



การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชน

โดย

พ.ต.ท.เขมชยุตม์ โกคินจารุเสถียร



คู่มือนี้ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอาชญวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม
คณะอาชญวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2563



DEVELOPMENT ON THE PRIVATE PRISON POLICY

BY

POL.LT.COL. KHEMCHAYUTH PHOKINJARUSATIEN

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR**

**THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN
CRIMINOLOGY AND JUSTICE ADMINISTRATION
FACULTY OF CRIMINOLOGY AND JUSTICE ADMINISTRATION**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2020

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชน

โดย

พ.ต.ท.เขมชยุตม์ โกคินजारุเสถียร

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาอาชญวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2563

รศ.ดร.ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด
ประธานกรรมการสอบ

ผศ.พ.ต.อ.สฤษดิ์ สืบพงษ์ศิริ
กรรมการ

ผศ.ร.ต.อ.ดร.จอมเดช ตริเมฆ
กรรมการ

ดร.อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์
กรรมการ

รศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.นวกัทร สมกำเนิด
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

18 มกราคม 2564

Dissertation entitled

DEVELOPMENT ON THE PRIVATE PRISON POLICY

by

POL.LT.COL. KHEMCHAYUTH PHOKINJARUSATIEN

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Criminology and Justice Administration

Rangsit University
Academic Year 2020

Assoc.Prof. Srisombat Chokprajakchat, Ph.D. Examination Committee Chairperson	Assoc.Prof.Pol.Col. Sarit Suebongsiri, Ph.D. Member
Assoc.Prof.Pol.Capt. Jomdet Trimek, Ph.D. Member	Aranee Vivatthanaporn, Ph.D. Member
Assoc.Prof. Thamavit Terdudomtham, Ph.D. Member and Advisor	Navapat Somkamnerd , Ph.D. Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

January 18, 2020

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากคณาจารย์และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยทุกท่าน ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม อาจารย์ที่ปรึกษาและคณบดีคณะอาชีวศึกษาและการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาในการทำคุษฎีนิพนธ์แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด รวมทั้งอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร.นวกัทร สมกำเนิด ที่กรุณาช่วยตรวจทานความถูกต้องของเนื้อหา

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด ประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.สฤณี สืบพงษ์ศิริ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร.จอมเดช ตรีเมฆ และดร.อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์ กรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ ที่เป็นผู้ให้ความรู้ คำแนะนำ รวมถึงข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อการทำคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ให้สามารถสำเร็จลุล่วงไปอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งขอขอบพระคุณบุคคลผู้ให้ข้อมูล เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานในระดับต่างๆ ที่เสียสละเวลาในการให้สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้เสร็จสมบูรณ์อีกด้วย

ขอขอบคุณกำลังใจและทุกแรงผลักดัน รวมทั้งความเพียรพยายามของตนเอง ที่สามารถผ่านพ้นปัญหาอุปสรรคต่างๆ ไปได้ กระทั่งสามารถสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกได้ “ผลลัพธ์ของความพยายาม คຸ້ມคຳเสมอ”

พ.ต.ท.เชมชยุตม์ โกคินจารุเสถียร

ผู้วิจัย

5907349 : พ.ต.ท.เขมชยุตม์ โกคินจารุเสถียร
 ชื่อคุณิพนธ์ : การพัฒนานโยบายการใช้เรือ่นจำเอกชน
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิพนธ์ติต สาขาวิชาอาชญวิทยาและการบริหารงาน
 ยุติธรรม
 อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม
 อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.นวกัทร สมก้านนิค

บทคัดย่อ

การศึกษา “การพัฒนานโยบายการใช้เรือ่นจำเอกชน” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ เพื่อทราบสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือ่นจำในประเทศไทย เพื่อทราบรูปแบบเรือ่นจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย และเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้เรือ่นจำเอกชนในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือ่นจำ

ผลการศึกษา ทราบถึงสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือ่นจำในประเทศไทย ทราบถึงรูปแบบของเรือ่นจำที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่างและรูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด) ทั้งนี้ การใช้เรือ่นจำเอกชนในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือ่นจำควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศ และควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในประเด็นอื่นๆ ด้วย

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย ได้แก่ ควรให้ความสำคัญกับการลดจำนวนผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือ่นจำและลดการบังคับโทษจำคุกในกระบวนการยุติธรรมและศึกษาหาแนวทางในการพิจารณาพิพากษาของศาลที่ควรพิจารณามาตรการลงโทษทางเลือกแทนการจำคุกให้มากขึ้น

(วิทยานิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 157 หน้า)

คำสำคัญ: นโยบาย, เรือ่นจำเอกชน, นักโทษล้นเรือ่นจำ

ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

5907349 : Pol.Lt.Col. Khemchayuth Phokinjarusatien
 Dissertation Title : Development of the Private Prison Policy
 Program : Doctor of Philosophy in Criminology and Justice Administration
 Dissertation Advisor : Assoc. Prof. Thammavit Terdudomtham, Ph.D.
 Dissertation Co-Advisor : Navapat Somkamnerd, Ph.D.

Abstract

The study of the development of the private prison policy is a qualitative research by using the data collection method which is Documentary Research Focus Group and In-depth Interview. The research objectives are to study the problems of prison overcrowding in Thailand; to study the private prison model that is suitable for Thailand; and to formulate a policy proposal for the use of private prison to solve the problems of overflowing inmates.

The results of the study revealed the awareness of the problems of prison overcrowding in Thailand. Moreover, it was found that the models of private prison are suitable for Thailand. For example, the state hires a contract in some aspects, and the state allows the private sector to manage all aspects of administration. The use of private prisons to solve the problem of prison overcrowding should be driven by a national policy and focus on other issues that should be solved and proposed as a policy proposal on other issues as well.

The recommendations obtained from the research include focusing on reducing the number of prisoners, reducing the use of imprisonment in the judicial process and studying the approach to court rulings in which alternative punishment instead of imprisonment should be considered more.

(Total 157 pages)

Keywords: Proposed Policy, The Private Prison, Prison Overcrowding

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature
 Dissertation Co-Advisor's Signature

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ซ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	3
1.3 คำถามการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตการวิจัย	3
1.5 นิยามศัพท์	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2	
แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย	5
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การ	6
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล	19
2.4 รูปแบบและกฎหมายเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ	20
2.5 แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ	37
2.6 แนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำที่มุ่งเน้นในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด	39
2.7 แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำตามกฎหมายฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.8 แนวคิดและทฤษฎีอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้อง	42
2.9 แนวทางและหลักการมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ	47
2.10 แนวคิดการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ	51
2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	55
บทที่ 3	
ระเบียบวิธีวิจัย	67
3.1 รูปแบบการวิจัย	67
3.2 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง	68
3.3 วิธีดำเนินการวิจัย	69
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	70
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	73
3.6 การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล	74
บทที่ 4	
ผลการศึกษา	75
4.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยและความเป็นไปได้ในการใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำ	75
4.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย	100
4.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำ	111
บทที่ 5	
อภิปรายผล	117
5.1 แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย	117
5.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย	119
5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชน	123

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6	สรุปผลและข้อเสนอแนะ
6.1	สรุปผลการวิจัย
6.2	ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา
6.3	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป
บรรณานุกรม	145
ภาคผนวก	151
ภาคผนวก ก	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)
ภาคผนวก ข	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่ม (Focus Group)
ประวัติผู้วิจัย	157

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 แสดงสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ	1
2.1 รูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ	18
2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดสำคัญของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ	32



สารบัญรูป

รูปที่		หน้า
3.1	แสดงขั้นตอนการวิจัย	70
6.1	แสดงรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย	138



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภานักโทษล้นคุกหรือผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย นับเป็นสถานะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด หากพิจารณาถึงสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ สํารวจ ณ วันที่ 1 มีนาคม 2561 พบว่า มีจำนวนมากกว่า 3 แสนคน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1.1 แสดงสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1. นักโทษเด็ดขาด	233,487	36,245	269,732	80.69
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	53,135	9,555	62,690	18.75
2.1 อุทธรณ์ – ฎีกา	25,425	4,141	29,566	8.85
2.2 ใต้สวน – พิจารณา	9,265	2,693	11,958	3.58
2.3 สอบสวน	18,445	2,721	21,166	6.33
3. เยาวชนที่ฝากขัง	102	3	105	0.03
4. ผู้ถูกกักกัน	14	2	16	0.01
5. ผู้ต้องกักขัง	1,608	128	1,736	0.52
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	288,346	45,933	334,279	100.00

ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงยุติธรรม, 2561

จากตารางที่ 1 พบว่า จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำซึ่งมีจำนวนประมาณ 334,279 คนนั้นมีปริมาณเกินกว่าความจุของเรือนจำที่จะรับได้ ซึ่งความจุปกติของเรือนจำที่จะรองรับได้เพียง 160,000 คนเท่านั้น เท่ากับผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้แสนกว่าคน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จำนวนผู้ต้องขัง ที่ยังเพิ่มขึ้นในอัตราดังกล่าวโดยไม่มีมาตรการใดๆ มาสกัดกั้นแล้ว จำนวนผู้ต้องขังอาจจะเพิ่มขึ้น 400,000 คน ภายในปี พ.ศ.2562 ซึ่งจะเกินจุปกติที่เรือนจำจะรองรับได้ถึงเกือบ 2 เท่า

ผลที่เกิดตามมาเมื่อจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุคือ สภาพความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำ หรือที่เรียกว่าสภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำนั้น ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในทางลบเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเรือนจำอีกด้วย ส่งผลให้การจัดสวัสดิการ และการดูแลผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ ทำได้ยากลำบาก เพราะสภาพความแออัดทำให้ผู้ต้องขังต้อง กิน นอนและใช้ชีวิตอย่างแออัด ผู้ต้องขังจำนวนมากต้องว่างงานเนื่องจากไม่มีสถานที่เพียงพอและไม่มียานเพียงพอที่จะจ่ายให้ผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังว่างๆจนคิดฟุ้งซ่าน และหันไปมีพฤติกรรมละเมิดกฎระเบียบของเรือนจำ

สภาพการณ์เช่นนี้เพิ่มทวีขึ้นเมื่ออัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่ได้สัดส่วนกับผู้ต้องขัง ขณะที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่จำนวนเจ้าหน้าที่ยังคงเดิม ทำให้อัตราร้อยละเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังของประเทศไทยห่างไกลจากมาตรฐานมาก ในขณะที่ประเทศอื่นๆ จะมีอัตราร้อยละเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังประมาณ 1 ต่อ 3 ถึง 1 ต่อ 6 และมาตรฐานสหประชาชาติคือ 1 ต่อ 5 ประเทศไทยมีอัตราร้อยละเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง 1 ต่อ 20 ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถบริหารจัดการงานได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการบังคับโทษจำคุก ที่มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีสู่สังคมและสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข (กรมราชทัณฑ์, 2561)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาในการแก้ปัญหาโดยการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐในรูปแบบของเรือนจำเอกชนดังตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เป็นต้น โดยเชื่อว่าเอกชนจะบริหารงานได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่า (วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2561)

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาความเป็นไปของนโยบายในการใช้เรือนจำเอกชนเข้ามาแก้ไขปัญหามวลผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยโดยเทียบเคียงจากเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษารูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย
- 1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

1.3 คำถามการวิจัย

- 1.3.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยเป็นอย่างไร
- 1.3.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร
- 1.3.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำควรเป็นอย่างไร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-2561
- 2) ศึกษาและค้นคว้า เอกสารที่เกี่ยวข้อง แนวคิด ทฤษฎีและผลการวิจัยรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย
- 3) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

1.4.2 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

หน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ ศาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญจากด้านต่างๆ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ด้านกฎหมาย และด้านเศรษฐศาสตร์

1.4.3 ขอบเขตพื้นที่หรือสถานที่ทำการวิจัย

มีการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากทั่วทุกภาคของประเทศทั้งผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ต้องขัง จากเรือนจำประจำจังหวัด ที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพฯ (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี)

1.5 นิยามศัพท์

ข้อเสนอเชิงนโยบาย หมายถึง ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากกระบวนการวิจัยเพื่อนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติในเชิงนโยบาย ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ วัตถุประสงค์ (Policy Objectives) เป้าหมาย (Goals) และแนวการดำเนินงานของนโยบาย (Policy Means)

เรือนจำเอกชน (The Private Prison) หมายถึง เรือนจำที่รัฐดำเนินงานร่วมกับเอกชน หรือเรือนจำที่ดำเนินงานโดยเอกชนแต่เพียงผู้เดียวภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ผู้ต้องขัง หมายถึง บุคคลที่ถูกขังอยู่ในเรือนจำ ได้แก่ นักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และ คนฝาก

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย

1.6.2 นำเสนอรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.6.3 ได้ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชน โดยได้ศึกษาแนวคิด หลักการ และความรู้ทางวิชาการจากองค์กร หน่วยงานหลายๆ หน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีประสบการณ์ในการหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคดีต้องขังเรือนจำ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิด ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล
- 2.4 รูปแบบและกฎหมายเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ
- 2.5 แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ
- 2.6 แนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำที่มุ่งเน้นในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด
- 2.7 แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ
- 2.8 แนวคิดและทฤษฎีอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้อง
- 2.9 แนวทางและหลักการมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ
- 2.10 แนวคิดการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ
- 2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย

รัตนารักษ์ สมบูรณ์ (2556) สรุปความหมายของนโยบาย ออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นแนวทางหรือวิธีการเพื่อการปฏิบัติที่รัฐบาล หรือสถาบัน หรือกลุ่ม หรือบุคคล เลือกจากทางเลือกหลายๆ ทาง เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ และโดยปกติจะสะท้อนให้เห็นถึงการตัดสินใจในปัจจุบันและในอนาคต ประการที่สอง การตัดสินใจหรือชุดของการตัดสินใจนั้นจะออกแบบเพื่อให้แนวทางการปฏิบัตินั้นบรรลุผลสำเร็จ ประการที่สาม การตัดสินใจหรือชุดของการ

ตัดสินใจดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับแผนงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติด้วย และประการสุดท้าย แผนงานที่ได้รับการวางแผนนั้นจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา (Desired Objectives) และวิธีการ (Means) เพื่อการบรรลุผล ซึ่งนโยบายจะมีความสำคัญ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2540 อ้างถึงใน รัตนภรณ์ สมบูรณ์, 2556) ได้กล่าวถึงความสำคัญของนโยบายว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่สำคัญของประชาชน ระดับความรุนแรงและลักษณะของปัญหาในแต่ละประเทศล้วนมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเทศรัฐบาลที่ดีจะต้องให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญที่จะต้องได้รับความสนใจในการแก้ปัญหาเป็นลำดับต้นๆ ซึ่งในการแก้ปัญหาต่างๆ เหล่านั้นจะต้องมีนโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหารองค์การและกรอบในการแก้ปัญหา โดยเป็นเครื่องมือที่ทำให้ผู้บริหารทราบว่าทำอะไร และใช้ปัจจัยใดบ้าง ทั้งยังเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหารช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องมือในการประสานงาน เนื่องจากนโยบายจะช่วยให้หน่วยปฏิบัติงานเข้าใจเป้าหมาย แนวปฏิบัติ และทิศทางการทำงานร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจ ความร่วมมือ และการประสานงานกันได้สะดวกมากขึ้น ทั้งนี้ นโยบายยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับ และติดตามงานของผู้บริหาร

สรุปได้ว่า หน่วยงานภาครัฐแม้แต่กรมราชทัณฑ์เองจำเป็นต้องยึดหลักการพื้นฐานในเรื่องของการจัดทำนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนทั้งยังเป็นเสมือนเข็มทิศและหางเสือที่ช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปถูกทิศทาง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหารช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการควบคุม กำกับ และติดตามการดำเนินงานของผู้บริหาร

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การ

พิพัฒน์ ไทยอารี (2542 อ้างถึงใน กิตติพร วานิชจร, 2554, น. 23-33) ได้รวบรวมแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การไว้ ดังนี้

ข้อเสนอคำนิยามของ Privatization ที่ Mr.D.R. Pendse ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กระบวนการใดๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งคำว่า Privatization อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า Divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดปล่อยภาระโดยการขายทรัพย์สิน หรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือดำเนินการอยู่

Seizaburo Sato เสนอกรอบแนวคิดเรื่อง Privatization ไว้ว่า Privatization คือ การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การของภาครัฐบาล หรือกิจการ รัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุน ในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล David Heald แสดงความคิดเห็นว่า Privatization นั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง ด้านความคิด และสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของการตลาด และบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจ สังคม Heald มีความเห็นว่า ความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในปัจจุบันนี้ เปลี่ยนแปลงไปจากสมัย ค.ศ. 1945 ขณะเดียวกันประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็มีความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น Privatization จึงเป็นเรื่องที่มี ขอบเขตครอบคลุมถึงนโยบายต่างๆ ที่มีอยู่มากมาย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้นำหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์เพื่อลดบทบาทของรัฐ ด้วยการกล่าวอ้าง ประเด็นเสรีภาพและประสิทธิภาพ

คุณลักษณะในการดำเนินการ Privatization ในด้านการดำเนินการทางปฏิบัติ David Heald มีความเห็นว่า Privatization ควรมีการแบ่งคุณลักษณะออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1) การนำระบบการตลาดมาใช้ในกิจการที่มีได้คำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแหล่งเงินที่มาจากภาษีอากร เป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ ประเด็นสำคัญของคุณลักษณะประเภทนี้ คือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน

2) การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชนนั้น อาจกระทำโดยการเปลี่ยนแปลงด้านการดำเนินการ หรือการผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน คุณลักษณะของ Privatization ประเภทนี้ อาจพิจารณาได้จากลักษณะการจ้างดำเนินการ การจ้างทำของหรือการให้สัมปทาน ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามแนวทางเช่นนี้ขึ้นอยู่กับแนวโน้มนโยบายและการวิเคราะห์ปัญหา

3) องค์ประกอบที่สาม คือ การแปรสภาพกิจการของรัฐหรือการผลัดภาระ (Load Shedding) ซึ่งมาตรการนี้มุ่งหมายถึงการขายกิจการรัฐวิสาหกิจ และการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลที่มีได้คำนึงถึงการตลาด แนวความคิดนี้ อาจมีความหมายถึงการปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจกรรม (Divestiture) หรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ (Ownership Transfer) อย่างไรก็ตาม Heald มีความเห็นว่าคำต่างๆ เหล่านี้ควรจะได้พิจารณาโดยละเอียดแต่ละคำ เพื่อจะได้ความหมายที่ชัดเจนขึ้น

4) องค์ประกอบที่สี่ คือ การเปิดโอกาสหรือเปิดการค้าโดยเสรี (Liberalization) มาตรการนี้อาจพิจารณาได้ 2 แนวมุม คือ ในลักษณะอย่างกว้าง เป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะ

เศรษฐกิจของโลก ดังเช่น การพิจารณาการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้สอดคล้องกับภาวะของตลาด และการกำหนดราคาให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจทั่วโลก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป กรอบความคิดเรื่อง Privatization เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับในหลายๆ เรื่อง เช่น แนวความคิดทางการเมือง ระบบกฎหมาย รูปแบบกระบวนการทางเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนทัศนคติทางสังคมของประชาชน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแปรเปลี่ยนสถานะหรือภาระที่รัฐบาลมีต่อกิจการหลายประเภท ให้มีคุณลักษณะดำเนินงานในเชิง ธุรกิจแบบเอกชน อันจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาระทางการคลัง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจาก ประชาชน โดยตรง

กรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการ (Privatization) โดยอาศัยกรอบทฤษฎีทาง เศรษฐศาสตร์และการบริหารเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และวิธีการปฏิรูประบบราชการของประเทศ นิวิชีแลนด์ กรอบทฤษฎีสำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีตัวแทน ทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนมือ และทฤษฎีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ดังคำอธิบายสรุปต่อไปนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542 อ้างถึงใน กิตติพร วานิชจร, 2554, น. 25-27)

1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายพฤติกรรม ของผู้ลงคะแนนเสียง นักการเมือง และข้าราชการในบริบทการทำงานที่แตกต่างกัน และมีกฎกติกาที่ต่างกันไป ข้อสรุปคือโดยหลักการพื้นฐานแล้ว พฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นข้าราชการก็พยายามเพิ่มงบประมาณของหน่วยงาน โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของงบประมาณแผ่นดิน ในทำนองเดียวกันกลุ่มต่างๆ ในภาคเอกชนและภาครัฐต่างก็มุ่งเรียกร้องหรือดำเนินการที่ให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม แต่ไม่คำนึงถึงประโยชน์ของสังคม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ กลุ่มใดที่มีอำนาจ กลุ่มนั้นก็จะได้กำไรได้ส่วนใหญ่ของชาติ และนักการเมืองก็ใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมเมื่อเป็นเช่นนี้ระบอบประชาธิปไตยย่อมบั่นทอนลง

2) ทฤษฎีตัวแทน (Principal-Agency Theory) หัวใจของทฤษฎีนี้คือการทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้จ้าง (Principal) ทำสัญญากับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง (Agent) ซึ่งตกลงรับทำงานแทนฝ่ายแรกโดยแลกกับค่าตอบแทน ทฤษฎีตัวแทนถือว่าบุคคลย่อมต้องการใช้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่ให้ได้ผลคุ้มค่าที่สุด กล่าวคือ ผู้จ้างก็ต้องการใช้เงินให้น้อยที่สุดแต่ได้ผลงานมากที่สุด ซึ่งก็ย่อมก่อความขัดแย้งกับผู้รับจ้างโดยเฉพาะในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมายการผลิต หรือความชัดเจนในเรื่องผลงาน (Output) และผลสัมฤทธิ์ที่ติดตามมา (Outcome) ดังนั้น ทฤษฎีตัวแทนจึงมุ่งสร้างสัญญาข้อตกลง และกระบวนการติดตามผลการทำงานที่เหมาะสมและชัดเจน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างกับ

ตัวแทน รวมทั้งวางรูปแบบระบบการจูงใจและค่าตอบแทน ตลอดจนการเลือกคู่สัญญา ซึ่งช่วยให้เกิดผลงานที่เป็นประโยชน์

3) ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ (Transaction-Cost Theory) ทฤษฎีนี้อาศัยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการวางแผน การดัดแปลง และการติดตามสอดคล้องผลงานในระบบการบริหารจัดการต่างๆ และพบว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักต้องการที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเปิดโอกาสให้คนอื่นทำการแทนตน ทั้งนี้ ผู้จ้างจะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการจากระบบที่มีการแข่งขัน โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการเองมักจะมีประสิทธิภาพในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องผลประโยชน์มีความไม่แน่นอนสูงหรือมีกระบวนการดำเนินการผ่านมือซึ่งซับซ้อน ในกรณีดังกล่าวการดำเนินการจะเหมาะสมหากต้องการรักษาระดับคุณภาพและต้องการป้องกันการฉวยโอกาส รัฐบาลส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการทำสัญญากับภายนอกในเรื่องการเก็บรวบรวมข้อมูลความลับทางทหาร หรือเรื่องการเก็บภาษี เป็นต้น

4) ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่ (The New Public Management Theory) ทฤษฎีนี้ ถือว่ากิจกรรมที่เรียกว่า การบริหารจัดการ (Management) เป็นกิจกรรมที่สามารถใช้กับภาครัฐ และภาคเอกชนได้ในทำนองเดียวกัน โดยมีหลักการสำคัญ คือ เปลี่ยนจากวิธีการควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบและขั้นตอนกระบวนการ เป็นมาตรการด้านผลผลิต (Output) โดยมีการตั้งเป้าหมายผลงานและมีกรอบความรับผิดชอบ (Accountability Frame Work) ชัดเจนการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการออกไป โดยมีการปรับปรุงกลไกการรายงานและการติดตามผลการทำงานการเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนสามารถท้าทายแข่งขัน (Contest provision) ในเรื่องการผลิตหรือการบริการของรัฐและการทำสัญญากับภายนอกให้จัดบริการรัฐ (Contract Out หรือ Outsourcing) การใช้วิธีการจัดการ เช่นที่ภาคเอกชนทำอยู่ เช่น การจ้างระยะสั้น ในรูปแบบสัญญาการจ่ายค่าตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงาน (Performance Pay) แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติงาน (Strategic And Corporate Plans)

แม้ว่าความหมายของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ หรือ Privatization จะมีความหมายหลากหลายสุดแล้วแต่ผู้ใช้และวัตถุประสงค์ของการใช้คำ ความหมายที่ใช้กันอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะเมื่อใช้ในบริบทของปรัชญาหรืออุดมการณ์ทางการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจ ก็คือ “การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ” หรือ “การผ่อนถ่ายให้ภาคเอกชนได้เข้าทำหน้าที่ต่างๆ แทนรัฐ” พิจารณาในกรอบของระบบเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจการของรัฐ ถือว่ามีบทบาทมากขึ้นของภาคเอกชนโดยเปรียบเทียบกับภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ นอกจากจะเป็นแนวความคิด (concept) ในเชิง “อุดมการณ์” แล้ว ยังเป็นแนวความคิดที่มีความหมายในเชิง “วิธีการ” อีกด้วย ในเชิงวิธีการการแปร

รูปกิจการของรัฐ หมายถึง มาตรการหรือรูปแบบต่างๆ ที่เพิ่มบทบาทของเอกชนในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป และในภาครัฐโดยเฉพาะต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายโดยย่อ รูปแบบต่างๆ ที่สื่อความหมายของการแปรรูป กิจการของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการอธิบายขอบเขตของการให้เอกชน ดำเนินกิจการแทนรัฐพร้อมๆ กันไปด้วย

นอกจากนี้ ทรงวุฒิ พัฒนกุล (2542 อ้างถึงใน กิตติพร วานิชจร, 2554. น. 27-33) ได้เรียบเรียงรูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐไว้ ดังนี้

- 1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (Withdrawal From Service Provision)
- 2) การขายกิจการ (Divestiture)
- 3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture)
- 4) การจ้างเหมา (Contracting Out)
- 5) การให้สัมปทาน (Franchising)
- 6) การให้เช่า (Leasing)
- 7) การให้บริการและเงินอุดหนุน (Voucher And Grant)
- 8) การให้เก็บค่าบริการ (User Charge)

รูปแบบดังกล่าวนี้มีระดับของการเข้าไปดำเนินการกิจการแทนรัฐที่แตกต่างกันซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ

รูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ คือ การที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (Public provision) สินค้าและบริการชนิดหนึ่งๆ อีกต่อไป ทั้งนี้อาจจะด้วยเหตุผลเพราะสินค้าและบริการ ที่ว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป หรือได้มีการเรียกร้องผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตอีกต่อไป หรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิตต่อไปอีก หรือไม่มีอุปสงค์สำหรับสินค้าและบริการนั้นๆ หรือเอกชนเองก็ได้มีการจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นสนองผู้บริโภคอยู่แล้ว ถ้าสินค้าและบริการที่รัฐเลิกจัดผลิตนี้ยังคงเป็นสินค้าและบริการที่มีคุณค่าและผู้บริโภคยังมีความต้องการอยู่ จะมีกลไกบางอย่างเกิดขึ้นตามกลไกตลาดที่ทำให้เอกชนร่วมมือกันจัดผลิตสินค้าและบริการนั้นๆ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้บริโภคก็ต้องเสียค่าบริการแก่ผู้ผลิตเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้นๆ

2) การขายกิจการ

การขายกิจการ (Divestiture) คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน จัดเป็นการโอนกรรมสิทธิในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้ว

ทรัพย์สินของรัฐนี้จะหมายถึง รัฐวิสาหกิจ การขายกิจการจึงเป็นการขายรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่ โดยรัฐวิสาหกิจที่นี้อาจเป็นรัฐวิสาหกิจที่ยึดมาจากเอกชน (ทำให้การขายคืนเป็นกระบวนการแบบ Denationalization) หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาโดยการริเริ่มของรัฐ การขายกิจการนี้อาจครอบคลุมบางส่วนของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการขายกิจการทั้งหมดก็ได้สุดแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการขายกิจการทั้งหมด รัฐปลดเปลื้องภาระที่จะดำเนินการเองโดยสมบูรณ์ รัฐมีรายได้จำนวนหนึ่งจากการขายกิจการ ถ้าหากเป็นกิจการที่มีกำไรและบริหารงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ในกรณีของการขายกิจการที่ขาดทุน รัฐก็ได้ประโยชน์ในรูปของการออมเงินที่จะต้องจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่กิจการที่ขาดทุนดังกล่าว

การขายกิจการของรัฐนั้นมีหลายลักษณะด้วยกัน ในกรณีที่ขายกิจการทั้งกิจการ การขายก็อาจมาในรูปของการแตกกิจการนั้นเป็นกิจการย่อยหลายๆ กิจการ แล้วขายเป็นกิจการๆ ไป ในกรณีที่ขายกิจการเป็นเพียงบางส่วน รัฐอาจแยกกิจการที่ต้องการขายออกเป็นหลายๆ กิจการ แล้วขายเฉพาะส่วนของกิจการที่สมควรขาย และหรือมีโอกาที่จะขายได้ง่าย ในกรณีที่ต้องการให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นในกิจการของรัฐ โดยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงกิจการในแง่ใดแง่หนึ่งเลย รัฐก็สามารถขายหุ้นสามัญ (ประเภทออกเสียงบริหารได้และออกเสียงไม่ได้) ในตลาดหลักทรัพย์ในสัดส่วนของหุ้นที่ขาย รูปแบบของหุ้นที่ขายและวิธีการจัดการขายหุ้น สามารถผสมผสานกันในลักษณะต่างๆ ลักษณะที่เลือกได้จะถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์ของการขายกิจการนั้นๆ

3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน

แทนที่รัฐจะเข้าดำเนินการโดยลำพัง เอกชนการเข้าไปแทรกแซงในระบบตลาดในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินการโดยร่วมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่างๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและทุนรอนของเอกชนและของรัฐ ในกิจการที่รัฐได้สรุป แล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยงระหว่างรัฐกับเอกชน ใน กิจการเอกชน กรณีที่รัฐขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การร่วมลงทุนในลักษณะนี้อาจ เป็นการจัดตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐและเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ ในเครือ โดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนอีกด้วยก็ได้ สัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรไปได้หลายลักษณะ ซึ่งเป็นประเด็นรายละเอียดที่จะต้องวินิจฉัยเป็นกรณีๆ ไป

4) การจ้างเหมา

การให้บริการโดยรัฐนั้น โดยปกติแล้วจะให้ผ่านส่วนราชการโดยตรง หรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการและแนวปฏิบัติที่เพิ่มความนิยมมากขึ้น ในทุกวันนี้การให้บริการโดยรัฐนั้นอาจมาในรูปที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือ

รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือ รัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต (Contracting Out)

นอกจากจะเป็นการจ้างเหมาให้เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการแล้ว ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินการแทนก็ได้ อนึ่ง การจ้างเหมาในบริบทของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐนี้ ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนแต่อย่างใด อาจเป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่แสวงหากำไร หรือหน่วยงานของรัฐบาลที่มีระดับต่างกันก็ได้ การให้เอกชนรับจ้างเหมาไปดำเนินการนี้จะบังเกิดผลดีก็ต่อเมื่อกระบวนการคัดเลือก ผู้ประกอบการเพื่อการนี้เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานไปทำ ผู้ใดเสนอราคาจ้างที่ต่ำที่สุด (ที่สามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนด) ก็จะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำเนินการ การประหยัด จากการจ้างเหมาจึงจะบังเกิดขึ้นแก่รัฐ

