

บทที่ 4

ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน

บุคลากรทางการราชทัณฑ์เป็นอาชีพหนึ่งที่อยู่ภายใต้การควบคุมของมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการจ้างงานและการทำงาน แต่เนื่องจากลักษณะงานของอาชีพราชทัณฑ์นั้นมีลักษณะพิเศษ จึงได้มีการออกหลักเกณฑ์มาตรฐานที่มีความเฉพาะเจาะจง เนื่องจากการกิจของกรมราชทัณฑ์ที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ควบคู่ไปกับการควบคุมไม่ให้หลบหนี ประกอบกับลักษณะงานเรือนจำ/ทัณฑสถาน เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมง อย่างต่อเนื่อง และต้องใช้คนเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ผู้ต้องขังมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น แต่ตามนโยบายของรัฐบาล กลับไม่สามารถเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ได้ ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงต้องแบกรับภาระด้านการควบคุมผู้ต้องขังในอัตราส่วนเฉลี่ยถึง 1 : 15 ซึ่งอัตราส่วนมาตรฐานควรเป็น 1 : 5 หรือไม่เกิน 1 : 10 เท่านั้น

เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ถือได้ว่าเป็นแรงงานหญิงมีครรภ์ ซึ่งถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาดูแล้วเห็นได้ว่า ยังมีลูกจ้างหญิงมีครรภ์ในภาครัฐ เช่น เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากความไม่ครอบคลุม หรือความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ในส่วนของประชาคมโลก ได้มีการจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศ คือ จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองมารดา ปี ค.ศ. 1952 ซึ่งอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ ได้นำเอาหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมารดา ปี ค.ศ. 1919 มาทบทวนใหม่ โดยปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความคุ้มครองลูกจ้างหญิงทุกคนที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม รวมทั้งหญิงที่รับงานมาทำที่บ้านด้วย ซึ่งได้มีการใช้อนุสัญญาฉบับนี้มาเป็นเวลากว่า 50 ปี โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดแห่งการคุ้มครองแรงงานในอนุสัญญานี้เลย จนกระทั่งสภาองค์กรเปลี่ยนแปลงไป จึงได้มีการบัญญัติอนุสัญญาฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองมารดา ปี ค.ศ. 2000 (C183 Maternity Protection Convention, 2000) เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์ ซึ่งสำหรับในบทนี้ จะได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้แรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ซึ่งปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาด้านลักษณะงาน

กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานที่มีลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างไปจากหน่วยงานราชการอื่น คือ เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบตลอด 24 ชั่วโมง และต้องใช้กำลังคนเป็นหลักสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการปกครองควบคุมผู้ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้าย เป็นอาชญากร ซึ่งแต่ละคนมีพื้นฐานความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันให้อยู่รวมกันอย่างสงบสุข ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของส่วนรวม ไม่ก่อเหตุทะเลาะวิวาท และไม่ก่อเหตุร้ายหลบหนีไปจากการควบคุม การปฏิบัติงานหลายด้านจำเป็นต้องใช้กำลังคนเป็นหลักในการปฏิบัติงาน อาทิ การควบคุมดูแลให้ผู้ต้องขัง ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางเรือนจำ การป้องกันมิให้ผู้ต้องขังทะเลาะวิวาท การตรวจสอบหมายศาล การจัดทำทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง การศึกษาวิเคราะห์ประวัติความเป็นมา เพื่อจำแนกและแยกขัง ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุการกระทำผิด และกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละคน การดูแลชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน การจัดเลี้ยงอาหาร การบำบัดดูแลรักษาผู้ต้องขังป่วย การนำผู้ต้องขังป่วยออกรักษาตัวยังโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ การจัดการศึกษาและดำเนินการให้การศึกษาอบรม แก้ไข การฝึกวิชาชีพ การเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ และการปล่อยตัวผู้ต้องขัง ฯลฯ จากลักษณะงานและหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าว กรมราชทัณฑ์ต้องประสบกับปัญหาหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานและประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง

จากลักษณะงานดังกล่าวข้างต้น สวนทางกับกรอบอัตรากำลังที่กรมราชทัณฑ์ได้รับการกำหนด ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังสำหรับปฏิบัติงานเพียงวันละ 8 ชั่วโมง และกรอบอัตรากำลังที่มีอยู่ ต้องเกลี้ยไปให้กับเรือนจำ/ทัณฑสถานที่เปิดดำเนินการใหม่ แต่ไม่ได้รับการกำหนดอัตรากำลังเพิ่ม ทำให้กรมราชทัณฑ์ต้องประสบปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังมาตั้งแต่ในอดีตเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเหนื่อยยากลำบากตรากตรำและซ้ำซากจำเจตลอดมา แต่ละคนมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบหลายด้าน คือ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการวันละ 8 ชั่วโมง เหมือนกับข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ แล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบสับเปลี่ยนหมุนเวียนการเข้าเวรรักษาการณ์เรือนจำ/ทัณฑสถาน นอกเวลาราชการ ทั้งในเวลากลางคืนในวันราชการปกติ รวมทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืนในวันหยุดราชการ หรือต้องควบคุมดูแลเฝ้าผู้ต้องขังป่วยที่ส่งออกไปรักษาตัวยังโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ/ทัณฑสถาน นอกจากนี้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติหน้าที่คลุกคลีใกล้ชิดกับผู้ต้องขังตลอดเวลา

4.1.1 ปัญหาด้านลักษณะงานในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน

1) จำนวนผู้ต้องขังเกินอัตราความจุของเรือนจำ

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ มีจำนวนผู้ต้องขังหญิงที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 27,377 คน โดยมีเรือนจำ/ทัณฑสถาน สถานกักขัง และสถานกักกันทั่วประเทศ จำนวน 142 แห่ง (เฉพาะหน่วยงานที่เปิดดำเนินการ) เป็นสถานที่ควบคุม กักขังและกักกันผู้ต้องขัง ในขณะที่จำนวนเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน มีจำนวนเพียง 1,815 คน ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ไม่สมดุลกันเป็นอย่างมาก อันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานราชทัณฑ์ทุกๆ ด้าน ทั้งในด้าน การควบคุมปกครอง ความเป็นอยู่ประจำวัน และแก้ไข ฟื้นฟู พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เป็นอย่างยิ่ง ตลอดจนกระทบถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องทำงานด้วยความเหนื่อยยากและตรากตรำอีกด้วย

2) เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำและทัณฑสถาน ต้องคลุกคลีอยู่กับผู้ต้องขังในสภาพเสี่ยงภัยและไม่น่าอภิรมย์

จากลักษณะและสภาพการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเรือนจำ/ทัณฑสถานตลอดเวลา ทั้งในเวลาราชการและนอกเวลาราชการ ซึ่งต้องคลุกคลีใกล้ชิดอยู่กับผู้ที่ได้ชื่อว่ากระทำความผิด ก่อความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนและสังคม ทำให้ข้าราชการต้องอยู่ในท่ามกลางอาชญากร คนขี้คุกขี้ตะราง มินิสัยดุร้าย มีสภาพจิตบกพร่อง รวมทั้งไม่เป็นที่ยอมรับและต้องการของสังคม นับว่าเป็นสถานที่ที่ไม่น่าอภิรมย์เป็นอย่างยิ่ง ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ต้องอยู่ในสภาวะที่เสี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากผู้ต้องขังได้ตลอดเวลา และจากสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังที่เกินอัตราความจุ ของเรือนจำ/ทัณฑสถาน อยู่เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความแออัดในเรือนจำ/ทัณฑสถานเป็นอย่างมาก ประกอบกับสภาพอากาศของประเทศไทย ที่มีความร้อนอบอ้าว ก่อให้เกิดความเครียด ความกระวนกระวายใจเกี่ยวกับปัญหาครอบครัวและปัญหาคดีความ ความฟุ้งซ่าน ต้องการอิสระจากการคุมขัง อาจเป็นสาเหตุให้ผู้ต้องขังก่อความไม่สงบ เกิดเหตุการณ์จลาจล เพื่อทำการ แหกหักหลบหนีจากการควบคุมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน หรือก่อเหตุทะเลาะวิวาท ทำร้ายผู้ต้องขังอื่นหรือเจ้าหน้าที่จนอาจเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือถึงแก่เสียชีวิตได้ รวมถึงสภาพภายในเรือนจำ/ทัณฑสถานได้เอื้ออำนวยให้เป็นแหล่งเกิดโรค แหล่งแพร่ระบาดของโรคได้ง่ายกว่าปกติ อาทิ การระบาดของวัณโรค โรคผิวหนัง โรคตาแดง โรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งยากต่อการป้องกันและควบคุม ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำ/ทัณฑสถานต้องปฏิบัติ หน้าที่ในสภาพที่ตรากตรำ ไม่น่าอภิรมย์และเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายหรือเสี่ยงต่อการติดโรคเป็นอย่างยิ่ง

3) ผู้ต้องขังกระทำความผิดในคดีอุกฉกรรจ์มากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ในปัจจุบันสถิติจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ มีแนวโน้มลดลง เนื่องมาจากนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้ต้องราชทัณฑ์ล้นเรือนจำของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กำหนดให้ผู้ที่ยึดยาเสพติดได้รับการบำบัดฟื้นฟูโดยไม่ถือเป็นกระทำความผิด (กรณีถูกจับครั้งแรก) การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดเสียค่าปรับแทนการถูกลงโทษจำคุก การไต่ถามถึงกรณีข้อพิพาท การให้ผู้กระทำความผิดทำประโยชน์ให้กับสังคมแทนการติดคุก เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกลงโทษเข้าสู่กระบวนการถูกคุมขังของเรือนจำ/ทัณฑสถาน

