Palgrave Macmillan, 2016.
- Workplace Fairness.** Retrieved March 26, 2018 from <https://www.workplacefairness.org/criminal-records-workplace>
- Wroblewski, Henry M. and Hess, Karen M. **Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice.** 4<sup>th</sup> ed. Minneapolis: West Publishing Company, 1993.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ  
พ.ศ. ....

หลักการ  
ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันมีผู้พันโทษออกจากระบบงานยุติธรรมเป็นจำนวนมากและยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการใช้ชีวิตและประกอบอาชีพเสมือนกับยังถูกลดโทษซ้ำอีกหลังจากบุคคลได้ชดใช้ความผิดที่ตนได้กระทำไปแล้ว ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิที่เกินความจำเป็นและเป็นการเลือกปฏิบัติในการประกอบอาชีพโดยสุจริต อันอาจทำให้ผู้พันโทษต้องกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก เนื่องจากจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อจำกัดในกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมให้ผู้พันโทษได้มีโอกาสกลับตนเป็นพลเมืองดี ประกอบกับในอดีต ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พันโทษ และเด็กผู้พันโทษการฝึกอบรม พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีบทบัญญัติในเชิงควบคุมตัวเพื่อสงเคราะห์และได้ถูกยกเลิกไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎ กติการะหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรให้มีกฎหมายคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ เพื่อสนองตอบนโยบายแห่งรัฐในการคืนคนดีสู่สังคมและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ  
พ.ศ. ....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

**มาตรา ๑** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ พ.ศ.....”

**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา ๓** ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ผู้พันโทษ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีบริบูรณ์ และมีสถานะดังนี้

ก. เป็นผู้ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำหรือทัณฑสถาน ตามกำหนดระยะเวลาที่ได้รับโทษโดยองค์การที่มีอำนาจตามกฎหมาย

ข. เป็นผู้พ้นจากการพักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษจำคุก

ค. เป็นผู้ได้รับการอภัยโทษและได้รับการปลดปล่อยโดยไม่มีเงื่อนไข

ง. เป็นผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ

จ. เป็นผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ฉ. เป็นผู้พ้นจากการควบคุมตัวในระบบงานยุติธรรมรูปแบบอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) “การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ” ”หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสุขภาพที่ดีทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมแลสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้ผู้พันโทษมีงานทำและมีที่พักอาศัยและการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้พันโทษ

(๓) “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๔) “หน่วยงานเอกชน” หมายความว่า หน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ และ องค์กรสวัสดิการชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

(๕) “บ้านพักพิง” หมายความว่า สถานที่พักอาศัยชั่วคราวหรือบ้านกึ่งวิธสำหรับผู้พัน  
โทษ

(๖) “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พัน  
โทษ

(๗) “กรรมการ” หมายความว่า กรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

(๘) “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

(๙) “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๔** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ  
มั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รักษาการตาม  
พระราชบัญญัตินี้และให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการ  
ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด ๑

### คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ

.....

**มาตรา ๕** ให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทษ” ประกอบด้วย  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ  
มั่นคงของมนุษย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข  
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ อธิบดีกรมคุ้มครอง  
สิทธิและเสรีภาพ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
ไม่เกินสิบคน เป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมคุมประพฤติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรม  
คุมประพฤติแต่งตั้งข้าราชการของกรมคุมประพฤติอีกไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความ  
เชี่ยวชาญด้านอาชีววิทยา ทัศนวิทยา การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาสังคม หรือการจัดสวัสดิการ  
สังคม ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ  
เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยในจำนวนนี้ต้องแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กร  
สาธารณประโยชน์จำนวนสามคนและผู้แทนองค์กรสวัสดิการชุมชนจำนวนสามคน

**มาตรา ๖** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หากยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

**มาตรา ๗** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (๔) รัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

**มาตรา ๘** ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

**มาตรา ๙** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ
- (๓) ประกาศกำหนดลักษณะของผู้พ้นโทษ เพื่อให้การคุ้มครองและสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้
- (๔) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้พ้นโทษ

- (๕) ประกาศกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการของบ้านพักพิงสำหรับผู้พ้นโทษ
- (๖) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสนับสนุนการดำเนินการแก่หน่วยงานของรัฐองค์การสาธารณประโยชน์ องค์การสวัสดิการชุมชน องค์การภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มผู้พ้นโทษหรือกลุ่มบุคคล เพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ
- (๗) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนตามหมวดที่ ๘ ว่าด้วยการใช้สิทธิร้องขอและสิทธิทางศาล
- (๘) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐ องค์การสาธารณประโยชน์ องค์การสวัสดิการชุมชนและองค์การภาคเอกชนอื่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัยแก่สังคม
- (๙) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ รวมถึงการคุ้มครองความปลอดภัยของสังคม
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตาม (๑) ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว รวมทั้งประกาศตาม (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**มาตรา ๑๐** การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้มีการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าปีละสี่ครั้ง

**มาตรา ๑๑** ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

**มาตรา ๑๒** ให้กรมคุมประพฤติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนางานเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

(๒) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชนและองค์กรภาคเอกชนอื่น เพื่อดำเนินการจัดทำนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเสนอต่อคณะกรรมการ และดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

(๓) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

(๔) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

**มาตรา ๑๓** ให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกรุงเทพมหานคร” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจนครบาล ผู้แทนกรมคุมประพฤติ ผู้แทนกรมราชทัณฑ์ ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาชุมชน ผู้อำนวยการสำนักการศึกษา ผู้อำนวยการสำนักอนามัย และผู้อำนวยการสำนักการแพทย์ เป็นกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานที่ทำในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย อาชญาวิทยาและพันธุวิทยา แพทย์ วิชาชีพละหนึ่งคน โดยจะต้องมีผู้แทนจากภาคเอกชนอย่างน้อย วิชาชีพละสองคน โดยมีผู้อำนวยการสำนักสวัสดิการสังคม เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักสวัสดิการสังคมไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

**มาตรา ๑๔** ให้มี “คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ พัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด แรงงานจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ในการทำงานที่ทำในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครู จิตวิทยา กฎหมาย อาชญาวิทยาละพันธุวิทยา แพทย์ วิชาชีพละหนึ่งคน โดยจะต้องมีผู้แทนจาก

ภาคเอกชนอย่างน้อยวิชาชีพละหนึ่งคน และแต่งตั้งจากผู้มีประสบการณ์ด้านสวัสดิการอีกสองคน โดยมีคุณสมบัติจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจังหวัดจะแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัดนั้นไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

**มาตรา ๑๕** ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการแทน และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ โดยอนุโลม เว้นแต่อำนาจของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๗ (๔) และมาตรา ๘ ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี

**มาตรา ๑๖** ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมและการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานของคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจังหวัด โดยอนุโลม

**มาตรา ๑๗** คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และมาตรการในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษา แนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษภายในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

(๓) กำหนดแนวทางการคุ้มครอง สงเคราะห์และพัฒนาศักยภาพของผู้พ้นโทษในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี

(๔) จัดหาทุนเพื่อการคุ้มครอง สงเคราะห์และพัฒนาศักยภาพของผู้พ้นโทษในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาทุน และการจัดการทุนต่อคณะกรรมการ

(๕) ติดตาม ประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง สงเคราะห์และพัฒนาศักยภาพของผู้พ้นโทษในกรุงเทพมหานครและระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการ

(๖) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

## หมวด ๒

### การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พิการ

.....

**มาตรา ๑๘** ผู้พิการมีสิทธิสมัครเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เว้นแต่

(๑) ตำแหน่งหรือลักษณะของงานนั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับประวัติการกระทำผิดในอดีตของผู้พิการ

(๒) ลักษณะของงานนั้นเกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน และผู้พิการเคยมีประวัติกระทำความผิดทางเพศมาก่อน

(๓) มีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามรับเข้าทำงานในตำแหน่งนั้น โดยผู้พิการอาจมีสิทธิเข้าทำงานได้ หากได้รับการคุ้มครองจากศาล ตามมาตรา ๖๒ หรือศาลรัฐธรรมนูญ

**มาตรา ๑๙** ผู้พิการมีสิทธิสมัครเข้าเรียนหรือศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน ตามศักยภาพของตน และตามกฎหมาย ระเบียบของสถานศึกษานั้น โดยไม่ถูกปิดกั้น

**มาตรา ๒๐** ผู้พิการมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ด้านการตรวจสุขภาพกายและจิตจากสถานพยาบาล เมื่อได้รับการปล่อยตัวภายใต้การช่วยเหลือดูแลของกรมการแพทย์และกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข

**มาตรา ๒๑** ผู้พิการมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ด้านที่พักอาศัยชั่วคราวในบ้านพักพิง เมื่อได้รับการปล่อยตัว ภายใต้การช่วยเหลือดูแลของกรมคุ้มครองสิทธิและสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนรวมถึงองค์กรอาสาสมัครแล้วแต่กรณี ตามหมวดที่ ๖ ว่าด้วยการให้บริการและการบริหารจัดการบ้านพักพิง

## หมวดที่ ๓

### บทบาทและหน้าที่หน่วยงานของรัฐ

.....

**มาตรา ๒๒** กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการวางนโยบายและแผนเพื่อการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พิการ

**มาตรา ๒๓** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการคุ้มครอง สงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พิการในเขตพื้นที่ของตนหรือในกรณีจำเป็นให้สงเคราะห์ผู้พิการจากพื้นที่อื่นได้ โดยได้จะได้รับการงบประมาณตามจำนวนของผู้พิการในความรับผิดชอบ

**มาตรา ๒๕** หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและให้ทุนอุดหนุนหน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

**มาตรา ๒๖** การส่งต่อข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้พ้นโทษไม่ว่าจะเป็นประวัติการกระทำผิด การรับโทษประวัตินิติกรรมหลังส่วนตัว นิสัย ความประพฤติ สุขภาพกายจิต หรือข้อมูลอื่นใด หากเป็นการส่งต่อไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชน เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟู สงเคราะห์และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษ ไม่ถือเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร

กรณีมีการกระทำในวรรคก่อน เป็นไปโดยไม่สุจริตหรือก่อความเสียหายให้ผู้พ้นโทษอย่างร้ายแรง ผู้กระทำต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

#### หมวดที่ ๔

#### บทบาท หน้าที่และสิทธิประโยชน์ของหน่วยงานเอกชน

.....

**มาตรา ๒๗** หน่วยงานเอกชนที่เข้าร่วมแผนงาน โครงการ กิจกรรม เพื่อการคุ้มครอง สงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษทั้งประเภทแสวงหาผลกำไรและไม่แสวงหาผลกำไร ต้องจดทะเบียนหน่วยงานต่อกระทรวงยุติธรรม

**มาตรา ๒๘** หน่วยงานเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไรอาจขอรับการสนับสนุนด้านทุนอุดหนุนเพื่อการคุ้มครอง สงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษ มีหน้าที่ในการจัดทำแผนงาน โครงการ เพื่อเสนอขอรับทุนอุดหนุน จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา ๒๙** หน่วยงานเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนด้านทุนอุดหนุนเพื่อการคุ้มครอง สงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษ มีหน้าที่ในการจัดทำวิจัยประเมินผลแผนงานโครงการที่ได้รับทุนอุดหนุน

**มาตรา ๓๐** หน่วยงานเอกชน องค์กรด้านอาสาสมัครที่ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ อาจได้การสนับสนุนด้านงบประมาณที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติงานการคุ้มครอง สงเคราะห์ และดูแลเฝ้าระวังผู้พ้นโทษ อันมิใช่เป็นค่าตอบแทนประจำ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๓๑** หน่วยงานเอกชนที่ต้องถูกประเมินภาษีตามกฎหมายประมวลรัษฎากร หากหน่วยงานนั้นรับผู้พ้นโทษเข้าทำงาน จะได้รับการลดหย่อนภาษีในอัตราที่กรมสรรพากรกำหนด และอาจได้รับเงินอุดหนุนตามระเบียบของกระทรวงยุติธรรม

**หมวดที่ ๕**  
**การลบบประวัติการกระทำผิด**

.....