การให้เอกชนรับจ้างทำงานให้แก่รัฐนั้น ในแง่หนึ่งแล้วไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ และนิยมทำกันอยู่แล้วก่อนที่จะกระแสดวงความคิด “การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ” จะโดดเด่นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ส่วนราชการจ้างเอกชนให้ซ่อมและบำรุงรักษาสถาปัตยกรรมรายปี รัฐวิสาหกิจจ้างเหมาที่ปรึกษาให้อบรมเจ้าพนักงาน เป็นต้น แต่กิจการว่าจ้างเหมาให้ทำในบริบทนี้ โดยมากแล้วจะเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Product) เพื่อการผลิตสินค้าปลายทาง (Final Product) อีกต่อหนึ่ง มีอยู่บ้างที่เกี่ยวข้องกับสินค้าปลายทาง เช่น ทางหลวงสายต่างๆ ที่กรมทางหลวงจ้างเหมาให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ก่อสร้าง แต่เจตนารมณ์ภายในกรอบของกระแสดวงความคิด “การให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ” ก็คือ การชี้ให้เห็นว่าการจ้างเหมาผู้อื่น (เอกชน) ให้ดำเนินการปลายทางในขอบเขตที่กว้างขวาง และในขนาดที่ใหญ่มากขึ้นกว่าที่ได้ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน และสามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นกับการผลิตสินค้าปลายทางที่เป็นกิจกรรมการผลิตของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบัน

5) การให้สัมปทาน

การให้สัมปทาน (Franchising) แก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรับเป็นภาระในด้านการเงินรัฐ โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเอกสิทธิ์ดังกล่าว จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมๆ กับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวงหรือค่าที่เรียกในชื่ออื่นๆ เอกสิทธิ์ที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้ อาจเป็นสิทธิที่ครอบครองแต่ผู้เดียว (กลายเป็นผู้ผูกขาด) หรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ก็ได้ เช่นเดียวกับกรณีของการจ้างเหมาประโยชน์ที่รัฐจะได้รับนั้นจะสูงสุดก็ต่อเมื่อมีการ

แข่งขันในหมู่ผู้ประกอบการเอกชนเพื่อแข่งขันเอกลักษณ์ที่รัฐจะมอบให้โดยรัฐจะมอบเอกลักษณ์ให้กับผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุด และสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด

กรณีที่กำลังถึงขั้นขั้น เป็นการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนเพื่อมีเอกลักษณ์ในการผลิตสินค้าและบริการชนิดหนึ่ง (แทนรัฐ) และนำไปเสนอขายแก่ผู้บริโภค ดังนั้นผู้บริโภคจะได้รับบริการจากผู้ประกอบการเอกชนก็ต่อเมื่อยินดีจ่ายค่าบริการที่กำหนด การให้สัมปทานในลักษณะนี้ จึงเป็นการปลดปล่อยภาระของการจัดผลิตสินค้าและบริการของรัฐให้แก่เอกชนอีกวิธีหนึ่ง (แม้ว่าการควบคุมให้เอกชนปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นยังคงมีอยู่)

การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อดำเนินการแทนรัฐนี้ไม่จำเป็นต้องพัวพันกับการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ผู้บริโภคแต่อย่างใด อาจเป็นการให้สัมปทานเพื่อผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรง ก็ได้ นั่นคือ เอกชนประมูลเอกลักษณ์ที่จะให้บริการแก่รัฐ เช่น การเก็บค่าปรับการจราจร การเก็บค่าจอดรถริมถนน เป็นต้น โดยสัญญาว่าจะให้บริการดังกล่าวเป็นมูลค่าระดับหนึ่ง วิธีการให้บริการดังกล่าวและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียเป็นภาระของผู้ประกอบการเอกชนเอง ถ้าผู้ประกอบการเอกชนมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่ามูลค่าประโยชน์ที่จะต้องจ่ายให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการก็มีกำไร อันเป็นผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะพึงได้รับ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่าประโยชน์ที่ต้องให้แก่รัฐ ผู้ประกอบการก็ขาดทุนและต้องแบกภาระการขาดทุนเอง เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้ประกอบการ เอกชนก็ต้องพยายามดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อประโยชน์ของตนเอง

6) การให้เช่า

การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น ที่ดิน โรงงาน สำนักงาน กิจการเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ ทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มโดยการดำเนินการของรัฐ หรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่าเพราะไม่มีแนวคิด หรือไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว การให้เอกชนเช่าจึงเป็นทางเลือกทางหนึ่ง การให้เช่าเน้นความชั่วคราวของการโอนภาระการจัดการทรัพยากรที่จะต้องทุ่มเทกับการจัดการทรัพย์สินชิ้นนั้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถประกันรายได้จำนวนหนึ่งที่แน่นอนจากการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้น และสามารถเรียกคืนเพื่อมาจัดการเองหรือเพื่อทำประโยชน์อื่นใดก็ได้ เมื่อสถานการณ์เหมาะสม เงื่อนไขการให้เช่าและค่าเช่าทรัพย์สินเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่มีต่อการให้เช่าทรัพย์สินชิ้นนั้นๆ

วิธีแบบเทิร์นคีย์ (Turn-Key) เมื่อไปใช้ในความหมายกว้าง จัดได้ว่าเป็นการให้เช่ารูปแบบหนึ่ง วิธีให้เช่าแบบเทิร์นคีย์หรือการเช่าสมบูรณ์แบบนี้ เป็นวิธีที่รัฐให้เอกชนจัดการดำเนินการทรัพย์สินชิ้นหนึ่ง นับตั้งแต่ขั้นพัฒนาจวบจนให้อยู่ในสภาพที่สามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์และได้ดำเนินการไปแล้วอย่างเป็นปกติ โดยผู้ประกอบการเอกชนจะต้องแบกภาระค่าใช้จ่าย

พัฒนาและก่อสร้าง (เมื่อจำเป็น) จนทรัพย์สินนั้นออกมาในรูปที่ตกลงกัน เช่น การพัฒนาที่ดินเป็น ศูนย์การค้า เป็นศูนย์บริการอากาศยาน เป็นโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น และดำเนินกิจกรรมที่ ทำให้เกิดรายได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยรัฐในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินพื้นฐาน เช่น ที่ดินจะได้ ค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นเงินก้อน (ก็ได้) และหรือเป็นเงินรายปีเป็นระยะเวลาหนึ่ง และเมื่อ สิ้นสุดเวลาดังกล่าวก็ได้คืนทรัพย์สินชิ้นนั้น (ในสภาพที่ได้มีการพัฒนาแล้ว) คืนแก่รัฐ โดยนัยแล้ว ค่าเช่าส่วนหนึ่งที่รัฐพึงจะได้รับรวมทั้งรายได้ในการดำเนินกิจการนั้นเป็นระยะเวลาหนึ่งก็จะตกเป็น ของผู้ประกอบการเอกชนเพื่อชดเชยค่าใช้จ่าย ในการพัฒนาและก่อสร้างรวมทั้งการจัดการวิธีเช่า สมบูรณ์แบบหรือวิธีแบบเทิร์นคีย์นี้ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐที่ลด ภาระทางการเงินของรัฐในการพัฒนาและบริหารกิจการที่เกี่ยวข้อง

7) การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน

การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภค (Voucher) เพื่อให้ซื้อสินค้าและบริการที่กำหนดไว้ ในตัวรับบริการก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ตัวรับบริการเป็นคูปองที่ มีมูลค่าเจาะจงที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับสินค้าและบริการที่กำหนดในตัวรับบริการ ผู้บริโภคก็สามารถใช้ตัวรับบริการดังกล่าวไปใช้ซื้อสินค้าและบริการกับผู้ผลิตเอกชนในตลาด เฉพาะที่ยินยอมรับตัวรับบริการดังกล่าว นั่นคือ ยอมเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลักษณะนี้ ในกรณีนี้ ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อจากผู้ประกอบการเอกชนที่ให้บริการได้ดีที่สุด คุณภาพดีที่สุด และหรือ ราคาต่ำที่สุด ผู้ผลิตเอกชนก็ย่อมต้องแข่งขันกัน เช่น กรณีอื่นๆ เพื่อให้ได้ลูกค้ามากที่สุด ตัวรับ บริการที่ได้มาจากการขายสินค้าและบริการก็นำไปแลกเป็นเงินสดจากรัฐ วิธีการนี้รัฐยังคงเป็นผู้จัด ผลิตหรือจัดหาสินค้าและบริการนั้น เพียงแต่ไม่ยอมเป็นผู้ผลิตเองโดยตรง ผู้บริโภคยังมีเสรีภาพใน การเลือกใช้บริการจากระบบตลาด อันเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสนับสนุนการขยายตัวของบทบาท ผู้ผลิตเอกชนในการตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยรัฐยังคงเป็นผู้จูงเงินทางการเงินแต่ ไม่ต้องมีภาระในการผลิตเองการให้เงินอุดหนุน (Grant) ก็เป็นรูปแบบของการให้เอกชนดำเนิน กิจการแทนรัฐ ในทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการ แต่การให้เงินอุดหนุนนั้นเป็นการให้เงิน อุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในขณะที่ผู้บริโภคก็ต้องซื้อหาสินค้าและ บริการจากผู้ผลิตเหล่านี้ โดยจ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาดังกล่าวจะเป็นราคาที่ ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากผู้ผลิตได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป วิธีนี้ ใช้หลักการทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการโดยรัฐสนับสนุนให้มีการจัดผลิตสินค้าและบริการ นั้นๆ แต่รัฐไม่ได้ผลิตเองกลับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เงินอุดหนุนที่ให้แก่ผู้ผลิตเอกชน (ซึ่ง อาจเป็นเพียงรายเดียวหรือหลายๆ รายก็ได้) สุดแล้วแต่ลักษณะของสินค้าและบริการและขนาดของ การผลิต (Scale) ที่เหมาะสม จะเจือจุนส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการผลิตเท่านั้น

8) การให้เก็บค่าบริการ

การดำเนินการกิจการของรัฐบางประเภท รัฐอาจให้เอกชนดำเนินการในส่วนการเก็บค่าบริการเท่านั้น เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินการ ทั้งยังลดข้อจำกัดในเรื่องของบุคลากรภาครัฐที่มีจำนวนอยู่อย่างจำกัด

2.2.1 พระราชบัญญัติ การให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556

การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หมายถึง การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership หรือ PPP) โดยการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิแก่เอกชนดำเนินการกิจการของรัฐทั้งในกิจการเชิงพาณิชย์และสังคม ซึ่งกิจการของรัฐดังกล่าวต้องเป็นกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกิจการดังกล่าวจะต้องให้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นวิธีการลงทุนภาครัฐ (Public Investment) ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย โดยส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) อันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงานเพิ่มผลิตภาพและศักยภาพการผลิตในระยะยาว แต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย ซึ่งมีแหล่งการระดมทุนของภาครัฐจาก 3 แหล่งคือ เงินกู้ต่างประเทศ เงินกู้ในประเทศ และการระดมทุนรูปแบบใหม่ๆ เช่น การเปิดให้ภาคเอกชนเข้าร่วมลงทุนในรูปแบบ Public Private Partnership ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ทั้งนี้ การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเป็นการเพิ่มศักยภาพในการลงทุนโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่สำคัญยังสามารถถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนจะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความเสี่ยงได้มากกว่าภาครัฐ นอกจากนี้ ยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและยังช่วยส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการถ่ายโอนเทคโนโลยี หรือให้เกิดการขยายตลาดทุนภายในประเทศ (จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์ และสาวิตรี วาระคำ, 2559)

การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ คือ การร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนเพื่อจัดทำโครงการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐมอบหมายหน้าที่ให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดทำโครงการดังกล่าวแทนผ่านสัญญาร่วมลงทุน

หลักการและเหตุผล ของ พ.ร.บ. ร่วมลงทุนฯ ปี 2556 ดังนี้

- 1) พัฒนาประเทศชาติให้มั่นคงและมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น
- 2) รัฐมีความจำเป็นต้องจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่างๆ
เพิ่มมากขึ้น
- 3) รัฐไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเพียงพอแก่ความต้องการประชาชน
- 4) มอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการในกิจการของรัฐ
- 5) สนับสนุนการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ แต่ พ.ร.บ. ร่วมงานฯ ปี 2535 ยังมีความไม่ชัดเจน
- 6) ต้องปรับปรุงกฎหมายการให้เอกชนร่วมลงทุนฯ ให้ดีขึ้น

ประโยชน์ของการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

- 1) การเพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ (Increased Level of Infrastructure Investment)
- 2) การพิจารณาคุ้มค่าของการลงทุนและการจัดสรรความเสี่ยงระหว่างคู่สัญญา (Whole of life Cycle Cost)
- 3) การพัฒนาระดับการให้บริการ (Improved level of Service)
- 4) พัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ (National Economy Development)

จุไรลักษณ์ เอี้ยวพันธ์ และสาวิตรี วระคำ (2559) การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership) เป็นทางเลือกหนึ่งที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะโดยเฉพาะสำหรับโครงการที่มีงบประมาณสูง ซึ่งภาครัฐอาจไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ดังนั้น แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของภาครัฐ และเป็นการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนในด้านการลงทุน จากความเชื่อว่าภาคเอกชนมีการบริหารจัดการที่ดีกว่าและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานโครงการที่ดีกว่าภาครัฐ เนื่องจากความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน ขั้นตอนการทำงานที่สั้นและกระชับ ตลอดจนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ง่ายกว่า ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยเร่งให้เกิดการลงทุน อีกทั้งเพิ่มโอกาสในการลดต้นทุนของการให้บริการสาธารณะ อันเกิดจากการปรับปรุงรูปแบบการดำเนินงานและความชำนาญในการบริหารจัดการและดำเนินงานโครงการของภาคเอกชนในการบริหารจัดการความเสี่ยง และความรวดเร็วในการตัดสินใจที่ทันต่อเหตุการณ์การร่วมทุนระหว่างรัฐบาลกับเอกชนเป็นกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งไม่จำกัดอยู่เฉพาะในฐานะการลงทุนและผู้ดำเนินกิจกรรมทาง

เศรษฐกิจต่างๆ เท่านั้น ยังมีส่วนร่วมกับภาครัฐบาลอย่างสำคัญในอันที่จะส่งเสริมและเร่งรัดกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าต่อไปอีกด้วย ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศระยะยาว นอกจากนี้ยังช่วยสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบร่วมกันในกระบวนการพัฒนาและช่วยสร้างโอกาสให้เกิดความรู้ความเข้าใจและทัศนคติของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันต่อการพัฒนาประเทศช่วยจัดอุปสรรคทั้งหลาย และร่วมกันวางแผนทางที่ถูกต้องเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาบางประการที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน ได้แก่ ปัญหาความโปร่งใสของคณะกรรมการคัดเลือกและคณะกรรมการกำกับดูแลที่มีสัดส่วนของจำนวนคณะกรรมการจากฝ่ายของหน่วยงานเจ้าของโครงการเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งอาจทำให้มีการเอื้อประโยชน์ต่อหน่วยงานเจ้าของโครงการได้ ปัญหาการจัดทำสัญญาที่มักประสบปัญหาการสร้างเงื่อนไขสัญญาที่เป็นธรรม ปัญหาเรื่องการขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ จากการที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐอาจทำให้มีข้อเป็นห่วงต่อความโปร่งใส ความตรงไปตรงมา และความมีประสิทธิภาพ ในการพิจารณาตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานและการใช้อำนาจของ คณะกรรมการฯ ตามกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี รวมถึงการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายหรือวงเงินที่จะใช้ในการก่อหนี้ สำหรับดำเนินโครงการร่วมทุนไม่ได้รับการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาความไม่โปร่งใสในการดำเนินโครงการร่วมทุน ปัญหาการจำกัดการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ปัญหาด้านนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการร่วมทุนฯ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ปัญหาเรื่องคุณภาพการบริหาร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องศักยภาพของหน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งอาจเป็นความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อภาครัฐและภาคประชาชนในอนาคตได้

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐในแต่ละรูปแบบพร้อมรายละเอียด ดังตาราง

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ

รูปแบบ	รายละเอียด
1. การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ	รัฐไม่ผลิตสินค้าและให้บริการเอง ซึ่งผู้บริโภคหรือประชาชนต้องเสียค่าบริการแก่เอกชนผู้ผลิตและให้บริการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการนั้นๆ
2. การขายกิจการ	การขายกิจการของรัฐบางส่วนหรือทั้งหมดให้เอกชน หรือที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐจะมีรายได้จากการขายกิจการและเงินอุดหนุนจากกำไรที่เกิดจากการบริหารงานของเอกชน
3. การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน	รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน ซึ่งสัดส่วนการร่วมลงทุนอาจแปรไปได้หลายลักษณะตามแต่จะตกลงกัน
4. การจ้างเหมา	เอกชนเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการแก่ประชาชน โดยรัฐเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้เอกชน แต่รัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเอง เพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาค่ำสุด
5. การให้สัมปทาน	ให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่าง และให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวง
6. การให้เช่า	ให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ โดยทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ หรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่า หรือรัฐไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนา
7. การให้ตัวบริการและเงินอุดหนุน	ให้เอกชนดำเนินการให้ตัวบริการแก่ผู้บริโภคเพื่อซื้อสินค้า/บริการ แทนรัฐ ซึ่งรัฐยังคงเป็นผู้ผลิตสินค้า/บริการเอง
8. การให้เก็บค่าบริการ	รัฐให้เอกชนดำเนินการในส่วนการเก็บค่าบริการเท่านั้น

ที่มา: จุไรลักษณ์ เอียวพันธ์ และสาวิตรี วาระคำ, 2559

สรุปได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรและรูปแบบการแปรรูปกิจการทั้ง 8 รูปแบบของรัฐข้างต้นจะเป็นข้อมูลที่จะนำมาปรับใช้ในการดำเนินในเรื่องการใช้เรือนจำเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำว่าควรจะใช้การแปรรูปองค์กรแบบใดจึงจะมีความเหมาะสมและรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะเป็นไปในรูปแบบใด

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 ปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของ Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับ การกำกับดูแลที่ดี หรือธรรมาภิบาลว่าเป็น “ลักษณะ” และวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ การบริหารจัดการภาครัฐ การรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร สอดคล้องกับแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance มีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCAP สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2553)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครอง

หลักของ Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

ก) ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ

ข) ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดี และดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง

ค) ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

กล่าวโดยสรุป “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความหมายไปในเชิงการเป็นข้อกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติและโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กิจกรรม และผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่สมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืนและมีเสถียรภาพ (ชำนาญ คงรอด, 2554)

2.4 รูปแบบเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ

2.4.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

วิโรจน์ ทูคำมี (2555) ได้สรุปเกี่ยวกับเรือนจำเอกชนในประเทศต่างๆ ไว้ว่า ในระหว่างปี 1986-1987 ได้มีการปรับปรุงระบบเรือนจำในประเทศอังกฤษ โดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักร ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการใช้เรือนจำในอังกฤษและเวลส์ ตามโครงการนี้ได้มีการวางแผนไปเยี่ยมชมเรือนจำของต่างประเทศด้วย เช่น ไปเยี่ยมชมเรือนจำ The Correction of America (CCA) และเยี่ยมชมเรือนจำอีกสองสามแห่งที่บริหารโดย The Radio Correction of America คณะกรรมการได้มีความประทับใจกับหลักการของ CCA และได้รายงานข้อดีของการให้เอกชนดำเนินการของเรือนจำที่สำคัญ คือ (1) บรรเทาภาระของผู้เสียภาษี (2) สามารถเร่งการก่อสร้างอาคารเรือนจำ (3) เพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ

ในปี 1987 บริษัท Corrections Corporation of America (CCA) ได้ร่วมทุนกับประเทศอังกฤษ ชื่อ Sir Robert McAlpinem&Sons Ltd. และ Mowlem& Co. ตั้งบริษัทชื่อ UK Detention Services Ltd. (UKDS) โดยบริษัท CCA ในเรื่องความรู้ความชำนาญด้านเทคนิค (The Technical

expertise) บริษัท CKDS ได้ชนะการประมูลในปี 1992 โดยได้เข้าบริหารงานที่ Blakenhust Prison ณ Redditch ใน The West Midlands เป็นเรือนจำที่มีระดับความมั่นคงปานกลาง มีเตียงจำนวน 649 เตียง และบริษัท UKDS ได้เปิดดำเนินการในเดือนพฤษภาคม 1993

หลังจากที่ได้มีการเปิดเรือนจำที่มีการบริหารโดยเอกชนแห่งแรกไปแล้ว สหราชอาณาจักรได้พัฒนารูปแบบระบบศาลยุติธรรมอาญาหลายเรื่อง เช่น ให้เอกชนดำเนินการศูนย์ฝึกอบรมด้านความปลอดภัย (Secure Training Centers) สำหรับผู้กระทำความผิดที่อยู่ในวัยหนุ่มสาว ศูนย์กักขังผู้อพยพ (Immigration Detention Center) บริการคุ้มกันนักโทษ (Prisoner Escort Service) โครงการตรวจสอบด้านไฟฟ้า (Electronic Monitoring Program) การให้บริการอย่างกว้างขวางกับผู้ไม่ถูกกักขัง (Provision of a Wide Range of Non Custody Services) ในเรือนจำที่บริหารจัดการโดยภาครัฐ และโครงการสำคัญสำหรับศูนย์ของศาล (Court Complex) ศูนย์ของตำรวจ (Police Complex) และสถานพินิจ (Probation Hostels) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุน ได้รับการออกแบบและถูกบริหารโดยเอกชน

ในปี 1992 ได้จัดตั้งกองทุนของเอกชน ชื่อ Private Finance Initiative (PFI) ขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินที่ได้รับเงินสนับสนุนจากเอกชนเพื่อนำไปลงทุนในด้านสิ่งอำนวยความสะดวก โดยจะไม่สร้างผลกระทบต่อภาษีเงินของรัฐบาล เพื่อรับประกันสัญญาขนาดใหญ่สำหรับบริษัทก่อสร้างและเพื่อโอกาสการลงทุนใหม่ๆ สำหรับทุนทางการเงิน (Finance Capital) เรือนจำ HNP Peterborough เปิดดำเนินการเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2548 เป็นเรือนจำ Category B มีความมั่นคงสูง ใช้ควบคุมผู้ต้องขังทั้งชายและหญิง มีความจุสำหรับผู้ต้องขังชาย 480 คน สำหรับผู้ต้องขังหญิง 360 คน มีห้องสำหรับมารดาและเด็กติดผู้ต้องขัง จำนวน 12 ห้อง ผู้ต้องขังในความควบคุมส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีหรือรอส่งตัวไปเรือนจำอื่น ภายหลังจากการพิจารณาคดี

รูปแบบการลงทุน

เรือนจำ HNP Peterborough บริหารกิจการ โดยบริษัท UKDS ซึ่งเป็นบริษัทที่มีประสบการณ์และความชำนาญด้านการควบคุมและการกักขังผู้กระทำความผิด ในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน HNP Peterborough นั้น บริษัท UKDS ได้ดำเนินการทั้งในด้านการออกแบบ การก่อสร้าง การบริหารจัดการและการเงิน โดยรัฐบาลได้ให้การอุดหนุนเงินทุนในระยะแรกแก่บริษัท ภายหลังจากการทำสัญญาเพื่อให้เรือนจำเอกชน HNP Peterborough เป็นสถานที่คุมขังและแก้ไขอาชญากรรมวัยรุ่นสถานที่กักกัน ผู้อพยพโดยมีระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี และรัฐจะต้องจ่ายเงินเดือน UKDS เป็นงวดตลอดระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี เมื่อครบระยะเวลาเรือนจำจะเป็นของรัฐ

การจ่ายค่าตอบแทน

บริษัท UKDS ชนะการประมูลด้วยค่าใช้จ่ายในการบริหารและดูแลผู้ต้องขังหนึ่งคนต่อปี ในวงเงิน 21,000 ปอนด์ จากค่าใช้จ่ายที่รัฐดูแลผู้ต้องขังในปัจจุบัน 28,000 ปอนด์ หนึ่งคนต่อปี ค่าตอบแทนอีกส่วนหนึ่ง จะได้จากการบริหารที่บรรลุเป้าหมาย และผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่ทำความตกลงกับรัฐ ซึ่งจะได้ในรูปของเงินโบนัส แต่ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัดหรือมาตรฐานที่รัฐวางไว้ก็จะถูกปรับจ่ายค่ารายหัวผู้ต้องขัง รัฐจะจ่ายให้ UKDS ทุกสิ้นเดือน

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

เรือนจำ HNP Peterborough ถูกออกแบบเป็นลักษณะอาคารควบคุมผู้ต้องขังคล้ายดาว 5 แฉกทั้งส่วนอาคารที่ใช้ควบคุมผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิงมีการแบ่งพื้นที่ใช้สอยตามกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังซึ่งประกอบด้วย การบริหารจัดการ การจัดการศึกษา การให้การรักษาพยาบาล การสันทนาการและการกีฬา การรักษาความสะอาดและสุขอนามัย การจัดการด้านธุรกิจ การจัดหาบุคลากรเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และการซ่อมบำรุงอุปกรณ์อาคารสถานที่

บุคลากรในเรือนจำมีจำนวน 420 คน คิดเป็นสัดส่วนของผู้ต้องขังเท่ากับ 1:2 การควบคุมจะใช้ระบบที่วิ้งจระปิด สัญญาณเตือนภัยลวดหีบเพลง มีการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ต้องขังที่ประพฤติดี และเรือนจำสามารถขอต่อศาลเพื่อเพิ่มโทษในกรณีที่ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมก้าวร้าว คือด้าน มีการดำเนินการศึกษาอบรมวิชาชีพ การเตรียมการก่อนปล่อย การให้การสงเคราะห์และกิจกรรมทางศาสนา

ลักษณะพิเศษในการบริหารงานของเรือนจำ HNP Peterborough บริษัท UKDS ถือว่าเป็นบริษัทชั้นนำในการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องดูแลสังคมและการควบคุมผู้กระทำความผิดทั้งชายและหญิง ตลอดจนให้การอบรมแก้ไขและให้การศึกษาแก่ผู้ต้องขังเพื่อขยายโอกาสทางสังคมให้ผู้ต้องขังภายหลังการพ้นโทษ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของ บริษัท UKDS จะมุ่งเน้นการปฏิบัติที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และการเคารพสิทธิมนุษยชน ผู้ต้องขังที่อยู่ภายใต้การควบคุมจะถูกลงโทษโดยการจำกัดอิสรภาพเท่านั้น แต่บริษัทให้ความสำคัญกับการให้สวัสดิการและการให้โอกาสแก่ผู้ต้องขังทั้งในด้านการให้การสงเคราะห์ผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล การให้การรักษาพยาบาล การให้การศึกษา มีแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นไปตามความเชื่อว่ามีมนุษย์ทุกคนมีศักยภาพในตัวเอง ทุกคนเป็นผู้มีความสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้เป็นคนดีได้ ในด้านการป้องกันการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขัง ทั้งยังให้ความสำคัญกับมาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยและการจัดสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำให้เอื้อต่อการแก้ไขปรับปรุงผู้ต้องขัง โดยมีโปรแกรมเฉพาะสำหรับการแก้ไขผู้ต้องขังแต่ละประเภท เช่น โปรแกรมบำบัดผู้ติดยาเสพติด โปรแกรมบำบัดทางจิตวิทยาสำหรับผู้ต้องขังที่มาจากครอบครัวที่แตกแยก โดยมีผลการวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าโปรแกรมทั้งหลายดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่จะลดโอกาสการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขัง

นอกจากนี้ยังจัดให้มีโปรแกรมการศึกษาแบบเข้มงวดให้กับผู้ต้องขัง โดยผู้ต้องขังที่ผ่านโปรแกรมการศึกษาดังกล่าวสามารถที่จะได้รับประกาศนียบัตร เพื่อเพิ่มคุณสมบัติสำหรับนำไปเสนอเข้าทำงานภายหลังพ้นโทษ ซึ่งโปรแกรมการศึกษาจะมีการสอนที่หลากหลาย เช่น คณิตศาสตร์ วรรณคดี ภูมิศาสตร์ เทคโนโลยี ยิ่งไปกว่านั้นเรือนจำเอกชน ยังให้ความสำคัญกับการดูแลคุณภาพผู้ต้องขังและการอบรมให้ผู้ต้องขังมีทักษะในการใช้ชีวิตร่วมกับพลเมืองในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพภายหลังพ้นโทษอีกด้วย

ข้อกำหนดที่ใช้ในเรือนจำ

สหราชอาณาจักรออกกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานบริษัทปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรองรับการวัดและการประเมินผลการดำเนินงาน มีเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย

ก) เป้าหมายหรือตัวชี้วัดในสัญญา

ข) การประเมินผลจะประเมินทุก 13 สัปดาห์และรัฐจะส่งเจ้าหน้าที่มาคอยสังเกตการณ์ดำเนินงานของเรือนจำ กรณีที่เรือนจำไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายหรือตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานจะถูกดำเนินการจากรัฐ

ข้อคิดเห็นของผู้อำนวยการเรือนจำ

Mr. Milk Conway ให้ทัศนะต่อการที่ตนเองจะเข้าไปบริหารงานในเรือนจำเอกชนในต่างประเทศจะพิจารณาเหตุผล 4 ประการ ดังนี้

- 1) ต้องเป็นประเทศที่ปกครองแบบประชาธิปไตย
- 2) ต้องมีความเชื่อในเรื่องการแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดมากกว่าการแก้แค้นตอบแทน
- 3) ต้องไม่อนุญาตให้ประชาชนมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง
- 4) ต้องไม่มีโทษประหารชีวิต

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน HNP Peterborough สรุปได้ดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาการลาออกและการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเนื่องจากจำนวนค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับผลกำไรจากการประกอบการของแต่ละปี
- 2) มีข้อร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ว่าเรือนจำเอกชนไม่มีความโปร่งใส ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปรับทราบและตรวจสอบเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติและการให้อบรมแก่ผู้ต้องขัง

3) การดำเนินการเรือนจำเอกชนได้รับการต่อต้านจากประชาชนเพราะประชาชนมักมองว่าเอกชนผู้ดำเนินการเรือนจำเป็นผู้มีอิทธิพลในสังคมและใช้อิทธิพลดังกล่าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของนโยบายรัฐบาลในการลงโทษผู้กระทำความผิด

4) การที่รัฐบาลร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการดำเนินการเรือนจำเอกชนได้รับการต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากประชาชนมองว่ารัฐบาลได้รับประโยชน์ตอบแทนบางประการจากเอกชนผู้ประกอบการ

5) การให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการดำเนินการเรือนจำเอกชนทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียวเป็นการผูกขาดเฉพาะภาคเอกชนรายใหญ่เท่านั้นที่สามารถเข้าดำเนินการกิจการดังกล่าวได้ และเป็น การปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยๆ อื่นๆ ซึ่งขัดต่อหลักการเปิดเสรีทางธุรกิจ