อย่างไรก็ดี ลักษณะการกระทำความผิดของผู้ต้องขังมีแนวโน้มทวีความรุนแรง มีรูปแบบหลากหลายและโหดเหี้ยมมากยิ่งขึ้น เป็นคดีอุกฉกรรจ์ มีการกระทำความผิดด้านยาเสพติดที่มีของกลางเป็นจำนวนมาก ลักษณะเป็นเครือข่าย ผู้กระทำความผิดจึงมักจะได้รับโทษ ที่มีกำหนดโทษสูง เช่น การประหารชีวิต การจำคุกตลอดชีวิต โทษจำคุก 20 ปี 30 ปี เป็นต้น ซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีกำหนดโทษสูงจะกำหนดมาตรการควบคุมดูแลยาก เนื่องจากผู้กระทำความผิดเหล่านี้จะมีลักษณะทางจิตและทัศนคติที่ผิดปกติไปจากบุคคลทั่วไป มีอิทธิพล มีอำนาจเงินและมีเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ/ทัณฑสถาน ประกอบกับกระแสของสังคมโลกที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้การควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดเหล่านี้ มีความตรางครำและยุ่งยากมาก

4) ผู้ต้องขังชาวต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ปัจจุบันมีผู้ต้องขังชาวต่างประเทศ อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมราชทัณฑ์ ประมาณ 13,000 คนเศษ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีสนธิสัญญาการโอนตัวนักโทษกับประเทศต่างๆ รวม 24 ประเทศ แต่ก็ยังไม่สามารถผลักดันให้ผู้ต้องขังต่างประเทศเหล่านี้ กลับไปรับโทษยังประเทศภูมิลำเนาได้มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ผู้ต้องขังต่างประเทศที่เป็นชาตินิโปลี มักจะร้องเรียนเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของเรือนจำไทยว่าต่ำกว่ามาตรฐานเรือนจำในประเทศของตน จึงเรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและสถานที่ควบคุมของเรือนจำ/ทัณฑสถาน กรมราชทัณฑ์จึงไม่สามารถบริหารจัดการให้มีสิ่งจำเป็นพื้นฐานตามมาตรฐานสากลได้ทั้งหมด ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถานปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรางครำและยากลำบาก

5) การประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ ในภารกิจของกรมคุมประพฤติ เพื่อนำผู้เสพยาออกจากการถูกลงโทษในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้รับมอบหมายจากกระทรวงยุติธรรมให้ร่วมดำเนินการในภารกิจของกรมคุมประพฤตินี้ โดยดำเนินการในการจัดหาพื้นที่สำหรับควบคุมตัวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ แยกจากผู้ต้องขังทั่วไป ช่วยควบคุมดูแลผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ บริหารงานของสถานที่ควบคุมตัว ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์ และบริหารงานบุคคลของพนักงานราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ ควบคุมตัวเพื่อการตรวจพิสูจน์ ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิง ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เรือนจำ/ทัณฑสถานส่วนหนึ่ง ต้องไปช่วยควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานราชการในสถานที่ควบคุมตัวเพื่อการตรวจพิสูจน์

6) ผลกระทบจากการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ให้แก้ไขมาตรา 24 ประมวลกฎหมายอาญาว่า ผู้ใดต้องโทษกักขังให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้มิใช่เรือนจำ สถานีดำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน โดยให้มีผลบังคับใช้ภายหลังพ้นกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นตั้งแต่วันที่ 9 มกราคม 2549 เป็นต้นไป ผู้กระทำผิดทางอาญาที่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษกักขังแทนค่าปรับ หรือลงโทษจำคุกแต่เปลี่ยนเป็นโทษกักขัง จากเดิมถูกควบคุมตัวกระจายอยู่ตามสถานีดำรวจทั่วประเทศ จะต้องถูกส่งตัวมาควบคุมที่สถานที่กักขังเท่านั้น ไม่สามารถคุมขังผู้ต้องโทษกักขังไว้ตามสถานีดำรวจเหมือนเช่นที่ผ่านมา และไม่สามารถคุมขังไว้ ร่วมกับผู้ต้องขังในเรือนจำได้ ทำให้กรมราชทัณฑ์ต้องจัดหาสถานที่สำหรับใช้เป็นที่ควบคุมผู้ต้องโทษกักขังเหล่านี้ โดยในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีสถานที่สำหรับเป็นที่กักขังผู้ต้องโทษกักขังแล้ว จำนวน 5 แห่ง คือ สถานกักขังกลางจังหวัดปทุมธานี สถานกักขังกลางจังหวัดตราด สถานกักขังกลางจังหวัดนครศรีธรรมราช สถานกักขังกลางจังหวัดร้อยเอ็ด และสถานกักขังกลางจังหวัดลำปาง

7) การปฏิบัติงานในวันหยุดราชการของศาล

การแก้ไขกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2539 ลดระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ถูกจับของพนักงานสอบสวนจากเดิมไม่เกิน 7 วัน เป็นไม่เกิน 3 วัน และลดระยะเวลาที่พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงจากเดิม 72 ชั่วโมง เป็น 48 ชั่วโมง เป็นเหตุให้ศาลชั้นต้นที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาต้องเปิดดำเนินการในวันหยุดราชการ ซึ่งการเปิดดำเนินการของศาลดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี

หรือคนฝากเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ เรือนจำ/ทัณฑสถาน เหล่านี้ จะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังรับฟังการพิจารณาคดี ตรวจสอบหมายศาล หรือเอกสารต่างๆ ให้ถูกต้องตรงกับตัวผู้ต้องขังที่รับไว้ การปล่อยตัวผู้ต้องขังที่ได้รับการประกันตัวให้ปล่อยชั่วคราว ควบคุมผู้ต้องขังส่งเข้าคุมขังที่เรือนจำตามคำสั่งศาลในวันหยุดราชการ (วันเสาร์) นอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ในวันปกติ และหากศาลเปิดดำเนินการปฏิบัติหน้าที่เต็มรูปแบบ คือ มีการเบิกตัวผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีหรือคนฝากที่อยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำ จะทำให้เรือนจำมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เช่น จัดเตรียมผู้ต้องขังที่จะต้องไปรับฟังการพิจารณาคดีที่ศาล ดำเนินการควบคุมตัวผู้ต้องขังไป – กลับ ระหว่างศาลกับเรือนจำ ควบคุมผู้ต้องขังขณะรับฟังการพิจารณาคดี จึงทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในวันหยุดงาน หรือนอกเวลาราชการเพิ่มขึ้นตามศาล นอกเหนือจากการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์เรือนจำ/ทัณฑสถานตามปกติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างเวรรักษาการณ์เรือนจำ/ทัณฑสถาน และเพิ่มความตึงเครียดให้กับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ ทัณฑสถานมากยิ่งขึ้น

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านลักษณะงาน

4.1.2.1 ถ่ายโอนงานราชทัณฑ์บางส่วนให้เอกชนดำเนินการ

การถ่ายโอนภารกิจนี้จำเป็นต้องศึกษาข้อกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ งานบางลักษณะกฎหมายให้อำนาจเฉพาะสำหรับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เท่านั้น เอกชนไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือแม้กระทั่งยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อไป โดยกฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไข เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนขึ้นใหม่อีกด้วย

ในอดีตการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ในประเทศไทยยังมิได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หรือเสรีภาพของผู้ต้องขัง การปฏิบัติและการควบคุมเต็มไปด้วยความเข้มงวด จนถึงกระทำการทารุณโหดร้าย และมีได้มีกฎหมาย หรือระเบียบที่แน่นอน⁵⁰ ซึ่งแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องขังในอดีตของไทยนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับแนวความคิดของประเทศตะวันตกที่ถือว่าในระยะเวลาต้องโทษจำคุกบุคคลไม่มีสิทธิใดๆ และตกอยู่ในฐานะทาสของรัฐ (Slave of the state) แต่ในปัจจุบันแนวความคิดนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในรัฐเสรีประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับกันว่านักโทษมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย และเขาควรได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน

⁵⁰ ประธาน วัฒนวาณิชย์. (ม.ป.ป.). สิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทย (เอกสารการวิจัยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย). หน้า 20 – 50.

ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่สิทธิและเสรีภาพที่ต้องถูกจำกัด เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา หรือเนื่องจากเหตุผลที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการปกครองเรือนจำ ซึ่งสิทธินี้อาจจะเรียกว่าสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยเคารพในสิทธิมนุษยชน และสิทธินี้กำลังได้รับความสนใจ ในการบริหารกระบวนการยุติธรรมทั่วโลก รวมทั้งได้มีการรณรงค์เพื่อให้ผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม

แนวโน้มในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในต่างประเทศในปัจจุบัน ไม่ได้เน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยใช้เรือนจำอีกต่อไป ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่ว่า การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุกควรเป็นทางเลือกสุดท้ายที่พึงกระทำ (Last resort) ดังนั้นจะพบว่า สถิติผู้ต้องขังในประเทศแถบตะวันตกเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรจึงมีอัตราต่ำกว่าประเทศในแถบเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย นอกจากนี้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในประเทศเหล่านี้จะมีรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ การบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม (Community service) การทำงานชดเชยค่าปรับและเหยื่อ (Compensation and Reimbursement) การจำคุกเป็นบางเวลา (Part-time custody) เป็นต้น ซึ่งหากกระบวนการยุติธรรมไทยนำมาประยุกต์ใช้กับผู้กระทำความผิดให้มากขึ้น โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดในคดีไม่ร้ายแรง เช่น คดีเช็ค คดีปลอมแปลงเอกสารและติดตาม พ.ร.บ.จราจร เป็นต้น ก็จะสามารถแก้ไขปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ในระดับหนึ่ง และยังสามารถช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐที่จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขังแต่ละคน ที่สำคัญผู้กระทำความผิดในคดีที่ไม่ร้ายแรงและมีได้เป็นอาชญากรโดยสันดาน จะได้มีโอกาสใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัว ขณะเดียวกัน ก็สามารถทำงานชดเชยสังคมและเหยื่อได้

เมื่อกระแสดังกล่าวลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Alternative to imprisonment) ได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ มากขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวด้วยเช่นกัน กรมราชทัณฑ์ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม จึงสนับสนุนแนวทางดังกล่าวด้วยการผลักดันให้เกิดการเบี่ยงเบน (Diversion) ผู้กระทำความผิดในคดีเล็กๆ น้อยๆ ออกจากระบบ ทั้งนี้ เรือนจำควรเป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำความผิดที่เป็นอาชญากรโดยสันดานเท่านั้น

ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี เป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งที่สามารถได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากระบบเรือนจำปกติ การควบคุมผู้ต้องขังระหว่างฯ ในสถานที่ควบคุม จึงควรจะเป็นไปเพื่อป้องกันการหลบหนีคดี การข่มขู่พยาน หรือในกรณีที่ถูกกล่าวหาในคดีร้ายแรงเท่านั้น สภาพสถานที่ควบคุมและระบบการควบคุมก็ควรแตกต่างจากระบบเรือนจำปกติทั่วไป เนื่องจากผู้ต้องขังกลุ่มนี้เป็นบุคคลที่ศาลยังมิได้ตัดสินว่ามีความผิด

เรือนจำเอกชนเป็นนวัตกรรมหนึ่ง ที่มีศักยภาพในการนำมาใช้ควบคุมผู้กระทำผิดที่อยู่ระหว่างดำเนินคดี เพราะนอกจากจะช่วยแบ่งเบาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำปกติแล้ว ยังสามารถลดการถ่ายทอดพฤติกรรม จากผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรโดยสันดาน ไปยังผู้ที่เป็นเพียงผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้กระทำผิดในคดีเล็กๆ น้อยๆ

เรือนจำเอกชนกับการควบคุมผู้ต้องขังในต่างประเทศ⁵¹

การถ่ายโอนงานราชทัณฑ์ให้ภาคเอกชนไปดำเนินการนั้น เป็นทางเลือกหนึ่งที่หลายประเทศนำมาใช้ในการแบ่งเบาปัญหาต่างๆ ในงานราชทัณฑ์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความแออัดในเรือนจำ หรือปัญหางบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำของรัฐที่สูงมาก สำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้งานราชทัณฑ์นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นประเทศในแถบตะวันตกทั้งยุโรปและอเมริกา ซึ่งในที่นี้ได้้นำตัวอย่างประเทศที่ประสบความสำเร็จสูงสุด 3 ประเทศ มากกล่าวถึง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร

เรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกๆ ที่นำระบบเรือนจำเอกชนมาใช้ในการควบคุมผู้ต้องขัง โดยมีอัตราการเติบโตสูงมากจากสถิติของรัฐบาลพบว่าในช่วงปี ค.ศ. 1995 - 2000 จำนวนเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นจาก 110 แห่ง เป็น 264 แห่ง หรือ 140 % โดยเรือนจำเอกชนในระดับรัฐบาลกลางเพิ่มจาก 77 แห่งเป็น 84 แห่ง หรือ 9% และเรือนจำเอกชนในระดับรัฐเพิ่มจาก 1,277 แห่ง เป็น 1,320 แห่ง หรือ 3% (US Department of Justice, 2003) แม้ว่าประชากรผู้ต้องขังในประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันจะเกิน 2 ล้านคนแล้ว แต่เมื่อพิจารณาประเภทผู้ต้องขังแล้ว พบว่าผู้ต้องขังระหว่างในเรือนจำทั่วประเทศมีจำนวนต่ำกว่าความจุถึง 7% (Harrison & Karberg, 2003)

ในขณะที่เรือนจำเอกชนทั่วประเทศสหรัฐอเมริกาควบคุมผู้ต้องขังเป็นจำนวน 87,626 คน (ลดลง 6.1% จากปี ค.ศ.2001) โดยเรือนจำเอกชนในระดับรัฐบาลกลาง (Federal System) รัฐเท็กซัส และรัฐโอกลาโฮมา เป็นเรือนจำเอกชนสามอันดับแรกที่ควบคุมผู้ต้องขังไว้มากที่สุด คือ 20,293 คน 10,764 คน และ 6,773 คน ตามลำดับ

สำหรับรัฐนิวเม็กซิโก มอนทานา อลาสกา โอกลาโฮมา และไวโอมิง นั้น พบว่าผู้ต้องขังในรัฐเหล่านี้ จำนวนถึง 1 ใน 4 ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำเอกชน

สถิติที่น่าสนใจ คือ ในช่วงกลางปี 2002 เรือนจำท้องถิ่น (Local Jail) ของสหรัฐอเมริกา ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างคดีทั้งสิ้น 737,912 คน โดย 10% ของผู้ต้องขังระหว่างถูก

⁵¹ พรพิตร นรภูมิพิภรณ์. (2548). การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างฯ ในประเทศไทย.

ควบคุมอยู่นอกเรือนจำ ภายใต้โปรแกรมราชทัณฑ์ชุมชน การให้ผู้ต้องขังออกทำงานภายนอกเรือนจำ (Work release Program) การจำคุกที่บ้านโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ และอื่นๆ

เรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

งานราชทัณฑ์ภาครัฐของประเทศออสเตรเลียจะมีความก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับของสังคม และการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนในงานราชทัณฑ์ให้เอกชน (Privatization) ก็ถือกำเนิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมือง และนโยบายของรัฐ ทั้งนี้จากการประเมินผลการดำเนินงาน เรือนจำเอกชนช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณ ทั้งยังเป็นการกระจายโอกาสในการทำงาน สู่ภาคเอกชนด้วย เนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการบริหารงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เทียบเท่ากับภาครัฐภายใต้ต้นทุนที่ต่ำกว่า อย่างไรก็ตามภาครัฐจะต้องมีความเข้มแข็ง และเป็นมืออาชีพมากกว่า เพราะต้องเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการดำเนินงานรวมทั้งคู่มือในการปฏิบัติงานต่างๆ ให้กับ ภาคเอกชนรับไปเป็นแนวทางในการทำงาน การมีเรือนจำเอกชนยังส่งผลให้มีการแข่งขัน เปรียบเทียบกันระหว่างทวิภาคีด้วย จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างต้องปรับปรุงคุณภาพของตนให้มากขึ้นตลอดเวลา มาตรฐานของงานราชทัณฑ์ในภาพรวมจึงได้รับการพัฒนาสูงขึ้นไปเรื่อยๆ

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีบริษัท Australasian Correctional Management (ACM) เป็นบริษัทเอกชนที่รับบริหารจัดการเรือนจำเอกชนแห่งเดียวในรัฐ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองซิดนีย์ หลักการบริหารงานราชทัณฑ์ของ ACM นั้น จะเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ภาครัฐกำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดูแลผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางกายภาพของสถานที่ วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รวมทั้งโปรแกรมการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานด้วย โดยภาครัฐจะเป็นคู่มือปฏิบัติงานต่างๆ ไว้ให้เป็นแนวทางในการดำเนินการ และในด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคล นั้น เรือนจำแต่ละแห่งจะมีหน่วยดำเนินการพัฒนามูลฐานในสังกัดของตนเอง อย่างไรก็ตาม ACM ก็พยายามทำให้สูงกว่ามาตรฐานที่รัฐได้กำหนดไว้ เพื่อจะได้รับโอกาสในการต่อสัญญาอีก

ในด้านของ Accountability นั้น หากการดำเนินงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในสัญญา ไม่ว่าจะเป็นกรณีของความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน การหลบหนี หรือเกิดเหตุรุนแรง จะถูกบันทึกไว้เป็นหลักฐาน และรวบรวมเสนอต่อคณะผู้ตรวจการราชทัณฑ์ของรัฐ (Ombudsman) เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ผลการพิจารณาไม่ได้นำไปสู่การยกเลิกสัญญาในทันที แต่จะเป็นไปในรูปแบบของการพิจารณาตรวจสอบผลการดำเนินงานร่วมกันระหว่างรัฐและบริษัท หากสาเหตุของความเสียหายเกิดจากความผิดพลาดของบริษัท ก็จะส่งผลต่อการตัดทอนงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้ รวมทั้งการพิจารณาต่อสัญญาให้ต่อไปด้วย ทั้งนี้ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์มีเรือนจำเอกชน 1 แห่ง คือ เรือนจำ Junee Correctional Centre (JCC) ซึ่งเป็นเรือนจำเอกชนที่บริหารงานโดย

ACM ควบคุมผู้ต้องขังเป็นเรือนจำที่มีความมั่นคงปานกลาง รวมกับความมั่นคงต่ำ มีขนาด ความจุ ของนักโทษ 750 เตียง ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดคดีทางเพศ และมีผู้ต้องขังระหว่าง อยู่ด้วยประมาณ 80 คน (มีผู้ต้องขังหญิงระหว่างฝากไว้ชั่วคราวไม่เกิน 1 - 2 วันด้วย) เรือนจำนี้ ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับ Privatization งานราชทัณฑ์ในรัฐนี้

กิจกรรมของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังในเรือนจำ JCC จะเหมือนกับในเรือนจำของ รัฐทั่วไป คือ ผู้ต้องขังได้มีโอกาสศึกษาต่อ ฝึกวิชาชีพ และทำงานภายนอก โดยเรือนจำจะเป็นผู้ ประสานกับภาคเอกชนให้ ในการออกไปปฏิบัติงานนอกเรือนจำนั้นจะไม่มีผู้คุมคอยกำกับดูแล ผู้ต้องขังที่ได้รับอนุญาตให้ไปทำงานภายนอกจึงต้องเป็นประเภท Minimum security ผู้ต้องขัง ประมาณร้อยละ 70 จะได้รับการว่าจ้างให้ทำงานทั้งภายในและนอกเรือนจำ โดยเป็น Joint venture ระหว่าง ACM และ JCC กับบริษัทเอกชนภายนอก การจัดการศึกษาภายในเรือนจำใช้วิธี Sub contract ให้หน่วยงานการศึกษามารับไปดำเนินการ ผู้ต้องขังยังสามารถศึกษาต่อทั้งเต็มเวลาและเป็นหลักสูตร การเรียนก็ได้

สำหรับการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมผู้ต้องขังนั้น จะมีโปรแกรมซึ่งดำเนินการโดย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือ โปรแกรมของผู้ต้องขังคดีทางเพศ ผู้ต้องขังยาเสพติด และดื่มสุรา ของมี นเมาต่างๆ ในคดีทางเพศนั้น ใช้โปรแกรม NETT ซึ่งจะบ่งชี้ได้ถึงรูปแบบพฤติกรรมที่แน่ชัดของ ผู้ต้องขังแต่ละราย และวิธีการในการลดความรุนแรงของการกระทำผิด ซึ่งค่อนข้างจะทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ NETT ได้รับการประเมินผลประสิทธิภาพการใช้งานโดย Gordon Management Services (GMS) ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาอิสระ ผลของการประเมินพบว่าโปรแกรม ช่วยให้ผู้กระทำความ ผิดเปลี่ยนแปลงความเชื่อที่ผิดๆ รวมถึงพฤติกรรมที่นำไปสู่การประกอบอาชญากรรมได้ JCC ยังกระตุ้นและสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิดมีความกล้าในการรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำโดยการทำสิ่ง ที่ดีๆ ชดเชยให้กับสังคมและชุมชนด้วย เช่น การตกแต่งสวนสาธารณะของชุมชน การบำรุงรักษา สิ่งก่อสร้างในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นโปรแกรมนี้นี้เรียกว่า Community-based Program

เรือนจำเอกชนในประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร ได้ใช้ระบบเรือนจำเอกชนในการควบคุมผู้ต้องขัง มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 และเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในเรื่องดังกล่าวอย่างยิ่งใน ปัจจุบันมีเรือนจำเอกชนทั่วประเทศจำนวน 10 แห่ง และมีบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการบริหาร จัดการหลายบริษัท อาทิ บริษัท Group 4 Securitas บริษัท Premier Custodial Group บริษัท Securicor และบริษัท United Kingdom Detention Service ทั้งนี้ในการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนนั้น กรมราชทัณฑ์ของประเทศสหราชอาณาจักร ได้มอบหมายให้ผู้ตรวจการเรือนจำ (HM Chief

Inspectorate of Prisons) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเรือนจำเอกชน ในมาตรฐานเดียวกับเรือนจำของรัฐ

เรือนจำ Altcourse เป็นเรือนจำเอกชนแห่งแรกในสหราชอาณาจักรที่ได้รับการออกแบบก่อสร้าง บริหารงาน และลงทุนโดยเอกชนเต็มรูปแบบ ทั้งนี้บริษัท Group 4 ได้รับสัมปทานในการดำเนินงานตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 เรือนจำแห่งนี้เปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1997 และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมากกว่า 400 คน รับผิดชอบผู้ต้องขังทั้งที่เป็นนักโทษเด็ดขาด และผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี จำนวนประมาณ 900 คน โดยในระหว่างการควบคุม บริษัท Group 4 ยังรับผิดชอบดำเนินการจัดโปรแกรมต่างๆ สำหรับผู้ต้องขัง อาทิ การบำบัดยาเสพติด โปรแกรมป้องกันการทำร้ายตนเองและฆ่าตัวตาย การศึกษา การฝึกวิชาชีพ ทักษะการใช้ชีวิต การรักษาสุขภาพ รวมทั้งกิจกรรมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ในขณะนี้ยังไม่มี การนำเอาระบบการบริหารจัดการเรือนจำเอกชน มาปฏิบัติ ดังนั้น ในการศึกษาถึงวิธีการจัดการเรือนจำเอกชน จึงต้องศึกษาโดยอาศัยแบบอย่างการบริหารเรือนจำเอกชนของต่างประเทศเป็นหลัก แต่ก็ควรมีการปรับเปลี่ยนประยุกต์วิธีการปฏิบัติ ให้สอดคล้องเหมาะสมในการนำมาปฏิบัติในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง วิธีการในการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การเงิน การก่อสร้าง การบริหาร ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำ ซึ่งในขั้นแรกควรใช้สถานที่ของเรือนจำใดเรือนจำหนึ่งในส่วนกลาง แต่ให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โดยใช้บุคลากรของเอกชนทั้งหมด แต่กรมราชทัณฑ์ยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลเรือนจำเอกชนนี้อยู่ หากเห็นว่าได้ผลดีเป็นที่น่าพอใจและสามารถควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีได้เป็นอย่างดี ก็จะขยายการดำเนินการเรือนจำเอกชนไปยังเรือนจำในส่วนภูมิภาคต่อไป

สำหรับวิธีการดำเนินการในประเด็นสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรือนจำเอกชน นั้น ควรมีวิธีการดำเนินการดังนี้

1) รับควบคุมผู้ต้องขังเฉพาะผู้ต้องขังหญิง ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี และถูกดำเนินคดีเป็นครั้งแรก สำหรับฐานความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี ในคดีทุกประเภท ยกเว้นคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร คดีเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมองค์กร คดีผลิตหรือจำหน่ายยาเสพติด และคดีอื่นๆ ที่เป็นนโยบายที่รัฐและกรมราชทัณฑ์กำหนด จำนวน 2,000 คน

2) ผู้ต้องขังที่จะส่งเข้าไปควบคุมตัวในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ปรากฏว่าเป็นโรคติดต่อร้ายแรง หรือต้องห้ามตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด

3) ระบบและกฎเกณฑ์การนำผู้ต้องขังเข้าควบคุมในเรือนจำเอกชนจะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

4) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เอกชน ผู้ได้รับสัมปทานในการบริหารงานเรือนจำ ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤติดีหรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ก็อาจถูกดำเนินคดีอาญา และถูกลงโทษทางอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐทุกประการ

5) มาตรการป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี ในกรณีที่ผู้ต้องขังหลบหนีเนื่องจากการที่เรือนจำเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือประมาทเลินเล่อหรือความบกพร่องนั้น เกิดจากการปฏิบัติงานของเรือนจำเอกชนเอง มาตรการในการลงโทษจากรัฐที่ใช้ควบคุมเรือนจำเอกชนคือการปรับในอัตราสูง ซึ่งจะกำหนดไว้ในสัญญาจนกระทั่งถึงการบอกเลิกสัญญา รวมทั้งอาจถูกดำเนินคดีอาญาด้วย

6) การกำกับดูแลและประเมินผล เรือนจำเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลและถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐเป็นระยะๆ และสม่ำเสมอตามสัญญาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าเรือนจำเอกชนนั้นสามารถดำเนินการได้ผลดีเพียงใด และมีวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เกี่ยวกับความเป็นอยู่ การแก้ไข ฟื้นฟูได้ดีเพียงใด ซึ่งจะนำมาเป็นเงื่อนไขในการต่ออายุสัญญาจ้างต่อไป

การดำเนินการเพื่อให้เอกชนเข้ามาดำเนินการควบคุมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณา คดี นั้น มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานเรือนจำ

ในการดำเนินการของเรือนจำเอกชนนั้น ต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เป็นเอกชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตผู้ต้องขัง การกำหนดบทบาทและอำนาจจึงมีความสำคัญยิ่ง โดยสามารถกำหนดขอบเขตของอำนาจในส่วนต่างๆ ดังนี้

(1) หน้าที่อำนาจการกลาง ซึ่งจะดูแลไม่ต่างจากเรือนจำของรัฐ โดยให้อธิบดีเป็นผู้อำนาจเรือนจำทั่วไป มีอำนาจในการบังคับบัญชาเรือนจำ และรองอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นรองผู้อำนาจเรือนจำโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่อำนาจการกลางจะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชากิจการเรือนจำ

(2) เจ้าพนักงานเรือนจำ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของเจ้าพนักงานเรือนจำเอกชน จะเป็นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐในเรือนจำของรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(3) เครื่องพันธนาการ การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง ประกอบด้วย ตรวน กุญแจมือ กุญแจเท้าและโซ่ล่าม จะห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรในกรณีที่กำหนดไว้ คือ

- ก. เป็นบุคคลที่อาจทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- ข. เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตไม่สมประกอบ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อผู้อื่น

ค. เป็นบุคคลที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุม

ง. เมื่อถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำ

2) การรับตัวผู้ต้องขัง

เมื่อเรือนจำเอกชนได้รับตัวผู้ต้องขังไว้แล้ว ให้จัดการดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบสิ่งของที่ตัวผู้ต้องขัง โดยให้เจ้าพนักงานชาย เป็นผู้ตรวจ จากนั้นให้จัดทำทะเบียนรายการสิ่งของที่ผู้ต้องขังแต่ละคนนำติดตัวมา

(2) พนักงานเรือนจำเอกชนต้องจัดแยกผู้ต้องขังที่รับตัวไว้ในใหม่จากผู้ต้องขังอื่น เพื่อให้แพทย์ตรวจก่อน หากพบว่าเป็นโรคต้องห้ามตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด จะไม่รับตัวไว้ในเรือนจำ

3) การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย

(1) การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัย เฉพาะประเภทความผิด (Individualizing program) เรือนจำเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนเข้ารับการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะราย ตามมูลฐานความผิด หรือสาเหตุการกระทำความผิด หรือทั้งสองประการประกอบกัน ใช้เวลาการเข้ากลุ่มอบรมวันละ 1 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 2 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 3 เดือน

(2) การอบรมทางศีลธรรม เรือนจำเอกชนต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนเข้ารับการอบรมทางศีลธรรมตามหลักศาสนาและความเชื่อของตน โดยไม่เกินขอบเขตความเป็นไปได้ที่เรือนจำเอกชน จะสามารถจัดบริการให้ได้

4) การอนามัยและสุขภาพกาย ตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป เช่น การได้พบแพทย์ และการรักษาสุขอนามัยของผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังทุกคนมีหน้าที่จักต้องรักษาความสะอาดร่างกาย และเครื่องใช้ส่วนตัว รวมไปถึงห้องขังหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ พนักงานเรือนจำ ต้องจัดให้ผู้ต้องขังทุกคนรักษาสุขอนามัยของตนโดยไม่ขัดต่อหลักศาสนา ผู้ต้องขังต้องแต่งเครื่องแต่งกายตามแบบที่อธิบดีกำหนด โดยเรือนจำต้องแจกจ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนแก่ผู้ต้องขังตามที่กำหนด และอนุญาต ให้ผู้ต้องขังสามารถพักผ่อน ออกเดินนอกห้องขังหรือออกกำลังกายตามเวลาและเขตที่พนักงานเรือนเห็นสมควร ยกเว้นผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างต้องโทษฐานผิดวินัย