**มาตรา ๓๒** กรณีดังต่อไปนี้ ผู้กระทำผิดอาจขอลบบประวัติการกระทำผิดของตนเอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ต้องแจ้งการตรวจสอบประวัติตามที่หน่วยงานอื่นร้องขอ เว้นแต่การตรวจสอบประวัตินั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือความมั่นคงแห่งรัฐ

(๑) กรณีผู้กระทำผิดเคยถูกจำคุกมาแล้วไม่เกิน ๓ เดือน หากพ้นระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ทัณฑสถานหรือนับแต่พ้นจากการคุมความประพฤติ การพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษ โดยผู้นั้นมิได้กระทำความผิดขึ้นใหม่

(๒) กรณีผู้กระทำผิดเคยถูกจำคุกมาแล้วไม่เกิน ๑๐ ปี หากพ้นระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ทัณฑสถานหรือนับแต่วันที่พ้นจากการคุมความประพฤติ(กรณีมีการคุมความประพฤติ) การพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษ โดยผู้นั้นมิได้กระทำความผิดขึ้นใหม่

(๓) กรณีผู้กระทำผิดเคยถูกจำคุกมาแล้วเกินกว่า ๑๐ ปีขึ้นไป หากพ้นระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ทัณฑสถานหรือนับแต่วันที่พ้นจากการพักการลงโทษ หรือลดวันต้องโทษ โดยผู้นั้นมิได้กระทำความผิดขึ้นใหม่

กรณีในอนุมาตรา (๒) และ (๓) ผู้กระทำผิดอาจถูกเปิดเผยประวัติการกระทำผิดได้ หากสมัครงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หรือตำแหน่งงานนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำผิด (เช่น เคยถูกจำคุกในคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินและต้องการทำงานราชการหรือเอกชน ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นต้น) หรืองานนั้นต้องทำงานกับเด็กและเยาวชน โดยควรมีการพิจารณาประวัติภูมิหลังโดยละเอียดเป็นกรณีพิเศษ

**มาตรา ๓๓** กรณีผู้กระทำผิดที่ถูกจับกุมและถูกตั้งข้อกล่าวหาโดยเจ้าพนักงานตำรวจ หากปรากฏว่าเจ้าพนักงานตำรวจมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องในรายงานการสอบสวนและพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยโดยให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง ประวัติการถูกจับกุมจะต้องถูกลบหรือถูกปกปิดไว้เป็นเอกสารลับโดยห้ามเปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือความมั่นคงแห่งรัฐ

**มาตรา ๓๔** กรณีมีการสั่งฟ้องผู้กระทำผิดต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ หากปรากฏว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้น โดยผู้เสียหายมิได้นำคดีไปฟ้องเอง ประวัติการถูกจับกุม การสั่งคดีของเจ้าพนักงานตำรวจจะต้องถูกลบหรือถูกปกปิดไว้เป็นเอกสารลับไว้โดยห้ามเปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือความมั่นคงแห่งรัฐ

**มาตรา ๓๕** กรณีศาลพิพากษาว่าจำเลยไม่มีความผิด หรือยกฟ้อง หรือจำหน่ายคดี และคดีถึงที่สุด ประวัติการกระทำผิดของจำเลยจะต้องถูกลบหรือถูกปกปิดไว้เป็นเอกสารลับไว้โดยห้ามเปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือความมั่นคงแห่งรัฐ

**มาตรา ๓๖** กรณีเจ้าพนักงานตำรวจเปรียบเทียบปรับศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและคดีถึงที่สุด โดยได้รับโทษปรับเพียงอย่างเดียว ประวัติการกระทำผิดของจำเลยจะต้องถูกลบหรือถูกปกปิดไว้เป็นเอกสารลับไว้โดยห้ามเปิดเผยต่อสาธารณชน เว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือความมั่นคงแห่งรัฐ

## หมวดที่ ๖

### การให้บริการและการบริหารจัดการบ้านพักพิงสำหรับผู้พ้นโทษ(บ้านกึ่งวิถี)

.....

**มาตรา ๓๗** ในกรณีที่กระทรวงยุติธรรม เห็นสมควรจัดตั้งหรือยกเลิกบ้านพักพิงในเขตพื้นที่ใด หรือเห็นสมควรให้สถานที่ใดเป็นบ้านพักพิง ให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศการจัดตั้งหรือยกเลิกบ้านพักพิง

ประกาศการจัดตั้งบ้านพักพิง ให้กำหนดเขตพื้นที่ให้การคุ้มครองไว้ด้วย

ให้กรมคุมประพฤติมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลหรือมอบหมายให้หน่วยงานเอกชน **องค์กรอาสาสมัคร**จัดการดำเนินงานของบ้านพักพิง

**มาตรา ๓๘** บ้านพักพิง มีหน้าที่ในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษดังต่อไปนี้

- (๑) ศึกษา ติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับผู้พ้นโทษในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ
- (๒) ประสานข้อมูลจากกรมคุมประพฤติหรือกรมราชทัณฑ์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผู้พ้นโทษที่ขอรับบริการหรือที่ถูกส่งต่อมายังบ้านพักพิง
- (๓) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ ส่งต่อหรือจัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมทางจิตใจและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่ผู้พ้นโทษ
- (๔) ประสานงานเพื่อจัดส่งผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะ เพื่อช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่มีความจำเป็นต้องรับบริการนั้น
- (๕) ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือผู้พ้นโทษในด้านการดำรงชีวิต การทำงาน ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป
- (๖) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ

## (๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิบัติงานของบ้านพักพิง ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการส่งเสริมให้ผู้พ้นโทษสามารถดำรงชีวิตอย่างปกติในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของผู้พ้นโทษด้วย

**มาตรา ๓๙** ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องทั้งโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรจากผู้ที่จะพ้นโทษ หรือผู้พ้นโทษ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือตลอดจนจัดส่งผู้พ้นโทษที่สมัครใจไปยังบ้านพักพิงหรือสถานที่พักอาศัยชั่วคราวที่มีลักษณะเดียวกัน

**มาตรา ๔๐** ให้บ้านพักพิงให้การคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพปัญหาและความต้องการของผู้พ้นโทษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๔๑** ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้พ้นโทษผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองและสงเคราะห์อยู่แล้วและมีความเหมาะสมควรได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว (เช่น เป็นผู้พิการ ผู้สูงอายุ) ให้บ้านพักพิงให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้น แล้วจัดส่งผู้พ้นโทษผู้นั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ โดยความยินยอมของผู้พ้นโทษ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ของผู้พ้นโทษ บ้านพักพิงจะดำเนินการรับตัวผู้พ้นโทษผู้นั้นไว้ในความดูแลต่อไปก็ได้

**มาตรา ๔๒** ผู้พ้นโทษซึ่งจะเข้าพักอาศัยในบ้านพักพิง ต้องจัดทำข้อตกลงเข้าร่วมการอบรมเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ และหางานทำ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่บ้านพักพิงกำหนด

ในกรณีที่ผู้พ้นโทษรายใดปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลง ให้บ้านพักพิงจัดให้มีเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงร่วมกับผู้พ้นโทษผู้นั้น ทั้งนี้ หากผู้พ้นโทษยังคงปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงดังกล่าว บ้านพักพิงอาจงดให้การให้บริการแก่ผู้พ้นโทษรายนั้นได้

**มาตรา ๔๓** ในระหว่างการเข้าร่วมการฝึกอาชีพและการเริ่มต้นการประกอบอาชีพผู้พ้นโทษ อาจได้รับเงินช่วยเหลือในการยังชีพตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๔๔** บ้านพักพิงหรือสถานที่รับผู้พ้นโทษไว้ทำงานต้องปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้พ้นโทษ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด

**มาตรา ๔๕** ในกรณีที่ผู้พ้นโทษไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากบ้านพักพิง อาจร้องเรียนต่อ สำนักงานคุมประพฤติในพื้นที่ หรือคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๔๖** บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่กระทบกระเทือนการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทที่ดำเนินการตามกฎหมายอื่น หรือตามที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนอื่น ดำเนินการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโทโดยวิธีการอื่น

**มาตรา ๔๗** มาตรฐานในการจัดตั้ง หลักเกณฑ์การเข้าพักอาศัย การสรรหาบุคลากรในบ้านพักพิง รวมถึงการการตรวจสอบคุณภาพ ติดตามประเมินผลของบ้านพักพิง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๔๘** ผู้บริหารสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด ร่วมกับผู้บริหารเรือนจำ/ทัณฑสถาน และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่หรือผู้รับมอบอำนาจ มีอำนาจอนุญาตให้ผู้พันโทเข้าพักอาศัยในบ้านพักพิงได้ ไม่เกิน ๖ เดือน ในระหว่างการฝึกอาชีพ และหางานทำ กรณีมีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาการพักอาศัยได้อีกไม่เกิน ๖ เดือน รวมเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี หากเกินระยะเวลาดังกล่าวและมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ให้ส่งต่อผู้พันโทไปยังสถานที่พักของภาคีเครือข่าย

**มาตรา ๔๙** ให้กระทรวงยุติธรรมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมอื่นใด **สถาบันศาสนา**หรือกลุ่มผู้พันโท จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับบ้านพักพิง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบ้านพักพิง

ในกรณีที่การดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนด กระทรวงยุติธรรมอาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๕๐** กรณีมีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานที่ให้บริการบ้านพักพิงหรือสถานที่พักชั่วคราว อันมีลักษณะเดียวกันที่เป็นของรัฐหรือของเอกชนซึ่งจดทะเบียนต่อกระทรวงยุติธรรมและไม่สามารถยุติได้ให้นำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

## หมวดที่ ๗

### กองทุนคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พันโท

.....

**มาตรา ๕๑** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในกรมคุมประพฤติ เรียกว่า “**กองทุนสงเคราะห์ผู้พันโท**” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง สงเคราะห์ผู้พันโทตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๕๒** กองทุนประกอบด้วย

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (๒) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) ส่วนแบ่งภาษีที่รัฐจัดเก็บจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละ...

- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (๕) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น
- (๗) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

**มาตรา ๕๓** เงินและดอกผลตามมาตรา ๕๒ ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

**มาตรา ๕๔** ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุน มีสิทธินำไปลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้ หรือได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่บริจาค แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

**มาตรา ๕๕** ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมคุมประพฤติเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนสามคน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจำนวนสองคน และผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการระดมทุนจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการคุมประพฤติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

**มาตรา ๕๖** ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้น การประชุมและการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุน โดยอนุโลม

**มาตรา ๕๗** ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) พิจารณออนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง สงเคราะห์ และการจัดสวัสดิการแก่ผู้พ้นโทษ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) พิจารณออนุมัติการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้พ้นโทษตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) แต่งตั้งอนุกรรมการบริหารกองทุนระดับจังหวัด เพื่อช่วยกลั่นกรองโครงการ กิจกรรม คุ้มครอง สงเคราะห์และพัฒนาศักยภาพของผู้พ้นโทษที่ต้องการทุนอุดหนุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๕) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๕๘** การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**มาตรา ๕๙** ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนในรอบปีแล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ

## หมวดที่ ๘

### การใช้สิทธิร้องขอและสิทธิทางศาล

.....

**มาตรา ๖๐** ผู้พ้นโทษมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดว่ามีการกระทำที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลแทนผู้พ้นโทษ

**มาตรา ๖๑** ผู้พ้นโทษที่ได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมของหน่วยงานเอกชน มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอความคุ้มครองในการจ้างงานผู้พ้นโทษที่เสียหายจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีเป็นหน่วยงานของรัฐในการจ้างงานมีสิทธิเสนอคดีต่อศาลปกครอง

**มาตรา ๖๒** ผู้พ้นโทษมีสิทธิรับความคุ้มครองจากศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองดังต่อไปนี้

(๑) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้หน่วยงานหรือบุคคลใดกระทำการอันจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน (เช่น ห้ามรับเข้าทำงานเพราะเหตุมีประวัติการกระทำผิด โดยมีได้พิจารณาเหตุอื่นใด)

(๒) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งบังคับให้หน่วยงานหรือบุคคลอื่นใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (เช่น ให้รับเข้าทำงานเพราะงานนั้นมีได้เกี่ยวข้องกับประวัติการกระทำผิด)

(๓) ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แสดงสิทธิของผู้พ้นโทษที่ได้รับความเสียหายจากการที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (เช่น การคืนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู เนื่องจากผู้พ้นโทษได้รับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดจากเรือนจำแล้ว)

**มาตรา ๖๓** ผู้พ้นโทษที่มีสถานะยากจนอาจขอรับการช่วยเหลือจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อขอใช้สิทธิทางศาลในการรื้อฟื้นคดีอาญา ตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖

**มาตรา ๖๔** การใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอความคุ้มครองตามมาตรา ๖๐ ต้องกระทำภายในกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้พ้นโทษรู้ถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน

**หมวดที่ ๙**  
**การงบประมาณ**

.....

**มาตรา ๖๕** ให้กระทรวงยุติธรรมประสานงานกับกระทรวงการคลังในการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดทำงบประมาณสำหรับแผนดำเนินงานสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา ๖๖** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจในการจัดสรรและอนุมัติงบอุดหนุนให้แก่หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนที่ให้การสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ โดยหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานเอกชนนั้นจะต้องจัดทำแผนดำเนินงานสงเคราะห์ผู้พ้นโทษพร้อมเสนอแนวทางการประเมินผลผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการก่อน

**หมวดที่ ๑๐**  
**การรายงานประเมินผลการดำเนินงานประจำปี**

.....

**มาตรา ๖๗** ให้กระทรวงยุติธรรมมอบหมายสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญในการวิจัยติดตามประเมินผลด้านอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม เพื่อจัดทำรายงานติดตามประเมินผลประจำปีแสดงจำนวนผู้พ้นโทษ จำนวนการให้ความช่วยเหลือ การสงเคราะห์ การให้บริการ การดำเนินงานของผู้พ้นโทษ การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานเอกชนและเครือข่ายต่าง ๆ รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการกลับคืนสู่สังคมของผู้พ้นโทษ พร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบทุกสองปี โดยต้องจัดส่งภายใน 4 เดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

**หมวดที่ ๑๑**  
**บทกำหนดโทษ**

.....