ข้อสรุปเชิงวิเคราะห์

การเปรียบเทียบการดำเนินการงานระหว่างเรือนจำของรัฐและเรือนจำของเอกชนในสหราชอาณาจักรเรือนจำเอกชนบริษัท UKDS ให้บุคลากรต่อผู้ต้องขังในสัดส่วน 1 ต่อ 2 ในขณะที่เรือนจำของรัฐใช้บุคลากรต่อผู้ต้องขังในสัดส่วน 1 ต่อ 3 ดังการปฏิบัติงานของเรือนจำเอกชนจึงมีความพร้อมเพียงกว่า และได้เปรียบในเชิงการควบคุมและการแก้ไขพัฒนาพฤติกรรม ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ต้องขัง 1 คนต่อปี บริษัท UKDS สามารถบริหารจัดการได้ต่ำกว่าราคากลางถึง 7,000 ปอนด์ต่อคนต่อปี แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและการคุ้มค่า

แนวความคิดว่าการจำคุกนั้นเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดี ที่ร้ายแรงและเป็นการปกป้องสาธารณะจากอันตรายรุนแรงที่กระทำโดยผู้กระทำความผิด ในด้านการควบคุมมีการนำเทคโนโลยีตลอดจนอุปกรณ์ป้องกันการหลบหนีต่างๆ มาใช้ สำหรับผู้ต้องขังที่ต้องควบคุมอย่างเข้มงวดจะถูกควบคุมกระจายกันไปตามเรือนจำต่างๆ ตามระบบที่เรียกว่า การกระจายการคุมขัง ประเทศอังกฤษมีความพร้อมในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและได้ให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร โดยมีการนำเสนอสิ่งใหม่ๆ ในการทำงาน และให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังส่งเสริมให้ผู้ต้องขังรักษาวินัยของตนเอง ทำให้การควบคุมผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย

การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของประเทศไทย มีการแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทอย่างเป็นระบบและชัดเจน ผู้ต้องขังเด็ดขาดที่ต้องรับโทษจำคุกเกินกว่า 3 เดือน จะถูกส่งไปยังศูนย์จำแนก ลักษณะซึ่งจะประจำตามเรือนจำท้องถิ่น และเข้ารับการจำแนกเป็น 4 ประเภท ประเภท A หมายถึง ผู้ต้องขังที่เป็นอันตราย ต่อสังคม หรือความมั่นคง ประเภท B หมายถึง ผู้ต้องขังที่ไม่จำเป็นต้องควบคุมอย่างเข้มงวดมาก แต่มีแนวโน้มที่จะหลบหนี ประเภท C หมายถึง ผู้ต้องขังที่ไม่พยายามหลบหนี แต่ยังต้องควบคุมตลอดเวลา ผลของการจำแนกจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถย้ายจากแดนที่มี

การควบคุมเข้มงวดไปยังที่มีการควบคุมเข้มงวดน้อยลง และสามารถออกไปอยู่ในชุมชนได้ สำหรับมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ผู้ไม่รู้หนังสือจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสอบเทียบวัดระดับประกาศนียบัตรจากสถาบันภายนอกได้ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกวิชาชีพ และการทำงานของผู้ต้องขัง มีทั้งระบบอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม มีการนำรายได้จากการจำหน่ายสินค้าที่เกิดจากการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังนำไปชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้มีการจัดการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเฉพาะด้านคดีความผิด เช่น ผู้กระทำความผิดทางเพศ ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยใช้ทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนมีการเตรียมความพร้อมให้ผู้ต้องขังก่อนปล่อย และให้การสงเคราะห์หลังปล่อย สังกัดกระทรวงมหาดไทย(สืบวงศ์ พิทักษ์ธรรม, 2554)

2.4.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรมราชทัณฑ์รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาแห่งชาติ (An Act of Congress) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 เป็นผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุมขังผู้กระทำความผิด ต่อมารัฐบาลกลางได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเรือนจำ ให้กว้างขวางขึ้น โดยจัดระบบโครงสร้างเรือนจำ และทัณฑสถานให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารประเทศ โดยจัดรูปแบบการบริหารราชทัณฑ์ออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบรัฐบาล ระบบเรือนจำระดับมลรัฐ และระบบเรือนจำท้องถิ่น (วิโรจน์ ทูคำมี, 2555)

การแปรรูปเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา

แนวคิดในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีช่วงกลางปี ค.ศ. 1800 และมีการพัฒนาการที่ต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน สำหรับการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในยุคแรกมีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรให้แก่รัฐหรือ รัฐไม่ต้องพึ่งพางบประมาณของรัฐแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเรือนจำเอกชนในยุคแรกต้องหยุดลง เนื่องจากสาธารณชนได้กดดันให้รัฐบาลออกกฎหมายบังคับห้ามการให้แรงงานนักโทษอย่างไม่เหมาะสม การดำเนินการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศอเมริกาได้เริ่มต้นอีกครั้งในยุคที่ 2 พ.ศ. 1980 ซึ่งปรากฏการณ์ทางสังคมที่สนับสนุนแนวคิดเสรีทางการค้า ชี้ให้เห็นในข้อดีว่า ภาคเอกชนสามารถที่จะดำเนินกิจการได้ด้วยค่าใช้จ่ายที่ถูกลงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการดำเนินนโยบายเชิงกร้าวต่ออาชญากรรมได้ส่งผลให้จำนวนนักโทษเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลผู้ต้องขัง จึงเป็นเหตุผลที่สนับสนุนการจัดตั้งครัวเรือนจำเอกชนในยุคที่ 2 นี้

จากสถิติข้อมูลปัจจุบันพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำเอกชนจำนวนทั้งสิ้น 52,370 คน หรือคิดเป็นจำนวนร้อยละ 5 ของผู้ต้องขังทั่วประเทศ และเรือนจำ

เอกชนเหล่านี้ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงินถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และสามารถประหยัดงบประมาณได้ถึงร้อยละ 20 – 30 ในจำนวนนี้ เรือนจำเอกชนสามารถลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดแก่พนักงานได้มากขึ้นถึงร้อยละ 70-75 คือ

- 1) เรือนจำเอกชนสามารถจ้างและใช้จำนวนบุคลากรได้น้อยกว่าเรือนจำของรัฐบาล
- 2) เรือนจำเอกชนสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของภาครัฐ
- 3) เรือนจำเอกชนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายต่อเนื่องด้านบุคลากรได้มากกว่าเรือนจำของรัฐในเรื่องของค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนสำหรับวันลา และอื่นๆ

ในขณะที่สถิติการจองจำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแต่อัตราการเกิดอาชญากรรมกลับเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ในระหว่างปี 1975 ถึงปี 1985 อัตราการเกิดอาชญากรรมรุนแรงลดลง ในขณะที่ผู้กระทำผิดถูกส่งตัวเข้าเรือนจำนั้นมีสาเหตุมาจากนโยบายการเมือง และการหวังผลในทางการเมือง นักการเมืองได้ออกมาตรการต่างๆ เช่น การกำหนดโทษขั้นต่ำ การกำหนดให้การทำทัณฑ์บนทำได้ยากขึ้น และการออกกฎหมายที่ทำให้เป็นนักโทษขึ้นดีเป็นไปได้อย่างยากขึ้น และจากปัญหามหาชนประชากรที่แออัดและการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ส่งผลให้ผู้กระทำผิดประเภทไม่รุนแรงถูกจับกุมจำนวนมาก เข้าสู่เรือนจำจนประสบปัญหาความแออัดของเรือนจำ

ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีระบบเรือนจำของรัฐที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ งบประมาณได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 7 เท่า ค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลและวิธีแก้ปัญหาอาชญากรรมในสังคม โดยการใช้การจำคุกเพิ่มมากขึ้น จำนวนประชากรในเรือนจำที่เพิ่มมากขึ้น กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดเรือนจำเอกชน

ความแออัดของนักโทษในเรือนจำได้สร้างปัญหาหลายด้าน เรือนจำไม่มีมาตรฐานในปี 1985 ได้มีการสำรวจเรือนจำซึ่งเรือนจำครึ่งหนึ่งมีอายุมากกว่า 35 ปี และเรือนจำจำนวนมาก มีอายุมากกว่า 100 ปี ผู้บริหารเรือนจำมีความล้าใจในการบริหารเพราะไม่สามารถขยายเรือนจำให้พอ กับจำนวนนักโทษที่เพิ่มขึ้น ทำให้หลายรัฐได้ถูกบังคับให้ปล่อยนักโทษก่อนเวลา หลายรัฐต้องควบคุมค่าใช้จ่ายประกอบกับมีข้อจำกัดเรื่องรายรับ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่นลดลงตั้งแต่ปี 1980 กระทั่งในปี 1986 โครงการแบ่งปันรายรับทั่วไปได้จบลงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง หลายรัฐเป็นหนี้มากและไม่สามารถผลิตธนบัตรเพื่อขายที่จะนำเงินมาใช้สร้างเรือนจำ การที่ภาคเอกชนจัดหาที่พักใหม่ให้ภาคเอกชนเป็นสิ่งต้องใจ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่กำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนที่พักของนักโทษ และข้อจำกัดเรื่องนี้ ดังนั้น บริษัทเอกชนจึงได้รับความสนใจให้มาดำเนินการของเรือนจำในนามของรัฐบาลเอกชนสามารถออกพันธบัตรเพื่อหาเงินมาใช้ก่อสร้างเรือนจำใหม่

ในกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความสนใจเรื่องการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ เนื่องจากเชื่อว่าเอกชนจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล เพราะหน่วยธุรกิจจะไม่ติดขัดเรื่องกฎระเบียบแบบแผน (red tape) ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างและแรงงานสัมพันธ์ ผู้จัดการของเอกชนสามารถจ้างพนักงานและให้พนักงานออกได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระเบียบของรัฐ และข้อจำกัดในระบบงบประมาณสำหรับการจ้างพนักงานใหม่ การบริหารสามารถสร้างความเป็นระเบียบวินัยให้กับพนักงานได้ง่ายกว่า

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา “การแปรรูปเรือนจำ” หมายถึง การโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน วัตถุประสงค์หลักของการแปรรูปเรือนจำมี 3 ประการ

- 1) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย
- 2) เพื่อให้นักโทษมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องอยู่กันอย่างขมขื่นแออัด
- 3) เพื่อให้นักโทษได้รับการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

ในสหรัฐอเมริกาหลายรัฐได้อนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชนบ้านกึ่งวิถี ในบางรัฐได้ออกกฎหมายให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกสบายในเรือนจำ

เมื่อเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสามารถประหยัดเงินให้รัฐบาลได้มากกว่าเมื่อภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง กล่าวคือ ในการดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำของภาครัฐ ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 40 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวัน ขณะที่การดำเนินการบริหารจัดการของภาคเอกชนค่าใช้จ่ายต่ำกว่านั้น เช่น ในปี 1986 บริษัท The US Correction Corporation ได้ดำเนินการบริหารจัดการที่ศูนย์ The Mario Adhustment Center ซึ่งตั้งอยู่ที่ St.Mary ในรัฐ Kentucky ได้คิดค่าบริการ 25 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวัน การดำเนินการบริหารจัดการโดยภาคเอกชนได้ช่วยประหยัดเงินให้กับภาครัฐประมาณ 400,000 ดอลลาร์ ในปีเดียวกัน บริษัทของเอกชนชื่อ The correction Corporation of America (CCA) ได้คิดค่าบริการกับ Bay County ในรัฐ Florida ประมาณ 29 – 31 ดอลลาร์ต่อนักโทษหนึ่งคนต่อวันบริษัทนี้ได้ประหยัดเงินให้กับรัฐประมาณ 700,000 ดอลลาร์ (Jocl, 1988 อ้างถึงใน วิโรจน์ ทุกามี, 2555)

การแปรรูปเรือนจำสามารถจำแนกเป็น 4 ลักษณะคือ

- 1) ข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดบริการ (Contracting Out Service) เป็นรูปแบบของการแปรรูปที่นิยมมากที่สุด ในสหรัฐอเมริกาประมาณ 39 รัฐ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่

จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การศึกษา การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา

2) ข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ (Ownership and operation of prison) โดยเฉพาะอาคารที่ไม่ต้องการความมั่นคงและมีความมั่นคงน้อย เช่น บ้านกึ่งวิถี (halfway house) บ้านพักเด็กและเยาวชน ศูนย์กักกัน เรือนจำสำหรับจองจำชาวต่างชาติที่กระทำผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา มีประมาณ 28 รัฐที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าดำเนินการจัดการอาคารเหล่านี้

3) ข้อตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (Contracting out prison labor) โดยการจ่ายเงินค่าจ้างตามตลาดนัด วิธีนี้ทำให้เรือนจำสามารถประหยัดเงินให้กับรัฐบาลด้วยการหักภาษีเงินค่าที่พัก ค่าอาหารจากเงินรายได้ของนักโทษ รัฐไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักโทษที่ไม่มีงานทำและมีบุตร นอกจากนี้ นักโทษยังมีเงินสำหรับจ่ายให้กับเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำ การจ้างแรงงานนักโทษเป็นการเสริมสร้างความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานให้กับนักโทษ เป็นการเตรียมตัวของนักโทษเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ

4) ข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและการเช่าซื้อ (Construction and Lease/ Purchasing) การอนุญาตให้เอกชนสร้างเรือนจำ สามารถช่วยแก้ไขวิกฤตความแออัดของนักโทษ ในเรือนจำได้ ปกติรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อสร้างเรือนจำตามความเหมาะสม หรือรัฐออกพันธบัตรที่มีข้อผูกพันเพื่อเป็นการระดมเงินทุนสำหรับสร้างเรือนจำ ถ้าเป็นกรณีแรก เงินที่นำมาจ่ายสร้างเรือนจำจะมาจากเงินงบประมาณปี ถ้าเป็นกรณีที่สอง การออกพันธบัตรจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับมติจากคณะกรรมการบริหารแห่งรัฐให้ออกพันธบัตรได้ จำนวนพันธบัตรที่ออกจะถูกจำกัดด้วยขนาดของหนี้

การแก้ปัญหาความเป็นอยู่อย่างแออัดในเรือนจำของนักโทษ นอกจากจะแก้จากสองแนวทางข้างต้นแล้วยังอาจทำได้โดยการให้เอกชนทำสัญญา หรือสัญญาเช่า วิธีนี้ค่าใช้จ่ายจะไม่ขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี และไม่ต้องการอนุมัติของคณะกรรมการบริหาร ภายใต้ระบบการเช่าซื้อหน่วยธุรกิจของเอกชน สามารถดำเนินการก่อสร้างเรือนจำได้รวดเร็ว เพราะไม่ต้องคอยมติของคณะกรรมการบริหารแห่งรัฐ และไม่ต้องคำนึงถึงขีดจำกัดเกี่ยวกับภาระหนี้สินของรัฐ การเช่าซื้อเรือนจำของรัฐจะเป็นไปตามกฎหมายของรัฐนั้นๆ ปัจจุบันมี 14 รัฐ ที่มีกฎระเบียบว่าด้วยการอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างเรือนจำตามสัญญาเช่าซื้อปัจจุบันได้

2.4.3 ประเทศออสเตรเลีย

งานราชทัณฑ์ภาครัฐ ของประเทศออสเตรเลียมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนในงานราชทัณฑ์ให้ภาคเอกชน (Privatization) ถือกำเนิดขึ้นด้วยเหตุผลทางการเมือง และนโยบายของรัฐ

ทั้งนี้ จากการประเมินผลการดำเนินงาน เรือนจำเอกชนทำให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณ ทั้งยังเป็นการกระจายโอกาสในการทำงานสู่ภาคเอกชนด้วย เนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการบริหารงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมภาครัฐภายใต้ต้นทุนที่ต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจะต้องมีความเข้มแข็งและเป็นมืออาชีพมากกว่า เพราะจะต้องเป็นผู้กำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน รวมทั้งคู่มือในการปฏิบัติงานต่างๆ ให้กับภาคเอกชนไปเป็นแนวทางในการทำงาน การมีเรือนจำเอกชนส่งผลให้มีการแข่งขัน เปรียบเทียบกันระหว่างทวิภาคีด้วย จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างต้องปรับปรุงคุณภาพของตนเอง ให้มากขึ้นตลอดเวลา มาตรฐานของงานราชทัณฑ์ในภาพรวมจึงได้รับการพัฒนาสูงขึ้นไปเรื่อยๆ (วิโรจน์ ทูคำมี, 2555)

เรือนจำเอกชนแห่งแรกในออสเตรเลียเปิดทำการในรัฐควีนส์แลนด์ใน ปี ค.ศ. 1990 ปัจจุบันมีเรือนจำเอกชน 7 แห่งในรัฐควีนส์แลนด์สองแห่ง ในรัฐวิกตอเรีย และในนิวเซาท์เวลส์ทางใต้ของออสเตรเลียและออสเตรเลียตะวันตก ส่วนรัฐแทสเมเนียหรือส่วนอื่นๆ ยังไม่มีเรือนจำเอกชน โดยรวมประมาณ 17 เปอร์เซ็นต์ของนักโทษทั้งหมดในออสเตรเลียถูกคุมขังในเรือนจำเอกชน รัฐวิกตอเรียมีสัดส่วนของนักโทษในเรือนจำเอกชนมากที่สุด (35%) ตามด้วยออสเตรเลียตะวันตก (26%) และรัฐควีนส์แลนด์ (24%) เรือนจำ Junee ที่ดำเนินการโดยเอกชนในรัฐ NSW มีประมาณ 10% ของนักโทษ ของรัฐ เรือนจำเอกชนส่วนใหญ่มีการคุมขังผู้ต้องขังที่มีความปลอดภัยระดับปานกลางและมีความมั่นคงขั้นต่ำ แต่เรือนจำเอกชน 2 แห่งจะมีผู้ต้องขังที่ต้องใช้การรักษาความปลอดภัยและการคุมขังในระดับสูงสุดในตอนต้นสัญญาไว้สำหรับผู้บริหารเท่านั้น และเริ่มเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบและก่อสร้างโดยภาคเอกชน สำหรับบริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้อง คือ

1) Australasian Correctional Management (ACM) เป็นบริษัทในเครือของ Wackenhut Corrections Corporation ของสหรัฐอเมริกา (ปัจจุบันคือ "GEO Inc") ACM ดำเนินการในเรือนจำ Junee ในรัฐนิวเซาท์เวลส์เช่นเดียวกับคุก Arthur Gorrie ในรัฐควีนส์แลนด์และคุก Fulham ในรัฐวิกตอเรีย

2) Group 4 Falck ซึ่งดำเนินการในคุก Mt Gambier ในรัฐวิกตอเรีย

3) Australian Management Services (AIMS) ซึ่งดำเนินการเรือนจำ Acacia ในรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย AIMS เคยเป็นที่รู้จักในนาม Corrections Corporation of Australia และเป็นบริษัท ย่อยของ Corrections Corporation of America AIMS เป็นบริษัทย่อยของ Sodexo-Alliance ในประเทศฝรั่งเศส

4) การจัดการและการฝึกอบรมคอร์ปอเรชั่น (MTC) ซึ่งมาแทนที่ CCA เป็นผู้ดำเนินการ Borallon ในเดือนมกราคม ปี 2001

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่บริษัท Australasian Correctional Management (ACM) รับบริหารจัดการเรือนจำจะเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ภาครัฐกำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางกายภาพของสถานที่ วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รวมทั้งโปรแกรมการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานด้วย โดยภาครัฐจะทำเป็นกลุ่มมือปฏิบัติงานต่างๆ ไว้ให้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลนั้น เรือนจำแต่ละแห่งจะมีหน่วยดำเนินการพัฒนาบุคลากรในสังกัดของตนเอง อย่างไรก็ตาม ACM ก็จะพยายามทำให้สูงกว่ามาตรฐานที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อจะได้รับโอกาสในการการต่อสัญญาอีก

หากการดำเนินงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในจะถูกบันทึกไว้เป็นหลักฐาน และรวบรวมเสนอต่อคณะผู้ตรวจการราชทัณฑ์ของรัฐฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ผลการพิจารณาไม่ได้นำไปสู่การยกเลิกสัญญาในทันที แต่จะเป็นไปในรูปแบบของการพิจารณาตรวจสอบผลการดำเนินงานร่วมกันระหว่างรัฐฯและบริษัท หากสาเหตุของความเสียหายเกิดจากความผิดพลาดของบริษัท ก็จะส่งผลกระทบต่อการตัดทอนงบประมาณที่ภาครัฐจัดสรรให้ รวมทั้งการพิจารณาต่อสัญญาให้ต่อไปด้วย

ทั้งนี้ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์มีเรือนจำเอกชน 1 แห่ง คือ เรือนจำ Junee Correctional Center (JCC) ซึ่งเป็นเรือนจำเอกชนที่บริหารงานโดย ACM ควบคุมผู้ต้องขังเป็นเรือนจำที่มีความมั่นคงปานกลาง รวมกับความมั่นคงต่ำ มีขนาดความจุของนักโทษ 750 เตียง ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดคดีทางเพศ และมีผู้ต้องขังระหว่างอยู่ด้วยประมาณ 80 คน (ผู้ต้องขังหญิงระหว่างฝากไว้ชั่วคราว ไม่เกิน 1-2 วันด้วย) เรือนจำนี้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับ Privatization

กิจกรรมของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังในเรือนจำ JCC จะเหมือนกับในเรือนจำของรัฐทั่วไป คือผู้ต้องขังได้มีโอกาสศึกษาต่อ ฝึกวิชาชีพ และทำงานภายนอก โดยเรือนจำจะเป็นผู้ประสานกับภาคเอกชนให้ ในการออกไปปฏิบัติงานนอกเรือนจำนั้นจะไม่มีผู้คุมคอยกำกับดูแล ผู้ต้องขังที่ได้รับอนุญาตให้ไปทำงานภายนอกจึงต้องเป็นประเภท Minimum Security ผู้ต้องขังประมาณร้อยละ 70 จะได้รับการว่าจ้างให้ทำงานทั้งภายในและนอกเรือนจำ โดยเป็น Joint venture ระหว่าง ACM และ JCC กับบริษัทเอกชนภายนอก การจัดการศึกษาภายในเรือนจำใช้วิธี Sub contract ให้หน่วยงานการศึกษาเข้าไปดำเนินการ ผู้ต้องขังยังสามารถศึกษาต่อทั้งเต็มเวลาและเป็นหลักสูตรการเรียนก็ได้

สำหรับการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมผู้ต้องขังนั้น จะมีโปรแกรมซึ่งดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คือ โปรแกรมของผู้ต้องขังคดีทางเพศ ผู้ต้องขังยาเสพติด และดื่มสุราของมึนเมาต่างๆ ในคดีทางเพศนั้นใช้โปรแกรม NETT ซึ่งจะบังคับได้ถึงรูปแบบพฤติกรรมที่แน่ชัดของผู้ต้องขังแต่ละราย และวิธีการในการลดความรุนแรงของการกระทำความผิด ซึ่งค่อนข้างจะทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ NETT ได้รับการประเมินผลประสิทธิภาพการใช้งานโดย Gordon Management

Services (GMS) ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาอิสระ ผลการประเมินพบว่าโปรแกรมช่วยให้ผู้กระทำผิดเปลี่ยนแปลงความเชื่อที่ผิดๆ รวมถึงพฤติกรรมที่นำไปสู่การประกอบอาชญากรรมได้ JCC ยังกระตุ้นและสนับสนุนให้ ผู้กระทำความผิดมีความกล้าในการรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำ โดยการทำสิ่งที่ดีๆ ซดเชยให้กับสังคมและชุมชน เช่น การตกแต่งสวนสาธารณะของชุมชน การบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างในชุมชน เป็นต้น ซึ่งเรียกโปรแกรมนี้อีกว่า Community-based program

นอกจากนี้ มีการใช้โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด จากข้อมูลจากรายงานวิจัย เรื่อง Prison-based correctional offender rehabilitation programs: The 2009 national picture in Australia by Karen Heseltine, Andrew Day and Rick Sarre เป็น รายงานวิจัยชุดนโยบายสาธารณะ เผยแพร่โดย สถาบันอาชญาวิทยาออสเตรเลีย 2011 พบว่า กรมราชทัณฑ์ออสเตรเลีย มีโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดมากมายหลายโปรแกรม (วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2559) เช่น โปรแกรมผู้กระทำผิดที่มีความรุนแรง (Violent Offender Programs) โปรแกรมผู้กระทำความผิดทางเพศ (Sex Offender Programs) โปรแกรมการจัดการความโกรธ (Anger management Programs) โปรแกรมความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence Programs) โปรแกรมยาเสพติดและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Drug And Alcohol Programs) โปรแกรมการช่วยเหลือเหยื่อ (Victim Awareness Programs) และโปรแกรมสำหรับผู้กระทำความผิดกลุ่มพิเศษ (Special Groups Programs) เป็นต้น

โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation Programs) ของเรือนจำออสเตรเลียเป็นโปรแกรมที่ใช้รองรับแนวคิด ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Theory) เช่นเดียวกับโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดของประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา รัสเซีย และไทย เป็นต้น ที่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เน้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟู หรือที่เรียกว่า ทฤษฎีผสม โดยเป็นการผสมระหว่างทฤษฎีใหญ่ๆ เช่น ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution Theory) ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence Theory) และทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation Theory) นอกจากนี้ ยังพบว่าประเทศต่างๆ ดังกล่าว ยังมีการใช้โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่คล้ายคลึงกัน ทั้งโปรแกรมผู้กระทำผิดที่มีความรุนแรง โปรแกรมผู้กระทำความผิดทางเพศ และโปรแกรมความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น (วิโรจน์ ทูคำมี, 2555)

ตารางที่ 2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดสำคัญของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ

ลำดับ	หัวข้อ	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
1	ระบบกฎหมาย	ระบบ Common Law	ระบบ Common Law	ระบบ Common Law
2	ประเภทสัญญา	แปรรูปเต็มรูปแบบ เอกชนเข้าดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกทุกด้าน การบริหารจัดการ รวมถึงการบริหารจัดการความปลอดภัยแต่รัฐสนับสนุนเงินลงทุนในการก่อสร้าง แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ดังนี้ 1. ให้เอกชนเป็นผู้จัดการเต็มรูปแบบ 2. ให้เอกชนดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำทั้งหมด	แปรรูปเต็มรูปแบบ เอกชนเข้าดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกทุกด้าน ออกแบบ ก่อสร้าง เงินทุนการบริหารจัดการ รวมถึงการบริหารจัดการความปลอดภัย แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ดังนี้ 1. ให้เอกชนเป็นผู้จัดการเต็มรูปแบบ 2. ให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ โดยเฉพาะอาคารที่ไม่ต้องการความมั่นคงและมีความมั่นคงน้อย	มีทั้งแบบแปรรูปเต็มรูปแบบและเรือนจำกึ่งเอกชน
3	รูปแบบสัญญา	แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ดังนี้ 1. ให้เอกชนเป็นผู้จัดการเต็มรูปแบบ 2. ให้เอกชนดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ	แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ดังนี้ 1. ให้เอกชนเป็นผู้จัดการเต็มรูปแบบ 2. ให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ	แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ดังนี้ 1. ให้เอกชนเป็นผู้จัดการเต็มรูปแบบ 2. ให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ

ตารางที่ 2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดสำคัญเงื่อนไขของเงื่อนไขแตกต่างกันในประเทศ (ต่อ)

ลำดับ	หัวข้อ	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
3	รูปแบบสัญญา (ต่อ)	3. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้าง เรือดำน้ำโดยรัฐให้การอุดหนุนเงินทุนในระยะแรกกับบริษัทโดยมีระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี และรัฐจะต้องจ่ายเงินเดือนให้เอกชนเป็นงวดตลอดระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี เมื่อครบระยะเวลาเรือดำน้ำจะเป็นของรัฐ	3. สัญญาสร้างเป็นเจ้าของดำเนินการ และโอนกิจการให้รัฐในอนาคต 4. สัญญาออกแบบก่อสร้างลงทุนและจัดการ	3. ให้เอกชนสามารถดำเนินการได้เพียงจ้างแรงงานนักไทย โดยจ่ายเงินค่าจ้างตามราคากลาง 4. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้างเรือดำน้ำและเข้าซื้อกับรัฐ
4	คู่สัญญา	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรือคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้ง	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมณฑลรัฐ	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมณฑลรัฐ

ตารางที่ 2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดสำคัญของเงื่อนไขเอกชนในต่างประเทศ (ต่อ)

ลำดับ	หัวข้อ	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
3	รูปแบบสัญญา (ต่อ)	3. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้าง เรือรบโดยรัฐให้การอุดหนุนเงินทุนในระยะแรกแก่บริษัทโดยมีระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี และรัฐจะต้องจ่ายเงินเดือนให้เอกชนเป็นงวดตลอดระยะเวลาสัมปทาน 25 ปี เมื่อครบระยะเวลาเรือรบจะมาเป็นของรัฐ	3. สัญญาสร้างเป็นเจ้าของดำเนินการ และโอนกิจการให้รัฐในอนาคต 4. สัญญาออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และจัดการ	3. ให้เอกชนสามารถดำเนินการได้เพียงจ้างแรงงานนักโทษ โดยจ่ายเงินค่าจ้างตามราคาคาตลาด 4. ให้เอกชนดำเนินการก่อสร้าง เรือรบ และเช่าซื้อกับรัฐ
4	คู่สัญญา	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรือคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้ง	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลรัฐ	คู่สัญญาฝ่ายรัฐ: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมลรัฐ

ตารางที่ 2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดคำคัญของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ (ต่อ)

ลำดับ	หัวข้อ	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
6	เงื่อนไขการทำสัญญาด้านการรักษาความปลอดภัย	ภาคเอกชนบริหารจัดการเต็มรูปแบบรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการรักษาความปลอดภัย	ภาคเอกชนบริหารจัดการเต็มรูปแบบรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการรักษาความปลอดภัย	กำหนดให้หน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและการควบคุมผู้ต้องขัง ให้เป็นหน้าที่ของผู้สัญญาฝ่ายเอกชน
7	ระยะเวลาของสัญญา	สัญญาออกแบบก่อสร้าง 25 ปี สัญญาบริหารจัดการ 25 ปี	สัญญาออกแบบก่อสร้าง บางกรณีไม่เกิน 20 ปี สัญญาบริหารจัดการ 5 ปี ต่อสัญญาครั้งละ 3 ปี	สัญญาออกแบบก่อสร้าง ไม่เกิน 20 ปี สัญญาบริหารจัดการ 5 ปี
8	การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน	มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา	มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา	มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา

ตารางที่ 2.2 สรุปรูปแบบและรายละเอียดสำคัญของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ (ต่อ)

ลำดับ	หัวข้อ	ประเทศสหราชอาณาจักร	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศสหรัฐอเมริกา
9	หลักประกัน สัญญา	ได้กำหนดเรื่องหลักประกันสัญญาไว้แต่ไม่ได้ระบุเป็นจำนวนที่แน่นอน	ได้กำหนดเรื่องหลักประกันสัญญาไว้แต่ไม่ได้ระบุเป็นจำนวนที่แน่นอน	ได้กำหนดเรื่องหลักประกันสัญญาไว้เป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัว (สิบล้านดอลลาร์)
10	การต่ออายุสัญญา และยกเลิกสัญญา	เป็นอำนาจของ รัฐสภาของสหราชอาณาจักรหรือคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้ง	รัฐจะมีระบบการตรวจสอบ (Monitoring) หากพบว่าไม่ได้มาตรฐานจะมีมาตรการ ลงโทษ การปรับ หรือยกเลิกสัญญาหรือเลิกจ้าง	การต่ออายุสัญญาและการเลิกจ้างกับคู่สัญญาภาคเอกชน จะใช้ข้อมูลการตรวจสอบและรับรองจากกรรมการผู้อำนวยการร่วมของภาคสนามและความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายทั่วไป
11	มัดจำและค่าปรับ	มีการกำหนดมัดจำและค่าปรับไว้	มีการกำหนดมัดจำและค่าปรับไว้	มีการกำหนดมัดจำและค่าปรับไว้