5) การรักษาพยาบาล เป็นไปตามข้อกำหนดเช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ โดยเรือนจำเอกชน ต้องจัดให้มีสถานพยาบาลเพื่อเป็นที่ทำการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ป่วย และจัดให้มีผู้มีความรู้พอสมควร มีหน้าที่ประจำสถานพยาบาลนั้น เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีเครื่องนอนมัย และเวชภัณฑ์ในการพยาบาลผู้ต้องขังเบื้องต้น กรณีฉุกเฉินในการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังเจ็บป่วย จะต้องได้รับการบำบัดรักษาพยาบาลโดยคณะแพทย์จนกว่าจะหาย ทั้งนี้ผู้ต้องขังต้องได้รับการรักษาพยาบาล สุขภาพร่างกายและสุขภาพปากและฟัน ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของประชาชนทั่วไป และเรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันโรค มีการสอดส่องดูแลการสุขอนามัยเบื้องต้น เช่น การฉีดสารเคมีกำจัดเห็บและยุง ทำความสะอาดเรือนจำ อย่างน้อย 3 เดือนต่อครั้ง

6) การเลี้ยงอาหาร ตามข้อกำหนดเช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ โดยห้ามมิให้ผู้ต้องขังหุงหาญประกอบอาหารเป็นการส่วนตัว หรือนำอาหารไปรับประทานนอกเขตที่ซึ่งทางเรือนจำกำหนดให้โดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเรือนจำก่อน ส่วนผู้ต้องขังจักต้องรับประทานอาหารซึ่งทางเรือนจำจ่ายให้ จะรับประทานอาหารส่วนตัวได้เฉพาะตามที่อธิบดีกรมราชทัณฑ์กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยจัดให้ผู้ต้องขังได้รับประทานอาหารอย่างน้อย 3 มื้อต่อวัน คือ มื้อเช้ามื้อกลางวัน และมื้อเย็น อาหารมื้อหนึ่งๆ ให้ประกอบด้วยข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าวและกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว และอาหารที่ผู้ต้องขังรับประทานนั้นต้องให้แพทย์ตรวจก่อน ในกรณีที่แพทย์มาตรวจไม่ได้ ให้จัดเจ้าพนักงานเรือนจำเป็นผู้ตรวจ ซึ่งหากตรวจพบว่าอาหารเน่าเสียไม่เป็นสิ่งที่พึงรับประทาน ห้ามให้ผู้ต้องขังรับประทาน

7) ระบบสวัสดิการและสันทนาการ เรือนจำเอกชนจะต้องจัดให้มีอุปกรณ์เครื่องเล่นกีฬา และจัดกิจกรรมสันทนาการตามสมควร

8) การลงโทษฐานผิดวินัย และการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ต้องขัง ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการนั้น

9) ทรัพย์สินของผู้ต้องขัง การจัดการกับทรัพย์สินของผู้ต้องขังที่อาจนำเข้ามาในเรือนจำเอกชนนั้น เรือนจำเอกชนจะต้องมีข้อกำหนดต่างๆ ดังนี้

(1) สิ่งของต้องห้าม เรือนจำเอกชนจะต้องห้ามผู้ต้องขังนำสิ่งของต่างๆ เหล่านี้เข้ามาหรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำ

- ก. ยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารระเหย
- ข. สุราหรือของเมาอย่างอื่น
- ค. อุปกรณ์สำหรับการพนัน
- ง. เครื่องมืออันเป็นอุปกรณ์ในการหลบหนี
- จ. อาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน

ฉ. ของเน่าเสียหรือของมีพิษต่อร่างกาย

ช. น้ำมันเชื้อเพลิง

ซ. สัตว์มีชีวิต

ณ. เครื่องคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ หรือเครื่องมือสื่อสารอื่น รวมทั้งอุปกรณ์สำหรับสิ่งของดังกล่าว

ญ. วัตถุ เอกสาร หรือสิ่งพิมพ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเสื่อมเสียต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

หากมีผู้ต้องขังคนใดนำเข้ามาหรือรักษาไว้ซึ่งสิ่งของต้องห้ามในเรือนจำ ให้เจ้าพนักงานเรือนจำดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

(2) สิ่งของที่อนุญาต เรือนจำเอกชนอาจอนุญาตให้ผู้ต้องขังนำสิ่งของต่อไปนี้เข้ามา หรือเก็บรักษาไว้ในเรือนจำได้ถ้ามีจำนวนไม่มากเกินไปจนสมควร ได้แก่ เครื่องที่เกี่ยวกับการรักษาอนามัย และอาหารที่ปรุงสำเร็จแล้ว

(3) สิ่งของอย่างอื่น สิ่งของที่มีใช้สิ่งของต้องห้าม แต่มีใช้สิ่งของที่อนุญาต หรือสิ่งของที่มีขนาด น้ำหนัก หรือสภาพที่ไม่สามารถเก็บไว้ในเรือนจำได้ ให้ผู้ต้องขังมอบหมายให้ญาติ หรือบุคคลอื่นนอกเรือนจำ หรือจำหน่าย ซึ่งเงินที่ได้จากการจำหน่ายให้เจ้าหน้าที่เรือนจำรับฝากไว้ นอกจากนี้สิ่งของที่เขาใจว่าได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมาย หรือมิใช่เป็นการผิดกฎหมาย ให้เจ้าพนักงาน เรือนจำดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

(4) การเยี่ยมและการติดต่อกับบุคคลภายนอก เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีการเยี่ยมจากญาติ ตามข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์

(5) การปล่อยตัว

เมื่อจะปล่อยตัวผู้ต้องขัง จะต้องปฏิบัติดังนี้

ก. เรียกพัสดุของหลวงคืน

ข. ผู้ต้องขังคนใดไม่มีเครื่องแต่งกายจะแต่งออกไปจากเรือนจำ ให้จ่ายเครื่องแต่งกายให้สำหรับหนึ่ง ตามที่กรมราชทัณฑ์ กำหนดไว้

ค. ทำหลักฐานในการปล่อยตัว

ง. คืนทรัพย์สินของผู้ต้องขังให้แก่ผู้ต้องขังไป



4.2 ปัญหาด้านสภาพการทำงาน

4.2.1 ปัญหาด้านสภาพการทำงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน

กรมราชทัณฑ์มีภารกิจหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการควบคุม กักขัง และกักกันผู้กระทำความผิดไม่ให้หลบหนีไปจากสถานที่คุมขัง ซึ่งกรมราชทัณฑ์กำหนดให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน เป็นสถานที่สำหรับคุมขังผู้กระทำความผิดรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการประหารชีวิตผู้กระทำความผิดที่ได้รับคำพิพากษาให้ได้รับโทษสถานหนักที่สุด ทั้งนี้ ในระหว่างที่ผู้ต้องขังถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน กรมราชทัณฑ์ต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเหล่านี้ ทั้งด้านการควบคุม การแก้ไขฟื้นฟู พัฒนาพฤตินิสัย การจัดสวัสดิการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน การกำหนดสิทธิและประโยชน์ของผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายกระทรวง นโยบายของประเทศ วัฒนธรรม ประเพณี หลักอาชญาวิทยา หลักทัณฑวิทยา และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตลอดจน ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ พร้อมทั้งดำเนินการควบคุม แก้ไข ฟื้นฟู พัฒนาทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการดูแลด้านสวัสดิการ การเยี่ยมเยียนจากบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการสงเคราะห์ตามความเหมาะสม ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพ เตรียมความพร้อมก่อนได้รับการปล่อยตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตภายนอกได้อย่างปกติ

การดำเนินการดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

ในขณะที่สภาวะการณ์ปัจจุบัน จำนวนผู้ต้องขังมีเป็นจำนวนมาก ส่วนเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว เจ้าพนักงาน 1 คน ต้องควบคุมและรับผิดชอบผู้ต้องขัง 15 คน ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในข้อ 32 แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ 1 คน ควบคุมรับผิดชอบผู้ต้องขัง 5 คน จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิง

ต้องรับผิดชอบงานที่เกินขอบเขตความรับผิดชอบ งานที่จำเจกับผู้ต้องขังทำให้จิตใจหดหู่ การทำงานที่ต้องเข้าเวรรักษาการณ์ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทั้งเวรรักษาการณ์กลางคืนในวันราชการปกติ เวรรักษาการณ์กลางวันในวันหยุดราชการ เวรรักษาการณ์กลางคืนในวันหยุดราชการ รวมทั้งเวรควบคุมผู้ต้องขังป่วย ที่ออกไปรับการรักษาอาการป่วยที่โรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ/ทัณฑสถานอีกด้วย ซึ่งหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ เป็นอุปสรรคต่อชีวิตครอบครัว ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีเวลาอยู่กับครอบครัวน้อย ไม่มีเวลาดูแลสามีและเอาใจใส่บุตร ทำให้เกิดปัญหาทะเลาะเบาะแว้ง รวมถึงการหย่าร้างไปแล้วหลายราย นอกจากนี้ยังพบว่าบุตรของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์เรือนจำบางราย มีปัญหาเป็นเด็กเกร และติดยาเสพติด เนื่องจากการขาดต้องเข้าเวรรักษาการณ์ตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งแท้จริงแล้วเวลาในช่วงดังกล่าวเป็นเวลาของครอบครัวที่สมาชิกในครอบครัวควรจะได้พูดคุยและดูแลซึ่งกันและกัน จำนวนปริมาณงานที่มากและหนักเกินไป ทำให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ต้องเหนื่อยมากกว่าปกติ การเข้าเวรรักษาการณ์ที่แต่ละครั้งนานเกินไป หรือบ่อยเกินไป การแลกเปลี่ยนเวรที่ลำบาก ซึ่งถึงแม้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงอื่นจะยอมแลกเวรกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ตั้งครรภ์ แต่ก็คงไม่ทุกครั้งเสมอไป เพราะเหตุที่ว่าเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ทุกคนต่างก็ต้องการพักผ่อนในเวลากลางคืนและในวันหยุดราชการ ไม่อยากเข้าเวรรักษาการณ์กลางคืน หรือเวรรักษาการณ์ในวันหยุดราชการเช่นกัน นอกจากนี้งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องคลุกคลีกับผู้ต้องขังตลอดเวลา จึงมีความเสี่ยงต่อชีวิตต่อการถูกจับเป็นตัวประกัน และการถูกทำร้ายร่างกาย เมื่อผู้ต้องขังก่อเหตุจลาจล เสี่ยงต่อการติดโรคติดต่อจากผู้ต้องขัง เสี่ยงจากการถูกสอบสวนวินัย และถูกผู้ต้องขัง และญาติของผู้ต้องขังร้องเรียน ลักษณะงานมีความตึงเครียดคือชั่วโมงทำงานมากกว่าข้าราชการทั่วไป ต้องทำงานหลายด้านจนเกิดความเบื่อหน่ายในการปฏิบัติงาน