**มาตรา ๖๘** ผู้ใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้พ้นโทษโดยไม่มีเหตุอันควรหรือดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษโดยเจตนาที่จะชักช้าก่อให้เกิดความยากลำบากแก่ผู้พ้นโทษ ผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินการทางวินัยและได้รับโทษทางวินัย

**มาตรา ๖๙** ผู้ใดมีหน้าที่ในการเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลหรือเก็บประวัติการกระทำ ความผิด ที่ได้มาจากการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ และได้นำข้อมูลหรือเอกสารหลักฐานดังกล่าวไปเปิดเผยต่อบุคคลอื่น มีโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้กระทำตามวรรคหนึ่งไม่ต้องรับโทษ หากเป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติตามหน้าที่ของตน หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือได้รับคำสั่งอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษแห่งชาติหรือ คณะกรรมการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษจังหวัด

**มาตรา ๗๐** ผู้ใดจัดตั้งบ้านพักพิงโดยมิได้รับอนุญาตหรือดำเนินการบ้านพักพิงโดยมิได้รับการต่อใบอนุญาตให้ดำเนินการ ผู้นั้นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๗๑** ผู้ใดดำเนินการบริหารจัดการบ้านพักพิง กระทำการหรือจงใจหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้รับบริการในบ้านพักพิง ก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้นั้นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้จงใจหรือปล่อยปละละเลยและไม่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้น

**มาตรา ๗๒** ผู้ใดใช้บริการบ้านพักพิง ก่อความเดือดร้อนรำคาญหรือก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น ผู้นั้นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดความเสียหายนั้น

**มาตรา ๗๓** ผู้ใดเป็นผู้พ้นโทษ หรือช่วยเหลือสนับสนุนผู้พ้นโทษ เพื่อให้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ในกรณีใด ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้นั้นต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติตัดสันดานคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง  
ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

# พระราชบัญญัติตัดสินคนจรจัดและคนที่เคยต้องโทษหลายครั้ง

ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯสั่งการว่า เวลานี้มีคนบางจำพวกที่ปรากฏว่า มิได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างใด และไม่มีหลักแหล่งเทียบอาศัยนอนศาลาวัดบ้าง ตามโรงบ่อนบ้าง โดยมากมักเป็นคนประพฤติก่อการชั่วฉกชิงวิ่งราวลักทรัพย์สินของสาธารณชน ต้องพระราชอาญาคนละหลาย ๆ ครั้ง ก็มี

คนจำพวกเหล่านี้ สมควรจะมีที่ตัดสินคนให้กลับเป็นคนประพฤดี ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพเป็นประโยชน์แก่ตนต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้

1. ผู้ใดต้องการกระทำผิดต่อกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 30 และปรากฏแก่ศาลว่าเป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง และมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยประการใด ถ้าแลผู้นั้นไม่สามารถที่จะหาประกันที่มีหลักฐานมาให้ศาลได้ฉะนี้ใช้ ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการมีกำหนด ตั้งแต่ 3 ปี ถึง 5 ปีแทนการลงโทษจำคุกก็ได้

2. ผู้ใดเคยได้รับโทษมาครั้งหนึ่ง และไต่สวนได้ความว่า เป็นคนจรจัดไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งและมีได้ประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยการประการใดแล้ว ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นไปอยู่เสียต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ มีกำหนดตั้งแต่ 5 ปีถึง 7 ปีก็ได้ถ้าแม้ศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุกคนจรจัดนั้นด้วย ตามกำหนดเวลาที่จะส่งให้ผู้นั้นออกไปอยู่ต่างหัวเมือง ต้องให้นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นพ้นโทษแล้วเป็นต้นไป

3. ถ้าผู้ใดเคยได้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ครั้ง ขึ้นไปในการกระทำผิด ซึ่งมีใช้เป็นฐานลหุโทษหรือมิใช่ความผิดที่เกิดขึ้นด้วยความประมาทแล้ว ศาลจะสั่งให้เอาตัวผู้นั้นส่งออกไปอยู่ต่างหัวเมือง และให้อยู่ในความปกครองและตรวจตราของเจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ มีกำหนดตั้งแต่ 7 ปี 10 ปี โดยไม่ต้องไต่สวนอย่างใดอย่างหนึ่งอีกต่อไปก็ได้ แต่กำหนดเวลาที่จะส่งให้ผู้นั้นพ้นโทษจำคุกครั้งสุดท้ายตามคำพิพากษาของศาลแล้วเป็นต้นไป แต่ถ้าเป็นหัวหน้าอั้งยี่ถึงว่าจะไม่เคยต้องโทษถึง 3 ครั้ง ศาลจะสั่งให้ส่งออกไปเสียก็มีอำนาจทำได้

4. ถ้าคนที่ส่งออกไปอยู่ต่างหัวเมืองตามข้อความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นคนที่เกิดในเมืองต่างประเทศ ก็ให้เสนากระทรวงนครบาล มีอำนาจเนรเทศคนชนิดนั้น แทนการที่จะต้องส่งตัวไปอยู่ต่างหัวเมืองได้ตามแต่จะเห็นสมควร

5. ถ้าศาลมีคำสั่งให้คนชนิดนี้ไปหิวเมืองใดแล้ว ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลในมณฑลนั้นจัดหาที่ ทำกินให้แก่ผู้นั้น ตามแต่จะเห็นสมควร และให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอเจ้าของท้องที่ ที่จะต้องคอย ระวังรักษาความปลอดภัยของคนชนิดนี้ ตำบลซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลได้กำหนดให้อยู่ด้วย ให้ข้าหลวง เทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง และนายอำเภอในท้องที่เป็นผู้ปกครองตรวจตรา และมีอำนาจปกครอง สั่งสอนคนชนิดนี้ได้ เช่นอย่างอำนาจบิดามีเหนือบุตร

6. ถ้าคนผู้ซึ่งศาลสั่งให้ออกไปอยู่ต่างหิวเมืองนั้น ละไปจากเขตแขวงที่ได้กำหนดให้อยู่โดย ไม่ได้รับอนุญาต พิจารณาเป็นสัจย์ ให้ศาลลงโทษจำคุกผู้นั้นไว้ มีกำหนดไม่เกินกว่า 1 ปี และเมื่อพ้น โทษจำคุกนี้แล้ว ให้ส่งตัวผู้นั้นแก่เจ้าพนักงานฝ่ายธุรการ เพื่อจะได้เอาตัวส่งไปยังเขตแขวงเดิมหรือ เขตแขวงใด ๆ ตามหิวเมืองแล้วแต่เจ้าพนักงานฝ่ายธุรการจะเห็นควร

ถ้าผู้ใดที่ถูกเนรเทศ แล้วกลับเข้ามาในประเทศสยามเวลาใด ๆ ก็ดี เมื่อพิจารณาเป็นสัจย์ ให้ศาลลงโทษจำคุกผู้นั้นไว้ มีกำหนดไม่เกินกว่า 2 ปี และเมื่อพ้นโทษจำคุกนี้แล้ว ให้ส่งตัวผู้นั้นไปยัง กระทรวงนครบาลเพื่อจะได้เนรเทศอีกครั้งหนึ่ง

7. ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และเสนาบดีกระทรวงนคร บาลเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ จงทุกประการ

ประกาศมา ณ วันที่ 4 เดือนกันยายน รัตนโกสินทร์ศก 127 เป็นวันที่ 14543 ในรัชกาล ปัจจุบันนี้

ภาคผนวก ค

พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

# พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)

อาทิตยทิพอาภา

พล.อ.พิชเยนทรโยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ 28 กันยายน พุทธศักราช 2484

เป็นปีที่ 8 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรจัดหางานให้ผู้ที่มีได้มีอาชีพหรือรายได้ สำหรับบำรุงเลี้ยงตนและครอบครัวเพื่อให้ความเป็นอยู่ด้วยดี

จึงมีพระโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พุทธศักราช 2484”

**มาตรา 2** ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ในพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“บ้าน” หมายความว่า โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง สถานที่ซึ่งใช้เป็นคนอยู่อาศัย และหมายความรวมถึงเรือ หรือแพ ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างหรือสถานที่ ตลอดถึงเรือหรือแพ ซึ่งใช้เป็นที่ประกอบกิจการงานของเอกชนหรือชุมชน

“เขตประกอบอาชีพ” หมายความว่า เขตท้องที่ซึ่งรัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 4** ผู้ชายไทยที่บรรลุนิติภาวะทุกคนต้องมีอาชีพหรือรายได้ อยู่เป็นปกติ ซึ่งเป็นอาชีพหรือรายได้ที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความเจริญของประเทศ

แต่บุคคลดังกล่าวต่อไปนี้ไม่จำเป็นต้องมีอาชีพประกอบอยู่เป็นปกติ คือ

- (1) ผู้ที่มีอายุเกินกว่าห้าสิบห้าปีบริบูรณ์
- (2) ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชนอันได้รับอนุญาตจากกระทรวงศึกษาธิการให้ให้การศึกษาได้
- (3) ภิกษุ หรือสามเณร ในพระพุทธศาสนา
- (4) ผู้ที่มีร่างกายพิการทุพลภาพ หรือสติปัญญาไม่สมประกอบ
- (5) ผู้ที่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูเป็นปกติจากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย หรือหน้าที่ตามศีลธรรม ซึ่งต้องให้ความอุปการะเลี้ยงดูเช่นนั้น

**มาตรา 5** ผู้ใดไม่มีอาชีพหรือรายได้และมีได้เป็นบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง มีหน้าที่ต้องรายงานตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาหรือท้องที่อยู่ภายในระยะเวลา ณ สถานที่ และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

**มาตรา 6** ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจเรียกบุคคล ซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ภายในเขตจังหวัดนั้นที่เห็นสมควรมาประชุมปรึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพซึ่งควรส่งเสริมในจังหวัดนั้น และให้บุคคลเหล่านั้นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือตามสมควร

**มาตรา 7** เมื่อให้กำหนดเขตประกอบอาชีพในจังหวัดใดแล้ว ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้น หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในอำนาจเรียกบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในเขตประกอบอาชีพนั้น ให้แสดงอาชีพหรือรายได้ของตนได้

**มาตรา 8** ภายในเขตประกอบอาชีพ ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปในบ้านหรือสำนักงานใด ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือระหว่างเวลาทำงานตามปกติ เพื่อสอบสวนอาชีพ หรือรายได้ของบุคคลที่อยู่ในบ้านหรือสำนักงานนั้น ให้เจ้าบ้านเจ้าของสำนักงานและผู้อยู่ในบ้านหรือสำนักงาน อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนนี้ ตามสมควร และให้ตอบข้อถามของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

**มาตรา 9** เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดไม่มีอาชีพหรือรายได้ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจ จัดหา หรือกำหนดการงานให้ผู้นั้นประกอบเป็นอาชีพปกติในเขตจังหวัดนั้น โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถของผู้นั้น

**มาตรา 10** ถ้าผู้ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจัดหาหรือกำหนดงานให้ทำไม่ประกอบการทำงานที่กำหนดให้ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายพิจารณา เมื่อเห็นสมควรให้มีอำนาจส่งตัวผู้นั้นไปประกอบการทำงานในแหล่งประกอบการทำงาน

ผู้ที่ถูกส่งเช่นนี้อาจอุทธรณ์คำสั่งของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายไปยังรัฐมนตรีหรือผู้ที่ได้มอบหมายจากรัฐมนตรีภายใน เวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในคำสั่ง

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเด็ดขาด ในขณะที่รอคำวินิจฉัยนั้น ให้ตุลาการบังคับตามคำสั่งของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายไว้

**มาตรา 11** ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศแหล่งประกอบกิจการงานเพื่อรับบุคคลที่ไม่ยอมประกอบกิจการงานตามที่ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายส่งตัวมา และให้มีอำนาจระวางระเบียบและวินัยของแหล่งประกอบกิจการงานนั้น

**มาตรา 12** ผู้ที่ถูกส่งตัวไปไว้ในแหล่งประกอบกิจการงานตามคำสั่งของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายต้องประกอบกิจการงานตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องอยู่ภายใต้บังคับระเบียบและวินัยของแหล่งประกอบกิจการงานนั้น

**มาตรา 13** ผู้ที่ถูกส่งตัวไปประกอบกิจการงานในแหล่งประกอบกิจการงาน ถ้าภายหลังปรากฏว่าหาอาชีพที่จะประกอบได้หรือมีรายได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมแหล่งประกอบกิจการงานหรือผู้ที่พึงเชื่อถือได้รับรอง หรือตกเป็นผู้ที่ได้รับความยกเว้นไม่ต้องประกอบอาชีพตามมาตรา 9 ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้ส่งให้ส่งตัวผู้นั้นไปยังแหล่งประกอบกิจการงานส่งให้ผู้นั้นออกจากแหล่งประกอบกิจการงาน

**มาตรา 14** ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 4 วรรคท้ายมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาทหรือจำคุกไม่เกินสิบวัน

**มาตรา 15** ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน

**มาตรา 16** ผู้ใดกระทำการใดเพื่อให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ต้องประกอบกิจการงานเป็นการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือช่วยเหลือด้วยประการใด มิให้ผู้ที่ไม่ประกอบกิจการงานต้องถูกส่งตัวไปทำงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

