

# แนวทางการพัฒนางานบริการสังคม<sup>1</sup>

## ความเป็นมา

เหตุผลของการศึกษาเรื่องนี้สืบเนื่องมาจากคำปรารภของอธิบดีกรมคุมประพฤติได้กล่าวไว้ในที่ประชุมผู้บริหารของกรมคุมประพฤติ ว่าจะเห็นการทำงานบริการสังคมที่มีประสิทธิภาพกว่าการทำงานเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ เช่นการควบคุมการทำงาน โดยใช้ผู้ควบคุมงาน 1 คนต่อผู้กระทำผิด 8 คน ทั้งนี้เพราะกลุ่มที่มีขนาดพอเหมาะสามารถที่ควบคุมการทำงานได้ทั่วถึง ทำให้สามารถสร้างวินัยการทำงานได้ดียิ่งขึ้น ทั้งการฝึกฝนทักษะจากการทำงานในกลุ่มขนาดเล็กยังสามารถพัฒนาทักษะได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น โดยคาดหวังว่าหากกรมคุมประพฤติต้องการพัฒนางานคุมประพฤติต่อไปจะต้องพัฒนามาตรการการทำงานสังคมให้มีมูลค่าเพิ่มเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือจากผู้ใช้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ “ศาล” ซึ่งเป็นผู้สั่งใช้งานบริการสังคมเป็นส่วนใหญ่

## ภาพงานคุมประพฤติของประเทศไทย

### 1.1 ระบบยุติธรรมทางอาญายังใช้มาตรการจำคุกสูงกว่าการใช้มาตรการควบคุมในชุมชน

ในปี พ.ศ.2548 ประเทศไทยมีอัตราส่วนของผู้ต้องโทษในเรือนจำ<sup>2</sup> ต่อจำนวนประชากรแสนคนเท่ากับ 256:100,000 สูงเป็นลำดับ 2 ในบรรดาประเทศในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้ง 11 ประเทศ และสูงเป็นลำดับที่ 5 ของทวีปเอเชียทั้งหมด หากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรใกล้เคียงกันเช่นประเทศอังกฤษและเวลส์กลับพบว่าในปีเดียวกันมีอัตราส่วนการใช้เรือนจำต่อสัดส่วนประชากรแสนคนเพียง 142:100,000<sup>3</sup>

ในปี พ.ศ. 2547 ประเทศไทยมีนักโทษ (หมายรวมถึงผู้ต้องขัง) ในเรือนจำ 167,142 คนแต่มีผู้กระทำผิดในระบบคุมประพฤติ (ทั้งเด็กและผู้ใหญ่รวมทั้งผู้กระทำผิดที่ได้รับการพัก/ลดโทษ) จำนวนเพียง 118, 413 คน (ไม่รวมผู้กระทำผิดตามพ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ) หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษและเวลส์ในปีเดียวกันซึ่งมีจำนวนนักโทษในเรือนจำเพียง 73,640 คน<sup>4</sup> แต่มีการใช้มาตรการในชุมชนถึง 209,470 คน<sup>5</sup>

### 1.2 สัดส่วนงานบริการสังคมกับงานอื่น ๆ ในระบบคุมประพฤติ

<sup>1</sup> โดยนายสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการแก้ไขฟื้นฟูและกิจกรรมชุมชน กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

<sup>2</sup> World Prison Population List (seventh edition), International Centre for Prison Studies,2006

<sup>3</sup> World Prison Population List (sixth edition), International Centre for Prison Studies,2005

<sup>4</sup> Population in Custody December 2004 England and Wales, table 1

<sup>5</sup> Probation Statistics Quarterly Brief , National Offender Management Services,2004,p2

การทำงานบริการสังคมริเริ่มนำมาเป็นทางเลือกในการพิพากษาคดีของศาลจังหวัดอุบลราชธานีเมื่อปี พ.ศ. 2528 จากนั้นได้ขยายผลไปทั่วประเทศ 4 ปีต่อมาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2532 ก็ได้ยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในมาตรา 56 ให้การทำงานบริการสังคมเป็น “เงื่อนไขข้อหนึ่งของการคุมประพฤติ” ซึ่งศาลจะกำหนดหรือไม่เป็นดุลพินิจของศาลและขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้กระทำผิด

ในปี 2547 กรมคุมประพฤติต้องควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามคำสั่งศาล, คณะกรรมการพัก/ลดโทษ, และคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดฯ จำนวนทั้งสิ้น = 305,390 คดี แยกเป็นคดีควบคุมและสอดส่องทุกประเภทรวมทั้งการควบคุมตามพ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษฯ = 136,395 คดี หรือร้อยละ 44.66 ของคดีทั้งหมด, คดีสืบเสาะและพินิจ (รวมถึงคดีตรวจพิสูจน์ฯ) = 98,687 คดี หรือร้อยละ 32.32 ของคดีทั้งหมด, และคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมทั้งที่เป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของการคุมความประพฤติและแทนค่าปรับจำนวน<sup>6</sup> 70, 308 คดี หรือร้อยละ 23.02 ของคดีทั้งหมด

ในระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่ 2543-2547 ศาลมีคำสั่งให้ทำงานบริการสังคมเฉลี่ยปีละ 70,370.2 คดี หากจัดให้ทำงานเฉลี่ยคดีละ 10 ชั่วโมงตามวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูซึ่งจำนวนชั่วโมงอยู่ระหว่าง 10-40 ชั่วโมง<sup>7</sup> กรมคุมประพฤติต้องควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขฯ เฉลี่ยปีละ 703,702 ชั่วโมง หากเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษที่ต้องควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขฯ เฉลี่ยปีละประมาณ 8,000,000 ชั่วโมงจะสูงกว่าประเทศไทย 11.3 เท่า

### 1.3 สัดส่วนอัตรากำลังกับปริมาณงาน

ข้อมูล ณ. 1 สิงหาคม 2548 กรมคุมประพฤติดี้อัตรากำลังทั้งสิ้น 3,704 คน เป็นข้าราชการ 1,533 คน ในจำนวนดังกล่าวเป็นพนักงานคุมประพฤติ 1,170 คน, พนักงานราชการ 1,901 คน ในจำนวนดังกล่าวเป็นพนักงานคุมประพฤติ 1,024 คน, และลูกจ้างประจำ 270 คน, จำนวนพนักงานคุมประพฤติทั้งที่เป็นข้าราชการและพนักงานราชการมีจำนวนรวมกัน 2,194 คน ซึ่งได้จัดสรรเพื่อรองรับงานควบคุมและสอดส่องทั้งหมดรวมถึงการควบคุมและสอดส่อง 471 คน, งานสืบเสาะและพินิจ 528 คน, และงานกิจกรรมชุมชนรวมทั้งการควบคุมการทำงานบริการสังคมสำนักงานฯ ละ 1 คนรวม 95 คน

ในปี 2547 กรมคุมประพฤติดังกล่าวมีสัดส่วนระหว่างอัตรากำลังต่อปริมาณงานเท่ากับ 305,390:3,704 หรือ 1:82 ในปีเดียวกันระบบคุมประพฤติของอังกฤษต้องทำรายงานสืบเสาะทุก

<sup>6</sup> เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตของกรมคุมประพฤติ “การพัฒนาการทำงานบริการสังคมเป็นมาตรการลงโทษ” หน้า 2

<sup>7</sup> เอกสารเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตของกรมคุมประพฤติ “แนวทางการบริหารจัดการ โครงการทำงานบริการสังคมโดยอาสาสมัครคุมประพฤติ และเครือข่ายชุมชน” หน้า 8

ประเภท 246,053 คดี<sup>8</sup>, และควบคุมผู้กระทำผิดให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ 209,470 คดี<sup>9</sup> มีอัตรากำลังทั้งสิ้นประมาณ 19,000 คน<sup>10</sup> สัดส่วนระหว่างอัตรากำลังต่อปริมาณงานเท่ากับ 1:24 ซึ่งต่ำกว่าประเทศไทยเกือบ 4 เท่าตัว