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านสภาพการทำงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์

1) ควรมีการนำบทบัญญัติของมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะงานที่ต้องห้าม และอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของแรงงานหญิงมาบังคับใช้โดยอนุโลมหรือให้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชนหรือบัญญัติเพิ่มเติมลงไปในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เวรยามฯ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ชัดเจน และเหมาะสมในทางปฏิบัติ โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ ควรบัญญัติให้มีผลบังคับใช้ครอบคลุมทุกเรือนจำ/ทัณฑสถาน ซึ่งควรจะต้องได้รับการคุ้มครองที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน ในฐานะเป็นมนุษย์เช่นกัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2) ควรมีบทบัญญัติห้ามมิให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทำงานเป็นผลัดหรือเป็นกะ กล่าวคือ การทำงานเป็นผลัดหรือเป็นกะ จะส่งผล

กระทบต่อการตั้งครรภ์และสุขภาพอนามัยของหญิงและทารกในครรภ์ของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์ด้วย โดยปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการนอนหลับที่ไม่เป็นเวลา ทำให้พักผ่อนไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อร่างกายอ่อนเพลีย และยังส่งผลกระทบต่อชีวิตครอบครัวของผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก เนื่องจากเวลาการอยู่ด้วยกัน ทำกิจกรรมร่วมกันระหว่างบุคคลในครอบครัวจะลดลงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในครอบครัว และอาจนำมาซึ่งปัญหาสังคมก็เป็นได้ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบันที่ตกต่ำ ทำให้ผู้หญิงต้องออกมาทำงานทั้งนอกบ้านและในบ้านควบคู่กันไป โดยการทำงานประจำวันที่ต้องทำซ้ำๆ กัน งานเหล่านี้เป็นงานที่ถูกกำหนดโดยขนบธรรมเนียมประเพณีและสังคม ที่ฝ่ายหญิงต้องทำและจะต้องทำงานนอกบ้านเพื่อช่วยหารายได้มาช่วยเหลือครอบครัวด้วย

ดังนั้นจึงควรมีบทบัญญัติห้ามมิให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทำงานเป็นผลัด โดยกำหนดไว้ว่า เมื่อเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงตั้งครรภ์ให้ทำงานในช่วงเวลาราชการปกติตลอดจนกระทั่งคลอดบุตร ไม่ว่าจะมีความสามารถในการทำงานและระเบียบกฎเกณฑ์การทำงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์กำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ก็จะต้องกำหนดให้เป็นระเบียบข้อปฏิบัติที่ชัดเจนในการห้ามทำงานเป็นผลัดหรือเป็นกะ เพราะการทำงานเป็นผลัดจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและจิตใจของหญิงและทารกในครรภ์ รวมทั้งสภาพความเป็นอยู่และชีวิตครอบครัวด้วย ซึ่งในส่วนนี้ควรมีบทบัญญัติกำหนดให้เปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน โดยไม่ให้มีระบบการทำงานเป็นผลัดหมุนเวียนหรือที่เรียกว่า Shift work แต่จะกำหนดให้การทำงานเป็นช่วงเวลาหรือผลัดใดผลัดหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพความเหมาะสมของร่างกายหรือสภาวะการณ์ต่างๆ เช่น การตั้งครรภ์ การเจ็บป่วย โดยอาจจะกำหนดเป็นระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีผลใช้บังคับครอบคลุมเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงซึ่งตั้งครรภ์ที่ทำงานในเรือนจำ/ทัณฑสถานทุกแห่ง

3) ควรมีบทบัญญัติให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ปฏิบัติหรือให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแก่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อทราบถึงการตั้งครรภ์แล้ว ทางเรือนจำ/ทัณฑสถานที่จะให้การกำกับดูแล จะต้องจัดให้มีการทำงานที่เหมาะสมกับสภาวะร่างกายและจิตใจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 39 บรรคหนึ่ง มาบังคับใช้โดยอนุโลมหรือบัญญัติเพิ่มเติมลงในระเบียบของเรือนจำ/ทัณฑสถาน โดยห้ามมิให้แรงงานหญิงซึ่งเป็นเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึง 06.00 นาฬิกา เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวควรจะเป็นเวลาพักผ่อนของหญิงตั้งครรภ์ เพื่อให้ร่างกายได้พักผ่อนอย่างเต็มที่และเพียงพอเพื่อสุขภาพอนามัยของหญิงและทารกในครรภ์ด้วย รวมทั้งในเรื่องการห้ามทำงานในวันหยุดหรือการทำงานล่วงเวลา ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านจำนวนบุคลากรหรือหน้าที่ธรรมชาติเพราะเหตุว่าเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์เป็นมนุษย์ และมีฐานะความเป็นแม่เช่นกัน ต้องมีหน้าที่ดูแลทารกในครรภ์ของตนเองด้วย นอกจากนี้กำหนดเวลาในการคุ้มครอง

แรงงาน ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งได้บัญญัติห้ามแรงงานหญิงมีครรภ์ทำนั้น ควรมีการนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่จะต้องยกอุปกรณ์ หรือยกตัวผู้ต้องขังป่วย โดยกำหนดเป็นข้อยกเว้นในกรณีที่หญิงนั้นตั้งครรภ์ อยู่ในช่วงระหว่างอายุครรภ์ 1 – 4 เดือนแรก ให้สามารถทำงานยก แบก หาม หรือลากได้ โดยจะต้องเป็นงานที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละเดือน แต่งานดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของหญิงและทารกในครรภ์ด้วย

4) ควรมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ มีสิทธิหยุดพักระหว่างเวลาทำงานเพื่อให้มนูตรได้วันละ 2 ครั้งๆ ละ 30 นาที หรือตามความเหมาะสมของแต่ละเรือนจำ/ทัณฑสถาน โดยเวลาพักให้มนูตรนี้ต้องนับเป็นเวลาทำงานด้วย และจะต้องไม่ถูกหักเวลาพักอื่นๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป เช่น ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศสาธารณรัฐโปรตุเกส ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี และในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการพักเพื่อให้มนูตรไว้ทั้งสิ้น ฉะนั้น ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้ ซึ่งการเพิ่มเติมความคุ้มครองในด้านดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดความปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของแม่และทารกที่จะคลอดออกมา และเมื่อทารกคลอดออกมาแล้ว สมควรได้รับสารอาหารจากมารดาให้นานที่สุดเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ และจากเหตุผลดังกล่าวจึงควรเพิ่มเติมความคุ้มครองดังกล่าวข้างต้น เพราะตั้งแต่ระยะมารดาตั้งครรภ์จนกระทั่งคลอดและอยู่ในระยะให้นมนูตร ควรได้รับความคุ้มครองให้เกิดความปลอดภัย ทั้งสุขภาพของมารดาและทารกในครรภ์ เป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์ของมารดาและนุตร อีกทั้งนมมารดามีประโยชน์มาก อันจะส่งเสริมพัฒนาการของนุตร ทำให้นุตรมีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรง รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว ก่อให้เกิดความสุขและส่งผลดีต่อสังคม ทำให้สังคมสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ การเพิ่มเติมความคุ้มครองดังกล่าว ยังเป็นไปตามหลักการคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ของนานาอารยประเทศอีกด้วย

4.3 ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน

4.3.1 ปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน

บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 183 ปี ค.ศ. 2000 ว่าด้วยเรื่องการให้ความคุ้มครองมารดาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ ได้แก่ ลูกจ้าง หรือแรงงานหญิงทุกคนที่อยู่ในงานทุกประเภทรวมถึงผู้หญิงที่ทำงานอิสระด้วย

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของกลุ่มประเทศยุโรป ได้นำอนุสัญญาฉบับนี้มาปรับใช้เป็นกฎหมายเฉพาะ ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองมารดา เช่น ประเทศอิตาลี ออสเตรีย เป็นต้น และบางประเทศ เช่น ประเทศโปแลนด์ ฝรั่งเศส ก็ได้นำหลักการในอนุสัญญาฉบับนี้มาบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายการจ้างงาน โดยตัวกฎหมายหรืออนุสัญญาฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองกับผู้หญิงทุกคน ทั้งที่ทำงานในหน่วยงานภาครัฐ หรือทำงานในหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และผู้ที่ทำงานบ้านด้วย

สำหรับประเทศไทย นั้น ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ที่ทำงานในภาคเอกชน ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน จะตกอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ และกฎ ระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้มีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ความคุ้มครองแรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงที่ตั้งครรภ์ในขณะที่ทำงานไว้เลย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเทียบเท่าลูกจ้างหญิงมีครรภ์ในนานาอารยประเทศ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงสิทธิในการลาคลอดบุตร ดังนี้

สิทธิในเรื่องของการลาพักคลอดของหญิงตั้งครรภ์เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งโดยจะเห็นได้จากที่หลายๆ ประเทศมีการกำหนดเอาไว้ แต่อาจแตกต่างกันในเรื่องระยะเวลาในการลาพักคลอดเพราะเหตุปัจจัยทางด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ

ในต่างประเทศการขยายเวลาในการลาพักคลอด ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศของตน ไม่ว่าจะเป็นประเทศอิตาลี เยอรมัน เป็นต้น โดยการตรากฎหมายในเรื่องการลาพักคลอดนั้น ได้ทำให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองมารดา ที่ได้มีการขยายสิทธิในการลาพักคลอดเพิ่มขึ้น คือ ไม่น้อยกว่า 14 สัปดาห์ และสามารถแบ่งเป็นการลาพักก่อนคลอดและลาพักหลังคลอด และระยะเวลาในการลาพักก่อนคลอดนี้อาจจะถูกขยายออกไปได้ โดยไม่มีผลกระทบต่อกรลาพักคลอด ไม่ว่าการขยายการลาพักคลอดนี้จะเกิดจากกรณีที่ถูกจ้างเจ็บป่วย หรือมีภาวะแทรกซ้อนต่อการลาพักคลอด ไม่ว่าการขยายการลาพักคลอดนั้นจะเกิดจากกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วย หรือมีภาวะแทรกซ้อนจากการตั้งครรภ์ และแพทย์ต้องการให้นอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล หรือต้องหยุดพักงาน หรือในกรณีที่วันที่ทารกคลอดจริงเกินกว่ากำหนดคลอด และทั้งนี้การลาพักคลอดก็สามารถขยายออกไปได้เช่นกัน