**มาตรา 17** ผู้ที่ถูกส่งตัวไปทำงาน ณ แหล่งประกอบกิจการงานตามมาตรา 10 ไม่ไปหรือหลบหนีจากแหล่งประกอบกิจการงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา 18** ให้รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ  
ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ  
ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

พ.ศ. 2497

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2497

เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระ  
บรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการ  
ฝึกอบรมให้มีอาชีพหรือรายได้ สำหรับบำรุงเลี้ยงตนและครอบครัว ให้มีความเป็นอยู่ด้วยดี ตาม  
สมควรแก่สภาพ เพื่อสวัสดิภาพแห่งสังคม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของ  
สภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการ  
ลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น  
ต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์” หมายความว่า

- นักโทษเด็ดขาดซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษ
- นักโทษเด็ดขาดซึ่งได้รับการพักการลงโทษ
- ผู้ต้องกักกันซึ่งถูกปล่อยพ้นโทษ
- เด็กหรือเยาวชนที่ศาลส่งตัวมารับการฝึกและอบรม ณ สถานฝึกและอบรมของ  
กรมราชทัณฑ์ ซึ่งพ้นกำหนดการฝึกอบรม

โดยเป็นผู้ได้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษในความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาฐานสมคบกัน เป็นอั้งยี่และช้องโจรผู้ร้ายตามมาตรา 177 มาตรา 178 และมาตรา 180 ถึงมาตรา 182 ฐาน กระทำให้เกิดยันตรายแก่สาธารณชนและกระทำให้สาธารณชนปราศจากความสะดวกในการไปมา และการส่งข่าว และของถึงกันตามมาตรา 185 มาตรา 186 และมาตรา 190 ถึงมาตรา 193 ฐาน ปลอมแปลงเงินตราตามมาตรา 202 ถึงมาตรา 209 ฐานประทุษร้ายต่อชีวิตตามมาตรา 249 ถึง มาตรา 251 ฐานกระทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพตามมาตรา 270 มาตรา 272 และมาตรา 274 ถึง มาตรา 277 ฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์ตามมาตรา 288 ถึงมาตรา 303 มาตรา 306 และมาตรา 319

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้มีหน้าที่ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

“สถานสงเคราะห์” หมายความว่า สถานที่ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้

**มาตรา 4** ให้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อความสงเคราะห์แก่บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความ สงเคราะห์ โดยการช่วยเหลือเพื่อให้มีที่อยู่อาศัย มีการทำมาหาเลี้ยงชีพในทางที่ชอบตามควรแก่ อัตภาพ เพื่อสวัสดิภาพแห่งสังคม

สถานสงเคราะห์จะจัดตั้งขึ้น ณ ที่ใด มีอาณาเขตเพียงใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

สถานสงเคราะห์ให้อยู่ในบังคับบัญชาของกรมประชาสงเคราะห์

**มาตรา 5** เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์เห็นว่า บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะเป็นผู้ ไม่มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพก็ดี จะไม่มีที่อยู่อาศัยก็ดี ทั้งผู้นั้นไม่มีผู้อุป การอันสมควร ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นได้รับความสงเคราะห์ โดยจัดให้ไปอยู่ใน สถานสงเคราะห์ได้ไม่เกินห้าปี

ก่อนที่จะมีการสั่งตามความในวรรคก่อน ให้มีการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนตามความในวรรคนี้มีอำนาจอย่างพนักงาน สอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

**มาตรา 6** ผู้ถูกสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ตามความในมาตรา 5 ผู้ใดไม่พอใจคำสั่งของอธิบดี กรมราชทัณฑ์ ผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ต่อรัฐมนตรีเพื่อขอให้สั่งเพิก ถอนคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยแสดง หลักฐานต่อรัฐมนตรีว่า คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ไม่ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ใน ระหว่างอุทธรณ์คำสั่ง ให้ส่งผู้นั้นไปตามคำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ก่อน

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ ประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้ คือ

1. อธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้แทน
2. อธิบดีกรมมหาดไทย หรือผู้แทน
3. อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้แทน

ให้คณะกรรมการนี้เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายของกฎหมายลักษณะอาญา และให้มีอำนาจอย่างพนักงานสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนพิจารณาหลักฐานและคำอุทธรณ์นั้น

ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนและรายงานต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันยื่นคำอุทธรณ์ คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

**มาตรา 7** การสั่งให้บุคคลได้รับความสงเคราะห์ตามความในมาตรา 5 นั้น ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ และจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ได้ก่อนวันที่ผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์จะถูกปล่อยพ้นโทษหรือพ้นกำหนดการฝึกอบรมไม่เกินสิบห้าวัน และในเวลาใด ๆ ไม่เกินกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันดังกล่าวนั้น

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะสอบสวนและเสนอรายงานถึงความเป็นไปของผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์นั้น ตามระยะเวลาที่เห็นสมควร และเพื่อการนี้ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจเรียกให้ผู้อยู่ในข่ายได้รับความสงเคราะห์รายงานตัวได้เป็นครั้งคราวแต่ต้องไม่เกินเดือนละหนึ่งครั้ง

**มาตรา 8** ผู้ถูกสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ที่จัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์นั้น ให้อยู่ในความดูแลของกรมประชาสงเคราะห์ และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสถานสงเคราะห์นั้น

**มาตรา 9** ให้กรมประชาสงเคราะห์ ฝึก จัดหา หรือกำหนดงานให้ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์ ประกอบ โดยคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมของผู้นั้น เพื่อให้ผู้นั้นพึงยึดเป็นอาชีพในภายหน้า

**มาตรา 10** ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์อาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้นำคู่สมรสไปอยู่ด้วยได้

บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อขณะอยู่ในสถานสงเคราะห์ต้องประกอบกรงานตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามข้อบังคับของสถานสงเคราะห์นั้น

**มาตรา 11** ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยจะได้รับเครื่องนุ่งห่มและเครื่องยังชีพอย่างอื่นที่จำเป็นมีปริมาณพอควร ทั้งอาจได้รับอนุญาตจากกรมประชาสงเคราะห์ให้หาประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งได้จัดไว้เพื่อการนั้นเป็นการชั่วคราวหรือทำงานหาประโยชน์อย่างอื่นโดยมีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดตามสมควร และอาจได้รับเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องอุปกรณ์อย่างอื่นตามความจำเป็น

กรมประศาสน์สงเคราะห์อาจหักส่วนหนึ่งจากเงินรายได้ในผลงานที่ผู้นั้นประกอบ เพื่อชดใช้ค่าเครื่องมือเครื่องใช้และเครื่องอุปกรณ์ตามที่กล่าวในวรรคก่อน

**มาตรา 12** ให้รัฐมนตรีกำหนดอัตราเบี้ยเลี้ยง หรือประโยชน์ใด ๆ ให้แก่ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยตามที่เห็นสมควร

**มาตรา 13** ให้อธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์มีอำนาจออกข้อบังคับวางระเบียบและวินัยแห่งความประพฤติของผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วย

โทษทางวินัยพึงทำได้ดังต่อไปนี้

1. กักขังไม่เกิน 1 เดือน
2. ตัดหรือลดประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วน

ก่อนจะลงโทษทางวินัย ให้มีการสอบสวนความผิดตามควรแก่กรณี และต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์หรือผู้ที่อธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์ได้มอบหมาย

**มาตรา 14** ถ้าปรากฏภายหลังว่า ผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์สามารถหาที่อยู่อาศัย หรืออาชีพที่จะประกอบได้เป็นหลักฐาน และมีรายได้เพียงพอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์หรือผู้ที่พึงเชื่อถือได้รับรอง อธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากสถานสงเคราะห์ก่อนกำหนดก็ได้

**มาตรา 15** ถ้าผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยกระทำความผิดอาญาขึ้นภายในเขตของสถานสงเคราะห์หรือที่อื่นใดซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมของอธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้ และความผิดนั้นเป็นเพียงความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษชั้นลหุโทษ หรือฐานนำเข้ามาหรือเอาออกไปซึ่งสิ่งของต้องห้ามอันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๗ หรือฐานประทุษร้ายต่อทรัพย์สินของสถานสงเคราะห์ หรือฐานพยายามจะหลบหนี แทนที่จะดำเนินการให้มีการสอบสวนหรือฟ้องร้องตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ อธิบดีกรมประศาสน์สงเคราะห์มีอำนาจลงโทษฐานผิดวินัยได้

ความในวรรคก่อนนี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ

**มาตรา 16** ผู้ที่ถูกสั่งให้ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดจงใจหลีกเลี่ยงจากการจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์ผู้ใดหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

**มาตรา 17** ผู้ใดเข้าไปในสถานสงเคราะห์โดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือนำสิ่งของต้องห้ามตามที่ระบุในกฎกระทรวง เข้ามาหรือออกไปจากสถานสงเคราะห์ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

**มาตรา 18** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

---

**หมายเหตุ :-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ หลักการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อยู่ที่การแก้ไขบุคคลซึ่งทำความผิดมาแล้วให้สำนึกในความผิด โดยวิธีแก้ไขสมุฏฐานของความผิดประกอบกับเหตุผลอื่น ๆ หรือจัดให้ผู้กระทำผิดที่พ้นโทษแล้วมีอาชีพเป็นปึกแผ่น โดยช่วยประคับประคองอุปการให้ได้ประกอบอาชีพโดยชอบ คอยดูแลตักเตือนให้ประพฤติตนเป็นพลเมืองดี การช่วยเหลือนี้ต้องประสานงานกันหลายสาขา และรัฐบาลจำเป็นต้องจัดดำเนินการสงเคราะห์ในขั้นต้น จึงสมควรจะจัดตั้งสถานสงเคราะห์ของรัฐบาลขึ้น โดยความมุ่งหมายในการที่จะให้ความอุปการและจัดหาอาชีพให้แก่ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรมตามคำสั่งศาล ซึ่งทางการเรือนจำ ทัณฑสถานและสถานฝึกอบรม ได้ดำเนินการอบรมไว้แล้วในเบื้องต้น ให้สัมฤทธิ์ผลพอ ให้มีทางทำมาหาเลี้ยงชีพตามสมควรแก่อัตภาพ เพื่อที่จะให้ผู้นั้นได้กลับตนเป็นพลเมืองดีไม่ไปก่อเหตุร้ายให้เป็นภัยแก่สังคมขึ้นอีก

ภาคผนวก จ

กฎกระทรวง

(พ.ศ. 2498)

ออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์  
บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ  
และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

พ.ศ. 2497

## กฎกระทรวง

(พ.ศ. 2498)

ออกตามความในพระราชบัญญัติสงเคราะห์

บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ

และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม

พ.ศ. 2497

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวน

- (1) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่ม สำหรับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะถูกลบปล่อยพ้นโทษหรือนักโทษเด็ดขาดซึ่งจะได้รับการพักการลงโทษ แล้วแต่กรณี
- (2) ผู้อำนวยการสถานกักกัน สำหรับผู้ต้องกักกัน ซึ่งจะถูกลบปล่อยพ้นโทษ
- (3) ผู้อำนวยการโรงเรียนฝึกอาชีพ สำหรับเด็กหรือเยาวชนที่ศาลส่งตัวมารับการฝึกและอบรม ณ สถานฝึกและอบรมของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งจะพ้นกำหนดการฝึกอบรม

ข้อ 2 ก่อนที่บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ผู้ใดจะถูกลบปล่อยพ้นโทษ หรือจะได้รับการพักการลงโทษ หรือจะพ้นกำหนดการฝึกอบรม ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนตามความในข้อ ๑ แล้วแต่กรณี ทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงว่าผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์มีอาชีพหรือรายได้เพื่อดำรงชีพพอสมควรแก่อัตภาพหรือไม่ มีที่อยู่อาศัยหรือไม่ ทั้งมีผู้อุปการะอันสมควรหรือไม่ โดยทำการสอบสวนตัวผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาในสถานานั้น ๆ และถ้ามีประเด็นที่จะต้องสอบสวนนอกเหนือไปจากบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็ให้ส่งประเด็นไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทำการสอบสวนให้

เมื่อการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนตามข้อ 1 แล้วแต่กรณี รายงานและส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอธิบดีกรมราชทัณฑ์

ข้อ 3 เมื่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ได้รับรายงาน และสำนวนการสอบสวนแล้ว ถ้าเห็นว่าควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมประการใดจะสั่งการไปยังผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวนให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือจะทำการสอบสวนเองก็ได้

**ข้อ 4** การยื่นอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ถ้าไม่อาจจะยื่นตรงต่อรัฐมนตรีได้ ก็ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เพื่อจัดส่งต่อไปยังรัฐมนตรี คือ

- (1) ผู้บัญชาการเรือนจำที่ผู้นั้นถูกคุมขังอยู่
- (2) ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่มที่ผู้นั้นถูกคุมขังอยู่
- (3) ผู้อำนวยการสถานกักกันที่ผู้นั้นต้องกักกันอยู่
- (4) ผู้อำนวยการโรงเรียนฝึกอาชีพที่ผู้นั้นต้องฝึกอบรมอยู่
- (5) ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ที่ผู้นั้นถูกส่งไปรับการสงเคราะห์
- (6) ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาอยู่