### **ภาพประจักษ์กับการพัฒนาการของการทำงานบริการสังคม**

การทำงานบริการสังคมนำมาใช้เป็นคำพิพากษาหนึ่งของประเทศไทยมาประมาณ 20 ปี หรือหากนับตั้งแต่มีกฎหมายรองรับก็เป็นระยะเวลา 17 ปีแล้ว คำพิพากษาให้ทำงานบริการสังคมได้พัฒนาตัวเองมาตามลำดับและได้รับความสนใจจากสังคมในวงกว้างพอสมควรจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ เช่น ในปี พ.ศ. 2545 มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญานำเอาการทำงานบริการสังคมมาใช้บังคับแทนค่าปรับ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือการรณรงค์ “เมาไม่ขับ” (Drink Don't Drive) ทำให้งานบริการสังคมโดดเด่นเป็น “ภาพประจักษ์” (Visible) ต่อสาธารณะในวงกว้างมากขึ้น และได้รับความสนใจจากศาลมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะศาลแขวงพระนครเหนือที่มีคดีขับรถขณะมีเมามา (Drunk Driving) เกิดขึ้นจำนวนมากผลคือเกิดพัฒนาการของงานบริการสังคมและกระบวนการสมานฉันท์โดยให้ความสำคัญกับเหยื่ออาชญากรรม และกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนรวมทั้งชุมชน และประชาสังคมโดยรวม

การทำงานบริการสังคมให้ผลกระทบที่เป็น “ภาพประจักษ์” ต่อสาธารณะหลายรูปแบบ เช่น ภาพประจักษ์ที่สามารถใช้เป็นมาตรการลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาพประจักษ์ที่ประหยัดกว่าวิธีการลงโทษด้วยวิธีอื่นๆ ภาพประจักษ์ที่ส่งผลต่อการชดใช้ทดแทนแก่เหยื่ออาชญากรรมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และภาพประจักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมทางสังคมของผู้กระทำผิด ภาพประจักษ์เหล่านั้นยังสามารถทำให้ประจักษ์และเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้มากเท่าใด ก็จะยิ่งได้รับความนิยมนำไปดัดแปลง แต่หากจะให้ยั่งยืนต้องสามารถทำให้ภาพประจักษ์นั้นเกิดจาก “กระบวนการมีส่วนร่วม” ของชุมชนและประชาสังคมโดยรวม

“ภาพประจักษ์” (Visible) ไม่ได้หมายความว่าต้องการที่จะให้ผู้กระทำผิดที่ทำงานบริการสังคมต้องสวมเครื่องแบบที่บ่งบอกว่าเป็นผู้กระทำผิดกำลังทำงานบริการสังคมซึ่งอาจให้ผลต่อการสร้างตราบป หากแต่มุ่งเน้นที่ผลงานที่เกิดจากการบริการสังคมซึ่งทำให้ผู้ที่พบเห็นต่างชื่นชมอยากให้รางวัล/ประกาศเกียรติคุณ อยากให้ความช่วยเหลือ อยากให้ความร่วมมือ หรืออยากให้บริการเช่นนั้นเข้าไปในชุมชนของตนเป็นต้นซึ่งผลที่ตามมาคือจะมีเสียงเรียกร้องหาบริการจากชุมชนมากขึ้น การสนับสนุนจากชุมชนเพิ่มมากขึ้น ความร่วมมือมากขึ้น ความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเกิดตามมา ตัวอย่างงานบริการสังคมที่ทำให้เกิดภาพประจักษ์เช่นนี้เคยเกิดในประเทศไทยมานาน

<sup>8</sup> Probation Statistics Quarterly Brief, National Offender Management Services, 2004, table 1

<sup>9</sup> อ้างแล้ว

<sup>10</sup> Reducing Crime Changing lives, Home Office, p3

แล้วเช่น ภาพการจัดระเบียบสวนหย่อมที่เกาะกลางถนนที่มีป้ายแสดงว่า “เกาะกลางถนนนี้อยู่ใน  
ความดูแลของสำนักงานคุมประพฤติ...” เป็นต้น

ภาพประจักษ์มีความสำคัญต่องานคุมประพฤติมาก เราจะสังเกตเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ  
สามารถทำให้เกิดภาพประจักษ์ได้ในตัวของมันเอง เช่น ภาพกิจกรรมต่าง ๆ ในเรือนจำ ในโรงเรียน  
โรงพยาบาล ฯลฯ เพราะหน่วยงานเหล่านั้นมีกำแพงล้อมรอบ แต่สำหรับสำนักงานคุมประพฤติ  
ภาพประจักษ์มีความสำคัญมากเพราะสำนักงานมีทั้งขนาดเล็กขนาดใหญ่ ปริมาณงานที่ประจักษ์ใน  
แต่ละวันขึ้นอยู่กับกรับคดีเข้าใหม่ การรับรายงานตัว การลงข้อมูลในสำนวน การเขียนรายงาน  
ประกอบกับสำนักงานมีขนาดเล็กมากซึ่งส่วนใหญ่ยังเช่าอยู่จึงยากที่จะสร้างภาพประจักษ์ได้อย่าง  
ง่าย ๆ เราจะเห็นได้ว่าสถานบำบัดยาเสพติดที่มีผู้ป่วยเพียง 50 คนก็สามารถสร้างภาพประจักษ์ได้ไม่  
ยากนักแต่สำหรับสำนักงานคุมประพฤติที่มีผู้ถูกคุมความประพฤติในความดูแล 1,000 คนกลับสร้าง  
ภาพประจักษ์ได้ยากกว่า ภาพประจักษ์ไม่ใช่ภาพประจักษ์เชิงปริมาณแต่อย่างเดียวยังต้องเป็นภาพ  
ประจักษ์ที่ต้องมีคุณภาพด้วย คุณภาพแม้ปริมาณไม่มากนักก็สามารถสร้างภาพประจักษ์ได้เช่น ให้  
ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมเป็นรายบุคคลด้วยการซ่อมประตูบ้านที่ชำรุดให้กับผู้สูงอายุ หรือ  
ดูแลผู้สูงอายุตามบ้านการทำงานเช่นนั้นภายใต้สายตาของญาติลูกหลานของคนชรา ของเพื่อนบ้าน  
ข้างเคียงที่พบเห็นก็สามารถทำให้เกิดเป็นภาพประจักษ์ได้เช่นกัน หรือเมื่อผู้กระทำผิดละเมียด  
เงื่อนใจไปกระทำการปล้นทรัพย์และภาพปรากฏต่อสื่อทางโทรทัศน์ หลังจากนั้นมีการตามจับกุม  
ตัวได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานคุมประพฤติ  
เช่นนี้ การบังคับเงื่อนใจที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะจาก  
ผู้กระทำผิดรายนั้นก็จัดว่าเป็นภาพประจักษ์ที่งานคุมประพฤติจำต้องเร่งรีบทำให้เกิด

“ภาพประจักษ์” มีความสำคัญมากต่อการพัฒนางานบริการสังคม ยกตัวอย่างเช่นการพัฒนา  
งานบริการสังคมของประเทศอังกฤษที่เริ่มนำเอาการทำงานบริการสังคมมาใช้ในคำพิพากษาของ  
ศาลในชื่อว่า “Community Service”<sup>11</sup> เมื่อปี 1970 ด้วยภาพประจักษ์ของงานดังกล่าวในมิติต่าง ๆ  
ได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างกว้างขวาง ทำให้สามารถดึงดูดความสนใจจากสาธารณะจน  
นำไปสู่การพัฒนาการทำงานบริการสังคมในมิติการลงโทษโดยเปลี่ยนไปใช้ชื่อว่า “Community  
Punishment” เมื่อปี 2000 ซึ่งพัฒนาเรื่อยมาจนในปี 2003 ภาพประจักษ์เชิงโทษไม่เพียงพอต่อการลด  
การกระทำผิดซ้ำจึงได้เสริมภาพประจักษ์เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูลงไปและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น  
“Enhanced Community Punishment” ซึ่งต่อมาก็ได้รับ “การรับรองคุณภาพ” จากคณะกรรมการ  
รับรองคุณภาพ (Accreditation Panel) ว่าเป็นโปรแกรมที่ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของคณะ  
กรรมการฯ ต่อมาโปรแกรมนี้เกือบ 100 โครงการ<sup>12</sup> ได้รับการประเมินผลโดยผู้ตรวจราชการคุม