นอกจากนี้แล้ว ในต่างประเทศยังได้กำหนดให้มีการหยุดพักงานก่อนกำหนดคลอดอย่างน้อยที่สุด 2 สัปดาห์ เพราะเหตุในช่วงเดือนสุดท้ายของการตั้งครรภ์ หญิงอาจจะให้กำเนิด

ทราบก่อนวันครบกำหนดได้ และการให้หยุดพักงานก่อนก็เพื่อให้หญิงได้มีการเตรียมตัวก่อนคลอด

สำหรับประเทศไทยนั้น ไม่ได้มีการกำหนดวันลาพักคลอดไว้ว่าจะเป็นการลาพักก่อนคลอด หรือการลาพักหลังคลอด แต่ได้บัญญัติไว้เฉพาะสิทธิในการลาคลอดได้ 90 วัน เพียงอย่างเดียว และหากแรงงานหญิงคนใด ได้ลาพักก่อนคลอดและวันที่คลอดจริงช้ากว่าที่กำหนดไว้ ก็จะมีผลต่อจำนวนวันในการลาพักหลังคลอดด้วย เนื่องจากสิทธิในการลาคลอดของไทย คือ 90 วันเท่านั้น ตามที่กำหนดเอาไว้ใน มาตรา 41 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมทั้งในระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ข้อ 18 ได้กำหนดไว้ว่า “ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาคลอดบุตร ให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต.... และมีสิทธิลาคลอดบุตร โดยได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งได้ 90 วัน ก็อาจจะเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจที่ยังไม่ดีเท่าที่ควร การว่างงาน การให้สิทธิในการลาพักคลอดนานอาจมีผลกระทบต่อการจ้างงานก็เป็นได้

การให้กำเนิดบุตรและการให้นมของมารดา ถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้หญิงที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น อิตาลี โปแลนด์ หรือญี่ปุ่น เป็นต้น ได้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องการให้นมบุตร โดยกำหนดให้การให้นมบุตร ประมาณวันละ 2 ครั้ง ครั้งละ 30 นาที หรืออาจรวมเวลาพักทั้งสองครั้งเป็นเพียงครั้งเดียวก็ได้ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทย ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมทั้งระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการพักเพื่อให้นมบุตรไว้ จึงทำให้ลูกจ้างหญิงในองค์กรภาคเอกชน รวมทั้งเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิง ที่คลอดบุตรไม่สามารถลาพักเพื่อให้นมแก่บุตรได้ บางคนอาจจะต้องให้นมบุตรหย่านมเร็วกว่าปกติ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำและทัณฑสถาน

1) ควรเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ ในหมวดที่ 2 ส่วนที่ 2 การลาคลอดบุตร ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย และกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ

ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ว่าด้วยการลาคลอดบุตร หมวดที่ 2 ส่วนที่ 2 มีดังนี้

(1) มีสิทธิลาคลอดบุตรครั้งหนึ่งได้ 90 วัน (นับวันหยุดราชการรวมด้วย)

(2) ไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์

(3) มีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างลาคลอดบุตร 90 วันนั้น

(4) ข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาคลอดบุตร และได้หยุดราชการไปแล้ว แต่ไม่ได้คลอดบุตรตามกำหนด หากประสงค์จะถอนวันลาคลอดบุตรที่หยุดไป ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ถอนโดยถือว่าวันที่ได้หยุดราชการไปแล้วเป็นวันลาอีกส่วนตัว

เห็นได้ว่าระเบียบฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ให้ความคุ้มครองข้าราชการหญิงมีครรภ์น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์ตามกฎหมายต่างประเทศ ทำให้ข้าราชการหญิงมีครรภ์ในประเทศไทยต้องทำงานหนักโดยไม่ได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพที่สมบูรณ์ จึงควรเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ ในส่วนของการลาคลอดบุตรดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มเติมความคุ้มครองการลาคลอด โดยให้เจ้าพนักงานหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดได้เป็นเวลาทั้งสิ้น 14 สัปดาห์ โดยแบ่งเป็นลาพักก่อนคลอดอย่างน้อย 6 สัปดาห์ และลาพักหลังคลอด 8 สัปดาห์ แต่ทั้งนี้ผู้ที่ประสงค์จะลาคลอดบุตร อาจจะไม่ทำการลาพักก่อนคลอดก็ได้ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป เช่น ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศสาธารณรัฐโปรตุเกส ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี และในทวีปเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลาพักก่อนคลอดทั้งสิ้น ซึ่งการลาพักก่อนคลอดเป็นการเตรียมตัวพักผ่อนเพื่อรอคลอด และลดภาวะความเสี่ยงต่อการแท้งบุตร และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ของนานาชาติประเทศ

(2) เพิ่มเติมความคุ้มครองในการขยายเวลาพักคลอด โดยให้ขยายวันลาพักคลอดออกไปได้ ในกรณีที่มีการคลอดล่าช้ากว่าวันที่คาดว่าจะคลอด และแพทย์ได้ให้ความเห็นว่า ถ้าให้กลับไปทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมารดาหรือทารกได้ ซึ่งการขยายเวลาพักคลอดนี้อาจถูกขยายได้ถึง 4 สัปดาห์ ในกรณีที่มีการคลอดเร็วหรือช้ากว่ากำหนด เป็นครรภ์แฝดหรือเกิดภาวะครรภ์เป็นพิษ เนื่องจากในการศึกษาพบว่า ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศสาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายวันลาพักหลังคลอดทั้งสิ้น ซึ่งการขยายวันลาคลอดออกไปเกิดจากกรณีต่างๆ เช่น การคลอดล่าช้ากว่ากำหนดและแพทย์มีความเห็นว่า ถ้ากลับไปทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมารดาและทารกได้ หรือกรณีเจ็บป่วยอันเกิดจากการคลอด เป็นต้น โดยการลาหลังคลอดนี้ไม่ถือ

เป็นวันลาป่วย และควรมีกำหนดให้ลาได้ไม่เกินกว่า 30 วัน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ของนานาชาติ

2) ควรแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์ กลางคืน พ.ศ. 2535⁵² ซึ่งระเบียบดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่มีข้อใดที่คุ้มครองเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ทำให้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน เพราะรูปแบบการทำงานของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะการทำงานเป็นผลัดอย่างต่อเนื่องตลอด 24 ชั่วโมง ทำให้ส่งผลกระทบต่อการนอนหลับ ส่งผลกระทบต่อการทำงาน ส่งผลกระทบต่อความอยากอาหาร ส่งผลกระทบต่อครอบครัวและสังคม เป็นต้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ ดังกล่าว ต่อไปนี้

สิ่งที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม ในระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์กลางคืน พ.ศ. 2525 คือ

(1) เพิ่มเดิมมิให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์ กลางคืน และเวรรักษาการณ์กลางวันในวันหยุดราชการ ซึ่งการเข้าปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์ดังกล่าว จะมีผลเสียต่อสุขภาพของหญิงมีครรภ์ กล่าวคือ หากต้องทำงานอยู่ในสถานที่ที่มีสารเคมี หรือ ฝุ่นละอองจำนวนมาก การปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์นี้ ก็จะมีโอกาสสัมผัสสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในแต่ละวันนานเกินไป ซึ่งโดยปกติค่ามาตรฐานความปลอดภัยต่างๆ มักจะกำหนดออกมาสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติคือ 7 – 8 ชั่วโมง ต่อวันเท่านั้น

(2) เพิ่มเดิมมิให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น ยก แบก หาม หาบ ทุบ ตาก หรือเข็นของหนัก ในระหว่างเข้าปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์ เนื่องจากงานในลักษณะดังกล่าวนี้ ล้วนมีผลกระทบต่อซึ่งอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพทั้งของมารดาและทารก

(3) เพิ่มเดิมมิให้เจ้าหน้าที่หญิงมีครรภ์ ทำงานที่ต้องยืนหรือเดินเป็นเวลานานๆ (หากต้องยืนหรือเดินเป็นเวลานานเกิน 4 ชั่วโมง ควรมีที่นั่งพักรับประทานเป็นระยะๆ) ในระหว่างเข้าปฏิบัติหน้าที่เวรยามรักษาการณ์ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะดังกล่าว มีผลกระทบโดยตรงกับหญิงที่ตั้งครรภ์ โดยอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพทั้งของมารดาและทารก

(4) เพิ่มเดิมมิให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ควบคุมผู้ต้องขังป่วย ทั้งในเรือนจำ/ทัณฑสถาน หรือผู้ต้องขังป่วยที่ออกไปรักษาอาการนอกเรือนจำ/ทัณฑสถาน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องสัมผัสหรือใกล้ชิดกับผู้ป่วยนี้ ล้วนมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคต่างๆ ได้ง่าย ซึ่งอาจเกิดอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพทั้งของมารดาและทารก

⁵² ดูในภาคผนวก. หน้า 123.