ที่มา: วิโรจน์ ทูคำมี, 2555

สรุปได้ว่า รูปแบบของเรือนจำเอกชนของ ประเทศสหราชอาณาจักรประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริการายละเอียดปรากฏตามตารางข้างต้นจะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการ จัดทำเรือนจำเอกชนในประเทศไทยในเรื่องของการกำหนดประเภทสัญญา รูปแบบสัญญา คู่สัญญา เงื่อนไขการทำสัญญาทั่วไป เงื่อนไขการทำสัญญาด้านการรักษาความปลอดภัย ระยะเวลาของสัญญา การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน หลักประกันสัญญา การต่ออายุสัญญาและยกเลิก สัญญา มัดจำและค่าปรับ

2.5 แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ

การบริหารงานราชทัณฑ์นั้น เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากการบริหารงานของ หน่วยงานอื่นๆ ทั่วไป เนื่องจากเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคคลที่เป็นอันตรายต่อ สังคมหรือเป็นผู้มีลักษณะนิสัยจิตใจเบี่ยงเบนไปจากปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขและปรับปรุง ทั้งบุคลิกภาพและพฤติกรรมให้กลับตนเป็นพลเมืองดี

ทั้งนี้ ปรัชญาและแนวคิดการลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) กับ แนวคิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ซึ่งปัจจุบันก็ยังเป็นแนวคิดหลัก ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และได้ส่งผลต่อแนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำที่มุ่งเน้น การกิจกรรมและการกำหนดมาตรการ สำคัญๆ หลายอย่าง เพื่อตอบสนองต่อปรัชญาและแนวคิดแม่แบบทั้งสองประการนี้ ซึ่งใน ขณะเดียวกันการบริหารงานราชทัณฑ์ก็มีส่วนสำคัญในการธำรงรักษาความสงบสุขของสังคม ตาม แนวคิดการลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำผิด (Incapacitation) และแนวคิดการลงโทษเพื่อข่มขู่ ยับยั้ง (Deterrence) อันเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเพิ่มขึ้นอีกด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในภาพรวมการลงโทษปัจจุบันมีลักษณะที่ถกเถียงกันระหว่างการ ลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) กับแนวคิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) โดยกลุ่มที่เห็นด้วยกับการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูได้หยิบยกปัญหาคนล้นคุกและสถิติคดี อาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น มาสนับสนุนว่าควรมีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำผิดใน เรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่ลงโทษและกักขังไว้ตามเวลาที่ต้องคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งมีได้ แก่ปัญหาพฤติกรรมแต่อย่างใด ขณะที่นักวิชาการกลุ่มที่เห็นด้วยกับแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้น ทดแทนโต้แย้งว่า ภารกิจหลักของการบริหารงานราชทัณฑ์นั้นคือ “การบริหารจัดการควบคุมตัว ผู้กระทำผิด ไว้ตามคำพิพากษามิใช่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด” ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูไม่ใช่ วัตถุประสงค์หลักของงานราชทัณฑ์ แต่ควรอนุญาตและกระตุ้นให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้ได้ทำงาน เรียนหนังสือ ฝึกวิชาชีพและทำกิจกรรมอื่นๆ ตามภารกิจของเรือนจำกำหนดมากกว่า

ดังนั้น ปรัชญาและแนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการเรือนจำในแต่ละสังคมตลอดมา

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรมราชทัณฑ์ให้ความสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังใน 2 เรื่องหลักๆ คือ

1) ควบคุมผู้ต้องขังเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

2) พัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีกลับสู่สังคมจึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการเรือนจำไทยยึดหลักการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) เป็นแนวคิดหลักซึ่งทำให้วิธีการบริหารจัดการที่ตามมาเป็นไปเพื่อมุ่งเน้นการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีและดำเนินการพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังตามหลักการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation)

จากภารกิจหลักดังกล่าวข้างต้น ทำให้การก่อสร้างตลอดจนการบริหารจัดการเรือนจำยึดถือหลักเกณฑ์การกำหนดความมั่นคงแข็งแรงในการควบคุมที่ลดหลั่นไปตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด และระยะเวลาการกำหนดโทษ โดย Bowker 17 แบ่งเรือนจำออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) เรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุด (Maximum Security Prison) เป็นสถานที่สำหรับควบคุมผู้กระทำความผิดที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก ใช้สำหรับควบคุมผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง มีอัตราโทษสูงหรือกระทำความผิดโดยสันดาน

นอกจากนี้ แนวคิดการแก้แค้นทดแทนที่ส่งผลต่อแนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำยังส่งผลต่อลักษณะทางกายภาพของเรือนจำประเภทนี้ จึงทำให้เรือนจำประเภทนี้มีระดับความมั่นคงสูงสุดจะมีกำแพงสูง มีเรือนนอนที่เข้มแข็ง จัดห้องเป็นสัดส่วน มีอุปกรณ์แข็งแรงและเครื่องมือสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้กระทำความผิดภายในเรือนจำอย่างทั่วถึง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ถืออาวุธตรวจตราอยู่รอบป้อมยามและเจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลการเข้าออกและควบคุมผู้กระทำความผิดอย่างใกล้ชิด

ส่วนอิทธิพลของแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูที่เรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดนำมาประยุกต์ใช้นั้นคือ การจัดการอบรมและฝึกวิชาชีพแก่ผู้กระทำความผิดที่มีรูปแบบเข้มงวด เคร่งครัด ดำเนินการเฉพาะภายในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น

2) เรือนจำระดับความมั่นคงปานกลาง (Medium Security Prison) เป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำความผิดที่เน้นความมั่นคงรองลงมา คือ เน้นการควบคุมในระดับพอสมควรแต่ยังไม่เป็นเรือนจำเปิด โดยใช้ควบคุมผู้กระทำความผิดที่มีความร้ายแรงน้อยกว่าประเภทแรก

อิทธิพลของแนวคิดการแก้แค้นทดแทนที่มีต่อแนวคิด การบริหารจัดการเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลาง ส่งผลต่อลักษณะทางกายภาพของเรือนจำประเภทนี้ คือ เรือนจำประเภทนี้จะมีบรรยากาศการควบคุมที่ผ่อนคลายในการการควบคุมมากกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุด

ขณะเดียวกัน อิทธิพลของแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูที่เรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางนำมาประยุกต์ใช้ คือ การฝึกทักษะอาชีพแก่ผู้กระทำความผิดในเรือนจำประเภทนี้จะมีลักษณะเน้นหนักไปด้านอุตสาหกรรมภายในเรือนจำ และมีเกษตรกรรมบางส่วน ทั้งยังมีการบริหารจัดการเพื่อใช้เรือนจำประเภทนี้เป็นรางวัลตอบแทนสำหรับผู้กระทำความผิด ที่ผ่านการควบคุมในเรือนจำที่มีความมั่นคงสูงมาแล้ว และได้รับการลดหย่อนโทษ โดยนำมาทำการควบคุมไว้ในบรรยากาศที่ผ่อนคลายการควบคุมมากกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดอีกด้วย

3) เรือนจำระดับความมั่นคงต่ำ (Minimum Security Prison) เป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำความผิดที่ไม่เน้นหนักในด้านการควบคุม โดยให้อิสระเสรีภาพในการเคลื่อนไหวแก่ผู้กระทำความผิดมากที่สุดคือ มีการควบคุมในระดับพอสมควร แต่ยังไม่ถึงกับเป็นเรือนจำเปิด วิธีการควบคุมใช้ระบบให้ผู้ต้องขังรักษาระเบียบวินัยและรับผิดชอบต่อหมู่คณะที่อยู่ร่วมกันด้วยตนเอง

เรือนจำระดับความมั่นคงต่ำเหล่านี้ในมุมมองของแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนจะมีระดับความเข้มข้นต่ำ ขณะที่มุมมองของแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจะมีระดับความเข้มข้นสูงกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลาง และระดับความมั่นคงสูง ซึ่งส่งผลให้ลักษณะทางกายภาพของเรือนจำที่มีระดับความมั่นคงต่ำ มีลักษณะเป็นเรือนจำเปิดหรือทัศนสถานเปิด ซึ่งไม่มีรั้ว ไม่มีกำแพงตระแกรงกรงขัง ไม่มีผู้คุมยืนถืออาวุธ มีแต่รั้วลวดหนาม

สำหรับกิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูทำให้เรือนจำที่มีระดับความมั่นคงต่ำ ถูกใช้ในการตอบแทนคุณความดีของนักโทษ โดยจะคัดเลือกผู้กระทำความผิดที่มีความประพฤติดีและไว้วางใจได้ไปควบคุมไว้เพื่อเป็นการเตรียมการปลดปล่อย ซึ่งหากผู้กระทำความผิดประพฤติดีระเบียบวินัยหรือสร้างปัญหา ก่อความวุ่นวายในการปกครองก็จะถูกส่งตัวกลับคืนไปควบคุมยังเรือนจำที่มีความมั่นคงระดับที่สูงกว่าอีกตามเดิม ทั้งสภาพการฝึกอาชีพก็เน้นหนักในด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเบาเป็นส่วนใหญ่

2.6 แนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำที่มุ่งเน้นในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์ (2560) กล่าวว่า แนวความคิดการบริหารจัดการเรือนจำที่มุ่งเน้นปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่พบเห็นนั้น มักเป็นรูปของเรือนจำหรือทัศนสถานที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในประเภทความผิด และลักษณะนิสัยพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการจัดแบ่งประเภทเรือนจำอีกลักษณะหนึ่ง นอกเหนือไปจากการจัดแบ่งประเภทเรือนจำตามระดับความมั่นคงที่กล่าวมาแล้ว เรือนจำที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟู ได้แก่

1) ทัณฑสถานวัยหนุ่ม เป็นทัณฑสถานที่ใช้ควบคุมผู้กระทำความผิดวัยหนุ่มเพื่อป้องกันการรังแก ทารุณ และการเรียนรู้ ถ่ายทอดพฤติกรรมหรือเทคนิคการกระทำความผิดจากผู้ต้องขังที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น เพื่อให้การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังวัยหนุ่มเป็นพิเศษ จึงจัดให้มีทัณฑสถานลักษณะนี้แยกต่างหากออกมาเพื่อเน้นการศึกษาอบรมที่แตกต่างจากผู้ต้องขังทั่วไป โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ในอนาคตเมื่อผู้ต้องขัง เหล่านี้พ้นโทษแล้วและต้องกลับคืนไปใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมเป็นสำคัญ

2) ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ เป็นทัณฑสถานที่ใช้สำหรับควบคุมผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษหรือเป็นประเภทคดีเฉพาะเจาะจง เช่น คดีลักทรัพย์ คดียาเสพติด เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดการควบคุมตรวจตรา จัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูและกิจกรรมอื่นๆ ที่เป็นระบบครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นเอกภาพทั่วทั้งเรือนจำ และขณะเดียวกันก็เป็นการป้องกันผู้กระทำความผิด ในคดีประเภทเหล่านั้นไม่ให้มีปฏิสัมพันธ์คุกคดีย้ายผลสู่ผู้กระทำความผิดคดีประเภทอื่นๆ ซึ่งการจัดให้มีทัณฑสถาน เพื่อการบำบัดรักษาผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ป่วยในลักษณะนี้ จะต้องคำนึงถึงสถิติปริมาณคดีและความคุ้มค่าในการบริหารจัดการประกอบด้วย

3) ทัณฑสถานเปิด เป็นทัณฑสถานที่ตอบสนองทั้งต่อแนวคิดในการแก้แค้นทดแทน และแนวคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยใช้ในการควบคุมแบบผ่อนคลายการควบคุมแก่กลุ่มผู้กระทำความผิดที่เตรียมปลดปล่อยกลับคืนสู่สังคม โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูจึงเน้นเรื่องทักษะการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคม อันเป็นการเตรียมความพร้อมทุกด้านให้แก่ผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ ส่วนกิจกรรมด้านการฝึกอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นงานด้านเกษตรกรรม สวนเกษตร ฯลฯ มากกว่างานอุตสาหกรรมหนักทั่วไป

นอกจากนี้ ยังสามารถจัดให้มีเรือนจำหรือทัณฑสถานที่มียุทธศาสตร์เฉพาะอื่นๆ ที่หลากหลายเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ตามความเหมาะสมจำเป็นของสังคมและยุคสมัยอีกด้วย เช่น ผู้ต้องขังชราภาพ ผู้ต้องขังป่วย ผู้ต้องขังโรคจิต ผู้ต้องขังพิการ ผู้ต้องขังชาวต่างชาติ ฯลฯ เป็นต้น

2.7 แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำตามกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ

การบริหารของเรือนจำและทัณฑสถานในฐานะสถาบันการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับโลก โดยที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 1 ณ กรุงเจนีวา เมื่อ ค.ศ. 1955 ได้

เห็นชอบให้มีการกำหนดกฎมาตรฐานขั้นต่ำของ การปฏิบัติต่อนักโทษ ซึ่งเป็นภารกิจหลักในการบริหารจัดการในเรือนจำตามมาตรฐานสากลสรุปได้ ดังนี้ (วิโรจน์ ทูคำมี, 2555)

ภารกิจการบริหารจัดการทั่วไป

1) การลงทะเบียน หรือการรับตัวผู้กระทำความผิด (Register) จัดให้มีสมุดทะเบียนบันทึกข้อมูลรายละเอียดของนักโทษแต่ละคนเกี่ยวกับรายละเอียดที่เป็นลักษณะเฉพาะของนักโทษ เหตุที่ต้องโทษและศาลที่พิพากษา ตลอดจนวันเวลาที่รับเข้าเรือนจำรวมถึงกำหนดการปล่อยตัว

2) การจำแนกประเภทของนักโทษ (Separation or Categories) โดยคำนึงถึงเพศ อายุ ประวัติการกระทำความผิด เหตุผลในการกระทำความผิดและเหตุผลในการต้องโทษและความจำเป็นในการปรับปรุง

3) ที่พักอาศัยของนักโทษ (Accommodation) ควรเป็นห้องนอนเดี่ยว เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น หรือมีเหตุผลพิเศษอื่นๆ กรณีที่จัดห้องพักในลักษณะเป็นห้องพักรวม จะต้องมีการคัดสรรนักโทษที่มีความเหมาะสมที่จะมาพักรวมกันได้

ทั้งนี้ การจัดห้องนอนของนักโทษต้องคำนึงถึงสุขลักษณะ ขนาดขั้นต่ำของพื้นที่ห้อง แสงสว่าง ระดับความอบอุ่น และการถ่ายเทของอากาศ รวมทั้งกำหนดว่าทุกสถานที่ จะต้องมีย่านกว้างพอที่จะรับแสงสว่างสำหรับอ่านหนังสือหรือทำงานได้ มีอากาศถ่ายเทหรือมีเครื่องระบายอากาศ และไฟฟ้าเพียงพอ มีการจัด สุขภัณฑ์ที่สะอาดและถูกสุขลักษณะ มีน้ำและอุปกรณ์อื่นๆในห้องน้ำที่จำเป็นต่อการชำระล้างร่างกาย ในอุณหภูมิที่เหมาะสม

4) สุขอนามัยส่วนตัว (Personal Hygiene) นักโทษควรได้รับการดูแลในเรื่องความสะอาดสุขอนามัยของเนื้อตัวร่างกาย รวมทั้งผมและหนวดเครา

5) เสื้อผ้าและที่นอน (Clothing And Bedding) จัดเสื้อผ้าที่เหมาะสมแก่สภาพอากาศให้ ทั้งนี้ต้องไม่มีลักษณะที่จะเป็นการเหยียดหยามหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษ และพึงได้รับการจัดให้นอนในที่นอนที่เป็นสัดส่วนเฉพาะตนอย่างเพียงพอและสะอาดถูกสุขลักษณะ

6) อาหาร (Food) นักโทษพึงได้รับอาหารที่สะอาดถูกสุขลักษณะมีสารอาหารเพียงพอตามกำหนดเวลาปกติ มีน้ำดื่มเพียงพอ แก่ความต้องการของนักโทษทุกคนอยู่เสมอ

7) การออกกำลังกายและกีฬา (Exercise And Sport) นักโทษทุกคนพึงได้รับโอกาสในการออกกำลังกายกลางแจ้ง อย่างน้อยวันละ 1 ชั่วโมง ตามความเหมาะสมตามสภาพอากาศวัยและสภาพร่างกาย ซึ่งเรือนจำต้องจัดสถานที่และอุปกรณ์ให้ตามสมควร

8) บริการด้านการแพทย์ (Medical Services) ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์อย่างน้อย 1 คน ไว้ประจำเรือนจำนั้นๆ และการบริการด้านการแพทย์ควรเชื่อมโยงใกล้ชิดกับโรงพยาบาลหรือศูนย์สาธารณสุขของชุมชน ส่วนโรคที่ต้องการบำบัดรักษาโดยเฉพาะด้านควรได้รับการส่งตัวไปยัง

สถานบำบัดรักษาเฉพาะทาง หรือโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำ รวมทั้งจัดบริการด้านพันธุกรรม ให้แก่ทุกคนด้วย ต้องมีที่พักพิงพิเศษสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่มีครรภ์ ทั้งก่อนและหลังคลอดบุตร กรณี เด็กคลอดในเรือนจำต้องจัดให้มีผู้ดูแลเด็กทารกซึ่งต้องได้รับการฝึกอบรม

9) วินัยและการลงโทษ (Discipline And Punishment) การลงโทษที่กระทำต่อเนื้อตัว ร่างกายอย่างรุนแรง โหดร้ายทารุณโดยไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษ รวมทั้งการขังไว้ในห้องมืด ถือเป็นเรื่องที่ต้องห้ามโดยเด็ดขาด และต้องไม่กระทบต่อสุขภาพกาย หรือสุขภาพจิตของนักโทษ รวมทั้งต้องให้เจ้าหน้าที่การแพทย์เข้าไปตรวจเยี่ยมในแต่ละวันตลอด ระยะเวลาที่นักโทษต้องโทษวินัยนั้น

10) เครื่องพันธนาการ (Instruments of Restraint) จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษ ไม่ได้ และอุปกรณ์ เครื่องพันธนาการต่างๆ เว้นแต่กรณีเพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้าย

11) หนังสือ (Books) เรือนจำทุกแห่งจะต้องจัดให้มีห้องสมุดสำหรับนักโทษทุกประเภท อย่างเพียงพอ เหมาะสม และสนับสนุนให้นักโทษสามารถใช้ประโยชน์จากห้องสมุดอย่างเต็มที่

12) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ (Institutional Personnel) จะต้องผ่านการคัดเลือกสรรหาบุคคลที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริต ความมีมนุษยธรรม และมีความสามารถในการเชิงวิชาชีพที่เหมาะสมกับงานราชทัณฑ์ รวมทั้งมีการปลูกฝังจิตสำนึก ทักษะ ทักษะ มีประสิทธิภาพ ทำงานได้เต็มเวลา ได้รับการฝึกอบรมเพียงพอ รวมถึงได้รับการฝึกหัดอบรมในการต่อสู้ป้องกันตัวหรือฝึกอาวุธ ได้รับการเพิ่มพูนความรู้ตามสมควร ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อนักโทษ มีหลักประกันที่มั่นคง สำหรับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่การแพทย์ นักโทษหญิงพึงได้รับการควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หญิง

13) การตรวจสอบดูแล (Inspection) เรือนจำจะต้องมีการตรวจสอบดูแลโดยที่มี ลักษณะเฉพาะเพื่อเป็นหลักประกันว่าเรือนจำนั้นมีการจัดการที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับของงานราชทัณฑ์และกิจการราชทัณฑ์แห่งประเทศนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการเรือนจำต้องเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อแนวคิดการ ลงโทษ การพัฒนาพฤตินิสัยและแนวคิดตามหลักสากล ซึ่งได้แก่มาตรฐานองค์การสหประชาชาติใน ฐานะที่เป็นประเทศสมาชิก

2.8 แนวคิดและทฤษฎีอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้องกับระบบงานราชทัณฑ์ที่สำคัญที่เป็นกรอบในการกำหนด ทิศทางของการปฏิบัติงานในด้านงานราชทัณฑ์มีด้วยกัน 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มทฤษฎีที่เน้นการ

ลงโทษและกลุ่มทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการบำบัดฟื้นฟู และการให้โอกาส โดยในแต่ละกลุ่มมีทฤษฎีที่คณะวิจัยได้ทบทวนมีสาระสำคัญ ดังนี้ (เสกสรรค์ เครือคำ, 2558)

2.8.1 กลุ่มทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการลงโทษ

สำหรับกลุ่มทฤษฎีที่เน้นเรื่องการลงโทษจะเป็นกลุ่มทฤษฎีอาชญาวิทยาดั้งเดิม (Classical School of Criminology) ซึ่งวางหลักการพื้นฐานของการกำหนดกฎหมายและนำบทลงโทษที่เหมาะสมมาใช้ในการป้องกันการกระทำผิดทางอาญาในสังคม ซึ่งเป็นกรอบในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างจริงจัง โดยมีหลักการที่สำคัญคือ การตัดสินใจลงมือประกอบอาชญากรรมขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากเหตุผลส่วนบุคคล บางคนก็ทำผิดเพราะความโลภ บางคนก็ทำผิดเพราะความจำเป็น ส่วนบางคนก็ทำผิดเพราะอารมณ์โกรธ รัก อิจฉา หรือแค่ต้องการแก้แค้น เป็นต้น แต่ประเด็นหลักนั้นอยู่ที่การตัดสินใจนั้นเกิดจากการใช้หลักเหตุและผลในการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีกับผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น แนวคิดนี้เป็นที่รู้จักในฐานะจุดเริ่มต้นของอาชญาวิทยา จึงถูกเรียกว่า อาชญาวิทยาดั้งเดิม (เสกสรรค์ เครือคำ, 2558)

ต้นกำเนิดของแนวคิดนี้มาจากผลงานของนักกฎหมายชาวอิตาลี ชื่อว่า ซีซาร์ เบคคาเรีย (Cesar Beccaria) และ เจรามี เบนแธม (Jeremy Bentham) นักกฎหมายชาวอังกฤษ โดยหลักการของแนวคิดสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิมนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ

- 1) มนุษย์เลือกที่จะมีพฤติกรรมตามที่ตัวเองต้องการ นั่นคือ คนเราเป็นคนเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ไม่มีอะไรบังคับให้ทำ
- 2) การตัดสินใจเลือกของมนุษย์สามารถควบคุมได้โดยความกลัวต่อการลงโทษ
- 3) การลงโทษที่จะทำให้กลัวและสามารถควบคุมพฤติกรรมอาชญากรรมได้จะต้องมีความรุนแรงที่เหมาะสม (Proportionate Severity) รวดเร็ว (Swiftiness) และแน่นอน (Certainty)

อย่างไรก็ตามพฤติกรรมของบุคคลนั้นเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การคิดหาวิธีการในการควบคุมพฤติกรรมเหล่านั้น ดังนั้นในส่วนนี้นักอาชญาวิทยาดั้งเดิมมองว่า ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์นั้นคือ การแสวงหาความสุข (Hedonism) นั่นคือ มนุษย์นั้นจะมองหาสิ่งที่ทำให้ตัวเองพึงพอใจ (Pleasure) และในทางตรงกันข้ามก็จะหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ ที่จะทำให้ตัวเองเจ็บปวด (Pain) ดังนั้นในการตัดสินใจเลือกที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจึงเป็นการชั่งน้ำหนักของสิ่งที่จะได้รับจากการกระทำนั้น ว่าจะมีผลดี (ความสุข) หรือผลเสีย (ความเจ็บปวด) มากกว่ากัน หากคิดคำนวณแล้วการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสียแล้วก็จะตัดสินใจลงมือกระทำสิ่งนั้น แต่ถ้าหากคำนวณแล้วเห็นว่าการนั้นทำไปแล้วทำให้ตัวเองมีความเดือดร้อนมากกว่าจะเกิดผลดีก็จะไม่ทำ

ปกรณัม มณีปกรณัม (2555) กล่าวถึง แนวคิดของเบคคาเรียและเบนธัม ถูกพัฒนาจนเป็นที่รู้จักในนามของทฤษฎีการยับยั้งป้องกัน (Deterrence Theory) โดยแนวคิดนี้เน้นไปที่การยับยั้งป้องกันอาชญากรรมด้วยการทำให้กลัวต่อการลงโทษ ซึ่งเป็นส่วนของการประยุกต์ใช้แนวคิดอาชญาวิทยาวิทยาตั้งเดิมให้เกิดประโยชน์ในการควบคุมอาชญากรรม โดยหลักการยับยั้งป้องกันของการลงโทษนั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1) การยับยั้งป้องกันเฉพาะ (Specific Deterrence) เป็นการยับยั้งป้องกันที่ตัวบุคคลที่ถูกลงโทษ นั่นคือการลงโทษผู้ที่กระทำผิดให้หลาบจำและหวาดกลัวไม่กล้าที่จะกระทำผิดอีก ดังนั้นผลของการลงโทษประเภทนี้จึงเป็นผลที่เกิดเฉพาะต่อตัวผู้ที่ถูกลงโทษ

2) การยับยั้งป้องกันทั่วไป (General Deterrence) เป็นการยับยั้งป้องกันที่มีผลต่อประชาชนคนอื่นที่ไม่ได้ถูกลงโทษ นั่นคือ การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษนั้นเป็นเหมือนการแสดงตัวอย่างให้คนอื่นดูและไม่กล้าเอาเยี่ยงอย่างหรือกระทำความผิดอย่างเดียวกับผู้ที่ถูกลงโทษ และโดยถ้าหากกระทำผิดอย่างเดียวกันก็จะได้รับการลงโทษอย่างนี้เช่นเดียวกัน

ตามทฤษฎีการยับยั้งป้องกัน การลงโทษที่จะสามารถยับยั้งป้องกันพฤติกรรมอาชญากรรมของมนุษย์ได้จะต้องมีลักษณะ 3 ประการ คือ

1) ความรุนแรงที่เหมาะสม (Proportionate severity) การลงโทษที่ดีจะต้องมีความรุนแรงเพียงพอเหมาะสมกับความผิด และรุนแรงพอที่จะทำให้คนทั่วไปกลัวไม่กล้าที่จะลงมือกระทำความผิดนั้น

2) ความรวดเร็ว (Swiftess) การลงโทษที่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งป้องกันจะต้องมีความรวดเร็ว สามารถนำตัวผู้ที่กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็วที่สุด หากบทลงโทษสามารถนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำผิดได้ทันทีก็จะมีประสิทธิภาพในการยับยั้งป้องกันมาก

3) ความแน่นอน (Certainness) การลงโทษที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความแน่นอน ซึ่งความแน่นอนของการลงโทษสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายๆ ลักษณะ เช่น การเพิ่มโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะถูกจับกุม ได้แก่ การเพิ่มสายตรวจ การสืบสวนหาข่าว การไปถึงที่เกิดเหตุให้รวดเร็ว การเก็บพยานหลักฐานที่ถูกต้องครบถ้วน ในส่วนความแน่นอนในชั้นศาลก็จะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่ผู้ต้องหาถูกพิพากษาว่ามีความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมาย

หลักการของทฤษฎีการยับยั้งป้องกันถูกใช้เป็นรากฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานของตำรวจ ที่ต้องรับผิดชอบในการป้องกันและปราบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือไม่ให้เกิดขึ้นในสังคม โดยหลักการเหล่านี้มีการนำมาใช้อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีแนวคิดอื่นเกิดขึ้นและนำมาปรับใช้ในการควบคุมอาชญากรรม แต่อย่างไรก็ตามหลักการยับยั้งป้องกันยังคงอยู่และถูกใช้ควบคู่ไปกับหลักการอื่นๆ

2.8.2 กลุ่มทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการบำบัดฟื้นฟูและให้โอกาส

สำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยม (Positive School of Criminology) เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการบำบัดฟื้นฟู โดยจะมองว่าอาชญากรหรือผู้ที่กระทำความผิดเป็นผู้ป่วยควรได้รับการรักษาให้หายดีและสามารถอยู่ในสังคมได้ตามปกติ ซึ่งแนวคิดอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยมนั้นเริ่มก่อตัวขึ้นหลังจากแนวคิดอาชญาวิทยาที่ยึดติดกับแนวคิดอาชญากรรมที่เน้นในเรื่องของการพิสูจน์เชิงประจักษ์ โดยแนวคิดพื้นฐานของสำนักอาชญาวิทยาปฏิฐานนิยมนั้นคือ อาชญากรรมเกิดจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ ซึ่งในช่วงเริ่มต้นของแนวคิดนี้ พฤติกรรมอาชญากรรมนั้นเกิดจากความผิดปกติทางด้านร่างกายของมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิด ซึ่งความผิดปกตินี้เป็นลักษณะความผิดปกติทางกายภาพและชีวภาพ ดังนั้น ตัวผู้ที่กระทำความผิดจะมีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่แตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป แนวคิดนี้จึงเป็นการอธิบายอาชญากรรมด้วยลักษณะทางกายภาพและชีวภาพของบุคคล (Biological Explanation of Crime) ในยุคต่อมาได้มีการนำแนวคิดด้านจิตวิทยามาอธิบายพฤติกรรมอาชญากรรม โดยมีความเชื่อว่า พฤติกรรมอาชญากรรมเกิดจากความผิดปกติทางด้านจิตใจของบุคคล ดังนั้นอาชญากรจึงเป็นผู้ที่มีความผิดปกติและความกดดันทางด้านจิตใจ แนวคิดนี้จึงเป็นการอธิบายอาชญากรรมด้วยลักษณะทางจิตและบุคลิกภาพของบุคคล (Psychological Explanation of Crime) นอกจากนี้ยังมีการนำสภาพแวดล้อมทางสังคมมาอธิบายพฤติกรรมอาชญากรรม (Social Explanation of Crime) โดยมองว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์เป็นสาเหตุของพฤติกรรมอาชญากรรม ซึ่งแนวคิดนี้ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายตั้งแต่ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา และยังคงได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พรชัย จันดี, ธัชชัย ปิตะนีละบุตร, และอัศวิน งามวิไล, 2558)

นอกจากนี้ยังมีกลุ่มทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับการให้โอกาสสำหรับผู้กระทำความผิดในการกลับตัวและสามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างคนปกติทั่วไป โดยกลุ่มทฤษฎีนี้คือ กลุ่มทฤษฎีอาชญาวิทยาสมัยใหม่ (Post-modern Theory of Criminology) ซึ่งเป็นแนวต่อต้านหรือวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีอาชญาวิทยาแบบเดิมที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เน้นเรื่องการลงโทษทำให้เป็นที่รู้จักในชื่อแนวคิดอาชญาวิทยาแนววิพากษ์ (Critical Criminology) โดยมีทฤษฎีที่น่าสนใจ ดังนี้