<sup>11</sup> A Manual on the Delivery of Unpaid Work, National Offender Management Service, p2

<sup>12</sup> HM Inspectorate of Probation “Working to Make Amends” An inspection of the Delivery of Enhanced Community Punishment and Unpaid Work by the National Probation Service 2006

ประพฤติ เมื่อปี 2006 และยกย่องว่าการปฏิบัติของสำนักงานคุมประพฤติในเขตต่างๆ ได้มาตรฐาน การทำงานบริการสังคมในหลาย ๆ ด้าน เช่น การประเมินความเสี่ยง การวางแผนเพื่อประกอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการคดี การจัดการกับผู้กระทำผิดที่ไม่ใส่ใจทำงานอย่างจริงจัง การพัฒนาทักษะสำหรับผู้กระทำผิดและผลการตรวจยังได้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะมีการบูรณาการเอาการทำงานบริการสังคมตามแนวคิดนี้ไปใช้กับงานคุมประพฤติให้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งเหตุผลที่ทำให้ “Enhanced Community Punishment” ได้รับการรองมาตรฐานเพราะ *ประการแรก* ใช้หลักการบริหารคดีแบบบูรณาการ *ประการที่สอง* เน้นคุณภาพสถานที่ทำงานให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด *ประการที่สาม* เน้นให้ผู้ควบคุมการทำงานเป็นต้นแบบในทางบวกแก่ผู้กระทำผิด *ประการที่สี่* เน้นการฝึกทักษะการแก้ปัญหาระหว่างการทำงาน *ประการที่ห้า* เน้นการเรียนรู้ทักษะตามคำแนะนำ และ *ประการที่หก* ให้สำนักงานฯ ประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอ

เมื่อปี 2005 รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติหรือ นโยบายแห่งรัฐที่จะพัฒนาการทำงานบริการสังคมให้เป็น “ภาพที่ประจักษ์” แก่สาธารณะภายใต้สัญญาญลักษณ์เพื่อ “*การชดใช้ทดแทนแก่ชุมชน*” (Community Payback) ดังปรากฏตามหนังสือเวียนกรมคุมประพฤติอังกฤษที่ “PC66/2005” โดยเปลี่ยนชื่องานบริการสังคมจาก “Enhanced Community Punishment” เป็น “Unpaid Work” *ประการแรก* เพื่อให้การทำงานบริการสังคม “เป็นที่ประจักษ์มากขึ้นในท้องถิ่น” และ *ประการที่สอง* เพื่อกระตุ้นให้ “ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการให้ความเห็นว่าผู้กระทำผิดควรชดใช้คืนให้กับชุมชนอย่างไรสำหรับความเสียหายต่อชุมชนที่เกิดจากการกระทำของผู้กระทำผิด โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องยึดมั่นในแนวทางการพัฒนาชุมชนให้ปลอดภัยและเข้มแข็งมากขึ้นด้วยการเสริมพลังให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างความมั่นใจว่าบริการที่รัฐนำลงไปสู่ชุมชนนั้นเป็นบริการที่เป็นความต้องการที่แท้จริงของชุมชน” ซึ่ง “*กระบวนทัศน์การมีส่วนร่วมของชุมชน*” (Community Participation Paradigm) ในบริการของรัฐเป็นกระแสที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกไม่ยกเว้นแม้ประเทศอังกฤษ

การพัฒนางานบริการสังคมเพื่อ “*การชดใช้ทดแทนแก่ชุมชน*” (Community Payback) ไม่สามารถพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว เพราะขณะที่เสนอแนวคิด “Unpaid Work” นั้นเป็นช่วงระยะเวลาต่อเนื่องของการประเมินประสิทธิภาพด้านการแก้ไขฟื้นฟูเมื่อ ค.ศ. 2003 พร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการจัดการกับผู้กระทำผิด (Offender Management) แบบใหม่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการลดการกระทำผิดซ้ำโดยเสนอให้จัดการกับผู้กระทำผิดอย่างเป็นระบบตั้งแต่ผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อเนื่องไปจนสามารถกลับคืนสู่ชุมชนได้สำเร็จ (End-to-End Management of Offenders) ได้มีการนำแนวคิดนี้ไปทดลองในเขต North West Region ในปี 2004 ผลการทดลองได้รับการยอมรับให้เป็นนโยบายทางการเมื่อระดับชาติของอังกฤษที่เรียกว่า “National Offender Management” หรือ “NOM” การจัดการกับผู้กระทำผิดตามแนวคิดนี้ได้แยก “*การจัดการกับ*

ผู้กระทำผิด” (Offender Management) ออกจาก “การแก้ไขฟื้นฟู” (Interventions) ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างของ Home Office และปรับวิธีการทำงานของกรมคุมประพฤติและการราชทัณฑ์ โดยทั้งสองหน่วยงานต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดภายใต้ “NOM” จึงเป็นความท้าทายต่อการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานบริการสังคมมาเป็น “Unpaid Work” ภายใต้สัญญาลักษณะ “Community Payback” เพราะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของ “การจัดการกับผู้กระทำผิด” หรือ “NOM” อีกด้วย อย่างไรก็ตาม “Unpaid Work” ก็ยังคงรักษาลักษณะเดิมของ “Enhanced Community Punishment” อย่างครบถ้วนทุกประการ ปัจจุบัน “Unpaid Work” ยังอยู่ระหว่างการทดลองและคู่มือการทำงานตามแนวคิดนี้ยังต้องรอการปรับปรุงในปี 2007 นี้และในปี 2008 ซึ่งจะต้องติดตามกันต่อไป

ภาพประจักษ์เกี่ยวกับพัฒนาการของงานบริการสังคมจะได้รับการยอมรับจากสังคมโดยรวมมาน้อยเพียงใด ทางหนึ่งอาจดูได้จากกฎหมายที่บัญญัติถึงการดำเนินงานบริการสังคมของแต่ละประเทศ เพราะระบบการออกกฎหมายโดยเฉพาะในประเทศโลกเสรีต้องผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสภาสูงและสภาล่าง และในบางประเทศยังมีระบบการลอบบี้ซึ่งกว่าจะผ่านกฎหมายได้ต้องใช้ความพยายามให้ได้รับการสนับสนุนอย่างพอเพียง เช่นนั้นแสดงว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายย่อมเป็นที่รับรู้ของสาธารณะเป็นอย่างดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือมี “ภาพประจักษ์” ต่อสาธารณะเป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น กรณีของรัฐนิวยอร์กซึ่งมีกฎหมายของรัฐถึง 9 ฉบับ<sup>13</sup> ที่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานบริการสังคม สำหรับประเทศไทยมีกฎหมายเพียงสองฉบับที่บัญญัติถึงการดำเนินงานบริการสังคมคือประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการคุมความประพฤติฉบับที่ก้าลงยก ร่าง สำหรับกฎหมายของรัฐนิวยอร์กที่บัญญัติถึงการดำเนินงานบริการสังคมทั้ง 9 ฉบับประกอบด้วย:

- 1) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของรัฐ (NYS Criminal Procedure Law) มาตรา 170.55 ให้อำนาจศาลในการกำหนดเงื่อนไขการทำงานบริการสังคม
- 2) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (NYS Environmental Conservation Law) มาตรา 3-0301(1)(hh) กำหนดให้คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต้องปรึกษากฎหมายประพฤตินในการกำหนดสถานที่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับการทำงานบริการสังคมสำหรับผู้กระทำผิด
- 3) กฎหมายว่าด้วยการบริหารของรัฐ (NYS Executive Law) Article 13-A Section 261(1)(b) ให้การยอมรับว่าการทำงานบริการสังคมเหมาะสมที่จะใช้เป็นทางเลือกแทนการจำคุกที่เสนอโดยศาลที่พิจารณาคดีเพื่อขอความเห็นชอบจากกรมคุมประพฤติของรัฐ หรืออาจให้ผู้กระทำผิดทำงานในโปรแกรมการทำงานบริการสังคม ณ สถานรองรับที่ทั้งศาลและกรมคุมประพฤติเห็นพ้องกัน และมาตรา 15 –ว่าด้วยกฎหมายสิทธิ

<sup>13</sup> Community Service Standards, State of New York ,Executive Department Division of Probation and Correctional Alternatives,2005,pp1-5

มนุษย์ชน (บัญญัติไว้ในกฎหมายฝ่ายบริหาร) ที่กล่าวถึงการทำงานบริการสังคมจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว เพศวัย ฯลฯ

- 4) กฎหมายว่าด้วยเทศบาลนครของรัฐ (NYS General Municipal Law) มาตรา 52 กำหนดให้แต่ละจังหวัด/เมืองต้องซื้อประกันภัยเพื่อคุ้มครองการทำงานของพนักงานและลูกจ้างของจังหวัด/เมืองนั้น ๆ และการทำงานบริการสังคมภายใต้บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของรัฐมาตรา 170.55(5) หรือมาตรา 65.10(2)(h) ตามกฎหมายว่าด้วยการลงโทษของรัฐ ให้ถือว่าผู้ที่ทำงานตามคำสั่งนั้นมีสภาพเสมือนเป็นพนักงาน/ลูกจ้างของจังหวัด/เมืองนั้นด้วย
- 5) กฎหมายแรงงานของรัฐ (NYS Labor Law) มาตรา 132 ห้ามจัดให้เด็กอายุ 16-17 ปี ทำงานบริการสังคมในเวลาเรียน และมาตรา 133 ห้ามเด็กทำงานบริการสังคมในกิจการงานบางประเภท
- 6) กฎหมายว่าด้วยการดูแลสถานที่ทางประวัติศาสตร์ สถานที่พักผ่อนและสวนสาธารณะของรัฐ (NYS Parks, Recreation and Historic Preservation Law) มาตรา 3.09(2-f) กำหนดให้คณะกรรมการดูแลสถานที่ทางประวัติศาสตร์ สถานที่พักผ่อนและสวนสาธารณะต้องให้ความร่วมมือกับกรมคุ้มครองประเพณีของรัฐในการกำหนดสถานที่ที่เหมาะสมให้เป็นหน่วยงานรองรับสำหรับการทำงานบริการสังคมสำหรับผู้กระทำผิด
- 7) กฎหมายว่าด้วยการลงโทษของรัฐ (NYS Penal Law) มาตรา 65.10(2)(h) ได้วางหลักการไว้หลายประการ เช่น การให้อำนาจในการกำหนดให้การทำงานบริการสังคมเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของคำพิพากษาสำหรับจำเลยที่ยินยอมในความผิดระดับต่าง ๆ งานประเภทใดได้บ้างที่อาจจัดให้ผู้กระทำผิดทำได้ สถานที่หรือหน่วยงานที่เหมาะสมควรมีวัตถุประสงค์อย่างไร ต้องไม่เป็นการไปแย่งงานในตำแหน่งที่มีคนทำอยู่แล้ว ข้อกำหนดที่ศาลอาจมีคำสั่งให้พ้นจากเงื่อนไขการคุ้มครองประเพณีหรือการทำงานก่อนกำหนดภายหลังที่การทำงานบริการสังคมครบบริบูรณ์แล้วและข้อกำหนดให้อำนาจแก่ศาลอาญา คณะกรรมการพิจารณาการปล่อยโดยมีเงื่อนไขของท้องถิ่น คณะกรรมการพัก/ลดโทษแล้วแต่กรณีอาจสั่งให้ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวทำงานบริการสังคมโดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขของการปล่อย
- 8) กฎหมายว่าด้วยการจราจรและยานพาหนะของรัฐ (NYS Vehicle and Traffic Law) มาตรา 1193 กำหนดให้ผู้กระทำผิดในคดีขับรถขณะมึนเมาที่กระทำความผิดเช่นเดียวกันนี้อีกใน 5 ปี นับตั้งแต่ความผิดในครั้งก่อน นอกจากโทษอื่น ๆ ที่ศาลอาจลงแก่ผู้กระทำผิดได้แล้ว ผู้กระทำผิดนั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกเป็นเวลา 5 วัน หรือให้เลิกทำงานบริการสังคมจำนวน 30 วันเพื่อทดแทนโทษจำคุกนั้น และหากผู้กระทำผิดคดีขับรถในขณะมึนเมาได้กระทำความผิดทำนองเดียวกันนี้มาแล้วสองครั้งภายใน 5 ปี

นอกจากโทษอื่น ๆ ที่ศาลอาจลงแก่ผู้กระทำผิดได้แล้ว ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุก 10 วัน หรืออาจเลือกทำงานบริการสังคมทดแทนเป็นเวลา 60 วัน

- 9) กฎหมายว่าด้วยค่าชดเชยสำหรับคนงานของรัฐ (NYS Workers Compensation Law) มาตรา 2(9)(h) กำหนดอัตราค่าจ้างครอบคลุมถึงบุคคลที่ทำงานบริการสังคมแล้วเสร็จตามคำพิพากษาให้คุมความประพฤติ หรือตามเงื่อนไขของการปล่อย หรือบุคคลที่ทำงานบริการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของรัฐมาตรา 170.55 หรือมาตรา 170.56

### **แนวทางการทำให้การทำงานบริการสังคมเป็น “ภาพประจักษ์” ต่อสาธารณะ**

National Probation Service ได้ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคมแบบ “Unpaid Work” ไว้รวม 13 ด้านได้<sup>14</sup> แก่: 1) การประเมินและการจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดกับการทำงาน 2) พัฒนาให้ผู้กระทำผิดผูกพันทุ่มเทให้กับการทำงานเพิ่มมากขึ้น โดยควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด 3) พัฒนามาตรฐานด้านคุณภาพของ โปรแกรมหรือหน่วยงานรองรับ 4) จัดการด้านสุขภาพและความปลอดภัยของสถานที่ทำงานให้เหมาะสม 5) ผู้ควบคุมการทำงานต้องเป็นต้นแบบที่ดี 6) ทำให้งานบริการสังคมเป็นที่ “ประจักษ์” เพิ่มมากขึ้น ทำให้ภาพการชดเชยทดแทนความเสียหายที่ได้กระทำแก่ชุมชนเป็นที่ระหับของชุมชน 7) ควบคุมการทำงานให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขให้ได้มากที่สุด 8) การทำงานบริการสังคมควรให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะเพื่อการทำงานด้วย 9) การจัดการกับผู้กระทำผิด 10) ผู้ควบคุมการทำงาน 11) การกำกับ การประเมิน และการพัฒนาผู้ควบคุม 12) การฝึกอบรมผู้ควบคุม และ 13) การประกันคุณภาพ โดยข้อสรุปเกี่ยวกับมาตรฐานด้านต่าง ๆ มีดังนี้:

#### **1) การประเมินและการจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดกับการทำงาน**

- ผู้กระทำผิดที่ต้องทำงานบริการสังคมใน โปรแกรมหรือในสถานที่รองรับใด ๆ จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น (OASys Risk of Harm Screening) เรียบร้อยแล้ว
- ความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นต้องมีการทบทวนตามมาตรฐานแห่งชาติ
- แผนการควบคุมความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องมีให้หมายรวมถึงการจัดการกับความเสี่ยงในการทำงาน “Unpaid Work” ด้วย
- ผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงสูงหรือปานกลางที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นให้จัดทำงานเป็นกลุ่มภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสม
- ผู้ควบคุมงานควรให้ข้อมูลอย่างต่อเนื่องเพื่อการประเมินความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่น

<sup>14</sup> A Manual on the Delivery of Unpaid Work, National Offender Management Service, pp5-30



- ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับเพศต้องมีการดูแลเฉพาะต้องให้ทำงานเป็นกลุ่มหลีกเลี่ยงการทำงานในสถานที่ที่สามารถเข้าถึงเด็กและผู้ที่ย่อแอได้โดยง่าย

2) พัฒนาให้ผู้กระทำผิดผูกพันทุ่มเทให้กับการทำงานเพิ่มมากขึ้น โดยควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด

- การจัดให้ทำงานต้องไม่ส่งผลกระทบต่อช่วงเวลาการทำงาน การเรียน และการฝึกฝนอาชีพตามปกติของผู้กระทำผิด
- การจัดกลุ่มเพื่อทำงานต้องคำนึงถึงหลักการที่ไม่ให้ผู้กระทำผิดที่เป็นหญิงหรือต่างเชื้อชาติกลายเป็นคนกลุ่มน้อยภายในกลุ่มนั้น (เช่น ไม่ควรมีผู้กระทำผิดที่เป็นหญิงเพียง 1 คนในกลุ่ม)
- การจัดให้เด็กอายุ 16-17 ปีทำงาน “Un[aid Work” จะต้องสอดคล้องกับมาตรา 11 แห่งกฎหมายเด็ก 2004
- เมื่อระดับความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเองหรือผู้อื่นเปลี่ยนแปลงไปจะต้องประเมินสถานที่ที่จะให้ผู้กระทำผิดนั้นทำงาน
- ต้องจัดหาสถานที่รองรับที่สามารถรองรับผู้กระทำผิดที่มีความผิดปกติทางกายให้พร้อมบริการ

สำหรับการจัดกลุ่มทำงานฯ ให้มีขนาดพอเหมาะกับการควบคุมการทำงานนั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้:

- หากค่าคะแนนความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำต่ำกว่า 41OGRS และไม่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่น ให้จัดทำงานในกลุ่มขนาดใหญ่ หรือใช้บริการภาคเอกชน (Outsourced) ในการควบคุมการทำงานแทน หรือให้องค์การอาสาสมัครควบคุมการทำงานแทน สำหรับการควบคุมการทำงานไม่ควรเกิน 10 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน
- หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำต่ำ แต่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับปานกลาง/สูง ให้จัดทำงานเป็นกลุ่มภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสม ขนาดกลุ่มไม่เกิน 6-8 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน
- หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำปานกลาง/สูง แต่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับต่ำ ให้จัดทำงานที่ให้ผลต่อการพัฒนาทักษะ (เช่น ทักษะชีวิต/ทักษะอาชีพ) หรือเป็นช่องทางที่จะทำให้ผู้กระทำผิดหางานทำได้ กรณีนี้สามารถจัดให้ทำงานเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มก็ได้ หากจัดให้เป็นกลุ่มจะต้องมีเครื่องอำนวยความสะดวกที่จะทำให้ผู้ควบคุม/ติวเตอร์สามารถพัฒนาทักษะผู้กระทำผิดเป็นรายคนได้ขนาดกลุ่ม 6-8 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน

- หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำปานกลาง/สูง และมีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับปานกลาง/สูง ให้จัดทำงานเป็นกลุ่มภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสม ขนาดกลุ่มต้องเอื้อต่อการควบคุมอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งพัฒนาทักษะควบคู่ไปด้วยโดยการควบคุมความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นเป็นความจำเป็นลำดับต้น ขนาดกลุ่มไม่เกิน 6 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน

3) พัฒนามาตรฐานด้านคุณภาพของโปรแกรมหรือหน่วยงานรองรับ

- โปรแกรมการทำงานหรือหน่วยงานรองรับการทำงานบริการสังคมต้องได้มาตรฐานที่ดีของ “Placement Quality Standards”
- ต้องไม่ใช่การไปแทนที่ตำแหน่งงานที่มีอยู่แล้วในหน่วยงานรองรับ

4) จัดการด้านสุขภาวะและความปลอดภัยของสถานที่ทำงานให้เหมาะสม

- ทุกหน่วยงานที่ให้บริการควบคุมการทำงานบริการสังคมตามแบบ “Unpaid Work” จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการจัดการสุขภาวะและความปลอดภัยของสถานที่ทำงาน และให้การฝึกอบรมโดยเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
- ทุกหน่วยงานที่ให้บริการควบคุมการทำงานบริการสังคมตามแบบ “Unpaid Work” จะต้องถูกประเมินและให้การรับรองโดยเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมและมีทักษะเหมาะสม และผลการประเมินต้องได้มาตรฐานตามที่กฎหมายว่าด้วยสุขภาวะและความปลอดภัยของสถานที่ทำงาน

5) ผู้ควบคุมการทำงานต้องเป็นต้นแบบที่ดี

- ให้ผู้ควบคุมการทำงานเป็นต้นแบบที่ดีแก่ผู้กระทำผิด Pro Social Modelling (PSM) เป็นมาตรฐานสำคัญของ “Unpaid Work”
- คุณภาพของการเป็นตัวแบบที่ดีต้องมีการควบคุมและรับประกันความเชื่อมั่น
- ผู้ควบคุมที่ต้องควบคุมการทำงานต้องได้รับการฝึกฝน PSM
- ผู้ควบคุมการทำงานใน โปรแกรม/สถานที่รองรับต้องคุ้นเคยใช้ได้คล่องซึ่ง PSM
- ต้องมีการควบคุม PSM และบันทึกไว้เช่นเป็นงานประจำเพื่อผลต่อการพัฒนาผู้ควบคุม

6) ทำให้งานบริการสังคมเป็นที่ “ประจักษ์” เพิ่มมากขึ้นทำให้ภาพการชดเชยทดแทนความเสียหายที่ได้กระทำแก่ชุมชนเป็นที่ตระหนักของชุมชน

- ทุกหน่วยงานรองรับการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานบริการสังคมแบบ “Unpaid Work” นั้นจำเป็นต้องจัดการทำงานบริการสังคมให้เป็นที่ประจักษ์แก่การรับรู้ของชุมชนภายใต้สัญลักษณ์ “การชดเชยคืนชุมชน” (Community Payback)
- ทุกหน่วยงานรองรับการทำงานที่เหมาะสมกับการทำงานบริการสังคมแบบ “Unpaid Work” ต้องมีระบบรับฟังข้อมูล/ข้อเสนอแนะ/ความต้องการ/การมีส่วนร่วมจากชุมชน

- ข้อมูลที่จะปลุกกระแสการรับรู้เกี่ยวกับ “Unpaid Work” ต้องจัดให้พร้อมที่จะเผยแพร่ได้ตลอดเวลา

#### 7) ควบคุมการทำงานให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขให้ได้มากที่สุด

- แผ่นพับที่มีคุณภาพดีต้องมีไว้แจกแก่ผู้กระทำผิดซึ่งบอกถึงเงื่อนไขที่ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติตาม และข้อกำหนดของสถานที่รองรับการทำงานที่ผู้กระทำผิดต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด
- การควบคุมการทำงานต้องเป็นไปตามที่มาตรฐานแห่งชาติกำหนด
- การตีความคำว่าขาดการทำงานให้เป็นไปตามที่มาตรฐานแห่งชาติกำหนดและตามที่กำหนดโดยนโยบายของแต่ละภูมิภาคว่าด้วยการขาดงาน
- การทำงานทุกนัดมาตรฐานแห่งชาติกำหนดให้ผู้กระทำผิดต้องแจ้งจำนวนชั่วโมงที่ทำได้ในวันนั้น จำนวนชั่วโมงทั้งหมดที่ทำไปแล้ว และจำนวนชั่วโมงที่ยังคงเหลือ