การเพิ่มเติมระเบียบฯ ดังกล่าวข้างต้น จะส่งผลให้เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ มีสุขภาพกายและใจที่สมบูรณ์ไม่ต้องอดนอนในเวลากลางคืน ไม่ต้องยกผู้ต้องขังป่วยอันจะส่งผลต่อทารกในครรภ์ ไม่เสี่ยงต่อการติดเชื้อโรคจากผู้ต้องขังป่วย ทำให้ทารกที่คลอดออกมา มีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรง และได้รับสารอาหารจากนมแม่ให้นานที่สุด เกิดความผูกพันระหว่างมารดากับทารก ทำให้ครอบครัวอบอุ่น และเกิดกำลังใจในการทำงานมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า ในการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ด้วยมาตรการทางกฎหมายแล้ว ยังควรต้องนำมาตรการเสริมในการให้ความคุ้มครองแก่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ดังนี้

1) การนำวิธีการควบคุมผู้กระทำความผิดด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการควบคุมผู้ต้องขัง

แนวคิดในการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังเพื่อให้กระบวนการยุติธรรม มีทางเลือกที่เหมาะสมในการลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดบางประเภท การอาศัยระบบอิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitor System) มาช่วย มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดแทนการควบคุมในเรือนจำ โดยการกำหนดเงื่อนไขในการควบคุมที่เหมาะสม เป็นการช่วยลดความแออัดในเรือนจำ รวมทั้งเป็นการให้ออกาสผู้กระทำความผิดได้ใช้ชีวิตในชุมชนได้ตามปกติ ซึ่งการควบคุมผู้กระทำความผิดไว้ในสถานที่อื่น หรือที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อาจเป็นการควบคุมตลอดเวลาหรือบางเวลา โดยผู้ต้องโทษสามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ อาจจะไปศึกษา ไปทำงาน หรือประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ตลอดจนไปทำงานเพื่อบริการสังคม การควบคุมแบบนี้เป็นการใช้ปัจจัยครอบครัวและสังคมของผู้กระทำความผิดช่วยแก้ไขฟื้นฟู เป็นการพัฒนาพฤตินิสัยในระหว่างการรักษาโทษ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความตกร่ำในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานราชทัณฑ์

2) นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้งานราชทัณฑ์

ในการนำนวัตกรรมด้านต่างๆ มาช่วยเสริมในการควบคุมผู้ต้องขังนั้น ก่อนที่จะนำมาใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องการศึกษาวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องอ้างอิงได้ ในเชิงวิชาการ ว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดจากทางเลือกที่มีอยู่ และไม่ขัดต่อกฎหมาย ข้อบังคับ หรืออาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมองค์กรมากนักน้อยเพียงใด ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบ จุดเด่น จุดด้อย เพื่อหาแนวทางหรือวิธีการที่จะนำนวัตกรรมหรือเทคโนโลยีนั้นๆ มาใช้ได้อย่างเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

นวัตกรรมที่ควรนำมาใช้งานราชทัณฑ์มีดังต่อไปนี้

(1) นวัตกรรมด้านการควบคุมผู้ต้องขัง

กรมราชทัณฑ์ไทย มีการคิดค้นและศึกษาเพื่อนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังอยู่เสมอ แต่มีหลายโครงการที่ไม่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง เนื่องจาก ต้นทุนในการดำเนินงานนั้นค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบัน จำนวนประชากรผู้ต้องขังที่อยู่ในความควบคุมของกรมฯ ยังเกินกว่าความจุมาตรฐานอยู่มาก อีกทั้งลักษณะของผู้ต้องขังก็มีแนวโน้มเปลี่ยนไปทางยากแก่การควบคุมมากขึ้น ทำให้กรมราชทัณฑ์ได้พยายามวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการนำเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้อาทิเช่น

- ระบบโทรทัศน์วงจรปิด
- เครื่องเอ็กซเรย์ตรวจสิ่งของต้องห้าม
- เรือนจำไฮเทค
- การจัดเก็บข้อมูลผู้ต้องขังด้วยระบบคอมพิวเตอร์
- การเยี่ยมญาติทางไกลผ่านจอภาพ
- การฝากขังทางไกลผ่านจอภาพ
- Smart Card

(2) นวัตกรรมด้านการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขัง

นวัตกรรมด้านการบำบัดฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์นั้น มีการดำเนินงานทั้งในลักษณะการพัฒนาประยุกต์จากโครงการ หรือโปรแกรมการบำบัดของต่างประเทศ รวมถึงการคิดค้นขึ้นมาเองเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะผู้กระทำผิด และสภาพของสังคมไทยเป็นหลัก ซึ่งแนวความคิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเหล่านี้มีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงใหม่อยู่เสมอ เนื่องจากลักษณะและประเภทของผู้ต้องขังมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจสังคม อย่างไรก็ตาม แนวทางพื้นฐานในการบำบัด ฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์นั้น มุ่งเน้นไปยัง การให้การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ การอบรมโดยใช้หลักศาสนา การปลูกฝังทางด้านการกีฬา เป็นต้น เพื่อให้ผู้ต้องขังเหล่านี้สามารถกลับตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมได้อย่างยั่งยืน

สำหรับตัวอย่างของนวัตกรรมด้านการบำบัดแก้ไขผู้ต้องขังที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ ได้แก่

- โปรแกรมการแก้ไขผู้กระทำผิดทางเพศ
- โปรแกรมการปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิดที่ใช้ความรุนแรง
- โปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังสูงอายุ
- โปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังชาวต่างประเทศ

- โปรแกรมการแก้ไขผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมรายย่อย
- โรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง
- โครงการราชทัณฑ์เชิงสมานฉันท์
- โครงการ Art for All
- โครงการแดนสามัคคีเกม
- เรือนจำ เรือนกีฬา
- เรือนจำ เรือนธรรม
- โครงการพัฒนแก้ว
- โครงการร้องเพลงประสานเสียง
- โครงการครูคนคุก

(3) นวัตกรรมด้านการบริหารงานองค์กร

สิ่งที่กรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญอย่างมากในด้านการบริหารงานองค์กร ก็คือ การบริหารงานด้วยความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน และพร้อมให้หน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจสอบได้ นอกจากนั้นกรมราชทัณฑ์ยังพยายามยกระดับการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐานสากล และเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มารับบริการ

อีกประเด็นที่กรมราชทัณฑ์ได้มุ่งเน้นมาโดยตลอด ก็คือ การนำแนวคิดใหม่ มาใช้ในการบริหารพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ โดยปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์ได้รับการยกย่องจากหน่วยงานภายนอก ในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดการความรู้ภายในองค์กร และการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม ซึ่งทำให้มีหน่วยงานที่สนใจทั้งภาครัฐและเอกชนแสดงความจำนงขอเข้ามาศึกษา ดูงานการบริหารงานดังกล่าวของกรมราชทัณฑ์เป็นจำนวนมาก

ตัวอย่างนวัตกรรมด้านการบริหารงานองค์กรของกรมราชทัณฑ์ ได้แก่

- มาตรฐานความโปร่งใสเรือนจำ 5 ด้าน
- มาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน
- สภาที่ปรึกษาการราชทัณฑ์
- ศูนย์บริการร่วม (Call Center)
- การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service)
- องค์กรแห่งความพอเพียง
- เรือนจำเอกชน/ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้แก่เอกชนดำเนินการ

- การพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- การจัดทำ HR Scorecard
- E – Recruitment
- Competency
- การจัดหลักสูตร e-Learnig/ e-Training
- Knowledge Management
- Learning Organization
- Talent Management⁵³

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงมีครรภ์ ทำให้สามารถแยกวิเคราะห์ให้เห็นชัดเจน โดยสามารถพิจารณาจากตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองการใช้แรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์

ประเด็นเปรียบเทียบ	กฎหมาย			
	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479	ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แก้ไขปรับปรุง (ฉ.2) พ.ศ. 2539	หมายเหตุ
สิทธิการลาพักผ่อน	90 วัน	-	90 วัน	ระเบียบการลา เดิม 60 วัน
ข้อห้ามการทำงานกลางคืน	22.00 น. – 06.00 น.	-	-	-
หยุดพักงานเพื่อให้นมบุตร	ไม่ได้บัญญัติไว้	-	ไม่ได้บัญญัติไว้แต่สามารถลาเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้ 150 วัน แต่ไม่ได้รับเงินเดือน	-

⁵³ आयुคर्म स्तिनरुपण्णु. (2550). นวัตกรรมหลังกำแพงคุกกับการพัฒนาระบบงานยุติธรรมทางอาญาไทย (เอกสารประกอบการวิจัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม).

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็นเปรียบเทียบ	กฎหมาย			
	พระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541	พระราชบัญญัติ ราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479	ระเบียบว่าด้วยการลา ของข้าราชการ พ.ศ. 2535 แก้ไข ปรับปรุง (จ.2) พ.ศ. 2539	หมายเหตุ
การทำงานล่วงเวลา	เป็นข้อห้ามไม่ให้หญิงมี ครรภ์ทำงานล่วงเวลา	-	-	-
งานที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพและการมีครรภ์	เป็นข้อห้ามสำหรับหญิงมี ครรภ์ไม่ให้ทำงานที่เป็น อันตรายต่อสุขภาพและ การมีครรภ์	-	-	-
การยก แบก เข็น ของ หนักเกิน 15 กก.	บัญญัติไว้	-	-	-

ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองการใช้แรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์เป็นปัญหาที่จะต้องให้ความสำคัญและพยายามที่จะหามาตรการในการป้องกันอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นแต่ในภาครัฐกลับไม่มีมาตรการให้ความคุ้มครองเท่าที่ควร

จะเห็นได้ว่า การตั้งครรภ์แม้ว่าจะไม่ใช่ความเจ็บป่วยก็ตาม แต่ก็ เป็นสภาวะที่ร่างกายมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ร่างกายมีความอ่อนแอ โอกาสจะเกิดอันตรายต่อสุขภาพตนเองและทารกในครรภ์จึงมีมากขึ้น จึงจำเป็นจะต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ แม้ว่าจะงานที่เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ปฏิบัติ นั้น จะต้องเสียสละให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขัง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองและทารกในครรภ์เช่นกัน

ดังนั้น เจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์จึงควรได้รับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม เช่นเดียวกันกับลูกจ้างหญิงที่ทำงานในองค์กรภาคเอกชน ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ไม่ว่าหญิงกับชาย หรือระหว่างหญิงกับหญิงเอง มีความเท่าเทียมกันในสิทธิและหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ารัฐไม่ได้ให้ความคุ้มครองหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดประโยชน์กับเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถาน ซึ่งเป็นบุคลากรในภาครัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายมาคุ้มครองแรงงานเจ้าพนักงานหญิงมีครรภ์ ให้เท่าเทียมเสมอภาคกับภาคเอกชน โดยการกำหนด

เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการคุ้มครองแรงงานเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำ/ทัณฑสถานในทางปฏิบัติ โดยการห้ามเจ้าพนักงานราชทัณฑ์หญิงมีครรภ์ ทำงานในเวลากลางคืน ทำงานในวันหยุดราชการ ไม่ว่าจะเป็นเวลากลางวันหรือกลางคืน ยก หรือแบกของหนักเกิน 15 กิโลกรัม ให้เท่าเทียมกับแรงงานหญิงมีครรภ์ที่ทำงานในสถานประกอบการ ภาคเอกชน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งถือเป็นมาตรฐาน ขั้นต่ำที่พึงจะได้รับการคุ้มครองอย่างยิ่ง