ให้ผู้รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวใน (1) ถึง (6) แล้วแต่กรณี บันทึกวันที่ได้รับคำอุทธรณ์ไว้ และส่งคำอุทธรณ์พร้อมด้วยหลักฐานไปยังรัฐมนตรีโดยมิชักช้า ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์นั้นไว้แล้ว

**ข้อ 5** สิ่งของต้องห้ามมิให้นำเข้ามาในสถานสงเคราะห์ คือ

- (1) ศาสตราวุธ
- (2) เครื่องดองของเมา ยาเสพติดให้โทษหรือเครื่องอุปกรณ์การเสพยาเสพติดให้โทษ
- (3) เครื่องเล่นการพนัน หรือขันต่อ

**ข้อ 6** สิ่งของต้องห้ามมิให้นำออกไปจากสถานสงเคราะห์ คือ

- (1) เครื่องมือและเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพอันเป็นทรัพย์สินของราชการ
- (2) ผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ของราชการ

ให้ไว้ ณ วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2498

พล.ต.อ. ผ. ศรียานนท์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ

ลงชื่อแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

**หมายเหตุ :-** เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากตามมาตรา 5 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ตลอดจนสิ่งของต้องห้ามมิให้นำเข้ามาหรือออกไปจากสถานสงเคราะห์ไว้ในกฎกระทรวง เพื่อนุวรรตการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้การสอบสวน บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ได้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ ประกอบด้วยความเที่ยงธรรม จึงออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวน และระบุสิ่งของต้องห้ามไว้เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ถือปฏิบัติ

ภาคผนวก ฉ

พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์

ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง

พ.ศ. 2498

พระราชกฤษฎีกา  
จัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์  
ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง  
พ.ศ. 2498

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2498  
เป็นปีที่ 10 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์ในท้องที่  
ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 95 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์

บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 จึงทรง  
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถานสงเคราะห์บุคคลผู้อยู่ใน  
ข่ายรับความสงเคราะห์ ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๘"

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้จัดตั้งสถานสงเคราะห์ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง  
มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

**หมายเหตุ:-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 มาตรา 4 ให้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เพื่อให้ความสงเคราะห์แก่บุคคลผู้อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์โดยการช่วยเหลือ เพื่อให้มีที่อยู่อาศัย มีการทำมาหาเลี้ยงชีพในทางที่ชอบสมควรแก่อัตรา เพื่อสวัสดิภาพแห่งสังคม จึงสมควรตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการตามนัยแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วขึ้น ในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เป็นแห่งแรกเพื่อสงเคราะห์บุคคลดังกล่าวแล้ว

[รก.498/13พ/100/31 ธันวาคม 2498]

ภาคผนวก ข

พระราชบัญญัติ

ยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์

บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ

และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติ  
ยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์  
บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ  
และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497  
พ.ศ. 2499

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2500

เป็นปีที่ 12 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระ

บรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 พ.ศ. 2499”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497

มาตรา 4 การปล่อยตัวบุคคลซึ่งอยู่ในสถานสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ให้กระทำตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- เมื่อมีญาติหรือผู้มีหลักฐานเชื่อถือได้มารับตัวไปให้ปล่อยตัวไปได้
- ถ้าไม่มีญาติหรือผู้มีหลักฐานเชื่อถือได้มารับตัวไป ให้เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์จัดส่งภูมิภานาหรือสงเคราะห์ตามสมควร

การปล่อยตัวตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าสำเร็จบริบูรณ์ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้.

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

---

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ด้วยปรากฏว่าพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษ และเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497 ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัย เพราะได้มีประมวลกฎหมายอาญากำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัยไว้แล้ว จึงสมควรยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้

ภาคผนวก ซ

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พันโทษ  
ประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา  
(จำแนกตามกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พันโทษ  
และกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พันโทษ)

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา  
(จำแนกตามกฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ และกฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ)

ประเทศ		ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น					
1. กฎหมายที่ใช้	1. กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิผู้พ้นโทษ	<p>1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>1.1.1 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย</p>	<p>1.1 กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (Offenders Rehabilitation Act 2007)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>1.1.1 ให้การคุ้มครองผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยตัวแล้วอย่างเร่งด่วน โดยทันทีหลังจากที่บุคคลดังกล่าวได้รับการปล่อยตัวจากการจับกุมโดยใช้วิธีการดำเนินคดีอาญาหรือมาตรการคุ้มครอง เมื่อพิจารณาแล้วว่าบุคคลที่วานั้นจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากญาติหรือการรักษาพยาบาล ที่พัก การมีงานทำ หรือ มาตรการคุ้มครองอื่นๆจากองค์กรด้านสาธารณสุขและ</p>	<p>1.1 กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007 (Rehabilitation of Offender Act 1974)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>1.1.1 เน้นหนักไปที่การคุ้มครองสิทธิของผู้เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำผิดด้วยการไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิดของตนในการสมัครงานหรือกิจการอื่นใด หากเข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด</p> <p>1.1.2 กฎหมายนี้ต้องการที่จะให้โอกาสแก้ไขฟื้นฟูผู้เคยต้องคดีและมีได้กระทำผิดร้ายแรงใดๆ ขึ้นอีกตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากผ่านช่วง</p>	<p>1.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Fourteenth Amendment to the United States Constitution)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 14 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่าด้วย การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทางกฎหมาย</p> <p>1.2 กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง 1964 มาตรา 7 (Title VII of the Civil Rights Act 1964)</p> <p>สาระสำคัญ</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>1.1.2 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน</p> <p>1.1.3 การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล “ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด ... สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม...จะกระทำมิได้”</p> <p><b>1.2 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>1.2.1 มีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีลักษณะต้องห้ามสมัครเข้ารับราชการ เช่น เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท</p>	<p>สวัสดิการหรือองค์กรอื่นๆ หรือจะไม่สามารถแก้ไขและฟื้นฟูตนเองด้วยการให้ความช่วยเหลือหรือการให้ความคุ้มครองอย่างเร่งด่วนดังกล่าว</p> <p>1.1.2 ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคุ้มครองพতিประสานงานด้านข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทางสังคมของผู้จะพ้นโทษ ในเรือนจำหรือบุคคลที่อยู่ในศูนย์ฝึกอบรมเด็กและเยาวชน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างราบรื่น เช่น ข้อมูลด้านที่อยู่และสถานที่ทำงาน</p> <p>1.1.3 กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางหลักไว้ว่า ให้รัฐบาลทำหน้าที่รับผิดชอบการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ</p>	<p>ระยะเวลาดังกล่าวแล้ว(เรียกว่าผ่านระยะเวลาการแก้ไขฟื้นฟู-Rehabilitation Period) ผู้ขึ้นจะมีสถานะเสมือนกับไม่เคยกระทำผิดมาก่อน โดยถือว่าผ่านการแก้ไขฟื้นฟูแล้ว และกำหนดโทษผู้ที่ทำการเปิดเผยประวัติของผู้กระทำผิดนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาต</p> <p>1.1.3 อย่างไรก็ตาม แม้จะเข้าเกณฑ์ตามกฎหมายว่าไม่ต้องเปิดเผยประวัติการกระทำผิด แต่หากกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ให้ผู้พ้นโทษต้องเปิดเผย ต้องเป็นไปตามนั้น เช่น ผู้พ้นโทษจะสมัครเข้าทำงานที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเด็กหรือผู้เปราะบางทางสังคม หรือจะเข้าทำงานในตำแหน่ง ตำรวจ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นต้น</p>	<p>กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 มาตรา 7 ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน มิให้ใช้เรื่องประวัติการกระทำผิดเพื่อไม่จ้างงานโดยทันทีหรืออัตโนมัติ</p> <p><b>1.3 กฎหมายว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียม 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972)</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>กฎหมายว่าด้วยโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972) เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) ซึ่งได้วางแนวทางในการจ้างงาน กรณี</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>หรือความผิดลหุโทษ ต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกินสองปีแล้ว และต้องมีใช้เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ มติของ ก.พ. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุมโดยลงมติลับ</p> <p><b>1.3 กฎหมายล้างมลทิน</b> <b>สาระสำคัญ</b></p> <p>1.3.1 ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือลงทัณฑ์นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ</p> <p>1.3.2 ให้ถือเป็นว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับโทษทางวินัยหรือได้รับโทษจำคุกหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการทำให้บุคคลดังกล่าวไม่มีมลทินติดตัวต่อไปเท่านั้น แต่ไม่มี</p>	<p>เท่าที่จำเป็นเพื่อการแก้ไขและการฟื้นฟูบุคคลนั้น</p> <p><b>1.2 กฎหมายงานบริการภาครัฐ 1947 (National Public Service Act 1947)</b> <b>สาระสำคัญ</b></p> <p>1.2.1 ในกฎหมายงานบริการภาครัฐ (National Public Service Act) หากผู้กระทำความผิดได้รับโทษจำคุกครบถ้วนแล้วเมื่อพ้นโทษก็สามารถสมัครงานราชการได้ และยังมีข้อยกเว้นให้กับบุคคลที่ขาดคุณสมบัติบางประเภทด้วย ตามที่องค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลแห่งชาติ (National Personnel Authority – NPA) กำหนด เช่น ถูกไล่ออกเนื่องจากการลงโทษทางวินัย ในระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี นับแต่มีคำสั่งไล่ออก</p>	<p>1.1.4 มีหน่วยงานกลาง ที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า จะปกปิดหรือเปิดเผยข้อมูลประวัติการกระทำผิด คือ “องค์กรบริการเปิดเผยและปกปิดข้อมูล(การกระทำผิด)” หรือ The Disclosure and Barring Service (DBS) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีใช้หน่วยราชการแต่ในความกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย</p>	<p>ผู้สมัครที่มีประวัติการกระทำผิด (Criminal Record) คือ ห้ามปฏิเสธผู้สมัครทุกรายทันที โดยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประวัติการกระทำผิดกับตำแหน่งงาน และความต้องการของบริษัทหรือหน่วยงาน อันจะเป็นการขัดต่อ Title VII of the Civil Rights Act 1964</p> <p><b>1.4 กฎหมายระดับมลรัฐ</b></p> <p>1.4.1 กฎหมายการจ้างงานที่เป็นธรรมในการให้โอกาส (the Fair Chance Employment Law) หรือ <b>Ban the Box Laws</b> ในมลรัฐ Connecticut บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างถามถึงประวัติการจับกุมหรือประวัติการกระทำผิดในการสมัครงาน เว้นแต่ (1)กฎหมายรัฐบาลกลางหรือมลรัฐจะบัญญัติให้กระทำได้ (2)</p>

ประเด็น	ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
		<p>ผลล้างการกระทำที่เป็นความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว</p> <p>1.3.3 ผู้พ้นโทษได้รับการคุ้มครองเฉพาะกรณีหากกระทำผิดขึ้นใหม่อาจได้รับการลดอาญาได้ เพราะถือว่าไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน แต่อาจถูกพิจารณาไม่ให้เข้าทำงานราชการ เพราะผู้มีอำนาจสั่งบรรจุราชการ ยังอาจนำพฤติกรรมที่เคยกระทำผิดมาวินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย ที่บัญญัติว่า “ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม” ได้</p>	<p>1.3 กฎหมายประกันการจ้างงาน (Employment Security Act 1947)</p> <p>1.3.1 มาตรา 1 บัญญัติวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลทุกคนมีโอกาสได้ทำงานตามความสามารถของตนและความต้องการของตลาดแรงงานตามบทบัญญัติของกฎหมายประกันการจ้างงาน</p> <p>1.3.2 ในมาตรา 2 (ว่าด้วยเสรีภาพในการเลือกงาน)บัญญัติว่า บุคคลทุกคน มีเสรีภาพในการเลือกงานได้ทุกประเภทที่ไม่ขัดต่อสวัสดิภาพของประชาชน</p> <p>1.3.3 มาตรา 3 (การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน) บัญญัติว่า ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการสมัครเข้าทำงาน</p>		<p>ตำแหน่งงานของผู้สมัครจะเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและความซื่อตรง</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>2. กฎหมายด้านการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ</p>	<p>2.1 กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2007(Offenders Rehabilitation Act 2007) สำคัญ</p> <p>2.1.1 ให้มีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offender Rehabilitation Commission) ควบคุมดูแล</p> <p>2.1.2 ให้มีการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน หลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการปล่อยตัวจากการจับกุมโดยวิธีพิจารณาความหรือมาตรการคุ้มครอง และเฉพาะในกรณีให้การให้บริการเช่นนั้นโดยไม่ผิดใจของบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม</p>	<p>2.1 กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2014 (The Offenders Rehabilitation Act 2014) สำคัญ</p> <p>2.1.1 ผู้กระทำผิดที่มีอายุเกิน 18 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และได้รับโทษจำคุก ตั้งแต่ 1 วันแต่ไม่เกิน 2 ปี หากพ้นจากการควบคุมตัวในเรือนจำ จะต้องอยู่ในความดูแลของรัฐเป็นเวลา 12 เดือนนับแต่ได้รับการปล่อยตัว</p> <p>2.1.2 บุคคลในข้อ 2.1.1 จะอยู่ในความดูแลขององค์กรคุมประพฤติแห่งชาติ (National Probation Service -NPS) อันเป็นหน่วยงานของรัฐ และบริษัท</p>	<p>2.1 กฎหมายว่าด้วยการให้โอกาส (Second Chance Act 2007) สำคัญ</p> <p>2.1.1 เน้นการสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวแล้วจากเรือนจำ(หรือที่คุมขัง) ทัณฑ์สถานสำหรับเยาวชน ทั้งผู้ใหญ่และเยาวชน</p> <p>2.1.2 มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อหยุดยั้งวงจรของการกระทำผิดซ้ำ เพิ่มความปลอดภัยให้สาธารณชน และช่วยรัฐ หน่วยงานการปกครองต่าง ๆ ของท้องถิ่น และชนเผ่าอินเดียนแดง และเพื่อจัดการปัญหาที่มีการเพิ่มผู้กระทำผิดทางอาญาที่กลับเข้าสู่ชุมชน และทำความผิดซ้ำ</p>