#### 8) การทำงานบริการสังคมควรให้เกิดการเรียนรู้เกี่ยวกับทักษะเพื่อการทำงานด้วย

- องค์กรทั้งหลายที่รับผิดชอบให้บริการการทำงานบริการสังคม แบบ “Unpaid Work” ต้องเตรียมสถานที่รองรับให้การทำงานนั้นเป็นการฝึกฝนทักษะด้านอาชีพได้ด้วย
- การฝึกฝนทักษะอาชีพเป็นเป้าประสงค์ต่อการจัดการกับผู้กระทำผิดที่กระทำผิดเนื่องจากขาดทักษะในการประกอบอาชีพ
- ผู้กระทำผิดตามคำสั่งให้ทำงาน “Unpaid Work” ต้องมีช่องทางเข้าถึงการเรียนรู้และการได้รับคำแนะนำอาชีพเช่นเดียวกับผู้กระทำผิดภายใต้เงื่อนไขอื่น ๆ
- องค์กรทั้งหลายที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่ต้องจัดบริการด้านอาชีพแก่ผู้กระทำผิดจะต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการทักษะและการเรียนรู้และผ่านการรับรองว่าเป็นสถานที่ที่ได้มาตรฐานในระดับประเทศ

#### 9) การจัดการกับผู้กระทำผิด

- แผนการพิพากษาต้องจัดทำขึ้นสำหรับผู้กระทำผิดทั้งหลายโดยผู้จัดการผู้กระทำผิด (Offender Manager) และรวมถึงการทบทวนแผนให้สอดคล้องตามที่มาตรฐานแห่งชาติกำหนด แผนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินโดยOASys ในกรณีคตินั้นจะต้องประเมินตามแบบ OASys เต็มรูปแบบ ในกรณีที่ไมจำเป็นต้องประเมินเต็มรูปแบบ แผนการพิพากษาที่แยกส่วนออกมาต้องจัดทำขึ้น
- การประเมินความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นต้องจัดทำแล้วเสร็จก่อนที่จะพิจารณาส่งผู้กระทำผิดเข้าทำงานในโปรแกรมหรือหน่วยงานรองรับ

### 10) ผู้ควบคุมการทำงาน

- หน่วยงานที่ให้บริการควบคุมการทำงานบริการสังคมตามแบบ “Unpaid Work” ต้องมีผู้จัดการ (Unpaid Work Manager) ประจำ 1 คน
- ให้มีผู้จัดการหน่วยงานรองรับ (Placement manager) หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานรองรับ (Placement Officer) จำนวนหนึ่ง ประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบในการแสวงหาและประเมินสถานที่/โปรแกรมที่เหมาะสมกับ “Unpaid Work”
- ให้มีผู้กำกับดูแล (Supervisor) /ติวเตอร์จำนวนหนึ่งเพื่อรับผิดชอบออกตรวจสอบการทำงานของผู้กระทำผิดตามโปรแกรมหรือไซท์งานต่าง ๆ เพื่อมั่นใจได้ว่าผู้กระทำผิดทำงานได้ตามที่มาตรฐานกำหนดไว้หรือไม่
- มีการเตรียมการที่ผู้กำกับดูแลสามารถที่จะเข้าถึงสมาชิกของผู้ควบคุมงานที่มีทักษะและประสบการณ์ที่เพียงพอเพื่อให้คำแนะนำและความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาความเสี่ยง อันตราย และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและแนวทางการตัดสินใจว่าควรจะใช้มาตรการใดต่อภาวะการณ์เช่นนั้น

### 11) การกำกับ การประเมิน และการพัฒนาผู้ควบคุม

- การกำกับ การประเมินและการพัฒนาผู้ควบคุมต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของหน่วยงานรองรับนั้น ๆ ที่ใช้กับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของหน่วยงาน

### 12) การฝึกอบรมผู้ควบคุม

- ผู้ควบคุมการทำงานต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทของผู้ควบคุมการทำงาน เพื่อผลต่อคุณภาพของการควบคุมงาน

### 13) การประกันคุณภาพ

- หน่วยงานผู้ให้บริการการควบคุมการทำงาน “Unpaid Work” ต้องยึดมั่นในขั้นตอนการให้บริการการควบคุมงาน “Unpaid Work” ที่มีคุณภาพ
- อย่างน้อยที่สุดต้องประเมินระดับความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นสำหรับผู้กระทำผิดทุกคนที่ทำงาน “Unpaid Work”
- แผนการตัดสินใจคดีสำหรับแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จและมีการทบทวนสอดคล้องตามนมาตรฐานแห่งชาติ
- แบบสอบถามที่ใช้อยู่แล้วสำหรับ “Unpaid Work” ต้อง นำมาใช้ในทุกคดี
- การประกันคุณภาพสำหรับ “Unpaid Work” อย่างน้อยที่สุดต้องประเมินในประเด็นดังต่อไปนี้:

- 1) การบริหารจัดการคดี (ข้อกำหนดและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเหมาะสมเพียงใด)

- 2) ต้นแบบทางบวก
- 3) มาตรฐานคุณภาพของหน่วยงานผู้ให้บริการการควบคุมการทำงาน
- 4) การเรียนรู้ทักษะ

หนังสือเวียนของกรมคุมประพฤติอังกฤษที่ PC66/2005 ให้คำแนะนำแก่สำนักงานคุมประพฤติในการเตรียมการเพื่อดึงชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานบริการสังคมแบบ “Unpaid Work” ไว้ดังนี้:

- สำนักงานฯ ต้องเตรียมยุทธศาสตร์การดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและยุทธศาสตร์การทำงานบริการสังคมให้เป็น “ภาพประจักษ์” โดยต้องมั่นใจว่าทุกภาคส่วนในชุมชน รวมถึงกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเช่นกลุ่มพิวตี ชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติ และชุมชนความเชื่อทั้งหลาย ฯลฯ สามารถที่จะประชุมถกปัญหากันร่วมกันได้ ไม่มียุทธศาสตร์เดียวในการดึงการมีส่วนร่วมจากชุมชน ต้องยืดหยุ่นปรับตัวตามสถานการณ์ การจะก้าวเดินไปอย่างไรให้ฟังเสียงของชุมชน ควรเดินตามโครงสร้างที่มีอยู่แล้วไม่ควรสร้างโครงสร้างใหม่ เว้นแต่โครงสร้างที่จะทำให้งานนี้เดินไปได้ไม่เคยมีมาก่อน
- หากไม่มีโครงสร้างเพื่อการรับฟังความคิดเห็นเพื่อดึงความร่วมมือมาก่อน สำนักงานคุมประพฤติควรหาทางทำงานร่วมกับ:
  - คณะกรรมการยุติธรรมทางอาญาของท้องถิ่น
  - หน่วยงานเพื่อการลดอาชญากรรมและพฤติกรรมไร้ระเบียบของท้องถิ่น
  - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงคณะกรรมการประจำเขตทั้งหลาย
  - ทีมงานอาชญากรรมเด็ก/เยาวชนหรือมีงานเพื่อดึงความร่วมมือจากเยาวชน
  - สภามณฑล
  - ทีมตำรวจชุมชน
  - หน่วยงานเพื่อความปลอดภัยของชุมชน
  - อาสาสมัครและองค์กรต่างๆ ในชุมชน
  - องค์กรการกุศลและองค์กรอาสาสมัครในระดับชาติที่สามารถให้บริการในระดับท้องถิ่นได้

โครงสร้างเช่นนี้จำเป็นที่สำนักงานต้องสร้างหรือจัดให้มีทั้งในระดับพัฒนายุทธศาสตร์และระดับปฏิบัติการ