ทฤษฎีคีตราหรือประทับตรา

ทฤษฎีคีตราหรือประทับตราเป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้เกิดการสร้างแนวทางเลือกอื่นๆ สำหรับการ

ดำเนินการกับผู้ที่ทำให้เกิดความผิดกฎหมาย โดยเฉพาะคนที่กระทำผิดในคดีความผิดไม่ร้ายแรง เช่น คดีเสพยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งในมุมมองของทฤษฎีการตีตราทำให้เกิดการเคลื่อนไหวที่จะยกเลิกความผิดให้กับความผิดเล็กน้อยทั้งหลายเพื่อลดการนำคนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งถูกมองว่าเป็นตราบาปของคนที่ผ่านมา (Braithwaite, 1989) ทฤษฎีการตีตรา/ ประทับตรา (Labeling Theory) ที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปนั้นเป็นของ ฮาวาร์ด เบ็คเกอร์ (Howard Becker) โดยมีหลักการสำคัญว่า พฤติกรรมอาชญากรรมเกิดจากการที่สังคมตีตราว่าพฤติกรรมนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ดี ทำให้คนที่ถูกตีตราว่ามีพฤติกรรมเช่นนั้นก็มีพฤติกรรมอย่างนั้นจริงหรือกระทำสิ่งนั้นต่อไป ซึ่งส่งผลให้คนเหล่านี้เป็นกลายเป็นคนนอกสังคม (Outsiders) โดยทฤษฎีการตีตรานี้จะกล่าวถึงบทบาทและความสำคัญของตราบาปและการตีตรา ที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งทฤษฎีนี้อธิบายถึงที่มาของตราบาปและการที่ตราบาปและการตีตรากลายเป็นสาเหตุของการประกอบอาชญากรรม (Becker, 1963)

ทฤษฎีการสร้างสันติภาพ (Peace-Making Theory)

ทฤษฎีการสร้างสันติภาพ (Peace-Making Theory) เป็นแนวคิดด้านการบริหารงานยุติธรรมสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นมาจากการที่กระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่ ฮาร์อล เป็ปพินสกี (Harold Pepinsky) และ ริชาร์ด ควินนีย์ (Richard Quinney) ผู้ที่เสนอแนวคิดทฤษฎีการสร้างสันติภาพ ได้ให้ทรรศนะว่า แม้ว่าเราจะตรากฎหมาย ลงโทษผู้กระทำความผิด หรือใช้วิธีการต่างๆ ในการตอบสนองต่อปัญหาอาชญากรรม แต่อาชญากรรมก็ไม่ลดลงแม้แต่ในทางตรงกันข้ามปัญหาอาชญากรรมกลับทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จากปัญหาดังกล่าว ทฤษฎีเชิงสมานฉันท์มองว่า สิ่งที่เป็นสาเหตุของปัญหาอาชญากรรมคือ ความทุกข์ (Suffering) ซึ่งประกอบด้วยความยากจน การเหยียดผิว การกดขี่ข่มเหง การแบ่งแยก หรือ ความทุกข์ในรูปแบบอื่นๆ ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในสังคมให้มีประสิทธิภาพต้องจัดการกับความทุกข์เหล่านี้ให้หมดไปก่อน (Pepinsky & Quinney, 1991) นอกจากนี้ ทฤษฎีเชิงสมานฉันท์ยังมองว่า รัฐก็เป็นอาชญากรได้ โดยการใช้นโยบายที่โหดร้ายทารุณต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการลงโทษประหารชีวิต การจำคุกเป็นระยะเวลานาน ซึ่งเป็นการทำร้ายสังคมและประชาชน ดังนั้นทฤษฎีเชิงสมานฉันท์จึงเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาอาชญากรรม ด้วยการเปลี่ยนจากแนวทางที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) นำไปสู่การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice)

สรุปได้ว่า ทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับการบำบัดฟื้นฟู การให้อิสรภาพ ทฤษฎีการตีตราและทฤษฎีการสร้างสันติภาพตามข้อมูลข้างต้นจะเป็นแนวทางสำหรับเรือนจำเอชชนที่จะนำไปยึดเป็นแนว

ทางการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุวัตถุประสงค์ของกรมราชทัณฑ์นั้นคือการปรับแก้พฤติกรรมที่ยั่งยืนคนดีผู้สังคม

2.9 แนวทางและหลักการมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

2.9.1 มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs)

มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs) ได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยองค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.1955 โดยมาตรฐานการปฏิบัตินี้เป็นมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางของแต่ละประเทศในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยมีหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติคือ การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ ฐานะ หรืออื่นๆ โดยได้มีการปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ.2015 ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อสั้นๆ ว่า ข้อกำหนดแมนเดลล่า (Nelson Mandela Rules) ซึ่งเป็นการเรียกชื่อตามอดีตประธานาธิบดีประเทศแอฟริกาใต้ มาตรฐานนี้ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปโดยครอบคลุมมาตรฐานการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะอาดส่วนตัว เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ที่นอน อาหาร การออกกำลังกาย บริการทางการแพทย์ วินัยและการลงโทษ การใช้เครื่องพันธนาการ การร้องเรียน การเยี่ยม การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และการตรวจสอบภายใน ส่วนที่ 2 เป็นมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ครอบคลุมกลุ่มผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินลงโทษ กลุ่มผู้ต้องขังมีปัญหาทางจิต กลุ่มผู้ต้องขังที่รอการไต่สวน กลุ่มผู้ต้องขังทางคดีแพ่ง และกลุ่มผู้ถูกจับโดยไม่มีประกันชั่วคราว สำหรับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาลงโทษมีมาตรฐานครอบคลุมประเด็นหลักการทั่วไป การบำบัดฟื้นฟู การจัดประเภท สิทธิพิเศษการทำงาน การศึกษาและการสันทนาการ ความสัมพันธ์ทางสังคมและการติดตามดูแล

องค์การสหประชาชาติ (UNODC) ได้มีเป้าหมายในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับเรือนจำไว้ 3 ประการ คือ 1) ลดปริมาณการลงโทษด้วยการจำคุก 2) สร้างความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้เพิ่มมากขึ้น และ 3) การสนับสนุนให้ผู้กระทำความผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ หลังจากการปล่อยตัว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงมีการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากมาตรฐานเดิมราวร้อยละ 35 หลังจากที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศ องค์ความรู้ด้านงานราชทัณฑ์ และผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยม

ตั้งแต่ปี 1955 เป็นต้นมา โดยแบ่งประเด็นการปรับปรุงออกเป็น 9 ด้าน ดังนี้ (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2015)

- 1) ด้านศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง
- 2) ด้านการดูแลกลุ่มผู้ต้องขังที่มีความเสี่ยง และเพิ่มการปฏิบัติพิเศษตามความเหมาะสมสำหรับกลุ่มที่มีปัญหาทางกายภาพ ทางจิตหรือบกพร่องด้านอื่นๆ
- 3) ด้านการบริการสุขภาพและการแพทย์
- 4) ด้านการควบคุมวินัยและการลงโทษ จะเน้นไม่ให้เกิดการทรมานหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องขัง
- 5) ด้านการสืบสวนกรณีการตายและการทรมานใน
- 6) ด้านการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย เมื่อต้องการ
- 7) ด้านการร้องเรียนและการตรวจสอบภายใน
- 8) ด้านการปรับปรุงค่านิยมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสุขภาพและเพศ
- 9) ด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำ

จากประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการปฏิบัติฉบับใหม่ล่าสุด ข้อกำหนดแมนเดลล่า (Nelson Mandela Rules) ที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำเอกชนมีรายละเอียดดังนี้

2.9.2 หลักการพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Basic Principles for the Treatment of Prisoners)

องค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเมื่อปี ค.ศ.1990 โดยมีหลักการทั้งหมด 11 ประการ ดังนี้

- 1) ผู้ต้องขังควรได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีและคุณค่าความเป็นมนุษย์
- 2) ไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดทางการเมือง สัญชาติ หรือสถานะอื่นๆ
- 3) ควรให้ความเคารพต่อความเชื่อทางศาสนาหรือชนบทประเพณีของผู้ต้องขังโดยการจัดสถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาเมื่อมีความจำเป็น
- 4) เรือนจำเป็นสถานที่สำหรับควบคุมผู้ต้องขังและสำหรับคุ้มครองประชาชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม แต่ควรคำนึงถึงหลักการสร้างเสริมและพัฒนาให้สมาชิกทุกคนในสังคมอยู่ดีมีสุข
- 5) ผู้ต้องขังควรมีสติธิในความเป็นมนุษย์และมีเสรีภาพตามสมควรภายใต้กรอบของการถูกควบคุมตามที่องค์กรสหประชาชาติกำหนด

6) ผู้ต้องขังทุกคนควรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรมและการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง

7) ควรมีความพยายามในการหลีกเลี่ยงการแยกขังเดี่ยวในการลงโทษผู้ต้องขัง

8) ควรมีการจัดให้มีการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังมีความสามารถในการทำงานประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เลี้ยงดูตัวเองและครอบครัวได้

9) ผู้ต้องขังควรสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพเหมือนเช่นประชาชนในสังคมทั่วไป

10) ควรมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วสามารถกลับมาดำรงชีวิตในสังคมได้ตามปกติ ด้วยความช่วยเหลือและการมีส่วนร่วมของชุมชนและสถาบันทางสังคม โดยคำนึงประโยชน์ของเหยื่อด้วย

11) หลักการทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วควรนำมาใช้โดยปราศจากอคติ

2.9.3 หลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการลงโทษแบบไม่คุมขังสำหรับผู้หญิงที่กระทำความผิด (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules))

องค์กรสหประชาชาติได้กำหนดหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการลงโทษทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิง โดยเป็นที่รู้จักในชื่อ Bangkok Rules มีผลเป็นที่ยอมรับในปี ค.ศ. 2010 โดยมีสาระสำคัญในแต่ละส่วน ดังนี้ (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และทองใหญ่ อัยยะวารกุล, 2558)

ส่วนที่ 1 ประกอบด้วยหลักการทั่วไปในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง ซึ่งเป็นส่วนเพิ่มเติมจากหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั่วไป ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในด้านเพศ โดยในการรับผู้หญิงเข้าสู่เรือนจำต้องมีการให้สามารถติดต่อญาติ ชี้แจงกฎระเบียบของเรือนจำ การให้เข้าถึงความช่วยเหลือด้านกฎหมาย และหากมีลูกควรให้มีข้อมูลและให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งอำนาจความสะดวกและช่วยเหลือผู้หญิงที่ตั้งครรภ์หรือต้องให้นมบุตร สำหรับในด้านการบริการสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิต โดยเฉพาะโรคติดต่อ การติดยาเสพติด หรือการถูกกระทำรุนแรงต่อร่างกายและทางเพศ โดยการบริการด้านสุขภาพควรจะทำเทียมกับการบริการที่มีในชุมชนทั่วไป สำหรับการลงโทษทางวินัยเป็นการแยกขังเดี่ยวไม่ควรใช้กับผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือมีบุตรที่ต้องให้นม และห้ามใช้การลงโทษโดยการห้ามเยี่ยมญาติสำหรับผู้ต้องขังหญิง ห้ามมีการใช้เครื่องมือพันธนาการในระหว่างการทำงาน หรือการคลอดบุตร และเจ้าหน้าที่ที่ดูแลผู้ต้องขังควรได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมในด้านการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสำหรับผู้ต้องขังหญิง การจัดการและให้ความช่วยเหลือทางด้านสุขภาพจิตแก่ผู้ต้องขังหญิง

ส่วนที่ 2 เป็นหลักการเฉพาะกลุ่มผู้ต้องขังหญิง ได้แก่ ผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาลงโทษแล้ว และผู้ต้องขังที่รอการตัดสิน สำหรับผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาลงโทษแล้วควรได้รับการปฏิบัติ การฟื้นฟู และการช่วยเหลือให้กลับเข้าสู่สังคมตามความต้องการและความเหมาะสมด้านเพศ การให้ความสำคัญกับการประเมินปัจจัยเสี่ยงเฉพาะเพศ การให้โอกาสในการกลับสู่สังคมเร็วที่สุดโดยการใช้วิธีการลงโทษทางเลือกที่เหมาะสม การให้ความช่วยเหลือหลังจากพ้นโทษสำหรับผู้ที่มีปัญหาด้านจิตใจ สุขภาพร่างกาย กฎหมาย และการดำรงชีพ สำหรับผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์หรือต้องให้นมบุตร ควรได้รับการความช่วยเหลือและสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำกิจกรรมต่างๆ ตามความเหมาะสม สำหรับกรณีที่ผู้ต้องขังหญิงมีบุตรอยู่ในเรือนจำควรให้มีเวลาอยู่ด้วยกันและได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

ส่วนที่ 3 เป็นมาตรการลงโทษทางเลือกที่เป็นแบบไม่มีการคุมขัง ซึ่งเป็นไปตามกฎโดยให้แนวทางทางเลือกมาใช้ตามความเหมาะสมของผู้ต้องขังหญิง โดยคำนึงถึงประวัติส่วนตัว และภาระที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่ตั้งครรภ์หรือมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กระทำความผิดร้ายแรงหรือเป็นคนที่อันตราย ทั้งนี้ควรพิจารณาประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับเด็กเป็นสำคัญ

ส่วนที่ 4 เป็นส่วนที่ให้ความสำคัญกับการวิจัยเกี่ยวกับการกระทำผิดของผู้หญิงเพื่อช่วยในการพิจารณาวางแผน และกำหนดนโยบายในการป้องกันไม่ให้ผู้หญิงมีการกระทำความผิดซ้ำอีก รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อครอบครัวจากการที่ผู้หญิงต้องรับโทษจากการกระทำผิด

2.9.4 ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับมาตรการลงโทษแบบไม่ควบคุม (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules))

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดแนวทางในการลงโทษแบบไม่ต้องการคุมขังเพื่อเป็นทางเลือกในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดนอกจากการลงโทษจำคุกในเรือนจำในปี ค.ศ. 1990 โดยให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มากขึ้น และสนับสนุนให้มีการนำวิธีการลงโทษแบบไม่คุมขังมาใช้ตามความเหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด ประวัติการกระทำผิด จุดมุ่งหมายของการลงโทษและสิทธิของเหยื่อ การนำวิธีการลงโทษแบบไม่คุมขังมาใช้จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้กระทำความผิดด้วยหรือให้ผู้กระทำความผิดสมัครใจเข้าร่วม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนบุคคล นอกจากนี้แนวทางนี้ยังสนับสนุนให้มีการหลีกเลี่ยงการคุมขังก่อนไต่สวน (Pre-Trial Detention) หรือพยายามนำวิธีการอื่นมาใช้ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ (วุฒิ จารุวัชรวรรณ, 2552)

2.10 แนวคิดการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ

2.10.1 การเบี่ยงเบนคดีก่อนการฟ้อง (Pre-Trial Diversion)

การเบี่ยงเบนคดีก่อนการฟ้อง (Pre-Trial Diversion) เป็นความตกลงที่ผู้ต้องหาทำกับพนักงานอัยการว่าจะยอมรับภาระหน้าที่และปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างใดอย่างหนึ่งแต่มิได้ยอมรับความผิด เช่น เข้ารับการบำบัดการติดยาเสพติด และหากปฏิบัติตามข้อกำหนดอย่างใดอย่างหนึ่งแต่ไม่ฟ้องคดี หรือใช้ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน เพื่อดำเนินการโดยวิธีที่ไม่ใช่ทางอาญา สำหรับในประเทศไทยมีการนำมาตรการลักษณะนี้มาใช้กับผู้ต้องหาในคดีเสพยาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการเสพยาเสพติดให้โทษ ในปัจจุบันมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยหลักการแล้วผู้เสพยาเสพติดมีสภาพเป็นผู้ป่วยมิใช่อาชญากรปกติ การฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติดจึงสมควรกระทำให้กว้างขวาง และเนื่องจากบุคคลซึ่งติดยาเสพติดมีจำนวนมากและเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ การส่งเข้ารับการบำบัดแทนการฟ้องคดีต่อศาลจะทำให้ลดจำนวนผู้ต้องหาที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งผลของการนำกฎหมายนี้มาใช้ทำให้ผู้ต้องหาไม่ต้องเข้าไปถูกคุมขังในเรือนจำเพื่อการฟ้องคดี เนื่องจากในระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการฝากขังหรือขอคัดฟ้องตามกฎหมาย โดยในกรณีที่ผู้ได้รับการตรวจพิสูจน์เป็นผู้เสพยาหรือติดยาเสพติด ให้จัดให้มีแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และให้แจ้งผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานอัยการทราบ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องไว้ก่อนจนกว่าจะ ได้รับแจ้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจากคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด แต่หากผลการตรวจพิสูจน์ไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาเป็นผู้เสพยาหรือติดยาเสพติด ให้คณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรายงานผลการตรวจพิสูจน์ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีต่อไปตามกฎหมาย (สุรจิต ศิบุญญา, 2553)

สำหรับวิธีการในการลงโทษเด็กที่กระทำความผิดมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นแนวคิดในการที่จะนำเด็กออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่

- 1) การว่ากล่าวตักเตือนแก่เด็กที่กระทำความผิด หรือแก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เด็กอาศัยอยู่
- 2) การเรียกบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เด็กอาศัยอยู่มาทำทัณฑ์บนว่าจะระวังไม่ให้เด็กก่อเหตุร้ายขึ้นอีก
- 3) การใช้วิธีการคุมประพฤติสำหรับเด็ก โดยมีพนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมสอดส่อง

4) ส่งตัวไปอยู่กับบุคคลหรือองค์กรการที่ยอมรับเด็กเพื่อส่งมอบอบรม

5) ส่งตัวไปโรงเรียนหรือสถานฝึกและอบรม หรือสถานที่ตั้งขึ้นเพื่อฝึกและอบรมเด็ก (แต่ไม่ให้อยู่นานเกิน 18 ปี)

นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการทางเลือกแทนการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องสำหรับเด็กที่กระทำความผิด โดยการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่จะหันเหคดีเด็กหรือเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พ้นจากคดี หรือใช้การอบรมแทนการฟ้องคดี เพื่อให้เด็กหรือเยาวชนไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้น ซึ่งอาจใช้มาตรการชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการเพื่อส่งไม่ฟ้องในคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่พนักงานอัยการจะส่งฟ้องได้โดยกำหนดมาตรการคุมประพฤติแทนตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553

การเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมยังสามารถทำได้โดยใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์หรือยุติธรรมชุมชน ซึ่งจะเป็นการใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยคดีที่ไม่มีความรุนแรงมากนัก โดยหากประสบความสำเร็จในการเจรจาไกล่เกลี่ยก็จะไม่มีการแจ้งความต่อตำรวจให้ดำเนินการเพื่อดำเนินคดี หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้จึงจะมีการแจ้งความต่อตำรวจเพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป (พงษ์ธร ธีญญศิริ, 2559; ไสรัตน์ กลับวิลา และคณะ, 2561; Stobe, 2016) สำหรับในฟิลิปปินส์จะมียุติธรรมชุมชน (Barangay Justice System) ซึ่งเป็นระบบยุติธรรมพื้นฐานในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ตามกรอบของกฎหมาย REPUBLIC ACT NO. 7160 หรือ LOCAL GOVERNMENT CODE OF 1991 ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยราชการท้องถิ่นที่เล็กที่สุดใน Barangay และกำกับดูแลโดยผู้นำที่ได้รับการคัดเลือกอย่างเป็นทางการจากผู้ปกครองเมือง Barangay เป็นหนึ่งในคณะกรรมการที่ตัดสินใจเรื่องความขัดแย้งและประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นระบบแบบดั้งเดิมของท้องถิ่นในการแก้ปัญหาข้อพิพาท เป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยในระดับหมู่บ้าน เมื่อได้รับการร้องเรียน ผู้นำจะแจ้งวันของการประชุมในวันรุ่งขึ้นเพื่อแจ้งให้สมาชิกเตรียมการประชุมล่วงหน้าก่อนการไกล่เกลี่ย ถ้าหลังจากผ่านไป 15 วันนับจากการประชุมครั้งแรกของการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีขั้นตอนที่เป็นทางการมากขึ้นเรียกว่า Pangkat Tagapagkasundo (ขั้นตอนในการพิจารณาคดีต่อเนื่อง) สำหรับการประนีประนอม หากการตกลง ไม่เป็นผล โจทย์จะสามารถยื่นฟ้องคดีได้ในระบบการพิจารณาคดีปกติของฟิลิปปินส์ (พรพิตร นรภูมิพิทักษ์, 2548)

2.10.2 มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา

(ร่างพ.ร.บ.มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ....) ในประเทศไทย ได้มีความพยายามในการลดปริมาณคดีตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยมีการร่างพ.ร.บ.มาตรการแทนการฟ้อง

คดีอาญา พ.ศ.... เพื่อให้อำนาจตำรวจช่วยไต่ถามสืบคดี พร้อมกันนี้ให้อัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องศาลได้สามปี หวังคดีจบได้โดยไม่ต้องขึ้นศาล เพื่อลดปัญหาคดีรกรงศาลและคนล้นคุก ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไป การกระทำความผิดอาญาที่ไม่ร้ายแรงได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก คดีเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำความผิดเล็กน้อย ความผิดที่เกิดจากการกระทำโดยประมาทหรือเป็นความผิดที่ผู้กระทำมิได้มีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความผิดนั้น แต่เนื่องจากความเร่งรีบ หรือความต้องการปัจจัยพื้นฐานของผู้กระทำผิดทำให้เกิดการกระทำความผิดนั้นขึ้นได้ กระบวนการไต่ถามสืบและชะลอการฟ้องคดีอาญา จึงมีความจำเป็นเพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสกลับตัว กลับใจโดยไม่ต้องถูกจำคุก ส่วนผู้เสียหายก็ได้รับการชดเชยตามความประสงค์ของตนอันจะเป็นประโยชน์ต่อคุณธรรมมากกว่าการที่มุ่งจะให้ผู้กระทำผิดต้องรับโทษจำคุก ซึ่งนอกจากไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แล้วยังเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยใช้เหตุ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีเครื่องมือสำหรับใช้บริหารจัดการปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพ.ร.บ. มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.... ยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา ยังมิได้มีการประกาศใช้ (กนิษฐา รักษ์แก้ว และ ธาณี วรภัทร์, 2558)

2.10.3 การปรับเปลี่ยนอัตราโทษจำคุก

ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 มาตรา 56 โดยหากมีคดีเกิดขึ้นและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังเข้าสูเรือนจำ ปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2559 โดยการปรับแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ซึ่งกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจให้มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อการคุมประพฤติในบางกรณี ซึ่งมีสาระสำคัญระบุว่า (กนิษฐา รักษ์แก้ว และ ธาณี วรภัทร์, 2558)

“มาตรา 56 ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับ และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ไม่ว่าจะลงโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตามหรือลงโทษปรับ ถ้าปรากฏว่าผู้นั้น

- 1) ไม่เคยรับโทษจำคุกมาก่อน หรือ
- 2) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือเป็นโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือ
- 3) เคยรับโทษจำคุกมาก่อนแต่พ้นโทษจำคุกมาแล้วเกินกว่าห้าปี แล้วมากระทำความผิดอีก โดยความผิดในครั้งหลังเป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และเมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิด หรือการรู้สึกความผิด และพยายาม บรรเทาผลร้ายที่

เกิดขึ้น หรือเหตุอื่นอันควรปรานีแล้ว ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษ หรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือปรับอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทั้งสองอย่าง เพื่อให้โอกาสกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤติดังกล่าวด้วยหรือไม่ก็ได้

เงื่อนไขเพื่อคุ้มครองประพฤติดังกล่าวของผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจกำหนดข้อเดียว หรือหลายข้อตามควรแก่กรณีได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ให้ไปรายงานตัวต่อเจ้าพนักงานที่ศาลระบุไว้เป็นครั้งคราว เพื่อเจ้าพนักงานจะได้สอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควรในเรื่องความประพฤติและการประกอบอาชีพ หรือ จัดให้กระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์
- 2) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ
- 3) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติดังกล่าวอันอาจนำไปสู่การกระทำความผิดในทำนองเดียวกันอีก
- 4) ให้ไปรับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดให้โทษ ความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ หรือความเจ็บป่วยอย่างอื่น ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด
- 5) ให้เข้ารับการฝึกอบรม ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด
- 6) ห้ามออกนอกสถานที่อยู่อาศัย หรือห้ามเข้าในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ จะใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์อื่นใดที่สามารถใช้ตรวจสอบหรือจำกัดการเดินทางด้วยก็ได้
- 7) ให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือเยียวยาความเสียหายโดยวิธีอื่นให้แก่ผู้เสียหายตามที่ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายตกลงกัน
- 8) ให้แก้ไขฟื้นฟูหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม หรือชดเชยค่าเสียหายเพื่อการดังกล่าว
- 9) ให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินตามที่ศาลเห็นสมควรว่าจะไม่ก่อเหตุร้าย หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลอื่นหรือทรัพย์สิน
- 10) เงื่อนไขอื่นๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกระทำหรือมีโอกาสดังกล่าวขึ้นอีก หรือเงื่อนไขในการเยียวยาผู้เสียหายตามที่เห็นสมควร

2.10.4 บทบาทของกองทุนยุติธรรมเกี่ยวกับการประกันตัวผู้ต้องหา

เพื่อลดช่องว่างและลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ในการช่วยเหลือผู้ยากไร้ คนยากจน ให้เข้าถึงความยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม จึงได้จัดตั้ง "กองทุนยุติธรรม" ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชน ในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีการออกระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 ขึ้น ข้อจำกัดของระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2553 มีหลายประการ จึงได้พัฒนาระดับระเบียบกระทรวงยุติธรรม เป็นพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 และมีผลบังคับใช้ วันที่ 24 เมษายน 2559 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ครอบคลุมการช่วยเหลือมากขึ้น และเกิดความคล่องตัว ในการดำเนินงาน ดังนั้น กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้งให้มีกองทุนยุติธรรมตามกฎหมายดังกล่าว ขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปด้วยความ เสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยในการประกันตัวผู้ต้องขังออกจากเรือนจำด้วย (นัทธี จิตสว่าง, 2555)

2.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กนิษฐา รักษ์แก้ว และธานี วรภัทร์ (2558) ศึกษาเรื่อง การบังคับโทษจำคุก : ศึกษากรณีการ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ” พบว่า การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ทางด้านการศึกษา ประเทศไทยมีหลักที่สอดคล้องกับต่างประเทศ ที่เรือนจำต้องจัดให้กับผู้ต้องขัง เรือนจำต้องจัดให้มีการศึกษาวิชาชีพและการสอนศาสนากับผู้ต้องขังที่ไม่รู้หนังสือ ตามหลักสูตร การศึกษาผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ เรือนจำหลายแห่งจัดให้มีห้องสมุดให้ผู้ต้องขัง ซึ่ง กฎหมายและแนวทางปฏิบัติของเรือนจำมีความชัดเจนและสามารถดำเนินการต่างๆ ได้ตาม มาตรฐานขั้นต่ำๆ ในต่างประเทศได้มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในการให้เอกชนเข้ามา ดำเนินงานในเรือนจำ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหลายรัฐ ได้มีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการภายในสถานพินิจเด็กและเยาวชน โดยมีข้อตกลงเอกชนเป็นผู้ จัดบริการ โดยการทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การศึกษา การฝึกอาชีพการให้คำปรึกษา การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต เป็นต้น ซึ่ง ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายมารองรับ ที่ชัดเจนในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานในเรือนจำ ดังนั้นกรมราชทัณฑ์จึงควรออกกฎหมายมารองรับอำนาจหน้าที่ของภาคเอกชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

ในการให้ความรู้ด้านการศึกษา ให้มีความชัดเจนด้วย เช่น ครูอาสาสมัครที่จะเข้ามาสอนหนังสือก็มีกฎหมายให้เข้ามาโดยให้มีอำนาจและหน้าที่ในการให้การศึกษาให้ความรู้ผู้ต้องขังโดยเป็นการเฉพาะ

จิรวุฒิ ปุณณาสวัสดิ์ (2546) ศึกษาเรื่อง ทักษะของผู้บริหารราชทัณฑ์ต่อแนวทางการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนในประเทศไทย พบว่า ความเป็นไปได้ในการนำระบบเรือนจำเอกชนและการถ่ายโอนภารกิจงานราชทัณฑ์บางประเภทให้เอกชนดำเนินการในประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้ การดำเนินการของเรือนจำเอกชนจะต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เอกชน มีอำนาจในการควบคุมผู้ต้องขังและเข้ามาบริหารงานเรือนจำจัดหาบริษัทเอกชนเพื่อก่อสร้างเรือนจำและจัดหาบริษัทเอกชนเพื่อบริหารงานเรือนจำ สำหรับการถ่ายโอนภารกิจงานราชทัณฑ์บางประเภทให้เอกชนหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการนั้น สามารถดำเนินการได้ทันที โดยเจ้าหน้าที่เรือนจำจะดำเนินการเฉพาะด้านควบคุมเท่านั้น ภารกิจอื่น เช่น การรักษาพยาบาลให้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขเข้ามาดำเนินการ การศึกษาให้หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันศาสนา ดำเนินการ การฝึกวิชาชีพให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ ส่วนการส่งผู้ต้องขัง อาจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยบริเวณภายนอกเรือนจำ

กิตติพร วานิชจร (2554) ศึกษาเรื่อง “แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำ” พบว่า ผู้บัญชาการเรือนจำส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายของภาครัฐที่ต้องลดภาระค่าใช้จ่าย โดยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ และเห็นว่างานที่สมควรมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบางส่วน เรียงตามลำดับดังนี้ งานการอบรมและฝึกวิชาชีพ งานการศึกษาและพัฒนาจิตใจ งานด้านสุทกรรม งานสถานพยาบาล งานด้านการขนส่งและควบคุมผู้ต้องขังไปศาล (เฉพาะเรือนจำพิเศษกรุงเทพ) งานควบคุมและรักษาการณ์ภายนอกเรือนจำ ในส่วนงานที่ผู้บัญชาการเรือนจำส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ คือ งานควบคุมรักษาการณ์ภายในเรือนจำ และงานทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง สำหรับประเภทของเรือนจำที่จะจัดตั้งเป็นเรือนจำเอกชน พบว่า เรือนจำเอกชนในประเทศไทยเหมาะที่จะควบคุมดูแลผู้ต้องขังโทษน้อยหรือเรือนจำประเภทความมั่นคงต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บัญชาการเรือนจำส่วนใหญ่ยังไม่มีความแน่ใจในดำเนินการของเรือนจำเอกชนทั้งในด้านกฎหมายและวิธีปฏิบัติด้านบริหารจัดการและด้านการตรวจสอบประเมินผล โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง เนื่องจากเรือนจำเอกชนจะต้องการผลประโยชน์และผลกำไรเป็นหลัก ซึ่งก็ได้มาจากการใช้แรงงานผู้ต้องขังนั่นเอง และเห็นว่าหน้าที่เรือนจำเอกชนในประเทศไทยไม่สามารถเปรียบเทียบกับเรือนจำเอกชนในต่างประเทศได้เนื่องจากมีความแตกต่างกันในหลายๆประเด็น เช่น ลักษณะของสังคม ค่าใช้จ่าย ค่าครองชีพ นโยบายของภาครัฐ เป็นต้น