หมายเหตุ: กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2499 แต่นำมาเปรียบเทียบเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะที่เหมาะสม

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>อยู่ด้วยได้ ซึ่งคู่สมรสที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ด้วยดังกล่าวขณะอยู่ในสถานสงเคราะห์ต้องประกอบการทำงานตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่</p> <p>2.1.3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ที่ได้รับความสะดวกสามารถหาที่อยู่อาศัย หรืออาชีพที่จะประกอบได้เป็นหลักฐาน และมีรายได้เพียงพอโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมสถานสงเคราะห์หรือผู้ที่พึงเชื่อถือได้รับรอง อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์จะสั่งให้ผู้นั้นออกจากสถานสงเคราะห์ก่อนกำหนดก็ได้</p> <p>2.1.4 ผู้ที่ถูกสั่งให้ได้รับความสะดวกให้ผู้ใดจงใจหลีกเลี่ยงจากการจัดให้ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์หรือผู้ที่ได้รับความสะดวกจากผู้ใดหลบหนีจากสถานสงเคราะห์ มี</p>	<p>หากมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการคุ้มครองการแก้ไขและฟื้นฟูแก่บุคคลที่ว่านั้น ให้จัดบริการเช่นนั้นให้ต่อไปอีกไม่เกิน 6 เดือน</p> <p>2.1.3 เมื่อมีการดำเนินการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ ให้มีหน่วยงานกลาง (หน่วยงานรองรับ) เพื่อเป็นสิ่งประกันว่าบุคคลผู้พ้นโทษนั้นจะได้รับความคุ้มครองที่จำเป็นจากองค์กรสาธารณสุขและองค์กรด้านสวัสดิการหรือองค์กรอื่น ๆ และให้ใช้ความพยายามเพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษและเพื่อย่นเวลาและเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย</p> <p>2.2 กฎหมายการให้บริการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด 2005</p>	<p>แก้ไขฟื้นฟูในชุมชน (Community Rehabilitation Companies -CRC's)</p> <p>2.2 กฎหมายว่าด้วยการดูแลช่วยเหลือ 2014 (The Care Act 2014)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>2.2.1 กำหนดให้ องค์กรราชทัณฑ์และคุมประพฤติ (Her Majesty's Prison and Probation Service - MPPS) หรือมีชื่อเดิมว่า “องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ- The National Offender Management Service (NOMS) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติ</p>	<p>(2) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดและครอบครัว ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกคุมขังและหลังจากคืนกลับสู่ชุมชน เพื่อส่งเสริมครอบครัวและชุมชนให้เกิดความมั่นคง</p> <p>(3) เพื่อกระตุ้นการพัฒนาส่งเสริมและขยายความ ความเป็นไปได้ของโครงการที่ได้พิสูจน์แล้วว่า มีประโยชน์จริง โดยหลักฐานยืนยันว่าได้เสริมสร้างสังคมที่ปลอดภัย เช่น การบำบัดผู้ติดยา จัดหาทางเลือกของการคุมขัง และบริการการกลับคืนสู่ชุมชนอย่างครอบคลุม</p> <p>(4) เพื่อคุ้มครองส่วนรวมและส่งเสริมการประพฤติตามกฎหมาย โดยจัดบริการที่จำเป็นแก่ผู้กระทำผิด ในขณะที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษจำคุก และหลังจากกลับคืนเข้าสู่</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>ความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p><b>2.2 พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.2.1 ให้งานคุมประพฤติให้การสงเคราะห์ตามควรแก่กรณีแก่ (ก) ผู้ถูกสืบเสาะและพินิจ (ข) ผู้ถูกคุมความประพฤติหรือผู้พ้นจากการคุมความประพฤติ (ค) ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์ และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (ง) ผู้อยู่ระหว่างการทํางานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ (จ) ผู้ได้รับการปล่อยตัวเมื่อพ้นโทษหรือได้รับพระราชทานอภัย</p>	<p><b>(Offenders Rehabilitation Services Act 2005)</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.2.1 สนับสนุนการจัดการที่เหมาะสมด้านการให้บริการผู้กระทำผิดตามกฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The Offenders Rehabilitation Act -Act No. 142 of 1949) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นกลับตนเป็นพลเมืองดีโดยการช่วยให้แต่ละบุคคลก้าวต่อไปข้างหน้าพร้อมกับการจัดสวัสดิการสังคม</p> <p>2.2.2 ให้บริการบ้านพัก(บ้านกึ่งวิถี) การให้ความช่วยเหลือชั่วคราว รวมถึงการประสานความร่วมมือ เพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิด โดยการ จัดสถานที่พักเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูที่</p>	<p>ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>2.2.2 กำหนดการดูแลช่วยเหลือบุคคลทั้งที่อยู่ในเรือนจำและได้รับปล่อยตัวจากเรือนจำ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมิน (ความต้องการจำเป็นของ) ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่ (อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป) ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล</p> <p>2.2.3 กำหนดหน่วยงานที่มีบทบาทช่วยเหลือผู้พ้นโทษอย่างชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลและประเมินความต้องการ</p>	<p>ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>(5) เพื่อช่วยผู้กระทำผิดในการกลับเข้าสู่ชุมชนหลังจากการได้รับโทษคุมขัง เพื่อสร้างชีวิตที่อยู่ได้ด้วยตัวเองและปฏิบัติตามกฎหมาย โดยให้การบริการในช่วงการเปลี่ยนถ่ายที่เพียงพอ ไม่เกินหนึ่งปี เว้นไว้แต่ว่ามีความจำเป็นที่ต้องใช้ช่วงเวลายาวนานกว่านั้นตามที่แพทย์หรือนักบำบัดวิชาชีพได้ให้คำวินิจฉัยเป็นพิเศษ</p> <p>(6) เพื่อจัดให้ผู้กระทำผิดและที่อยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชนได้รับการศึกษา เรียนรู้ฝึกรบมและได้รับการวางตำแหน่งงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับคืนเข้าสู่ชุมชนต่อไป</p> <p>2.1.3 รัฐบาลกลางในการกระจายเงินทุนไปยังหน่วยงาน</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p><b>โทษ</b></p> <p>(ฉ) เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการปล่อยตัวพ้นจากการฝึกอบรมครบตามคำพิพากษาแล้ว</p> <p>(ซ) ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือ</p> <p><b>สาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ</b></p> <p>(ซ) บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>2.2.2 การให้การสงเคราะห์พนักงานคุมประพฤติอาจมอบหมายอาสาสมัครคุมประพฤติหรืออาจทำความตกลงเพื่อมอบหมายหรือส่งต่อให้ส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน หรือองค์กรอื่น ที่ให้ความร่วมมือก็ได้</p> <p>2.2.3 เมื่อมีการกำหนดให้</p>	<p>มีเครื่องอำนวยความสะดวกและสิ่งจำเป็น พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล การจัดหางาน การฝึกอาชีพ สอนทักษะทางสังคม เพื่อให้ผู้กระทำผิดสามารถปรับตัวได้ในสังคม</p> <p>2.2.3 มีการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การหาผลกำไรจากการจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ๆ โดยมีกระทรวงยุติธรรมให้การรับรองนิติบุคคลดังกล่าว และวางกฎเกณฑ์การให้คำรับรอง เกณฑ์การจัดตั้งสถานที่ให้บริการผู้กระทำผิด การคัดเลือกบุคลากรเข้านิติบุคคล</p> <p><b>2.3 กฎหมายประกันการจ้างงาน 1947 (Employment Security Act 1947)</b></p>	<p>จำเป็นของนักโทษอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยเฉพาะนักโทษสูงอายุและผู้กระทำผิดที่อยู่ในบ้านกึ่งวิถีที่ตั้งอยู่ในเขตของตนเองที่เรียกว่า สถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises) รวมถึงการดูแลผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ</p> <p><b>2.3 กฎหมายราชทัณฑ์ 1952 (Prison Act 1952)</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.3.1 บัญญัติเรื่องการให้เงินค่าใช้จ่ายแก่ผู้พ้นโทษโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดสำหรับผู้กำลังจะพ้นโทษหรือพ้นโทษแล้ว โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง อีกทั้งยังมีบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 48B ตามกฎหมายราชทัณฑ์ Prisons</p>	<p>ของรัฐบาลกลาง เอกชน และมลรัฐ เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้พ้นโทษผ่านโครงการและการส่งเสริมเงินทุนดังต่อไปนี้</p> <p>(1) โครงการกลับคืนสู่สังคม ที่สำคัญได้แก่ การจัดการประสานงานการควบคุมดูแลบริการอย่างครอบคลุมสำหรับผู้กระทำผิดที่ได้รับการปล่อยจากเรือนจำ หรือทัณฑสถานสำหรับเยาวชน บริการนี้รวมถึงการหาที่พักการดูแลรักษาสุขภาพกายและสุขภาพจิต เพื่อเอื้อต่อการกลับคืนสู่ชุมชน และซึ่งใช้ชุมชนเป็นฐานในขอบเขตที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ (รวมทั้งประสานงานการบริการเฉพาะทหารผ่านศึกสำหรับทหารผ่านศึกที่ได้รับสิทธิ)</p> <p>(2) เงินทุนสำหรับองค์กร</p>

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	<p>สถานที่ใดเป็นสถานที่เพื่อให้การสงเคราะห์บุคคลผู้ถูกสืบเสาะ ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้พ้นโทษ ให้สำนักงานคุมประพฤติมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม</p> <p><b>2.3 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.3.1 ให้คณะกรรมการราชทัณฑ์ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหรือเสนอแนะแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานราชทัณฑ์ หรือการดำเนินการตามแผนการบริหารงานราชทัณฑ์ให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งแนวทางในการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย</p>	<p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.3.1 ให้สำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ (The Public Employment Security Office) ใช้ความพยายามจัดหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของบุคคลใต้การควบคุมในการติดตามดูแลผู้กระทำผิดที่พ้นโทษอย่างเร่งด่วนตามบทบัญญัติของ Employment Security Act (Act No. 141 of 1947)</p>	<p>(Amendment) Act (Act No. 43, 1966) กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้พ้นโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด</p> <p><b>2.4 กฎหมายการไร้ที่อยู่อาศัย 2002 (The Homelessness Act 2002)</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.4.1 จัดทำยุทธศาสตร์ที่เป็นระบบ ป้องกันภาวะการไร้บ้าน สำหรับหน่วยงานการเคหะในทุกเขตพื้นที่ สร้างความเข้มแข็งให้กับคนไร้บ้าน โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้และต้องไร้บ้าน เช่น ปลดประจำการจากกองทัพ ผู้ที่ออกจากเรือนจำที่คุมขัง หรือ</p>	<p>เอกชน และศาลเพื่อการกลับคืนสู่สังคม (Reentry Court)</p> <p>(3) งานบำบัดยาเสพติด โดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน</p> <p>(4) เงินทุนเพื่อการประเมินและส่งเสริมการศึกษาในเรือนจำ และสถานพินิจเด็กและเยาวชน</p> <p>(5) ทุนอบรมวิชาชีพด้านเทคโนโลยี</p> <p>(6) โครงการคืนสู่สังคมของผู้ใช้ยาเสพติดในทางที่ผิด เป็นต้น โปรแกรมตัวอย่างที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกฎหมาย Second Chance Act 2007 คือโปรแกรมบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) สำหรับผู้พ้นโทษ ซึ่งได้ผลในลดการกระทำผิดซ้ำ</p>

ประเด็น	ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
		<p>ผู้ต้องขัง และการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อให้กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกและ</p> <p>2.3.2 เสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังและการดูแลช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังปล่อยเพื่อพิจารณา</p> <p><b>2.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการ พ.ศ. 2546</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.4.1 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ปกครองท้องถิ่น และองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ เพื่อ</p>		<p>หนีออกจากบ้านเพราะถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายนี้จะให้อำนาจหน่วยงานด้านการเคหะในพื้นที่ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานสังคมสงเคราะห์หรือหน่วยงานเอกชนช่วยเหลือผู้ที่ไร้บ้านอย่างมีประสิทธิภาพ</p>	