- สำนักงานต้องเปิดรับคำร้องขอของประชาชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับการทำงานบริการสังคม โปรแกรมการทำงานบริการสังคมต้อง:
  - เหมาะสมกับระดับทักษะของผู้กระทำผิด
  - ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสถานะและความปลอดภัยในการทำงาน

- เสนอการทำงานที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในการทำงาน และความภาคภูมิใจในตนเอง
- เป็นงานซึ่งโดยปกติไม่ใช่งานที่คนงานประจำเคยทำอยู่แล้ว ปัญหาข้อนี้ยังไม่มีความชัดเจนไปในทางใดทางหนึ่งเพราะความคิดเห็นของสังคมย่อมเห็นว่า เป็นความไม่ชอบธรรมที่ผู้ที่ปฏิบัติชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วจะมาถูกแย่งงานโดยผู้กระทำผิด หลักการข้อนี้จึงยังมีความสำคัญอย่างมาก
- รายละเอียดวิธีการติดต่อกับหน่วยรับผิดชอบการทำงานบริการสังคมประจำสำนักงาน ต้องให้สาธารณะได้ทราบว่า จะเข้าถึงได้อย่างไร ต้องลดความเป็นทางการลงให้มากที่สุด สำนักงานควรจัดทำเว็บไซต์พร้อมอีเมลล์ของผู้รับผิดชอบที่สาธารณะสามารถร้องขอบริการการทำงานบริการสังคมได้ ควรมีทางเลือกอื่น ๆ ในการติดต่อกับหน่วยรับผิดชอบการทำงานบริการสังคมประจำสำนักงาน
- สำคัญอย่างยิ่งที่ยุทธศาสตร์การดึงความร่วมมือจากชุมชนจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเชื่อมสัมพันธ์กับทุกๆ ส่วน/กลุ่มของชุมชน
- การมีส่วนร่วมของชุมชนไม่ได้สิ้นสุดเพียงรับฟังความคิดเห็นหากแต่ต้องให้มีส่วนร่วมตลอดทั้ง โครงการและที่สำคัญอย่างยิ่งคือข้อมูลย้อนกลับจากชุมชน
- ขณะนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์การดึงความร่วมมือของชุมชนวิธีการหนึ่งคือการเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมของชุมชนหรือการสำรวจเพื่อรับฟังความเห็นของชุมชนถึงประโยชน์ที่จะพึงได้จากการทำงานบริการสังคม

#### **แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพงานบริการสังคมของไทยโดยอาศัยประสบการณ์ของอังกฤษ**

ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนางานบริการสังคมให้เท่าเทียมกับประเทศอังกฤษได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะเพียงเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษในมิติเดียวคือสัดส่วนอัตรากำลังต่อปริมาณงานดังที่กล่าวมาแล้ว เรายังแบกภาระงานในสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศอังกฤษเกือบ 4 เท่าตัว ถึงอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ได้พัฒนางานบริการสังคมไปได้ไกลพอสมควร เริ่มมีการพัฒนาจัดทำคู่มือและแนวทางสำหรับผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานบริการสังคม กำหนดองค์ประกอบของงานบริการสังคมไว้ค่อนข้างครอบคลุม แต่ละองค์ประกอบก็ได้กำหนดแนวทางไว้ใกล้เคียงกับงานบริการสังคมในหลาย ๆ ประเทศ มาตรฐานงานก็ได้พัฒนามาแล้วระยะหนึ่ง การพัฒนางานบริการสังคมให้ก้าวหน้าต่อไปนั้น ต้องอาศัยทั้ง “ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก”

ปัจจัยภายใน เช่น การกำหนดนโยบายและทิศทางของงานบริการสังคมที่ชัดเจน ทำทนายและเป็นจริงได้ การพัฒนาบุคลากรอย่างถูกต้องทิศทางทั้งองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ การพัฒนาเครื่องมือ เช่น เครื่องมือประเมินและการคัดกรองซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนางานบริการสังคม (รวมทั้งงานคุ้มครองประพฤติ) เพราะจะทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดมีเหตุผลและคุ้มค่ามากที่สุด และเครื่องมือในการติดตามประเมินผล การจัดเตรียมแผนยุทธศาสตร์ในระดับ

นโยบายและระดับปฏิบัติเป็นปัจจัยภายในที่สำคัญ เช่น แผนการดึงดูดชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในงานบริการสังคม แผนการพัฒนางานบริการสังคมให้เป็น “ภาพประจักษ์” ภายใต้ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

สำหรับปัจจัยภายนอกเนื่องจากอยู่นอกอำนาจบังคับคงต้องร่วมกับภาคที่เกี่ยวข้องกำหนดเป็นแผนระยะยาวในรูปยุทธศาสตร์ เช่นยุทธศาสตร์การปลูกกระแสการตื่นตัวกับปัญหาอาชญากรรม ประเทศไทยไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าเป็นปรอทวัดอุณหภูมิอาชญากรรมประจำปีอย่างเป็นระบบ ข้อมูลอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย เรื่องนี้ควรเป็นงานในหน้าที่ของใคร กระทรวงยุติธรรมหรือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การปลูกกระแสยังรวมถึงการประกาศต่อสาธารณะถึงผลประกอบการของแต่ละหน่วยงานต่อสาธารณะว่าสามารถคุ้มครองความปลอดภัยของสาธารณะได้ในระดับใด เมื่อเทียบกับฐานเดิม เราจะพบว่าสาธารณะยังอยู่ในความมืด เราไม่ทราบในแต่ละปีอาชญากรรมแต่ละประเภทเกิดเท่าใด ประสิทธิภาพของการจัดการกับอาชญากรรมในแต่ละปีแต่ละภูมิภาคเป็นอย่างไร การบังคับควบคุมประสิทธิภาพได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองและสภาผู้แทน จนผลักดันให้เป็นนโยบาย/ยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ เหล่านี้เป็นตัวอย่างเพียงบางส่วนของปัจจัยภายนอกที่มีผลทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญารวมถึงงานคุ้มครองประพฤติ และงานบริการสังคมพัฒนาไปได้อย่างเชิงซ้ำ หรือหยุดอยู่กับที่

ประสบการณ์ที่ผู้ผลิตสินค้าชนิดหนึ่งจนติดตลาด หากมีผู้ผลิตสินค้าอย่างเดียวกันศึกษาสินค้าชิ้นนั้นจนลับตามองเห็นถึงจุดเด่น จุดด้อย แล้วมาผลิตสินค้าชนิดเดียวกันนั้น โดยเพิ่มจุดเด่นจุดด้อยแล้วเปลี่ยนยี่ห้อเท่านั้นก็ทำให้สินค้าเดียวกันที่ผลิตทีหลัง กลับติดตลาดจนเจ้าเดิมตกตลาดไป ประสบการณ์การถ่ายเทเทคโนโลยีให้เห็นเป็นตัวอย่างทั่วไป สำหรับกรณีประสบการณ์ของประเทศอังกฤษเกี่ยวกับงานบริการสังคมเป็นกรณีที่น่าศึกษาและน่าจะนำมาประยุกต์ใช้ได้กับประเทศไทยไม่น้อยก็มาก การพัฒนาโดยอาศัยประสบการณ์ผู้อื่นเป็นปัจจัยภายในที่กรมคุ้มครองประพฤติสามารถที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว่าการคอยกระแสผลักดันจากภายนอก และต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะถึงแนวทางการพัฒนางานบริการสังคมโดยอาศัยประสบการณ์จากประเทศอังกฤษดังนี้:

- 1) พัฒนาเครื่องมือประเมินความเสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำให้มีความเที่ยงตรงและบังคับใช้อย่างจริงจังเพื่อให้ได้คำตอบที่แน่นอนว่ามีผู้กระทำผิดตั้งแต่กลุ่มเสี่ยงที่จะกระทำผิดซ้ำสูง/ปานกลาง/ต่ำ อยู่ประเภทละเท่าใด ซึ่งประมาณว่าผู้กระทำผิดกลุ่มเสี่ยงที่จะกระทำผิดซ้ำในระดับต่ำน่าจะมีถึงร้อยละ 70 ในจำนวนผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งให้ทำงานบริการสังคม
- 2) พัฒนาเครื่องมือในการประเมินความเสี่ยงที่ผู้กระทำผิดจะทำร้ายตนเอง /ผู้อื่น (Risk of Harm) ซึ่งมีความสำคัญมากต่อการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ควบคุมงานและต่อ

สถานที่รองรับการทำงานซึ่งคาดว่ากลุ่มที่เสี่ยงจะกระทำผิดซ้ำในระดับต่ำก็จะเสี่ยงต่อการที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับที่ต่ำด้วยเช่นกัน

- 3) หากนำประสบการณ์ของประเทศอังกฤษมาใช้ สำหรับกลุ่มเสี่ยงที่จะกระทำผิดซ้ำในระดับต่ำและไม่มีแนวโน้มที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่น กรณีนี้มีทางเลือกได้หลายวิธี
  - จัดทำงานในกลุ่มขนาดใหญ่ (จำนวนอาจเกินกว่า 10 คนก็ได้) กรณีนี้ประเทศไทยมีประสบการณ์มาช้านาน หรือ
  - ใช้บริการภาคเอกชน (Outsourced) ในการควบคุมการทำงานแทน กรมฯอาจกำหนดนโยบายให้ภาคเอกชนสามารถจัดให้ทำงานแบบกลุ่มขนาดใหญ่ก็ได้ หรือกลุ่มขนาด 10 คนต่อผู้ควบคุมงาน 1 คนก็ได้ โดยต้องทำแผนธุรกิจที่ค้ำประกันประมาณให้กับภาคเอกชนเป็นการแข่งขันกับภาครัฐซึ่งหากภาคเอกชนทำได้ดีกว่าผู้กระทำผิดในกลุ่มนี้สามารถที่จะถ่ายโอนให้ภาคเอกชนทำแทนได้ทั้งหมดเพียงแต่ต้องวางระบบกำกับ/ประเมินผลเพื่อรักษาคุณภาพอย่างใกล้ชิด หรือ
  - ให้องค์กรอาสาสมัครควบคุมการทำงานแทน ในกรณีที่ไม่มีงบประมาณหรืองบประมาณจำกัด อาสาสมัคร/องค์กรอาสาสมัครจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าเสมอ (สำหรับการควบคุมการทำงานไม่ควรเกิน 10 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน)
- 4) หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำต่ำ แต่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับปานกลาง/สูง ก็กำหนดเป็นนโยบายให้จัดทำงานเป็นกลุ่มภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสม ขนาดกลุ่มไม่เกิน 6-8 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน สำหรับกลุ่มนี้อาจกำหนดเป็นนโยบายไม่ให้ถ่ายโอนให้ภาคเอกชนทำก็ได้
- 5) หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำปานกลาง/สูง แต่มีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับต่ำ กรมฯอาจกำหนดเป็นนโยบายให้:
  - จัดทำงานที่ให้ผลต่อ “การพัฒนาทักษะ” (เช่น ทักษะชีวิต/ทักษะอาชีพ) หรือเป็นช่องทางที่จะทำให้ผู้กระทำผิดหางานทำได้
  - กรณีนี้สามารถจัดให้ทำงานเป็นรายบุคคลหรือ
  - เป็นกลุ่มก็ได้ หากจัดให้เป็นกลุ่มจะต้องมีเครื่องอำนวยความสะดวกที่จะทำให้ผู้ควบคุม/ติวเตอร์สามารถพัฒนาทักษะผู้กระทำผิดเป็นรายคนได้ขนาดกลุ่ม 6-8 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน
- 6) หากมีความเสี่ยงที่จะทำผิดซ้ำปานกลาง/สูง และมีความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นในระดับปานกลาง/สูง อาจกำหนดเป็นนโยบายให้:



- จัดทำงานเป็นกลุ่มภายใต้การควบคุมของผู้ควบคุมที่มีความรู้และทักษะที่เหมาะสม ขนาดกลุ่มต้องเอื้อต่อการควบคุมอย่างใกล้ชิด ขนาดกลุ่มไม่เกิน 6 คนต่อผู้ควบคุม 1 คน
  - พร้อมทั้งพัฒนาทักษะควบคู่ไปด้วยโดยการควบคุมความเสี่ยงที่จะทำร้ายตนเอง/ผู้อื่นเป็นความจำเป็นลำดับต้น
- 7) ทั้งนี้การทำงานบริการสังคมที่กล่าวมานั้นทั้งหมด กรมฯ อาจกำหนดเป็นนโยบายให้เดินตามแนวของ “Unpaid Work” ซึ่งยังคงหลักการลงโทษ หลักการแก้ไขฟื้นฟู แต่เพิ่มหลักการชดใช้ทดแทนแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้นภายใต้สัญลักษณ์ของ “Community Payback” ซึ่งจะทำให้งานบริการสังคมเกิดเป็น “ภาพประจักษ์” (Visible) ต่อสังคมในวงกว้าง ประสบการณ์ที่ได้จากหนังสือเวียนคุมประพฤติอังกฤษที่ PC66/2005 เป็นประสบการณ์ที่จะนำไปสู่การพัฒนาการดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจการของรัฐ และการมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้มุ่งหมายเพียงแค่รับฟังความต้องการของชุมชนต่อบริการสังคมที่จะนำลงไปทำในชุมชนนั้นว่าสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชนหรือไม่ หากแต่ต้องการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการ หลักการแนวคิดตาม PC66/2005 เป็นหลักการพัฒนา “*ยุติธรรมชุมชน*” หากกำหนดเป็นนโยบายเท่ากับเป็นการยิงนกนัดเดียวได้นกหลายตัวซึ่งจะทำให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกส่วนในกรมคุมประพฤติ
- 8) การสร้าง “*ภาพประจักษ์*” ไม่เพียงแต่จะสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับงานบริการสังคมเท่านั้น หากแต่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับงานคุมประพฤติทั้งระบบจึงสมควรที่กรมฯ น่าจะกำหนดเป็นนโยบายให้ทุกงานสร้าง “*ภาพประจักษ์*” ให้เพิ่มมากขึ้นจะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่ยังแก้ไม่ตกคล่องลงได้

### สรุป

การจะพัฒนางานบริการสังคมให้นอกเหนือออกไปจากที่มีใช้อยู่แล้วตามมาตรา 56 แห่งป.อาญาจะต้องออกแรงอย่างมาก ยิ่งคาดหวังว่ากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศนี้จะบัญญัติถึงมาตรการบริการสังคมเช่นกรณีกฎหมาย 9 ฉบับของรัฐนิวเจอร์ซีย์ ก็ยิ่งนับว่าเป็นการยากยิ่งกว่าเงินครกขึ้นภูเขา แต่เชื่อว่า “หากพัฒนางานบริการสังคม ให้เกิดเป็น “*ภาพประจักษ์*” สถิติในหัวใจของทุกภาคส่วนในวงกว้าง ทั้งในแง่ปริมาณและการรักษามาตรฐานที่สอดคล้องกับกระแสเรียกร้องของชุมชน/สังคม และที่สำคัญที่สุดด้วยความร่วมมือจากชุมชน/สังคมอย่างกว้างขวางทั่วทั้งประเทศจะเป็นพลังสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เชื่อว่าหากพัฒนาได้เช่นนั้นแล้วไซ้ “*ภาพประจักษ์*” นั้นก็จะสามารถขับเคลื่อนนำพางานคุมประพฤติทั้งระบบไปในทิศทางที่ต้องการได้อย่างไม่ยากนัก

.....