สุรัชย์ ยิ่งยงวรชัย (2556) ได้วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (1) ปัญหาด้านแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ เนื่องจากหากรัฐจ้างเอกชนเฉพาะการบริหาร เข้ามาบริหารกิจการเรือนจำเอกชนเท่านั้น จะทำให้เอกชนได้รับผลตอบแทนที่ต่ำ อันไม่เป็นการจูงใจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแต่หากรัฐให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การออกแบบ หรือการก่อสร้าง กรณีดังกล่าวจะทำให้เอกชนมีความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนมากขึ้น (2) ปัญหาด้านงบประมาณของรัฐ เพราะการบริหารกิจการราชทัณฑ์ของประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ เนื่องจากเอกชนเป็นองค์กรที่แสวงหากำไร ดังนั้นการที่เอกชนเข้ามาบริหารจัดการกิจการเรือนจำเอกชนนั้น ไม่สามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐแต่อย่างใด ซึ่งในส่วนนี้จะแตกต่างจากเรือนจำเอกชนในต่างประเทศเพราะในต่างประเทศเหตุผลหลักในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนเกิดจากการที่รัฐต้องการจะลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลง (3) ปัญหาด้านการยอมรับและทำความเข้าใจกับภาคประชาสังคม เนื่องจากประชาชนทั่วไปเข้าใจว่าการบริหารเรือนจำเป็นเรื่องที่อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐแต่เพียงผู้เดียวเอกชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง แม้เมื่อแนวความคิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรือนจำแล้วยอมรับว่าไม่สามารถหลีกเลี่ยงความสับสนของภาคประชาสังคมได้ อันจะส่งผลให้มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนที่ผิดไป เช่น เรือนจำเอกชนเป็นเรือนจำที่มีไว้สำหรับรองรับผู้ต้องขังที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ผู้มีอิทธิพล และนักการเมือง ดังนั้นการยอมรับของภาคประชาสังคมจึงได้เป็นประเด็นสำคัญในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นอีกด้วย (4) ปัญหาด้านการออกกฎหมายเพื่อรองรับการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ กล่าวคือ เมื่อมีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเรือนจำอันเป็นกิจการที่เป็นของรัฐย่อมต้องการออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจเอกชนในการดำเนินการดังกล่าวซึ่งการออกกฎหมายมีขั้นตอนและวิธีการที่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานเนื่องจากกฎหมายต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา (5) ปัญหาในเชิงนโยบายหรือปัญหาในทางการเมือง การจัดตั้งเรือนจำเอกชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากการจัดตั้งเรือนจำเอกชนจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับเรื่องดังกล่าว การออกกฎหมายนั้นต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งยังเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการการเมืองเนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองย่อมส่งผลให้นโยบายของกระทรวงยุติธรรมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมคนใหม่ (6) ปัญหาด้านความเชี่ยวชาญในการบริหารกิจการเรือนจำของเอกชน เนื่องจากการบริหารกิจการเรือนจำนั้นเป็นเรื่องใหม่สำหรับภาคเอกชน ทั้งในประเทศไทยยังไม่เคยให้เอกชน เข้ามาบริหารกิจการของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ ประกอบกับภาคเอกชนในประเทศไทยเองยังไม่มีประสบการณ์ในการบริหารกิจการเรือนจำ ซึ่งในส่วนนี้จะแตกต่างจากต่างประเทศที่มีบริษัทรับจ้างบริหารกิจการเรือนจำเอกชนอันเป็นภาคเอกชนที่

มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนมานาน ดังนั้น รัฐมีความจำเป็นต้องตรวจสอบถึงความสามารถของเอกชนที่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการเรือนจำอย่างละเอียดถี่ถ้วน และในเบื้องต้นเอกชนที่เข้ามาบริหารกิจการเรือนจำจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของกรมราชทัณฑ์

วิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยรูปแบบที่เหมาะสมของการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทยนั้น จะต้องมีการพิจารณา ให้อรอบคอบ ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชนในประเทศไทย เนื่องจากสภาพแวดล้อมสังคม และวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกันจึงทำให้รูปแบบของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศอาจจะไม่มีความเหมาะสมในการจัดตั้งในประเทศไทย ดังนั้น การจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทยจะต้องมีรูปแบบที่เป็นลักษณะเฉพาะที่เหมาะสมกับสภาพผู้ต้องขัง สิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมไทย ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดตั้งเรือนจำเอกชนขึ้นเพื่อนำมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังนั้น จะต้องกำหนดให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกันกับเรือนจำของรัฐ กล่าวคือ มิได้หมายความว่าเมื่อเอกชนเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังจะมีความสะดวกสบายมากกว่าเรือนจำที่รัฐเป็นผู้บริหาร โดยรูปแบบที่เหมาะสมของการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทย ได้แก่ (1) ควรจัดตั้งให้มีเรือนจำเอกชนในลักษณะ “เรือนจำเอกชนนำร่อง” บริเวณกรุงเทพมหานคร หรือปริมณฑลเพื่อรองรับผู้ต้องขังที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญา โดยให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาว่าผู้ต้องขังรายใดสมควรจะถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเอกชน เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้ง และขยายการจัดตั้งไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศต่อไป (2) การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจะกระทำในลักษณะของการให้เอกชนเข้ามาลงทุนก่อสร้างเรือนจำในที่ดินที่รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยอาจเป็นที่ดินราชพัสดุหรือที่ดินที่รัฐ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในลักษณะอื่นๆ และให้เอกชนเป็นผู้บริหารกิจการเรือนจำดังกล่าว อันมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนพิเศษระหว่างรัฐกับเอกชน โดยสัญญาดังกล่าวรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้เอกชนเพื่อไปใช้ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างจำนวนหนึ่ง โดยเอกชนจะได้รับค่าตอบแทนในการบริหารกิจการเรือนจำเอกชนจากรัฐอีกส่วนหนึ่ง (3) สัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนควรมีระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี โดยมีการทบทวนสัญญาทุกๆ 3-5 ปี เพื่อพิจารณาผลการดำเนินการว่ามีการบริหารเรือนจำได้มาตรฐานเรือนจำที่รัฐได้กำหนดไว้หรือไม่ และหากเอกชนประพฤติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ รัฐมีสิทธิเรียกค่าปรับและบอกเลิกสัญญาได้และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว ให้สิ่งปลูกสร้างที่เอกชนสร้างขึ้นบนที่ดินของรัฐต้องตกเป็นของรัฐ (4) มาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของเรือนจำเอกชน ต้องมีมาตรฐานเดียวกันกับเรือนจำของรัฐทุกประการ (ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิพิเศษเพิ่มขึ้นจากเรือนจำของรัฐแต่อย่างใด) (5) เรือนจำเอกชนที่จัดตั้งขึ้นควรมีระดับความ

มั่นคงปานกลาง โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนนั้น มีอำนาจในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังมิให้หลบหนีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการใช้อาวุธ หรือการลงโทษผู้ต้องขังที่กระทำผิดระเบียบที่เรือนจำเอกชนได้กำหนดไว้แต่อย่างใด (6) เรือนจำเอกชนมีหน้าที่จะต้องบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล การควบคุมผู้ต้องขังจะต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัย และจะต้องปฏิบัติตามผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง โดยเอกชนผู้ประกอบการมีอำนาจเฉพาะการควบคุมเท่านั้น อำนาจในการปล่อยตัวผู้ต้องขังก่อนครบกำหนดโทษเป็นอำนาจและหน้าที่โดยเด็ดขาดของกรมราชทัณฑ์

วิโรจน์ พุกามี (2555) ศึกษาเรื่อง เรือนจำเอกชน โดย ศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำของไทย พบว่า การบริหารของกรมราชทัณฑ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคนานาประการปัญหาของกรมราชทัณฑ์ที่ได้มีการศึกษาสำรวจอย่างเป็นทางการในระหว่างการจัดทำแผนทิศทางการราชทัณฑ์ในทศวรรษหน้า (2535-2545) ซึ่งจัดทำโดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ในระบบราชการ (สปร.) พบว่าหลายปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤต เช่น ปัญหาของผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปัญหาขาดแผนปฏิบัติงาน ปัญหาขาดแคลนอัตรากำลังและอัตรากำลังที่มีอยู่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหารูปแบบเรือนจำที่ล้าสมัยไม่เหมาะกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ปัญหาขาดแคลนรูปแบบวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ชัดเจน ตลอดจนถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอในเรื่องบทบาทของการช่วยผู้ต้องขังให้กลับคืนสู่สังคม (Reintegration) ซึ่งยังไม่เห็นผลชัดเจน ปัญหาเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น และหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติภูมิและภาพลักษณ์ของประเทศได้ แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานราชทัณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับเรือนจำให้เอกชนเข้ามาบริหารและจัดการ จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่กำลังได้รับความสนใจและนำมาศึกษาเพื่อนำไปปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ซึ่งมีแนวความคิดมาจากหลักการการแปรรูปกิจการของรัฐ ซึ่งมีวิธีการในการแปรรูปเรือนจำที่มีการปฏิบัติในเรือนจำ มี 4 องค์ประกอบ คือ การออกแบบ การเงิน การก่อสร้าง การบริหาร หรือที่เรียกว่าโดยรวมว่าระบบ DFCM ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในระดับใดหรือขั้นตอนใด ซึ่งมีตั้งแต่การเข้ามีส่วนเพียงแคเป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (Party Privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระหรือการทำสัญญาเช่าในระยะเวลาที่กำหนด หรือการเข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้น โดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่ระบุไว้ในสัญญา หรืออาจเป็นวิธีการเข้ามาดำเนินการครบทั้งระบบ 4 ประการ (Privately Run Prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด เป็นต้น

ศุภชัย ยิ่งยงวรชัย (2556) ศึกษาเรื่อง การนำเรือนจำเอกชนมาใช้คุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างพิจารณาคดี พบว่า สำหรับประเทศไทยนั้นแนวทางที่เอกชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ดำเนินการกิจการเรือนจำนั้นสามารถกระทำได้เป็น 7 รูปแบบ ดังนี้ (1) รัฐยังเป็นผู้ควบคุมตัวผู้ต้องขังอยู่ แต่รัฐมีการถ่ายโอนงานบางอย่างให้เอกชน เข้ามามีการดำเนินการแทน เช่น ให้เอกชนดำเนินการด้าน การศึกษาของผู้ต้องขัง การบริหารแรงงานและการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังซึ่งในขณะนี้ปัจจุบัน กรม ราชทัณฑ์ได้เริ่มนำมาใช้ในเรือนจำต่างๆ แล้ว เช่น การจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยเอกชนเข้ามา ดูแลบริเวณป้อมรักษาการด้านนอก จ้างบริษัทเอกชนเข้ามาทำความสะอาดภายในเรือนจำ ฯลฯ (Outsourcing) (2) รัฐให้เอกชนเข้ามาบริหารงานทุกด้านในเรือนจำของรัฐที่มีอยู่แล้ว โดยรัฐต้องจ่าย ค่าจ้างเป็นค่าบริหารให้เอกชน วิธีดังกล่าวเอกชนจะเข้ามาบริหารกิจการเรือนจำของรัฐที่มีอยู่แล้วแต่ การบริหารของเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (3) รัฐและเอกชนร่วมลงทุนในการ จัดตั้งเรือนจำร่วมกัน (Joint Venture) โดยรูปแบบนี้รัฐ และเอกชนเป็นเจ้าของร่วมกันมีการลงทุน และการบริหารร่วมกัน (4) รัฐเป็นผู้เช่าเรือนจำที่เอกชนเป็นผู้สร้าง รูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ เอกชนเป็นเจ้าของเรือนจำโดยเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้างเรือนจำ ที่ดิน สาธารณูปโภคต่างๆ โดยรัฐเป็นผู้บริหารกิจการเรือนจำด้วยตนเอง ในลักษณะที่รัฐเช่าเรือนจำที่เอกชนจัดสร้างขึ้น และ เอกชนจะได้ค่าตอบแทนในรูปของค่าเช่า ในรูปแบบดังกล่าว รูปแบบดังกล่าวจะทำให้รัฐสามารถใช้ งบประมาณที่มีอยู่เท่าเดิม แต่สามารถเพิ่มจำนวนเรือนจำเพื่อขยายพื้นที่ในการควบคุมผู้ต้องขัง เพิ่มขึ้นได้ (5) รัฐให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างเรือนจำ และบริหารเรือนจำด้วยการลงทุนฝ่ายเดียวของ เอกชนในลักษณะที่รัฐจ้างเอกชนให้เข้ามาควบคุมผู้ต้องขัง รูปแบบดังกล่าวเอกชนจะเป็นผู้ลงทุนใน ทุกด้านตั้งแต่การออกแบบ การเงิน การก่อสร้าง และการบริหาร โดยรัฐจะส่งผู้ต้องขังไปยังเรือนจำ เอกชนดังกล่าวและมีการจ่ายค่าตอบแทนให้เอกชนในลักษณะเป็นค่าตอบแทนเป็นรายคนตาม จำนวนผู้ต้องขังที่รัฐส่งมาควบคุมในเรือนจำเอกชน (6) รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนในการบริหาร จัดการเรือนจำ รูปแบบดังกล่าวเป็นการที่รัฐให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อให้เข้ามาบริหารกิจการ เรือนจำของรัฐที่มีอยู่แล้ว โดยเอกชนสามารถแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินต่างๆ ในเรือนจำ แต่ เอกชนจะต้องจ่ายค่าสัมปทานเป็นการตอบแทนให้แก่รัฐ (7) รัฐให้เอกชนเข้ามาก่อสร้างเรือนจำใน ที่ดินของรัฐ และให้เอกชนบริหารเรือนจำซึ่งกรณีดังกล่าวเอกชนต้องเข้ามาทำสัญญาในการก่อสร้าง เรือนจำกับรัฐ ในลักษณะการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการกิจการภาครัฐ (Public Private Partnerships) โดยรัฐเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งเพื่อให้เอกชนเข้ามาลงทุนใน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และรัฐต้องจ่ายค่าบริหารให้เอกชนเป็นรายปีโดยมีกำหนดระยะเวลาใน สัญญาที่แน่นอน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลาให้สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวต้องตกเป็นของรัฐ

สำหรับวิธีการดำเนินการในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรือนจำเอกชนนั้น โดยทั่วไปมีวิธีการดำเนินการดังนี้ (1) การจำแนกผู้ต้องขังรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการ เลือกลปฏิบัติและใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ขณะเดียวกันเรือนจำเอกชนก็มีสิทธิที่จะส่งตัวผู้ต้องขัง

บางรายที่ยากต่อการควบคุมหรือมีพฤติกรรมหลบหนีหรือไม่สนใจกลับมาควบคุมขังในเรือนจำของรัฐได้ตลอดเวลา อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เอกชนผู้ได้รับสัมปทานในการบริหารงานเรือนจำในระยะแรก จะได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤติดีหรือใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ก็อาจถูกดำเนินคดีอาญา และถูกลงโทษทางวินัยได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น เดียวกันทุกประการ (2) มาตรการป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี ในกรณีมีผู้ต้องขังหลบหนีเนื่องจากการที่เรือนจำเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือประมาทเลินเล่อหรือความบกพร่องนั้นเกิดจากการปฏิบัติงานของเรือนจำเอกชนเอง มาตรการในการลงโทษจากรัฐที่ใช้ควบคุมเรือนจำเอกชนคือการปรับในอัตราสูงจนกระทั่งถึงบอกเลิกสัญญา (3) การใช้แรงงานผู้ต้องขัง ผลงานอันเกิดจากการฝึกอาชีพหรือการทำงานของผู้ต้องขังให้ถือว่าเป็นรายได้ของรัฐ เนื่องจากเกรงว่าหากให้เป็นรายได้ของเรือนจำเอกชนเองแล้วจะมีการใช้ประโยชน์จากแรงงานผู้ต้องขังไปในทางที่ผิด แต่ก็มีข้อกำหนดมาตรฐานในด้านความปลอดภัยในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ทางด้านสุขอนามัยของผู้ต้องขัง (4) การกำกับดูแลและประเมินผล เรือนจำเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลและถูกตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐเป็นระยะและสม่ำเสมอตามสัญญาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าเรือนจำเอกชน นั้นสามารถดำเนินการ ได้ผลดีเพียงใดและมีวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเกี่ยวกับความเป็นอยู่ การแก้ไขฟื้นฟูได้ดีเพียงใด ซึ่งจะนำมาเป็นเงื่อนไขในการต่ออายุสัญญาจ้างต่อไป

สุรจิตร ศรีบุญมา (2553) ได้นำเสนอแนวทางในการลดจำนวนคดีในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้ (1) การกำหนดให้การกระทำผิดบางประเภทไม่มีความผิดทางอาญา ได้แก่ การกระทำความผิดที่กระทำต่อตนเอง ไม่ไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นโดยตรง เช่น การทำแท้ง การขายบริการเสพยาเสพติด เป็นต้น โดยไม่ต้องนำผู้ที่กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (2) การกำหนดลำดับขั้นของคดี เพื่อสามารถจัดการกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดลหุโทษ อาจจะสามารถทำให้สิ้นสุดในชั้นตำรวจ โดยการเปรียบเทียบปรับหรือไกล่เกลี่ย หรือคดีที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี อาจจะให้พิจารณาในชั้นอัยการ (3) การต่อรองคำรับสารภาพ เป็นกระบวนการที่ต้องการให้ผู้ต้องหารับสารภาพโดยมีข้อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการลดโทษ

Bähr, Hartmann, & Steengrafe (2016) ได้นำเสนอแนวทางการลงโทษทางเลือกในเยอรมัน โดยในเยอรมันมีจำนวนนักโทษในเรือนจำทั่วประเทศประมาณ 64,397 คนในปี ค.ศ. 2016 เป็นกลุ่มผู้ต้องขังรอการพิจารณาของศาลจำนวน 13,389 คน โดยมีผู้ต้องหายาเสพติดคิดเป็นประมาณร้อยละ

30 ของผู้ต้องขังทั้งหมด สำหรับแนวทางการลงโทษทางเลือกในเยอรมันที่ถูกนำมาใช้ ประกอบด้วย การให้ทำงานเพื่อจ่ายค่าปรับสำหรับคนที่ไม่มีค่าปรับแทนการจำคุกในเรือนจำ ซึ่งมองว่าการจำคุก จะเกิดผลเสียต่อตัวบุคคลมากกว่าผลดี นอกจากนี้ยังมีการนำวิธีการให้คำแนะนำจากสถาบันต่างๆ ทั้ง ในเรือนจำและนอกเรือนจำสำหรับความผิด เช่น เสพยาเสพติด เร่ร่อน ดัดการพนัน ดัดหนี้ ไม่มีงาน ทำ เป็นต้น

Freemant & Lloyd (2016) ได้นำเสนอวิธีการทางเลือกในการลงโทษที่นำมาใช้แทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำในสกอตแลนด์ โดยรัฐบาลของสกอตแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการใช้วิธีการทางเลือกในการลงโทษเพื่อการลดอัตราการกระทำผิดซ้ำและการฟื้นฟูผู้กระทำผิด แทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำ โดยมีงานวิจัยทางวิชาการเป็นกรอบแนวทางในการนำวิธีการทางเลือกในการลงโทษมาใช้แทน โดยสาเหตุของการกระทำผิดซ้ำที่ถูกนำมากล่าวถึงคือ ความไม่เท่าเทียมกันในด้านการศึกษาและโอกาสการทำงาน ดังนั้น จึงควรมีการให้การศึกษาและโอกาสในการทำงาน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลืออย่างยั่งยืนหลังการปล่อยตัว และการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในครอบครัว ซึ่งมักจะเป็นปัญหาอย่างหนึ่งของการเข้าไปรับโทษในเรือนจำ โดยมีตัวอย่างของการนำวิธีการทางเลือกมาใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรม ดังนี้ (1) ขั้นตอนก่อนการฟ้องร้องคดี มีโครงการช่วยเหลือผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของตำรวจสกอตแลนด์ เพื่อไม่ให้กระทำความผิดซ้ำอีก โดยมีการให้หน่วยงานทางสังคมเข้าไปดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ที่บ้านในด้านสุขภาพ การเลิกแอลกอฮอล์ การจัดการที่พัก การศึกษาและการฝึกอบรมที่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีโครงการของตำรวจร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขในการคัดกรองผู้กระทำผิดที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ไม่ให้ต้องถูกควบคุมที่สถานีตำรวจ (2) ขั้นตอนการลงโทษ มีมาตรการให้มีการชดใช้แก่สังคม (Community Payback Orders) เช่น การสั่งให้ทำงานเพื่อสังคมโดยไม่มีค่าตอบแทน การสั่งให้คุมประพฤติเกี่ยวกับการบำบัดฟื้นฟูการติดยา การสั่งให้เข้าร่วมการฝึกอบรม/ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การจ่ายค่าเสียหายแก่เหยื่ออาชญากรรม การอาศัยอยู่ในที่พักตามคำสั่ง หรือการห้ามไปสถานที่ใดสถานที่หนึ่งในช่วงเวลาที่กำหนด เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามกรอบกฎหมาย Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010 ซึ่งเป็นมาตรการที่ถูกนำมาใช้สำหรับผู้ที่มิโทษจำคุกน้อยกว่า 3 เดือนในความผิดลหุโทษ และจะมีการประเมินพฤติกรรมโดยศาลเป็นระยะ สำหรับการบริการสังคมโดยไม่มีค่าตอบแทนอาจจะกำหนดให้ทำงานบริการสังคมให้ครบ 100 ชั่วโมงภายในระยะเวลา 3 เดือน

โดยจะใช้กับผู้กระทำความผิดที่อายุเกิน 16 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการเฉพาะสำหรับผู้กระทำความผิดในข้อหากระทำความรุนแรงในครอบครัว (Caledonian System)

Herzog-Evans, Boesel, Parmentier, & Sullo (2016) ได้นำเสนอการนำวิธีการลงโทษทางเลือกมาใช้แทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำของฝรั่งเศสโดยแบ่งวิธีการทางเลือกที่นำมาใช้ออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนการตัดสินคดี ประกอบด้วยการต่อรองสารภาพ ทางเลือกในการฟ้องคดี และทางเลือกในการไต่สวนคดี 2) ขั้นตอนการตัดสินโทษ ประกอบด้วยการลงโทษด้วยชุมชน 3) ขั้นตอนหลังการลงโทษ ประกอบด้วยการปล่อยตัวในรูปแบบต่างๆ หรือการลดโทษ โดยวิธีการทางเลือกสามารถนำมาใช้ในขั้นตอนก่อนการตัดสินลงโทษมีบัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการในการพิจารณาใช้วิธีการทางเลือกที่เหมาะสม วิธีการทางเลือกในการเลี่ยงการฟ้องคดีคือ การไต่สวทงทางอาญา ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) ความเสียหายได้รับการชดเชยเยียวยา 2) จบปัญหาความวุ่นวายทางสังคมที่เกิดจากอาชญากรรม 3) ให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้กลับตัวและอยู่ในสังคมได้ตามปกติ นอกจากนี้ ยังมีวิธีการเลี่ยงการฟ้องในคดีอาญาที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เมื่อผู้กระทำความผิดยอมรับสารภาพอัยการสามารถเลือกกำหนดโทษจาก 19 รายการของการลงโทษ เช่น จ่ายค่าปรับ ยึดใบขับขี่ 6 เดือน ทำงานบริการสังคม 60 ชั่วโมง เข้าฝึกอบรม สังคมคุม/กักบริเวณ 6 เดือน เป็นต้น วิธีการทางเลือกในการเลี่ยงการไต่สวนประกอบด้วย Penal Ordinance for Felonies ซึ่งมีสำหรับกรณีที่เป็นคดีไม่มีเจตนาในการทำร้ายร่างกายหรือทำให้เสียชีวิต และ Appearance on Prior Guilty Plea วิธีการทางเลือกนี้เป็นการลดกระบวนการไต่สวนและลดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดและยอมรับสารภาพ

วิธีการทางเลือกในขั้นตอนการตัดสินลงโทษประกอบด้วย โทษปรับ การจ่ายค่าปรับแทนการจำคุก การรอลงอาญาและคุมประพฤติไม่เกิน 3 ปี การทำงานบริการสังคม (TIG) ซึ่งมีการทำงานระหว่าง 20-280 ชั่วโมง การบริการสังคมร่วมกับการรอลงอาญาหรือการคุมประพฤติ (STIG) นอกจากนี้ยังมีการลงโทษเสริมเช่น การจำกัดเสรีภาพ/สิทธิบางอย่าง การยึดใบขับขี่ การจำกัดการใช้พาหนะบางประเภท การห้ามพกพาอาวุธ การยึดอาวุธ เป็นต้น การให้ชดเชยค่าเสียหายหรือซ่อมแซมสิ่งที่เสียหาย การให้เข้าอบรมหรือบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

วิธีการทางเลือกในขั้นตอนหลังการลงโทษ ประกอบด้วย การปล่อยตัวก่อนเข้าเรือนจำ ซึ่งจะใช้ในกรณีที่มีการจ่ายค่าปรับแทนการจำคุก การรอลงโทษ การให้บริการสังคมแทนการจำคุก

นอกจากนี้ยังมีการปล่อยตัวก่อนครบกำหนด ซึ่งมักจะมีการนำอุปกรณ์ติดตามมาใช้ในการตรวจสอบและควบคุมผู้ถูกปล่อยตัว การปล่อยตัวให้อยู่การดูแลของชุมชน และการปล่อยแบบกึ่งเสรีภาพ

Nnam (2017) ได้นำเสนอวิธีการทางเลือกที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาประชากรนักโทษล้นเรือนจำในไนจีเรีย ซึ่งคือ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ในขณะที่มัลคาไฮ (Mulcahy, 2013) ได้นำเสนอให้มีการใช้ Community Service Orders และ Community Return แทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำเพื่อแก้ไขปัญหาประชากรนักโทษล้นเรือนจำในไอร์แลนด์ ซึ่งถูกนำมาใช้สำหรับผู้ต้องขังที่รับโทษตั้งแต่ 1-5 ปีในเรือนจำ

สืบวงศ์ พิทักษ์ธรรม (2554) ได้นำเสนอว่า ประเทศอังกฤษมีแนวความคิดว่าการจำคุกนั้นเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีที่ร้ายแรงและเป็นการปกป้องสาธารณะจากอันตรายรุนแรงที่กระทำโดยผู้กระทำความผิด ในด้านการควบคุมมีการนำเทคโนโลยีตลอดจนอุปกรณ์ป้องกันการหลบหนีต่างๆ มาใช้ สำหรับผู้ต้องขังที่ต้องควบคุมอย่างเข้มงวดจะถูกควบคุมกระจายกันไปตามเรือนจำต่างๆ ตามระบบที่เรียกว่า การกระจายการคุมขัง ประเทศอังกฤษมีความพร้อมในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและได้ให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรโดยมีการนำเสนอสิ่งใหม่ๆ ในการทำงาน และให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังส่งเสริมให้ผู้ต้องขังรักษาวินัยของตนเองทำให้การควบคุมผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังของประเทศไทย มีการแยกผู้ต้องขังแต่ละประเภทอย่างเป็นระบบและชัดเจน ผู้ต้องขังเด็ดขาดที่ต้องรับโทษจำคุกเกินกว่า 3 เดือน จะถูกส่งไปยังศูนย์จำแนกลักษณะซึ่งจะประจำตามเรือนจำท้องถิ่น และเข้ารับการจำแนกเป็น 4 ประเภท ประเภท A หมายถึง ผู้ต้องขังที่เป็นอันตรายต่อสังคม หรือความมั่นคง ประเภท B หมายถึง ผู้ต้องขังที่ไม่จำเป็นต้องควบคุมอย่างเข้มงวดมากแต่มีแนวโน้มที่จะหลบหนี ประเภท C หมายถึง ผู้ต้องขังที่ไม่พยายามหลบหนี แต่ยังคงควบคุมตลอดเวลา ผลของการจำแนกจะทำให้ผู้ต้องขังสามารถย้ายจากแดนที่มีการควบคุมเข้มงวดไปยังที่มีการควบคุมเข้มงวดน้อยลง หรือย้ายเรือนจำ และสามารถออกไปอยู่ในชุมชนได้ สำหรับมาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ผู้ไม่รู้หนังสือจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสอบเทียบวัดระดับประกาศนียบัตรจากสถาบันภายนอกได้ รวมทั้งจัดให้มีการฝึกวิชาชีพ และการทำงานของผู้ต้องขัง มีทั้งระบบ

อุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม มีการนำรายได้จากการจำหน่ายสินค้าที่เกิดจากการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังนำไปชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้มีการจัดการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเฉพาะด้าน คดีความผิด เช่น ผู้กระทำผิดทางเพศ ผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยใช้ทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตลอดจนมีการเตรียมความพร้อมให้ผู้ต้องขังก่อนปล่อย และให้การสงเคราะห์หลังปล่อย

ปรีชญาน์ นักฟิสิกส์ (2556) ได้เสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเชิงนโยบายที่สำคัญสำหรับเรือนจำ ดังนี้ (1) ผลักดันและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามภารกิจของเรือนจำและทัณฑสถานแต่ละแห่งได้ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดตั้ง โดยในแต่ละเรือนจำไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกันทั้งหมด อีกทั้งควรผลักดันให้ทัณฑสถานบำบัดพิเศษสามารถดำเนินงานด้านการบำบัดฟื้นฟูและพัฒนาผู้ต้องขังในคดียาเสพติดได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง (2) ควรกำหนดคุณสมบัติและคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจของเรือนจำ ทั้งคุณสมบัติทางด้านกายภาพ ความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติอื่นๆ เพื่อให้เกิดการสรรหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบหมายงานทางด้านวิชาชีพต่างๆ ที่ควรสนับสนุนให้แต่ละเรือนจำมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อมิให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน และความขัดแย้งในบทบาทของตนเอง รวมทั้งมีการกำหนดสวัสดิการ และความก้าวหน้าในสายงานที่ชัดเจนอย่างเหมาะสมสำหรับบุคลากรในงานราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานให้แก่บุคลากร (3) สร้างกลไกการติดตามและประเมินผล รวมทั้งระบบการดูแลหลังการบำบัด (After Care) สำหรับผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูเมื่อพ้นโทษอย่างเป็นรูปธรรม โดยแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและชุมชน เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินผลการดำเนินงานด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังคดียาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรม โดยมุ่งประสานความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ อาทิจกรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง อีกทั้งผลักดันให้เกิดความร่วมมือจากองค์กรชุมชนหรือผู้นำชุมชนในพื้นที่ภูมิลำเนาของผู้ต้องขังที่พ้นโทษ ผ่านกลไกยุติธรรมชุมชน (Community Justice) เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนความร่วมมือโดยชุมชนให้เป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมการควบคุมอาชญากรรม และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยเริ่มจากการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการติดตามข้อมูลเพื่อสังเกตและประเมินพฤติกรรมและการใช้ชีวิตของผู้ต้องขังที่ผ่านการบำบัด