ประเด็น	ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
		<p>ประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้เป็นที่น่าพอใจทั้งหมดและเหมาะสมและเป็นธรรม</p> <p>2.4.2 จัดระบบส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทั้งของภาครัฐและเอกชน เช่น องค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กร สาธารณประโยชน์ อาสาสมัคร ประชาชนทั่วไปและผู้รับบริการสวัสดิการสังคม</p> <p>2.4.3 มีการออกข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2555 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการฯนี้ โดยกำหนดให้กลุ่มผู้ที่อยู่ใน</p>			

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
	<p>กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้ที่ กลับคืนสู่ชุมชน ได้แก่ ผู้พันโทษ หรือผู้ที่ได้รับการปลดปล่อยจาก หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม</p> <p><b>2.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองคน ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557</b></p> <p><b>สาระสำคัญ</b></p> <p>2.5.1 เน้นสงเคราะห์บุคคลที่ ประสบปัญหาในสังคมขาดความ มั่นคงในการดำรงชีวิตได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่ สามารถหารายได้เพียงพอแก่การ ยังชีพซึ่งบุคคลเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่ อาจพึ่งพาคู่คนอื่นได้ ทำให้มีชีวิต อยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐาน การดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่ง</p>			

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
	<p>สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข มีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป</p> <p>2.5.2 กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง</p> <p>2.5.3 มีสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง</p> <p>2.6 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>2.6.1 ให้เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี</p>			

ประเทศ	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น		<p>คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (รวมถึงผู้พิการ)</p> <p>2.6.2 แต่จะมีผลต่อการสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส ก็ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจการให้อาหารแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องมีการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเสียก่อน (ซึ่งปัจจุบันยังไม่มี จึงไม่สามารถสงเคราะห์ผู้พิการได้)</p>		

## ภาคผนวก ฅ

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พิการ  
ประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา  
(จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พิการ  
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงานแบบพหุองค์กร  
และงบประมาณในการช่วยเหลือผู้พิการ)

ตารางเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ ประเทศไทย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา  
(จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การทำงานแบบพหุองค์กร และงบประมาณในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ)

ประเทศ		ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น					
1. กฎหมายที่ใช้	กฎหมายหลัก  กฎหมายที่เอื้อหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลัก	(พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษและเด็กผู้พ้นการฝึกอบรม พ.ศ. 2497) (ถูกยกเลิก)* - พระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 - พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 - พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ - พระราชบัญญัติเทศบาล - พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล	กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 2007 (Offenders Rehabilitation Act 2007)  - กฎหมายการให้บริการเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 2005 (Offenders Rehabilitation Services Act 2005) - กฎหมายบริการสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1947 (National Public Service Act 1947) - กฎหมายหลักประกันการจ้างงาน ค.ศ. 1947 (Employment Security Act 1947)	กฎหมายแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ค.ศ. 1974 (Rehabilitation of Offender Act 1974)  - กฎหมายการดูแลช่วยเหลือ ค.ศ. 2014 (The Care Act 2014) - กฎหมายราชทัณฑ์ ค.ศ. 1952 (Prison Act 1952) - กฎหมายการไร้ที่อยู่อาศัย ค.ศ. 2002 (Homelessness Act)	กฎหมายการให้โอกาส ค.ศ. 2007 (Second Chance Act 2007)  - กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment to the United States Constitution) - กฎหมายสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 (Title VII of the Civil Rights Act 1964) - กฎหมายการจ้างงานอย่างเท่าเทียม ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972)

หมายเหตุ: กฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2499 แต่นำมาเปรียบเทียบเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์หาข้อเสนอแนะที่เหมาะสม

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
2. เจตนารมณ์ของกฎหมายหลัก	<p>- พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคล ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูกละเลย)</p> <p>เน้นสงเคราะห์ผู้พ้นโทษเชิงบังคับ</p> <p>- ในส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จะสงเคราะห์ผู้พ้นโทษโดยความสมัครใจ</p>	<p>- เพื่อป้องกันบุคคล(ผู้ใหญ่)ที่กระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนไม่ให้กระทำความผิดซ้ำ และช่วยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้เสมือนเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและช่วยแก้ไขและฟื้นฟูบุคคลเหล่านั้นโดยปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเหมาะสมในสังคม และรับประกันการให้อภัยอย่างเหมาะสมและส่งเสริมกิจกรรมการป้องกันอาชญากรรมเป็นต้น ด้วยวิธีนั้น เพื่อปกป้องสังคมและส่งเสริมสวัสดิภาพของปัจเจกบุคคลและสาธารณชน</p>	<p>คุ้มครองสิทธิและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ</p>	<p>(1) เพื่อหยุดยั้งวงจรของการกระทำผิดซ้ำ เพิ่มความปลอดภัยให้สาธารณชน และช่วยรัฐหน่วยงานการปกครองต่าง ๆ ของท้องถิ่น และชนเผ่าอินเดียนแดง และเพื่อจัดการปัญหาที่มีการเพิ่มผู้กระทำผิดทางอาญาที่กลับเข้าสู่ชุมชน และทำความผิดซ้ำ</p> <p>(2) เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำผิดและครอบครัว ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกคุมขังและหลังจากคืนกลับสู่ชุมชน เพื่อส่งเสริมครอบครัวและชุมชนให้เกิดความมั่นคง</p> <p>(3) เพื่อกระตุ้นการพัฒนาส่งเสริมและขยายความ ความเป็นไปได้ของโครงการที่ได้พิสูจน์แล้วว่า มีประโยชน์จริง โดยหลักฐานยืนยันว่าได้เสริมสร้างสังคมที่ปลอดภัย เช่น การบำบัดผู้ติดยา จัดหา</p>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
				<p>ทางเลือกของการคุมขัง และ บริการการกลับคืนสู่ชุมชนอย่าง ครอบคลุม</p> <p>(4) เพื่อคุ้มครองส่วนรวมและ ส่งเสริมการประพฤติตามกฎหมาย โดยจัดบริการที่จำเป็นแก่ผู้กระทำ ผิด ในขณะที่ผู้กระทำผิดได้รับโทษ จำคุก และหลังจากกลับคืนเข้าสู่ ชุมชนอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>(5) เพื่อช่วยผู้กระทำผิดในการ กลับเข้าสู่ชุมชนหลังจากการได้รับ โทษคุมขัง เพื่อสร้างชีวิตที่อยู่ได้ ด้วยตัวเองและปฏิบัติตาม กฎหมาย โดยให้บริการในช่วง การเปลี่ยนถ่ายที่เพียงพอ <b>ไม่เกิน หนึ่งปี</b> เว้นไว้แต่ว่ามีความจำเป็น ที่ต้องใช้ช่วงเวลายาวนานกว่านั้น ตามที่แพทย์หรือนักบำบัดวิชาชีพ ได้ให้คำวินิจฉัยเป็นพิเศษ</p>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p>3. กลุ่มเป้าหมาย/บุคคลที่เข้า ข่ายการได้รับการช่วยเหลือ</p>	<p>- ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูก ยกเลิก) เน้นผู้พ้นโทษ ผู้ที่ได้รับ การพักการลงโทษและเด็กผู้พ้น การฝึกอบรม <b>และจะต้องมีการสอบสวนบุคคล อยู่ในข่ายรับความสงเคราะห์โดย ผู้มีหน้าที่ทำการสอบสวน ได้แก่ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือ ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่ม สำหรับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งจะถูก ปล่อยพ้นโทษ หรือผู้อำนวยการ</b></p>	<p>- ตาม Offenders Rehabilitation Act 2007 ผู้พ้น โทษ หรือ Discharged Offenders คือ 1) บุคคลที่<b>พ้นโทษจำคุก</b>ที่ต้อง ทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้อง ทำงาน (ไม่ต้องใช้แรงงาน) หรือ พ้นจากการควบคุมตัวทางอาญา 2) บุคคลที่ได้รับการ<b>ลดโทษ</b>ใน เรื่องการบังคับคดีเกี่ยวกับการ จำคุกที่ต้องทำงาน (ใช้แรงงาน) หรือไม่ต้องทำงาน (ไม่ต้องใช้ แรงงาน) หรือเกี่ยวกับการกักกัน</p>	<p>- ตาม Rehabilitation of Offender Act 1974 บุคคลที่ ได้รับประโยชน์ คือ บุคคลที่ ได้รับโทษมาแล้วและที่พ้น สถานะการต้องคดี (Spent Conviction) ได้แก่ พ้นระยะเวลาการแก้ไข ฟื้นฟู (Rehabilitation Period) โดยที่ผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดใดๆ ในระหว่างช่วงระยะเวลาการ แก้ไขฟื้นฟู - ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ The Care Act 2014 กำหนด</p>	<p>(6) เพื่อจัดให้ผู้กระทำผิดและที่อยู่ ในเรือนจำหรือทัณฑสถานสำหรับ เยาวชนได้รับการศึกษา เรียนรู้ ฝึกอบรมและได้รับบริการวาง ตำแหน่งงานเพื่ออำนวยความสะดวก สะดวกในการกลับคืนเข้าสู่ชุมชน ต่อไป - ตาม Second Chance Act 2007 ผู้ที่จะได้รับการปล่อย ตัวหรือปล่อยตัวแล้วจากเรือนจำ (หรือที่คุมขัง) ทัณฑสถานสำหรับ เยาวชน <b>ทั้งผู้ใหญ่และเยาวชน</b></p>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
	<p>สถานกักกัน สำหรับผู้ต้องกักกัน ซึ่งจะถูกปล่อยพันธโทษ เสียก่อนว่าเป็นบุคคลอยู่ในข่ายรับความ สงเคราะห์หรือไม่เพื่อรายงานต่อ อธิบดีกรมราชทัณฑ์</p> <p>- ในส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติคุมประพฤติฯ) จะ สงเคราะห์ 1) ผู้ได้รับการปล่อยตัว เมื่อพันธโทษหรือได้รับพระราชทาน อดภัยโทษ 2) ผู้ถูกคุมความ ประพฤติหรือผู้พ้นจากการคุม ความประพฤติ</p> <p>3) ผู้อยู่ระหว่างการตรวจพิสูจน์ และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา เสพติดหรือผู้ผ่านการฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด</p> <p>4) ผู้อยู่ระหว่างการทำงานบริการ สังคมหรือสาธารณประโยชน์แทน ค่าปรับ</p> <p>(5) เด็กหรือเยาวชนที่ได้รับการ</p>	<p>3) บุคคลที่ได้รับการ <b>รอกการ ลงโทษ</b> จำคุกที่ต้องทำงานหรือไม่ ต้องทำงาน แต่การมีคำพิพากษา เช่นว่านั้นยังไม่ถึงที่สุดและยัง ผูกพัน</p> <p>4) นอกจากบุคคลที่ระบุไว้ในข้อ ก่อน ยังได้แก่บุคคลที่ได้รับการรอก การลงโทษจำคุกที่ต้องทำงาน หรือไม่ต้องทำงาน หรือบุคคลที่ ไม่ได้ถูกคุมความประพฤติ</p> <p>5) บุคคลที่ <b>อัยการสั่งไม่ฟ้อง</b> เพราะ การฟ้องคดีนั้นไม่มีความจำเป็น</p> <p>6) บุคคลที่ได้รับ <b>โทษปรับ</b> หรือ ปรับเพียงเล็กน้อย</p> <p>7) บุคคลที่ได้รับการ <b>ปล่อยตัวชั่วคราว</b> จากเรือนจำที่เป็นโรงงาน</p> <p>8) บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวหรือ ปล่อยตัวชั่วคราวโดยการ <b>พักการ ลงโทษ</b> จากศูนย์ฝึกอบรมเด็กและ เยาวชน (ไม่รวมบุคคลที่อยู่ภายใต้</p>	<p>บุคคลเป้าหมายที่จะให้การดูแล ช่วยเหลือคือ นักโทษอายุ 18 ปี ขึ้นไป โดยเฉพาะนักโทษสูงอายุ และผู้กระทำความผิดที่อยู่ในบ้านกึ่ง วิถีหรือ สถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises) รวมถึง การดูแลผู้พันธโทษที่ได้รับการ ปล่อยจากเรือนจำ</p>	