ฟื้นฟูซึ่งอยู่ในชุมชน โดยจะเป็นข้อมูลที่สะท้อนผลการดำเนินงานในระยะยาวกลับมายังกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและชุมชนเพื่อสนับสนุนให้เกิดการสร้างระบบหรือกลไกการดูแลผู้ที่ผ่านการบำบัดฟื้นฟูอย่างจริงจัง อาทิ การสร้างกลไกด้านอาชีพ ด้านการดูแลสุขภาพ ด้านจิตวิทยา รวมทั้งส่งเสริมความเข้าใจและการยอมรับจากสังคมที่มีต่อผู้ต้องขัง เพื่อเป็นแรงสนับสนุนให้ผู้ต้องขังที่ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และเกิดการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขังที่เคยกระทำผิด มิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ (4) ผลักดันให้มีการนำแนวทางการลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-Custodial Treatment) มาใช้ในการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม โดยใช้กระบวนการลงโทษโดยชุมชน หรือมีแนวทางการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูในรูปแบบอื่นโดยไม่ใช้เรือนจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของผู้กระทำผิดที่มีได้มีลักษณะของอาชญากรโดยสันดาน ซึ่งอาจพิจารณาจากลักษณะของความผิดและสาเหตุของการกระทำผิด หรือผู้มีความบกพร่องทางนิสัยความประพฤติ โดยจะเห็นได้ว่าผู้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมักอยู่ในลักษณะเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กระทำผิดในคดีเสพ คดีครอบครอง หรือคดีจำหน่ายรายย่อย ซึ่งผู้กระทำผิดในกลุ่มดังกล่าวควรแก่การเฝ้าระวังรักษามากกว่าเป็นอาชญากร ซึ่งหากบุคคลกลุ่มนี้เข้ามาสู่กระบวนการลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำ อาจเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่ผู้กระทำผิดและสังคมเกินกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ ควรสนับสนุนให้มีการนำหลักการหรือแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาช่วยในการแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังควบคู่ไปด้วย เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดความรู้สึกสำนึกผิดในสิ่งที่ตนกระทำต่อผู้เสียหาย และสามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมเพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะกลับไปใช้ชีวิตในสังคม และไม่หวนมากระทำผิดซ้ำอีก

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัย “การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยโดยการใช้เรือนจำเอกชน 2. เพื่อนำเสนอรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย และ 3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงนโยบาย (Policy research) ซึ่งเป็นกระบวนการศึกษาปัญหาพื้นฐานทางสังคม เพื่อให้ได้ข้อเสนอที่เน้นการปฏิบัติที่เป็นไปได้ สำหรับผู้กำหนดนโยบาย ใช้ประกอบการตัดสินใจในการแก้ปัญหานั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การวิจัยเชิงนโยบายจะมุ่งศึกษาปัญหาของสังคม ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยระเบียบวิธีวิจัยที่หลากหลาย โดยวิธีดำเนินการวิจัยจำแนกเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย และขั้นตอนการคาดคะเนโอกาสในการปฏิบัติของข้อเสนอเชิงนโยบาย โดยมีรายละเอียดในการวิจัย ดังนี้

- 3.1 รูปแบบการวิจัย
- 3.2 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง
- 3.3 วิธีดำเนินการวิจัย
- 3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.6 การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 รูปแบบการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารในลักษณะ Literature Review และจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญผู้มีประสบการณ์ในลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แบบกึ่งโครงสร้าง (In-Depth Interview Semi Structure) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยใช้วิธีเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นการเลือกแบบไม่มีโครงสร้างที่เคร่งครัด มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการที่ไม่ซับซ้อน จุดมุ่งหมายหลักของการเลือกตัวอย่างแบบนี้ไม่ใช่เพื่อได้กลุ่มที่เป็นตัวแทนแต่เพื่อที่จะ

ได้ตัวอย่างที่เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับแนวคิด จุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ชาย โพธิ์สิตา, 2550) กลุ่มตัวอย่างที่เลือกมีลักษณะเป็น “Information-Rich Case” คือมีข้อมูลให้ศึกษาในระดับลึกได้มาก และสามารถสะท้อนความเป็นจริงได้ดีที่สุด ซึ่งจะมีความหมายต่อจุดมุ่งหมายหลักของการศึกษา เพื่อให้ได้ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพสำคัญที่เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการศึกษามากที่สุด (สิริลักษณ์ ษาแท่น, 2553) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น

3.2 การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยใช้เกณฑ์การคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมและผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบาย ดังนี้ กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ นักวิชาการด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และอาชญวิทยา โดยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1) ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด) ที่มีประสบการณ์ทำงานตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จากเรือนจำประจำจังหวัด ที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน

2) ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ในงานราชทัณฑ์ ที่มีประสบการณ์ทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จากเรือนจำประจำจังหวัดที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน

3) ผู้ต้องขัง ที่เป็นผู้กระทำผิดซ้ำจากเรือนจำประจำจังหวัด ที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน

4) นักวิชาการและ ผู้เชี่ยวชาญ ด้านอาชญวิทยา ด้านกฎหมาย ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีผลงานทางวิชาการที่มีการเผยแพร่เป็นที่ยอมรับและได้รับการอ้างอิงถึงในวงการวิชาการหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 3 ปี อย่างน้อย 3 ชิ้น ด้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน

3.3 วิธีดำเนินการวิจัย

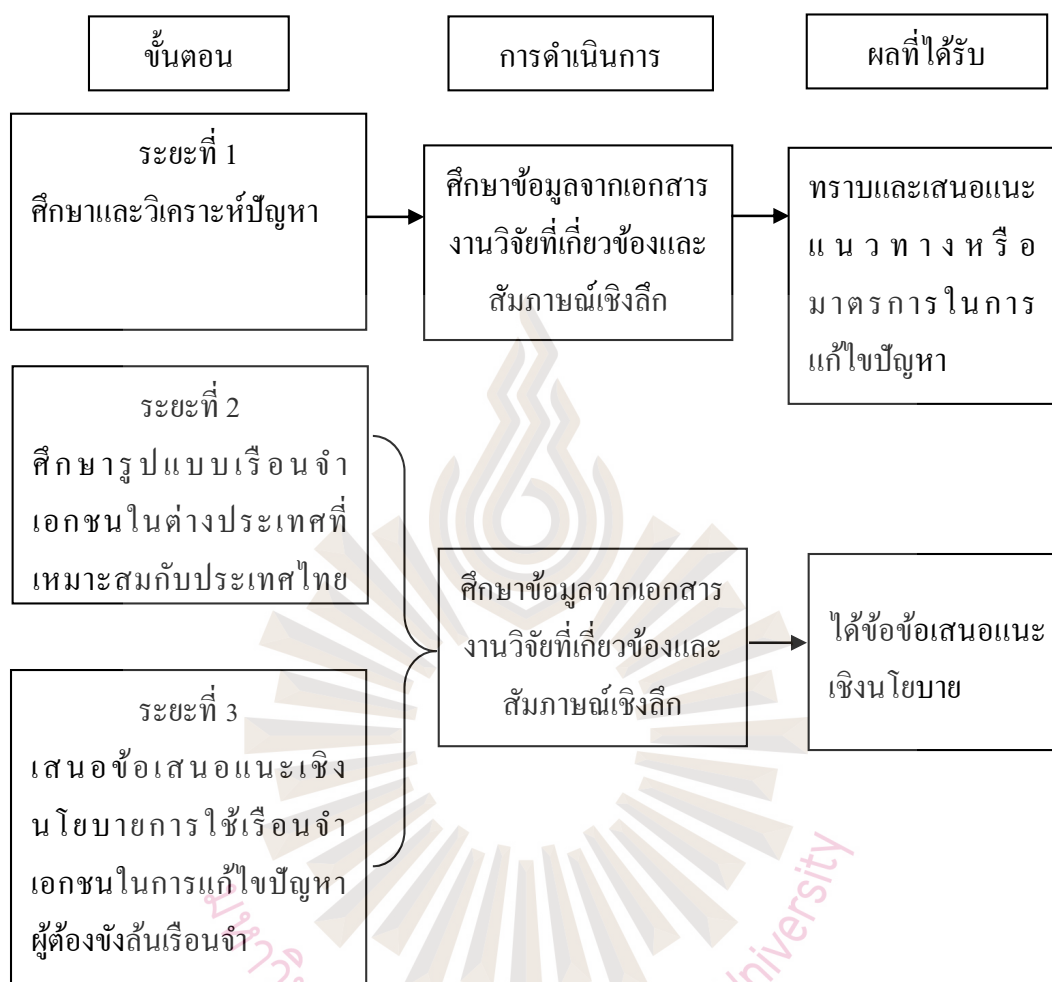
3.3.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ

1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นแนวคิดทฤษฎี ผลงานการวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ผู้กำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงาน โดยลักษณะการสัมภาษณ์เป็นแบบกึ่งโครงสร้าง (In-depth interview semi structure) กำหนดคำถามเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับเรื่องที่ทำวิจัย

3) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) เป็นกระบวนการหนึ่งในขั้นตอนการศึกษาที่กำหนดไว้ในโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน วัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบต่างๆ ของเรือนจำเอกชนโดยมีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำนวน 20 คน ประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ ศาลสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักวิชาการและสหภาพนายความ หน่วยงานละ 2 คน รวม 16 คน นักลงทุนและผู้ประกอบการ จำนวน 4 คน โดยแต่ละท่านมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งและดำเนินการ ตลอดจนแนวทางแก้ไข และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนนำร่องสำหรับประเทศไทย

ขั้นตอนการวิจัย



รูปที่ 3.1 แสดงขั้นตอนการวิจัย

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เพื่อได้มาซึ่งข้อมูล คำตอบที่เป็นจริงถูกต้อง ครบคลุมประเด็นอย่างสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่มุ่งศึกษา ผู้วิจัยได้ใช้เทคนิคหลายๆ อย่าง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง เนื่องจากในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จึงได้ค้นคว้าข้อมูลทางด้านเอกสาร และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาและรวบรวมข้อมูล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อมูลทางด้านเอกสาร ผู้วิจัยได้ค้นคว้าและข้อมูลโดยการค้นหาทางอินเทอร์เน็ต(Internet) จาก Website ต่างๆ โดยใช้คอมพิวเตอร์แผ่นพับโฆษณา ข้อมูลจากส่วนราชการ วารสารวิชาการ งานวิจัยและจากตารางต่างๆ รวมไปถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถกระทำได้ 3 ระดับ คือ 1) การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการคือ การสัมภาษณ์ การนัดแนะ เวลา สถานที่แน่นอนไว้ก่อน 2) การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการคือ การสัมภาษณ์โดยการพบปะโดยส่วนตัว และ 3) การสัมภาษณ์แบบพูดคุยเป็นกันเอง คือ การพูดคุยกันธรรมดา การพูดคุยเป็นไปตามธรรมชาติ

3.4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

การกำหนดประเด็นคำถามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการคือ การสัมภาษณ์ การนัดแนะ เวลา สถานที่แน่นอนไว้ก่อนและการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ โดยการเตรียมแนวคำถามการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า เป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (In-depth interview semi structure) เป็นการสัมภาษณ์ที่มีการวางแผน การสัมภาษณ์ไว้ก่อนล่วงหน้าอย่างเป็นขั้นตอน แบบเข้มงวดพอประมาณ และข้อคำถามในการสัมภาษณ์มีโครงสร้างแบบหลวม (Loosely structure) สามารถยืดหยุ่น และกระทำได้โดยง่าย และมีความต่อเนื่องของคำถาม สามารถเจาะลึก การตั้งแนวคำถามหลักไว้ก่อนล่วงหน้าเป็นแบบกว้างๆ เพื่อให้มีจุดยืนและประเด็นที่ต้องสัมภาษณ์ ใช้ลักษณะคำถามแบบปลายเปิด ไม่มีการกำหนดหรือเรียงลำดับหัวข้อคำถาม แต่เป็นการสนทนาแบบธรรมชาติ และไม่สร้างความอึดอัดให้แก่ผู้ถูกซักถาม

1) ใช้การจดบันทึก และการบันทึกเสียงของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ วิธีการจดบันทึกโดยละเอียดภายหลังที่ได้จากการสนทนา การสัมภาษณ์ การบันทึกการสังเกต เพื่อป้องกันการลืม

2) การตั้งสมมติฐานชั่วคราวจากการวิเคราะห์ข้อมูล ภาคสนาม ช่วยให้สามารถเรียบเรียงความคิดในการวางแผนงานต่อไป นอกจากนี้ยังช่วยให้สรุปข้อมูลได้เป็นระยะๆ อีกด้วย ส่วนใหญ่การสังเกตจะเข้าไปควบคู่ไปกับการสัมภาษณ์ บางกรณีอาจจะสังเกตโดยอิสระได้ การบันทึกเกี่ยวกับการสังเกต จะประกอบทั้งการสังเกตภายในและการสังเกตภายนอก คือสิ่งที่นักวิจัยสังเกตเฝ้าดู เกี่ยวกับบุคคลอื่นๆ การบันทึกเสียงของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยจะทำการขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียง เมื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญไม่ขัดข้อง ผู้วิจัยจะได้บันทึกเสียงไว้ทำให้สามารถเก็บรายละเอียดของข้อมูลได้มากขึ้น โดยไม่ต้องพะวงกับการจดบันทึกภายหลัง ทำให้การสนทนาเป็นไปอย่างธรรมชาติ และสามารถที่จะสังเกตดูอุปนิสัยของพฤติกรรมของผู้ให้ข้อมูล และสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์นั้นๆ

ได้อย่างเต็มที่ ในกรณีที่ผู้ข้อมูลไม่เต็มใจผู้วิจัยก็จะไม่ใช่เทปบันทึกเสียง เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญสบายใจในการให้ข้อมูล

3) ขั้นตอนการดำเนินงาน มีขั้นตอนการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างเครื่องมือ โดยนำแนวทางการแก้ไขปัญหาคำต้องขังสั้นเรือนจำและรูปแบบเรือนจำเอกชนในต่างประเทศที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นข้อคำถามในแบบสัมภาษณ์ซึ่งเครื่องมือการวิจัยผ่านการตรวจสอบเชิงเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่ 2 สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ตามแนวทางและประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาใช้ในการวิเคราะห์สรุปเนื้อหา

3.4.2 ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม

การวิจัยนี้ใช้แบบการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) เป็นกระบวนการหนึ่งในขั้นตอนการศึกษาที่กำหนดไว้ในโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน วัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอรูปแบบต่างๆ ของเรือนจำเอกชนให้แก่ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นและพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งและดำเนินการ ตลอดจนแนวทางแก้ไข และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนนำร่องสำหรับประเทศไทย ในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ มีผู้สนใจตอบรับเข้าร่วม เป็นจำนวน 10 คน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม จำนวน 20 คน ประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ ศาล สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักวิชาการและสหภาพนายความ หน่วยงานละ 2 คน รวม 16 คน นักลงทุนและผู้ประกอบการ จำนวน 4 คน โดยแต่ละท่านมีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่า 10 ปี รวมทั้งสิ้น 20 คน

ส่วนที่ 2 ประเด็นสนทนาระดมสมองและอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทศนคติ และมุมมองระหว่างผู้เข้าร่วมสนทนาที่มุ่งเน้นหาข้อสรุปเพื่อนำเสนอรูปแบบต่างๆ ของเรือนจำเอกชนและปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งและดำเนินการ ตลอดจนแนวทางแก้ไข และความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนนำร่องสำหรับประเทศไทย

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ดังนี้

1) การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา บทความ วารสารวิชาการ สืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet) และงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาไว้ในแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview)

2.1) ผู้วิจัยได้กำหนดวัน เวลา และสถานที่สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

2.2) ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการจดบันทึกการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) และการบันทึกเสียง

2.3) ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แล้วนำมาวิเคราะห์ พร้อมทั้งแยกแยะจับประเด็นอีกทั้งตัดคำพูดบางคำที่ไม่เหมาะสม และไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยออกไป เพื่อให้ข้อมูลนั้นเป็นไปตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

3) การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม โดยมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ โดยกำหนดความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการสนทนากลุ่ม เพื่อกำหนดรูปแบบ แนวคำถามในการจัดการสนทนากลุ่มที่มีความเหมาะสม โดยเลือกใช้คำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ร่วมสนทนาสามารถแสดงความคิดเห็น ทัศนะ มุมมอง ได้อย่างกว้างขวางและเป็นอิสระตรงตามข้อเท็จจริง ซึ่งผู้วิจัยมีหนังสือเชิญการเข้าร่วมสนทนากลุ่มไปยังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม 10 คน โดยไม่รวมผู้วิจัย พร้อมแนบเอกสาร โครงสร้างการวิจัยและวัน เวลา สถานที่ และรายละเอียดของการจัดสนทนากลุ่มไปยังผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ศึกษาก่อนการจัดสนทนากลุ่ม และขออนุญาตใช้อุปกรณ์บันทึกเสียงในการจัดสนทนากลุ่ม

การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลวิธีการเชิงคุณภาพ โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลแบบบรรยายและพรรณนา (Descriptive Research) เครื่องมือเก็บข้อมูลใช้แนวคำถามซึ่งผู้วิจัยได้กำหนด ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเอกสารและภาคสนามได้เพียงพอต่อการศึกษิตตามวัตถุประสงค์บ้างแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นต้น โดยนำมาจัดหมวดหมู่ให้เป็นระเบียบตามเค้าโครงเรื่อง แล้วสรุปออกมา เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และหาข้อมูลเพิ่มเติมต่อไป หลังจากนั้นมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่สมบูรณ์ โดยการ

สัมภาษณ์ซ้ำในบางประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ข้อมูลมากขึ้น และทำการวิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งหนึ่งซึ่งให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริงมาก

3.6 การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูล

1) การตรวจสอบข้อมูล ภายหลังจากรวบรวมข้อมูลได้แล้ว ถ้าพบว่ายังขาดข้อมูลหรือข้อมูลไม่เพียงพอ ให้ทำการเก็บข้อมูลเพิ่มเติม จนได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์

2) การวิเคราะห์ข้อมูล รวบรวมข้อมูลที่ได้นำมาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงพรรณนา ในส่วนของข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์ การตีความแจกแจง ส่วนข้อมูล เชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา โดยข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลมาเขียนเป็นรายงานสรุปผลการวิจัย

ความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ความถูกต้องตรงประเด็นและความน่าเชื่อถือของข้อมูลนับว่ามีความสำคัญ เช่นเดียวกับงานวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยตระหนักถึงประเด็นดังกล่าวซึ่งความถูกต้องตรงประเด็น(Validity) และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของการศึกษาโดยเฉพาะข้อมูลที่เก็บจากการวิจัยและกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลต้องอาศัยความพิถีพิถันวิเคราะห์ ทั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้กลวิธีตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (สิริลักษณ์ ชาแท่น, 2553)

1) การใช้เวลาที่เหมาะสมในการสัมภาษณ์และสร้างความคุ้นเคยกับผู้ให้ข้อมูล (Prolonged Engagement in the Field) ในการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าว เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามสามารถสะท้อนความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมงซึ่งเป็นเวลามาตรฐาน

2) การสนทนากับเพื่อนและผู้เชี่ยวชาญ (Peer Debriefing) ผู้วิจัยจะสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลเชิงคุณภาพกับเพื่อนนักวิจัย รวมถึงผู้เชี่ยวชาญ และอาจารย์ที่ปรึกษาคุณูปพันธ์ เพื่อให้ได้แนวทางและข้อมูลที่ถูกต้องในการทำวิจัย

3) การตรวจสอบข้อมูลโดยสมาชิก (ผู้บริหารที่เข้าร่วมให้ข้อมูล) (Member Checking) การตรวจสอบข้อมูลโดยสมาชิกที่เข้าร่วมวิจัยถือได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรง ทั้งนี้หลังจากที่ผู้วิจัยทำการถอดเทปเสร็จเรียบร้อยแล้วจะส่งบทสัมภาษณ์ให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้มั่นใจว่า ผู้วิจัยทำการถอดเทปอย่างถูกต้องและถ่ายทอดความคิดของผู้ให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยจากการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม เพื่อรับฟังความคิดเห็น ทศนะ มุมมองของกลุ่มตัวอย่างประชากรในการวิจัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคอขวดผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทยโดยการใช้เรือนจำเอกชนประกอบด้วยประเด็นหลัก ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทยและความเป็นไปได้ในการใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหาคอขวดผู้ต้องขังเรือนจำ หากมีความเป็นไปได้ควรเป็นอย่างไรบ้าง

4.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร

4.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาคอขวดผู้ต้องขังเรือนจำ ควรเป็นอย่างไร

โดยมีผลการวิจัยรายละเอียด จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม พบว่า

4.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทยและความเป็นไปได้ในการใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหาคอขวดผู้ต้องขังเรือนจำ หากมีความเป็นไปได้ควรเป็นอย่างไรบ้าง

4.1.1 สภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทยพบปัญหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

4.1.1.1 ด้านบุคลากร

1) จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน เมื่อพิจารณาจำนวนเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์โดยคำนึงถึงอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังมาตรฐานสหประชาชาติ คือ 1 ต่อ 5 ในขณะที่ประเทศไทยมีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ต่อผู้ต้องขังคือ 1 ต่อ 20 โดยประมาณ ส่งผลให้การกำกับดูแลผู้ต้องขังไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำไว้ ดังนี้

“ต้องทราบสภาพของปัญหาผู้ต้องขังสันเรือนจำก่อน โดยข้อเท็จจริงแล้ว เรือนจำกลาง เชียงใหม่จริงๆ สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ประมาณ 5,000 คน ในขณะที่ปัจจุบันมีผู้ต้องขัง มากถึง 6,700 คน ทำให้เกิดความจุ เกิดความแออัดของผู้ต้องขัง และส่งผลกระทบต่อ อัตราส่วนเจ้าหน้าที่ของเรือนจำที่ทำหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขังจากเดิม 1 ต่อ 25 กลายเป็น 1 ต่อ 30-40 ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมและบริหารจัดการต่างๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นการตรวจค้นตัว การดูแลความปลอดภัย การคุมตรวจปัสสาวะ การจัดการแยกผู้ป่วย โรคภัยแรง ออกจากผู้ต้องขังคนอื่น ฯลฯ ดังนั้น ปัญหาผู้ต้องขังสันเรือนจำจึงเป็นเรื่อง สำคัญที่ควรมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วน” (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสาร ส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

“ปัญหาผู้ต้องขังจำนวนมากในเรือนจำขอนแก่น โดยมีจำนวนผู้ต้องขังกว่า 4,100 คน ซึ่ง เกินจำนวนมาตรฐานที่เรือนจำสามารถรองรับได้ที่จำนวน 2,700 คน โดยเป็นสถานการณ์ ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังกว่าสามแสนคนแต่มีเรือนจำเพียง 143 แห่ง ทั้งยังมีข้อจำกัดในเรื่องโครงสร้างแบบเก่า และเนื้อที่ ทำให้การจัดพื้นที่สำหรับกระบวนการ พื้นฟูต่างๆ ทำได้ยากและไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการใช้เรือนจำเอกชน เชื่อแน่ว่าเรือนจำเอกชนจะสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังสันเรือนจำได้” (ผู้บัญชาการ เรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหา ด้านบุคคลากรของกรมราชทัณฑ์ไว้ ดังนี้

“ในอดีตพบว่าปัญหาการลักลอบส่งยาเสพติดข้ามกำแพงไม่ว่าจะเป็นการใช้ โยนหรือใช้ วิธีการยิงหนังสติ๊กจากจุดที่สูงๆด้านข้างเรือนจำ ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหาโดยการตั้งป้อม ยามในการสอดส่องดูแลกำแพงและมีการจัดสายตรวจเดินตรวจในบริเวณกำแพงที่พบ การลักลอบโยนยาเสพติดเข้ามาในเรือนจำ ซึ่งมีการลักลอบการกระทำความผิดตาม กฎหมายและกฎระเบียบของเรือนจำมากมายที่ต้องยอมรับว่าด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีน้อย จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงจริงๆ” (ผู้บัญชาการเรือนจำคลองเปรม กรุงเทพมหานคร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

2) เจ้าหน้าที่ขาดทักษะเฉพาะด้านของราชทัณฑ์ หมายถึง การขาดทักษะ ความรู้เฉพาะทางที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง เนื่องจากระบบราชทัณฑ์พิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการโดยรับจากผู้ที่มีความรู้หลากหลายสาขาวิชา ซึ่งล้วนแต่ไม่มีความเชี่ยวชาญในงานของกรมราชทัณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างจากการทำงานกับหน่วยงานราชการอื่นๆ มาก เช่น งานปรับพฤติกรรมผู้ต้องขัง งานบำบัดฟื้นฟู และงานคัดแยกผู้ต้องขัง เป็นต้น

3) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในเรือนจำที่มีหน้าที่ดูแลควบคุมผู้ต้องขังนั้น จะมีภาระงาน ความเสี่ยงและความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ เท่าไหร่ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่หรืออย่างเต็มกำลังความสามารถ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ไว้ ดังนี้

“แม้เรือนจำเอกชนมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้น แต่อย่าลืมคิดถึงเรื่องบุคลากรเนื่องจากบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันมีจำนวนไม่เพียงพอ และมีความเครียดในการทำงานไม่ว่าจะด้วยเงินเดือนน้อย ปริมาณงานที่เยอะ ดังนั้น แม้จะมีเรือนจำเอกชนในไทย อาจจะต้องคิด พิจารณาในเรื่องบุคลากรในระดับปฏิบัติการด้วย” (ผู้บัญชาการเรือนจำ จังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

4.1.1.2 ด้านผู้ต้องขัง

จำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดความแออัดในเรือนจำ จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำในประเทศไทยมีจำนวนประมาณเกือบ 3 แสนคน ซึ่งมีปริมาณเกินกว่าความจุของเรือนจำที่จะรับได้ เนื่องจากความจุปกติของเรือนจำที่จะรองรับได้เพียง 160,000 คนเท่านั้น เท่ากับผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้เกือบถึง 140,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านผู้ต้องขังในเรือนจำไว้ ดังนี้

“เรือนจำกลางเชียงใหม่ มีเนื้อที่ 143 ไร่ และมีจำนวนผู้ต้องขังจำนวน 6,767 คน ทำให้ความเป็นอยู่ในเรือนจำมีความแออัดและจำนวนเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลไม่เพียงพอ โดยมีเจ้าหน้าที่ในส่วนควบคุมผู้ต้องขังมีจำนวน 100 คน และส่วนอื่นอีกจำนวน 80 คน รวมทั้งหมด 180 คน ผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมเล็กน้อย 80 และมีการกระทำผิดซ้ำประมาณร้อยละ 20 โดยลักษณะของการกระทำผิดซ้ำจะมีพัฒนาการขึ้นเรื่อยๆ จาก เสพยาเป็นขายรายย่อย จากคดียาขายรายย่อยเป็นคดียาขายรายใหญ่ จากคดีเสพ

เป็นคดีขนาเสพตติ” (ผู้บัญชาการเรือนจำ พิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

4.1.1.3 ด้านการบริหารจัดการ

1) การไม่ปฏิบัติตามตามกฎหมายเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)) ซึ่งการงดเว้นที่จะกระทำในบางกิจกรรมอาจจะมีลักษณะการละเมิดสิทธิ ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดสถานที่ทำกิจกรรมต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นด้านการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

“หลายอย่างที่ผมว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานยังถูกจำกัดยังทำไม่ได้ เป็นต้นว่า การไว้ผม การใช้น้ำเพื่ออาบน้ำ การออกกำลังกาย และการทำกิจกรรมอื่นๆ เท่าที่ผมรู้มาในต่างประเทศเรือนจำจะกักขังลงโทษผู้ต้องขังตามสมควรแต่ผู้ต้องขังก็ยังได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน” (นักทฤษฎีวิทยา เรือนจำจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

จากการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการไว้ ดังนี้

“ปัจจุบันนี้การใช้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังถูกจำกัดสิทธิมากเกินไปในทุกๆ เรื่อง รู้ครับว่าผู้ต้องขังเป็นผู้ที่กระทำผิดกฎหมาย แต่สิทธิหลายๆ อย่างที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนก็ผู้ต้องขังก็ควรจะได้รับนะครับ เช่น อาบน้ำ ห้องส้วมที่ดี ที่นอนที่นอนได้อย่างปกติที่ไม่ต้องถึงกับนอนเบียดนอนตะแคงกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ถ้ามีการใช้เรือนจำเอกชนจริงก็คงจะดีขึ้น ความแออัดหรือสภาพเรือนจำคงจะดีกว่าเรือนจำของหลวงที่เก่าแก่และคับแคบมาก ผมจึงเชื่อว่า การแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย โดยการให้เรือนจำเอกชนยอมแก้ปัญหาก็แน่นอน” (นักทฤษฎีวิทยา เรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

“หากสามารถเสนอแนะในระดับนโยบายได้ควรมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดตั้งสถานพยาบาลของกรมราชทัณฑ์ขึ้นมาในแต่ละเขตพื้นที่ เพราะปัจจุบันมีปัญหาเรื่องผู้ต้องขังเจ็บป่วยเป็นจำนวนมาก แต่กลับมี สถานพยาบาลมีขนาดจำกัดไม่สามารถรองรับผู้ป่วยได้จำนวนมาก ในกรณีที่มีผู้ป่วยพร้อมกันจำนวนมากก็จะแออัดเคยรับได้ 80-100 คน โดยจะเป็นอาการป่วยที่จำเป็นต้องแยกออกจากผู้ต้องขังคนอื่น เช่น โรคหัด หิด หรือตาแดง เป็นต้น” (นักทฤษฎีวิทยา เรือนจำคลองเปรม กรุงเทพมหานคร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

“เรื่องผู้ต้องขังข้ามเพศหรือเพศที่สาม ก็เป็นอีกเรื่องที่น่าเป็นห่วงในอนาคต เพราะจำนวนผู้ต้องขังเหล่านี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย สิ่งที่มาคือ เรื่องของการทำผิดกฎระเบียบในเรื่องของการมีเพศสัมพันธ์ จนเกิดปัญหาโรคติดต่อทางสัมพันธ์ตามมา ดังนั้น หากจะการจัดตั้งเรือนจำเอกชนโดยเฉพาะ หรือแดนเฉพาะผู้ต้องขังเพศที่สามเพราะมีจำนวนมาก ก็เป็นเรื่องที่ดี” (นักทฤษฎีวิทยา เรือนจำจังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

2) การฝึกวิชาชีพไม่สอดคล้องกับต้องการของผู้ต้องขังและไม่สามารถทำให้ผู้ต้องขังมีทักษะในการประกอบอาชีพที่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการของกรมราชทัณฑ์ไว้ ดังนี้

“ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ที่เข้ามาเป็นคดีอาชญากรรม มีการฝึกอาชีพให้เพื่อเมื่อพ้นโทษไปจะได้มีงานทำ และปัจจุบันได้มีการเน้นนโยบายไม่ให้ผู้ต้องขังกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก แต่ปัจจัยภายนอกส่งผลกระทบไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และอาชญากรรมที่มีการระบาดเยอะก็ส่งผลให้กลับไปกระทำผิดซ้ำได้ ซึ่งคดีอาชญากรรมมีการกระทำผิดซ้ำมากที่สุด ผู้ต้องขังบางรายต้องการเลิกแต่ต้องกลับเข้าไปอีกเพราะบางครั้งต้องไปเป็นสายให้ตำรวจในการล่อซื้อ หรือปัจจัยด้านเศรษฐกิจทำให้ต้องกลับไปกระทำผิดอีก เป็นต้น” (นักทฤษฎีวิทยา เรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