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p><b>4. แนวทางการคุ้มครองและสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ(กลไกการบริหารจัดการ)</b></p>	<p>ปล่อยตัวพ้นจากการฝึกอบรมครบตามคำพิพากษาแล้ว</p> <p>(6) ผู้พ้นจากการถูกกักขังแทนค่าปรับหรือผู้พ้นจากการทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีคณะกรรมการคุ้มครองหรือสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูกยกเลิก)</li> <li>- พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูกยกเลิก)</li> </ul> <p>เน้นการช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่ไม่มีอาชีพเป็นกิจจะลักษณะ ไม่มีที่อยู่อาศัย และไม่มีผู้อุปการะดูแลและสงเคราะห์เชิงบังคับโดยการฝึกอาชีพในสถานสงเคราะห์ไม่เกิน 5 ปี และผู้ที่ได้รับความสงเคราะห์</p>	<p>การคุมความประพฤติ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีคณะกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดแห่งชาติ (National Offender Rehabilitation Commission) ตาม Offenders Rehabilitation Act 2007</li> <li>- เน้นการช่วยเหลือผู้พ้นโทษที่ต้องการความช่วยเหลือ อย่างเร่งด่วน</li> <li>- การเปิดโอกาสในการทำงานสำหรับผู้พ้นโทษ</li> <li>- เน้นการใช้ชุมชนเป็นหลักในการช่วยสงเคราะห์</li> <li>- กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดของประเทศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีองค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ - The National Offender Management Service (NOMS) ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์และหน่วยงานคุมประพฤติ ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- ตาม Rehabilitation of Offender Act 1974 เน้นการคุ้มครองสิทธิในการทำงานโดยทั่วไปของผู้พ้นโทษ เช่น ถูกจำคุกตั้งแต่ 2 ปีครั้งไม่เกิน 4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีศูนย์สร้างเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ (the National Re-entry Resource Center)</li> <li>- เน้นการช่วยเหลืออย่างครบวงจร ตั้งแต่อยู่ในเรือนจำและพ้นจากเรือนจำ</li> <li>- เป็นช่วยเหลือในระยะเวลา 1 ปี หลังพ้นโทษและโดยความสมัครใจของผู้พ้นโทษ</li> <li>- บทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ว่าด้วย การคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทาง</li> </ul>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
	<p>อาจได้รับอนุญาตจากกรม ประชาสงเคราะห์ให้นำคู่สมรสไป อยู่ด้วยได้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายเกี่ยวกับการทำงาน ส่วนใหญ่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิผู้มี ประวัติต้องโทษจำคุก อันเป็นการ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุและกระทบต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ</li> </ul>	<p>ญี่ปุ่นได้มีการวางหลักไว้ว่า ให้ รัฐบาลทำหน้าที่รับผิดชอบการ ติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับ ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษเท่าที่จำเป็น เพื่อการแก้ไขและการฟื้นฟูบุคคล นั้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีการติดตามดูแลอย่าง เร่งด่วนกับผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษ ภายในเวลาไม่เกิน 6 เดือน หลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการ ปล่อยตัว</li> <li>- หากมีความจำเป็นอย่างยิ่งใน การคุ้มครองการแก้ไขและฟื้นฟูแก่ บุคคลที่วานั้น ให้จัดบริการเช่นว่า นั้นให้ต่อไปอีกไม่เกิน 6 เดือน</li> <li>- ให้มีหน่วยงานกลาง (หน่วยงาน รองรับ) เพื่อเป็นสื่อประกันว่า บุคคลผู้พ้นโทษนั้นจะได้รับความ คุ้มครองที่จำเป็นจากองค์กร สาธารณสุขและองค์กรด้าน</li> </ul>	<p>ปี เมื่อออกจากเรือนจำและผ่าน ช่วงระยะเวลาแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Period) อีก 7 ปี สามารถสมัครทำงานได้โดยไม่ต้อง ต้องแจ้งประวัติการกระทำผิด ของตน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำความ ผิดประสงค์จะสมัครงานบาง ตำแหน่งที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก หรือกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือเป็นตำแหน่งที่ เรียกว่า เป็น “ตำแหน่งที่มีข้อ ยกเว้น (Exception Positions)” แม้ผู้สมัครจะถูก จำคุกมาแล้วไม่เกิน 4 ปี ก็ จะต้องเปิดเผยประวัติการ กระทำผิดของตน เมื่อสมัครงาน นั้น เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ตำรวจ อัยการ ศาล ทนายความ งานราชทัณฑ์ งานคุมประพฤติ</li> </ul>	<p>กฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 มาตรา 7 ว่าด้วยการ ห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Title VII of the Civil Rights Act 1964) มิให้ใช้เรื่องประวัติการ กระทำผิดเพื่อไม่จ้างงานโดย อัตโนมัติ</li> <li>- กฎหมายว่าด้วยโอกาสในการ จ้างงานที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1972 (The Equal Employment Opportunity Act of 1972) เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ ด้านการจ้างงานที่เท่าเทียม (Equal Employment Opportunity Commission – EEOC) ซึ่งได้วางแนวทางในการ จ้างงาน กรณีผู้สมัครที่มีประวัติ การกระทำผิด (Criminal Record) คือ ห้ามปฏิเสธผู้สมัคร</li> </ul>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
		<p>สวัสดิการหรือองค์กรอื่น ๆ และให้ใช้ความพยายามเพื่อที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของการติดตามดูแลอย่างเร่งด่วนกับผู้กระทำผิดที่พ้นโทษและเพื่อย่นเวลาและเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คุ้มครองการทำงานให้ผู้พ้นโทษ โดยห้ามเลือกปฏิบัติ โดยกฎหมายให้สามารถส่งต่อผู้พ้นโทษไปรับบริการจากสำนักงานประกันการจ้างงานของรัฐ ทั้งยังสามารถส่งต่อไปรับบริการที่สำนักงานสวัสดิการสาธารณะ(Public Welfare Office) ได้ด้วย</li> <li>- กรณีสมัครเข้าทำงานราชการปกติต้องรับสมัครวันแต่จะมีข้อห้ามตามกฎหมาย</li> <li>- มีกฎหมายเฉพาะในการจัดการบ้านกึ่งวิถีสำหรับผู้พ้นโทษ คือ The Offenders Rehabilitation</li> </ul>	<p>หน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สงเคราะห์บุคคลทั้งที่อยู่ในเรือนจำและได้รับปล่อยตัวจากเรือนจำ กระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประเมิน (ความต้องการจำเป็น) ผู้ต้องขังที่เป็นผู้ใหญ่(อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป)ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือดูแล โดยมีต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นมาจากท้องถิ่นใดหรือเมื่อจะได้รับการปล่อยตัวแล้วบุคคลนั้นจะเดินทางไปทีใด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เองจะมีหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราวรวมถึงสวัสดิการ การบริการด้าน</li> </ul>	<p>ทุกรายทันที โดยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างประวัติการกระทำผิดกับตำแหน่งงาน และความต้องการของบริษัทหรือหน่วยงาน อันจะเป็นการขัดต่อ Title VII of the Civil Rights Act 1964</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มีกฎหมาย Ban the Box กำหนดให้ใบสมัครงานไม่ต้องมีช่องสำหรับกรอกประวัติการกระทำผิด</li> <li>- Second Chance Act 2007 ส่งเสริมและให้ทุนอุดหนุนการใช้บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) สำหรับผู้พ้นโทษ</li> </ul>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p>5. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>หน่วยงานหลัก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติสงเคราะห์บุคคลผู้ได้รับการพักการลงโทษ ผู้พ้นโทษฯ พ.ศ. 2497 (ที่ถูยกยกเลิก)</li> <li>- กำหนดกรมราชทัณฑ์ทำงานร่วมกับกรมประชาสงเคราะห์ (ในอดีต)</li> </ul>	<p>Service Act 1995</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติ</li> <li>- พนักงานอัยการ(กรณีสิ่งไม่พ้อง)</li> <li>- ผู้บัญชาการเรือนจำ</li> <li>- ผู้ปกครองศูนย์ฝึกอบรมเด็กและ</li> </ul>	<p>สุขภาพจากหน่วยสาธารณสุข ท้องถิ่นสำหรับผู้พ้นโทษในฐานะผู้ที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ ตามกฎหมาย National Assistant Act 1948 - ให้รัฐมีอำนาจหน้าที่สงเคราะห์ผู้กระทำผิดหลังจากออกจากเรือนจำอีก 12 เดือน สำหรับผู้ได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี - มีสถานที่พักได้รับอนุญาต (Approved Premises) หรือบ้านกึ่งวิถีในความดูแลของสำนักงานคุมประพฤติ หรือเรียกว่า Probation Hostel (หอพักคุมประพฤติ) - องค์กรช่วยเหลือและบริหารจัดการผู้กระทำผิดแห่งชาติ- The National Offender Management Service (NOMS) ซึ่งประกอบด้วย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมแห่งชาติ (The National Re-Entry Resource Center – NRRC)</li> <li>- สำนักงานราชทัณฑ์</li> </ul>

ประเทศ		ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
ประเด็น	หน่วยงาน สนับสนุน (หน่วยงานรอง)	<p>- ในส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันรวมถึงนโยบายของรัฐจะให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลัก</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมราชทัณฑ์</li> <li>- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ</li> <li>- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ</li> </ul>	<p>เยาวชนเห็นว่ามีความจำเป็นเท่านั้นตามคำร้องเรียนที่ยื่นโดยผู้พันโทษ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มี Cooperative Employers (กลุ่มนายจ้างประสานความร่วมมือ) คือ ผู้ประกอบการเอกชนที่ยินดีเข้าร่วมโครงการจ้างงานผู้พันโทษ</li> <li>- มีนิติบุคคลเพื่องานแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Juridical Person for Offender Rehabilitation) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนภายใต้การรับรองของกระทรวงยุติธรรม ดำเนินการในส่วนของ Offender Rehabilitation Facilities (Halfway House) (สถานฟื้นฟูผู้กระทำผิด หรือ บ้านกึ่งวิถี)</li> <li>- มีองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Non-Profit Organizations)</li> </ul>	<p>ตัวแทนจากหน่วยงานราชทัณฑ์ และหน่วยงานคุมประพฤติ ร่วมกับหน่วยงานด้านสาธารณสุข</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐตามกฎหมายราชทัณฑ์ (Prison Act 1952)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม รวมถึงองค์กรของรัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหากำไร ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม</li> <li>- สถาบันชุมชนเมือง (The Urban Institute)</li> <li>- สมาคมผู้บริหารงานราชทัณฑ์แห่งมลรัฐ (Association of State Correctional Administrators) และสมาคมคุมประพฤติและพักโทษอเมริกัน (The American Probation and Parole Association)</li> </ul>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p>6. การทำงานแบบพหุองค์กร (Multi-Agency Working)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายกำหนดให้กรมคุมประพฤติใช้วิธีขอความร่วมมือหรือทำ MOU กับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>- กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ให้อำนาจหน้าที่ในการสงเคราะห์ผู้พ้นโทษ</li> </ul>	<p>ดำเนินการ Self-Reliance Support Homes (บ้านพึ่งพาตนเอง) เป็นที่พักอาศัยสำหรับผู้พ้นโทษ อยู่ภายใต้การขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการของสำนักงานคุมประพฤติ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายกำหนดให้สามารถส่งต่อผู้พ้นโทษไปยังสำนักงานจัดงานและสำนักงานสวัสดิการได้โดยตรง</li> <li>- กฎหมายกำหนดให้<b>รัฐบาลท้องถิ่น</b>สามารถให้ความร่วมมือที่จำเป็นสำหรับกิจกรรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดได้</li> <li>- เน้นความร่วมมือจากภาคประชาชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมาย Care Act กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมาย Second Chance Act 2007 ให้อำนาจรัฐบาลกลางสามารถกระจายเงินทุนไปยังหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ได้แก่ <b>กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงด้านสวัสดิการและสุขภาพ</b> องค์กรเอกชน รวมถึงหน่วยงานของมลรัฐ</li> </ul>
<p>7. งบประมาณในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ</p>	<p>งบประมาณแผ่นดิน ไม่มีกำหนดเฉพาะเจาะจงให้ผู้พ้นโทษ</p>	<p>รัฐจะจัดสรรงบประมาณในการชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่พ้นโทษ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prison Act 1952 บัญญัติเรื่องการให้เงินค่าใช้จ่ายแก่ผู้พ้นโทษโดยรัฐมนตรีว่าการ</li> </ul>	<p>หน่วยงานที่ตั้งงบประมาณตามกฎหมาย The Second Chance Act ได้แก่ สำนักงานการยุติธรรม</p>

ประเทศ ประเด็น	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศสหรัฐอเมริกา
		<p>ตามเกณฑ์มาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนดจากการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง {มาตรา 87 (1)}</p>	<p>กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้กำหนดสำหรับผู้ที่พัวพันหรือพัวพันโทษแล้วโดยความเห็นชอบของกระทรวง การคลัง - และกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม Prison Act กำหนดให้รัฐมนตรี (ด้านกิจการราชทัณฑ์) สามารถจัดสรรเงินให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือผู้พัวพันโทษตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดหรือมีการกำหนดให้แบ่งงบประมาณรายได้ร้อยละ 5-7 จากกรมคุมประพฤติไปให้หน่วยงานอิสระเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดในชุมชน</p>	<p>(Office of Justice Programs) ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนการจัดสรรทุนจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานให้ความช่วยเหลือด้านความยุติธรรม (Bureau of Justice Assistance) กระจายเงินทุนหรืองบประมาณไปสู่องค์กรของรัฐและเอกชนที่มีได้แสวงหากำไร</p>

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2523

เนติบัณฑิตไทย เนติบัณฑิตยสภา  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2526

Master of Science in Corrections  
and Criminal Justice,  
Chicago State University  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2533

นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2539

ประสบการณ์การทำงาน

พ.ศ. 2524-2533 พนักงานคุมประพฤติ  
สำนักงานคุมประพฤติกลางกระทรวงยุติธรรม

พ.ศ. 2534-2535 หัวหน้าฝ่ายวิชาการ  
กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

พ.ศ. 2536-30 กันยายน 2561  
อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์  
(กลุ่มชำนาญการ การบริหารงานยุติธรรม)  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์