3) ผู้บริหารยังให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของกรมราชทัณฑ์หลายเรื่อง จนปัญหามานปลายและเกิดความเสียหายและผลกระทบต่อกกรมราชทัณฑ์ เช่น

ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ผู้ต้องขังหลบหนีการควบคุม การค้างชำระค่าสาธารณูปโภคพื้นฐาน สาเหตุที่ทำให้ผู้บริหารยังไม่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเนื่องจาก ปัญหาเหล่านี้เป็น ปัญหาที่เกี่ยวพันกับนโยบายในระดับกระทรวงที่ต้องถูกแก้ไขโดยผู้บริหารในระดับกระทรวง ซึ่ง ผู้บริหารในระดับเรือนจำจะไม่สามารถแก้ไขเองได้ทำให้การแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าวนี้ ลุกลามและยืดเยื้อจนก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง

4) กระบวนการบำบัดและฟื้นฟูผู้ต้องขังยังไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสัปดาห์เป็นคนดีของสังคมได้ จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านการบริการจัดการของกรมราชทัณฑ์ไว้ว่า หากมีเรือนจำเอกชนอาจจะมีโปรแกรมการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังได้มีประสิทธิภาพมากกว่าเรือนจำ ภาครัฐโดยกล่าวว่า

“ควรจะต้องให้มีการติดตามประเมินผลด้วยว่าผู้ต้องขังที่เคยผ่านเรือนจำเอกชนแล้วพ้นโทษ มีการกระทำผิดซ้ำ เกิดผลดีกว่าผู้ต้องขังที่ไม่ได้ผ่านเรือนจำเอกชนหรือไม่อย่างไร เพื่อเป็น แนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมต่อไป” (ผู้ต้องขัง เรือนจำจังหวัดเชียงใหม่, การ สืบสวนส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

4.1.1.4 ด้านงบประมาณ

งบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับจากกระทรวงยุติธรรม ได้รับการจัดสรร งบประมาณในปริมาณน้อยส่งผลให้

1) เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ต้องขังได้อย่าง ครบถ้วน เช่น ปริมาณน้ำสำหรับใช้อาบน้ำไม่เพียงพอจนต้องมีการเป่านกหวีดให้สัญญาณตักน้ำอาบ โดยจำกัดจำนวนการตักน้ำอาบ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็น ปัญหาด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ไว้ ดังนี้

“หากจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อสร้างเรือนจำเอกชน ใจจริงผมอยากให้สร้างสิ่ง ที่มีประโยชน์อื่นๆ อีกหลายอย่างที่ขาดแคลนก่อนครับ เช่น บางเรือนจำของไทยยังไม่มี ห้องสำหรับการออกกำลังกาย หรือแม้แต่ห้องน้ำ ห้องอาบน้ำที่มีปริมาณไม่เพียงพอ” (ผู้ต้องขัง เรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสืบสวนส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

2) งบประมาณในการอบรมและเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์มีจำนวนจำกัดโดยจะมีการฝึกอบรมเพียงครั้งเดียวตอนครั้งแรกที่เข้ารับราชการและหลังจากนั้นจะไม่มีการฝึกอบรมอีกเลยซึ่งข้อจำกัดด้านงบประมาณดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง จึงควรได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการฝึกอบรมพื้นฐาน และงบประมาณในการพัฒนาในงานด้านต่างๆของราชทัณฑ์อย่างต่อเนื่อง เพราะงานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องใช้ทักษะและความรู้แตกต่างจากงานอื่นๆทั่วไปจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ไว้ ดังนี้

“เป็นเรื่องน่าแปลกที่กรมราชทัณฑ์ มีการนำระบบการจำแนกประเภทผู้ต้องขังมาใช้ โดยใช้เมื่อ ปี พ.ศ.2559 ผลที่ตามมาคือจะทำให้ทราบว่าผู้ต้องขังแต่ละคนมีลักษณะเป็นอย่างไร แต่น่าเสียดายที่ยังไม่มีนักจิตวิทยาเข้าร่วมในการคัดแยกผู้ต้องขัง ซึ่งหากมีนักจิตวิทยาเข้าร่วมในกระบวนการจำแนกผู้ต้องขังจะทำให้มีความเข้าใจลักษณะพฤติกรรมของผู้ต้องขังได้อย่างชัดเจนขึ้น” (ผู้ต้องขัง เรือนจำคลองเปรม กรุงเทพมหานคร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

3) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรน้อยยังส่งผลต่อสวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งได้รับจัดสรรไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภารกิจที่หนักหน่วงกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นทั่วไป จนนำไปสู่การหาประโยชน์จากผู้ต้องขังหรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย โดยการใช้เรือนจำเอกชน

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบาย จากกระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์ และอาชีวศึกษา เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดไว้ดังต่อไปนี้

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม จำนวน 10 คน และผู้ต้องขัง จำนวน 5 คน โดยกลุ่มเป้าหมายให้ข้อมูลในประเด็นข้อดีและข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

1) มาตรการเชิงรุกในการแก้ไขผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยใช้เรือนจำเอกชน

กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เรือนจำเอกชน แก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ โดยเห็นว่า การใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ อาจจะสามารถแก้ไขปัญหาได้ โดยจำแนกข้อดีได้ ดังนี้

1.1) ลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้ผู้ต้องขังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และช่วยให้เรือนจำของรัฐมีพื้นที่ใช้สอยเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มสถานที่หรือความจุเพื่อรองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นและแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลที่ไม่เพียงพอ

1.2) มีความพร้อมด้านเงินทุนหรืองบประมาณมากกว่า ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณด้านการก่อสร้างเรือนจำได้

1.3) เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการปรับปรุงพัฒนาโปรแกรมในการปรับเปลี่ยนแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้สามารถคืนคนดีกลับสู่สังคมได้ โดยไม่ต้องหันกลับไปกระทำความผิดซ้ำ และสามารถหาเลี้ยงชีพได้โดยสุจริต โดยดำเนินการภายใต้ความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคธุรกิจต่างๆ เนื่องจากเอกชนมีความคล่องตัวไม่มีกฎระเบียบที่ซับซ้อนเหมือนภาครัฐ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นข้อดีจากการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“เป็นการดีหากมีการใช้เรือนจำเอกชนเพราะจะเป็นการดำเนินการอันเป็นไปตามแผนปฏิบัติการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2559 – 2562 ใน 2 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : พัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล ที่มีเป้าประสงค์ คือ ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล โดยมีกลยุทธ์หลัก คือ พัฒนาระบบการควบคุมผู้ต้องขัง พัฒนาระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และลดความแออัดของผู้ต้องขัง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม ที่มีเป้าประสงค์ คือ คืนคนดีมีคุณค่ากลับสู่สังคม โดยมีกลยุทธ์หลัก คือ พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง พัฒนาสมรรถภาพผู้ต้องขังตามความเหมาะสม และการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ที่เหมาะสม” (ผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

“การมีหรือใช้เรือนจำเอกชน ผมยังมองว่าจะช่วยแก้ปัญหาเรื่องพื้นที่สำหรับทำกิจกรรมหรือโปรแกรมฟื้นฟู ที่มีอยู่อย่างจำกัดได้เนื่องจาก ด้วยข้อจำกัดของสถานที่ ทำให้บาง

โปรแกรมหรือกิจกรรมที่ใช้ในการปรับพฤติกรรมทำได้ค่อนข้างยากหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร” (ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

“แม้บางเรื่องมีการถูกกำหนดให้เป็นนโยบายแล้วก็ยังไม่สามารถขับเคลื่อนได้สำเร็จ ผมขอ ยกตัวอย่างเรื่อง กรมราชทัณฑ์มีการจัดทำแผนทิศทางการราชทัณฑ์ปี 2537 - 2546 ซึ่งได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ ให้กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยกำหนดให้ การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับกลายเป็นคนดีคืนสู่สังคมเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของกรม ราชทัณฑ์ โดยได้มีการให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกแดนในเรือนจำเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อ การจำแนกประเภทผู้ต้องขังและการแยกขังแต่ในความเป็นจริงปัจจุบันด้วยข้อจำกัดทาง กายภาพเรื่องดังกล่าวซึ่งถูกกำหนดเป็นนโยบายมาตั้งแต่ยี่สิบกว่าปีที่แล้วด้วยซ้ำก็ยังถือว่า ยังไม่บรรลุผล” (ผู้บัญชาการเรือนจำ จังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

2) ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยการใช้เรือนจำเอกชน

กลุ่มเป้าหมายบางส่วนยังเป็นห่วงในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญห ผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยจำแนกประเด็น ได้ดังนี้

2.1) ยังไม่มีองค์ความรู้ในเรื่องการบริหารจัดการ ดำเนินการเนื่องจากเป็นเรื่องที่ ใหม่สำหรับประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของระเบียบ กฎหมาย และการแปรรูปกิจการของรัฐ ซึ่ง ต้องทำการศึกษาและเทียบเคียงกับประเทศแล้วนำมาปรับให้เหมาะสมเข้ากับบริบทของประเทศไทย

2.2) เจ้าหน้าที่ขาดประสบการณ์ ความเป็นราชทัณฑ์มีอาชีพ ในการควบคุม ดูแล นักโทษว่ามีเพียงพอหรือไม่ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของเรือนจำเอกชน เพราะจำนวน ผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้น สิ่งที่มาคือ การทำผิดกฎระเบียบ รวมทั้งเอกชนขาดประสบการณ์การ ทำงานในสภาพแวดล้อมของเรือนจำประสบการณ์อาจจะไม่เพียงพอ โดยการทำงานของเจ้าหน้าที่ ต้องคำนึงถึงทั้งในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเป็นธรรม และความเสมอภาคที่ เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพด้วย เพราะอาจถูกมองว่าเรือนจำเอกชนใช้กับผู้ต้องขังบางประเภท อาจถูก คิดว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

2.3) ความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริต เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนจะมุ่ง ผลประโยชน์ที่ได้จากลงทุนมากกว่าที่เน้นด้านการฟื้นฟู และหาประโยชน์จากผู้ต้องขัง ดังนั้น เพื่อให้ครอบคลุมอำนาจในการปฏิบัติงานของภาคเอกชนเทียบเท่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกด้าน ต้องมีการ กำหนดกลไกในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานของเรือนจำ

เอกชน มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน และสร้างกลไกการตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนดำเนินการมุ่งเน้นด้านผลประโยชน์มากเกินไป จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นการข้อดีในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“ทัศนคติของคนไทยมิได้ให้ความสำคัญกับผู้ต้องขังในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมได้ แต่มองเป็นเพียงผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษ ดังนั้น หากเรือนจำเอกชนถูกมองว่าเป็นการทำให้ผู้ต้องขังสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นอาจจะเกิดกระแสต่อต้านจากได้” (นักวิชาการด้านกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

2.4) การหาบุคลากรเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันเองยังไม่เพียงพอ ดังนั้น ปัญหาจำนวนบุคลากรเป็นปัญหาหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญหากมีการสร้างเรือนจำเอกชน จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นการข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ในด้านต่างๆ ยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหากจะมีการใช้เรือนจำเอกชนอาจจะต้องคิดในเรื่องบุคลากรด้วยว่าจะใช้บุคลากรประเภทไหน จะใช้ เอกชน หรือ ราชการ หรือ ลูกจ้าง ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมากประเด็นหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญและนำมาพิจารณา” (นักวิชาการด้านอาชีววิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

2.5) มีการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยวิธีการอื่นที่ใช้งบประมาณน้อยกว่าการสร้างเรือนจำเอกชนซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจนอาจจะเป็นการกระทบงบประมาณแผ่นดิน จึงควรมีการประเมินผลวิธีการที่นำมาแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำเพื่อให้ได้วิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นการข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“การแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชนจริงๆ เป็นเพียงในวิธีการแก้ไขปัญหาวีหนึ่งในอีกหลายวิธี เลยอยากให้ผู้วิจัยให้ความสำคัญทางแก้ไขปัญหด้วยวิธีการอื่นด้วยโดยการใช้มาตรการทางเลือกแทนการให้โทษจำคุกในเรือนจำครอบคลุมตั้งแต่การเบี่ยงเบนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนถึงการใช้มาตรการ

ทางเลือกในการลดโทษหรือการลดโทษหรือจำคุกซึ่งก็มีกล่าวกันในวงการราชทัณฑ์ ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ความผิดทางอาญาในบางประเภทฐานความผิดเป็นความผิดอันยอมความได้ หรือ การยกเลิกการให้โทษทางอาญาสำหรับความผิดทางอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่ง โดยกำหนดให้บังคับโทษอย่างอื่นแทนการบังคับโทษทางอาญา เช่น กรณีการกระทำความผิด ตาม พรบ.เช็คฯ หรือ การใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) หรือ EM มาใช้ประกอบการคุมประพฤติให้มากขึ้นเพื่อลดจำนวนผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำจึงอยากจะสรุปว่ายังมีแนวทางอื่นๆอีกที่มีการกล่าวถึง ผมจึงอยากให้ใช้หลายๆวิธีการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำครับ น่าจะเกิดประสิทธิผลมากกว่าและที่สำคัญก็ต้องประเมินผลครับว่าวิธีการที่ใช้อยู่ดีหรือไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่ ต้องแก้ไข จนกระทั่งนำไปสู่การพัฒนา” (นักวิชาการด้านอาชญวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

“กระบวนการยุติธรรมซึ่งไม่ต้องหวังพึ่งการแก้ปัญหาจากกรมราชทัณฑ์เพียงหน่วยงานเดียว เช่น การปรับเปลี่ยนการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่มีด้วยกันหลายมาตรการ ไม่ใช่แค่การลงโทษด้วยการจองจำเท่านั้น ดังนั้น หากลงโทษด้วยวิธีการอื่นก็ส่งผลให้ผู้ต้องขังมีจำนวนน้อยลง เมื่อผู้ต้องขังน้อยลง ความต้องการใช้พื้นที่ในเรือนจำก็น้อยลงเช่นกัน ดังนั้น หากจะให้การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำยั่งยืนเกิดประสิทธิภาพควรจะต้องร่วมกันแก้ไขกันทั้งระบบ ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม” (ผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

“การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำที่ผมคิดว่าได้ผลและเสียค่าใช้จ่ายและงบประมาณน้อยกว่าการสร้างเรือนจำเอกชนนั้นคือ การพักการลงโทษ กรณีพิเศษซึ่งเป็นมาตรการที่ให้ผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี ที่ได้รับโทษมาแล้ว 1 ใน 3 ได้รับการปลดปล่อยไปปรับการควบคุมประพฤติในชุมชนแทนการจำคุกในเรือนจำจนกว่าผู้ต้องขังจะพ้นโทษตามคำพิพากษา” (ผู้ต้องขัง เรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

“การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำผมมองว่าสามารถแก้ไขได้หลายทาง เช่น การลดโทษ การอภัยโทษ การลดความผิดเล็กน้อยบางประเภทที่ไม่ควรลงโทษจำคุกได้”(ผู้บัญชาการเรือนจำคลองเปรม กรุงเทพมหานคร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

“จริงๆ ประเทศไทยต้องแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ จะต้องแยกผู้เสพและผู้ค้ารายย่อยออกจากรายใหญ่ให้ได้ แล้วให้หน่วยงานอื่นๆ นำหน้ากรมราชทัณฑ์ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด จนมีจำนวนผู้เสพ ผู้ค้าน้อย ลง ผู้ต้องขังก็จะน้อยลงเป็นเงาตามตัว” (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดสงขลา , การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

“ผมว่าจริงๆ แล้วผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังในคดียาเสพติดและส่วนใหญ่ก็โดนข้อหาเสพ จำหน่ายก็จำนวนน้อย ที่เป็นข่าใหญ่ค้ารายใหญ่จริงๆ มีไม่เยอะหรอกครับ ผมเลยคิดว่าปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำก็เพราะคดียาเสพติด ดังนั้น ถ้าลดโทษ ไม่มีเพิ่มโทษ บวกโทษ คดียาเสพติด จำนวนผู้ต้องขังก็ลดลงเยอะ เรือนจำก็ไม่แออัดครับ แต่ถ้าไม่ได้จริง เพราะศาลเป็นคนตัดสินการใช้เรือนจำเอกชนใหญ่ๆ ความจุเยอะๆ ผมว่าแก้ปัญหามันต้องขังล้นเรือนจำได้” (ผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

“อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตัวเลขผู้ต้องขังแล้วจะพบว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด ดังนั้น หากประเทศหรือรัฐบาลไม่แก้ปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ปริมาณผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นผู้เสพ ผู้ครอบครอง หรือผู้จำหน่าย ย่อมมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ต้องขังมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเรื่อยๆ หากเป็นเช่นนี้ ถึงจุดหนึ่งหากมีเรือนจำเอกชนจริง ปริมาณหรือความจุของเรือนจำเอกชนอาจจะไม่เหมาะสมหรือ เพียงพอต่อผู้ต้องขังจนเกินความจุ จนเกิดความแออัดอยู่ดี ก็เกิดปัญหาเดิมอยู่ดี” (ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

“สำหรับคดีอาญาอื่นๆ ควรจะมีช่องทางตามกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและอัยการไต่ถามถึงคดีได้โดยไม่ต้องส่งต่อคดีมายังศาลทุกเรื่อง หรือแม้ว่าจะถูกส่งต่อมายังศาลก็ควรพิจารณาพิพากษาบังคับด้วยวิธีการอื่นๆ บ้างสำหรับความผิดเล็กน้อย ไม่ควรพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกอย่างเดียว โทษจำคุกไม่ใช่ยาวิเศษไม่ใช่ทางออกของปัญหา ไม่สามารถแก้ไขให้ผู้กระทำความผิดสำนึกกลายเป็นคนดีได้ แต่ในทางกลับกัน โทษความผิดเล็กน้อย เช่น เมาแล้วขับ เล่นการพนัน ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อย เมื่อถูกพิจารณาพิพากษาโทษจำคุกแล้วถูกส่งตัวเข้าไปอยู่ในเรือนจำ นั่นคือจุดเปลี่ยนของชีวิตคนคนนั้น ที่เมื่อพ้นโทษออกมาใช้ชีวิตเขาจะไม่เหมือนเดิม ไม่ว่าจะหมดโอกาสเรื่องการทำงานจากสังคม หรือถูกตราหน้าว่าขี้คุก คงมีแต่เพียงความรู้และเครือข่ายผู้ต้องขังที่เคยอยู่ด้วยกันในเรือนจำ ความรู้ประสบการณ์

การในการกระทำความผิดที่เคยบอกเล่า ถ่ายทอดกัน สดท้าย ผู้พันโทยก็ต้องหาเงินเลี้ยงชีพด้วยการกระทำความผิดตามความรู้และประสบการณ์ในการกระทำความผิดที่ได้รับการถ่ายทอดหรือบอกเล่ากันมาสมัยที่อยู่ในเรือนจำ” (นักทฤษฎีวิทยาเรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

2.6) กระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆในระบบราชการไทยต้องเวลาก่อนข้างนาน ยุ่งยากและซับซ้อน จนจะสามารถเกิดขึ้นจริงเป็นรูปธรรมได้หรือไม่ หรือ หากได้รับการพิจารณาจนสามารถจัดสร้างเรือนจำเอกชนได้จริงแต่ด้วยขั้นตอนกระบวนการต่างๆ ของระบบราชการ อาจต้องใช้ระยะเวลานานมากกว่าการก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดให้บริการจนทำให้เกิดความล่าช้าจนไม่ทันกับยุคสมัยและสภาพปัญหาที่เปลี่ยนไปจากการสัมพันธภาพผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นการข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“ความเป็นไปได้ที่จะมีเรือนจำเอกชนในประเทศไทย จากประสบการณ์ทำงานของผม ทำให้เห็นว่าลักษณะของหน่วยงานราชการโดยเฉพาะในเรื่องใหญ่ๆ ประเด็นสำคัญ ที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากๆ ในระบบราชการจะไม่ค่อยยอมรับการเปลี่ยนแปลงจนถึงขนาดคัดค้าน ไม่อยากให้มีการเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าในที่สุดแล้วจะมีการอนุมัติในหลักการ หรือในระดับนโยบายของประเทศ ก็จะต้องใช้เวลายาวนานมากกว่าจะเห็นเป็นรูปธรรม ยกตัวอย่างเช่น การสร้างสนามบินสุวรรณภูมิที่จากจุดเริ่มต้นจนจะก่อสร้างเสร็จใช้ระยะเวลายาวนานเกิน 15 ปี” (ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

2.7) การใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำนั้นเป็นเรื่องที่ดีแต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ประสบกับปัญหาเรื่องอื่นๆอีกมากมายหลายเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งควรให้ความสนใจและดำเนินการแก้ไขเร่งด่วน เช่น การดูแลพิเศษสำหรับผู้ต้องขังสูงวัย การให้คำปรึกษาทางจิตวิทยา การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง เป็นต้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นการข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“หากมีแนวคิดจะสร้างเรือนจำเอกชนซึ่งคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ก็ควรมีการสร้างโรงพยาบาลราชทัณฑ์ขึ้นมาในแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบ เพราะปัจจุบันมีจำนวนผู้ป่วยรวมกันจำนวนมาก ทุกวันนี้ต้องไปใช้โรงพยาบาลแม่แดงเป็นโรงพยาบาล

หลัก เมื่อมีคนเจ็บป่วยก็ต้องไปนอนโรงพยาบาลและต้องมีเจ้าหน้าที่ไปเฝ้า 2 คนต่อคนป่วย 1 ราย ซึ่งทั้งยุ่งยาก ทั้งสูญเสียกำลังคน ทั้งไม่ปลอดภัย อย่างที่ทราบกันดีว่ามักมีการหลบหนีในช่วงที่ไปรักษาพยาบาล” (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

2.8) ข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ในการจัดสร้างเรือนจำเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ที่อาจจะเป็นประเด็นข้อพิจารณาในระดับนโยบายว่าหากนำทรัพยากรของชาติ มาใช้กับผู้ต้องขัง จะเกิดประโยชน์ คุ่มค่า หรือเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด หรือควรจะนำทรัพยากรของชาติไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเพื่อประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่า จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นข้อจำกัดในการใช้เรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

“อย่างที่ผมพูดไปการมีเรือนจำเอกชนมันดีและแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้แต่ผมยังคิดไม่ออกว่าจะสร้างที่ไหนเพราะเหมือนว่าในปัจจุบันพื้นที่ว่างเปล่าในประเทศไทยขนาดใหญ่ๆมีน้อยและหายากน่าจะมีกั้นเขาและถ้าเป็นพื้นที่บนเขาจะสร้างเรือนจำเอกชนได้หรือ ถ้าสร้างได้คงสร้างยากและต้องใช้เงินมากกว่าการสร้างเรือนจำบนพื้นที่ราบหรือไม่” (ผู้ต้องขังเรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1 กุมภาพันธ์ 2562)

สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบายและผู้ต้องขังมีความเห็นสอดคล้องกันโดยเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำนั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยหลายวิธีการซึ่งการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชน เป็นอีกทางออกหนึ่งของการแก้ไขปัญหาคุกไทยล้นเรือนจำ แต่ยังมีข้อจำกัดในบางประเด็น เช่น อาจจะไม่สามารถใช้เรือนจำเอกชนได้กับเรือนจำทุกพื้นที่ เพราะผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังที่กระทำความผิดอาชญากรรม และมีความเห็นว่าควรให้ความสำคัญในเรื่องอื่นๆด้วยนอกจากเรื่องของการใช้เรือนจำเอกชน เช่น การจัดให้มีการบริการด้านการพยาบาลที่เพียงพอ การจัดให้มีการฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขังเพื่อ พ้นโทษไปจะได้มีงานทำ และควรจะต้องให้มีการติดตามประเมินผลด้วยว่าผู้ต้องขังที่เคยผ่านเรือนจำเอกชนแล้วพ้นโทษมีการกระทำผิดซ้ำหรือไม่ เน้นนโยบายไม่ให้ผู้ต้องขังกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

4.1.2 นักวิชาการด้านกฎหมาย

จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูป จำนวน 2 คน โดยกลุ่มเป้าหมาย มีความคิดเห็นในประเด็นสอดคล้องกัน ว่าการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำนั้นทำได้ไม่ขัดต่อกฎหมาย ทั้งยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) และนักวิชาการด้านกฎหมายยังเชื่อว่าใช้เรือนจำเอกชนเข้ามาเพิ่มเป็นสถานที่ในการระบายจำนวนผู้ต้องขัง ก็ย่อมจะทำให้เรือนจำของรัฐเดิมที่มีอยู่เบาบางลงไปได้พอสมควร ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ในระดับหนึ่ง แต่ควรให้ความสำคัญที่จะต้องศึกษาทำความเข้าใจเรียนรู้ให้เกิดความถ่องแท้จริงในประเด็นเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐและกฎหมายที่ให้เอกชนร่วมทุน ว่ารูปแบบของเรือนจำเอกชนว่าควรจะเป็นแบบใด ใครกำหนด ใครควบคุมระหว่างรัฐหรือเอกชน เพราะมีความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของรัฐ โดยสามารถสรุปหลักกฎหมายที่ควรนำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยการใช้เรือนจำเอกชนได้ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 75 ระบุว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน” ทั้งยังได้กำหนดหลักการในการดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมของไทยไว้ในหลากหลายมิติ กล่าวคือการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องหาโทษ ในคดีอาญา ห้ามการทรมาน ทารุณ การลงโทษด้วยวิธีโหดร้าย ซึ่งถูกบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 31 การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาโทษให้ได้รับการลงโทษทางอาญา ตามกฎหมายที่กำหนดในขณะกระทำความผิด ซึ่งถูกบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 การคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลย ในคดีอาญาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งถูกบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 และการคุ้มครองผู้ต้องหาและจำเลย ในคดีอาญาในการจับกุม การคุมขัง การค้น การประกันตัว การ

สอบสวนที่รวดเร็วและต่อเนื่อง รวมถึงการจัดหาทนายความให้ผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา ซึ่งถูกบัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 237 – 243

2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีเนื้อหาที่ได้ให้ความสำคัญกับการควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการควบคุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากบุคคลที่ถูกควบคุมเหล่านี้ยังถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ จึงต้องเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หลักรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาด โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติไว้ความว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

3) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติไว้ว่า “คนต้องขังและคนฝาก ให้แยกขังไว้ต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดเท่าที่จะทำได้” ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและรัฐธรรมนูญ

4) หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ให้การรับรองตามข้อมติที่ 43/173 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกคุมขังหรือจำคุกทุกประเภท ดังนี้ ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกพึงได้รับการปฏิบัติในฐานะมนุษย์และอย่างเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น

5) กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) ได้ให้ความสำคัญกับการจำแนกประเภทนักโทษ โดยเฉพาะนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังระหว่าง โดยกำหนดให้นักโทษต่างประเภทกันพึงถูกจำคุกในสถานจำคุกแยกจากกัน โดยคำนึงถึงเพศ อายุ ประวัติการกระทำความผิด เหตุผลในการต้องโทษและความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น ผู้ที่ถูกคุมขังระหว่างการดำเนินคดีจะต้องถูกแยกคุมขังต่างหากไม่ไปปะปนกันกับนักโทษเด็ดขาดที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกแล้ว

จากประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว กลุ่มเป้าหมายได้เสนอแนะแนวทางในการผลักดันให้เกิดเรือนจำเอกชน ดังต่อไปนี้

1) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำเอกชนจะต้องมีการบัญญัติขึ้นต้องมีการออกกฎหมายลูก หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สัมพันธ์กับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้มีอำนาจในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย หากใช้หรือก่อสร้างเรือนจำเอกชนฯ เพื่อให้อำนาจในหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลากรของเรือนจำเอกชน อาทิ บทบาทอำนาจหน้าที่ ของ

เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเอกชน ตลอดจนเรื่องราวได้จากเรือนจำเอกชนหรือกิจกรรมของเรือนจำเอกชน ต้องไปพิจารณาให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงการคลัง

2) การออกกฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลาและผ่านกระบวนการกลั่นกรองมากมาย อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

3) การใช้เรือนจำเอกชนเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิด กระแสวิพากษ์วิจารณ์ หรือกระแสต่อต้านจากสังคม จนทำให้ประชาชนรวมตัวกันประท้วงเนื่องจาก ความไม่พอใจ และไม่เข้าใจเกี่ยวกับปัญหาคนล้นคุก ประเด็นที่ประชาชนไม่พอใจ ได้แก่ การนำ พื้นที่ของประชาชนทำการก่อสร้างเรือนจำเอกชน หรือแม้แต่ทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ที่มอง ว่าผู้ต้องขังคือผู้ที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงรับโทษ ที่ทุกข์ทรมาน หากใช้เรือนจำเอกชนซึ่ง ประชาชนจะมองว่าเป็นการทำให้ผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่สะดวกสบาย ดังนั้น การให้เอกชนเข้า ควบคุมดูแลเรือนจำจึงควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปและทำให้ประชาชนยอมรับได้ก่อนที่จะ ดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ กลุ่มเป้าหมายได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

“ผมเป็นห่วงในเรื่องของการผลักดันให้เกิดขึ้นจริงเพราะประเทศไทยเราหากพิจารณาแค่ เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ทำการปรับแก้บ่อยมาก เนื่องจากกระแสสังคมรวมถึงมีการ ประท้วงมีการชุมนุมอันนำมาซึ่งความสูญเสียมากมาย ผมเลยกังวลว่าหากเรื่องนี้ไม่ทำ อย่างรอบคอบจนส่งผลให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ หรือกระแสต่อต้านจากสังคมอาจจะ ทำให้เกิดขึ้นได้ยากหรือหากเกิดขึ้นก็อาจจะมีปัญหาตามมา เช่น การประท้วงเป็นต้น ดังจะ เห็นได้ตามสื่อทั่วไปที่แค่จะมีการสร้างโรงไฟฟ้า หรือวางท่อก๊าซธรรมชาติ เมื่อประชาชน ไม่เห็นด้วยแม้ว่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติก็ตามก็จะมีการประท้วงขึ้น บ่อยครั้ง ต้องระมัดระวัง” (นักวิชาการด้านกฎหมาย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, การสื่อสาร ส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

4) การใช้เรือนจำเอกชนหรือการก่อสร้างเรือนจำเอกชนในประเทศไทยนั้น หากไม่มีกฎหมายใดห้ามไว้ หรือขัดต่อหลักกฎหมายใดก็สามารถจะดำเนินการได้ทันที และจะทำให้เกิดผล ลัพท์ที่ดีเนื่องจากไปตามหลักกฎหมายทั้งกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ

5) การแปรรูปกิจการของรัฐและกฎหมายที่ให้เอกชนร่วมทุน หน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชนที่ร่วมกันดำเนินการสร้างเรือนจำเอกชนควรให้ความสำคัญที่จะต้องศึกษาทำความเข้าใจ เรียนรู้ให้เกิดความถ่องแท้เพราะมีความเกี่ยวข้องกับสัดส่วน บทบาท อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน และผลประโยชน์ของประเทศ

สรุปได้ว่า ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญกฎหมายเชื่อว่าการใช้เรือนจำเอกชนสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้และยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ แต่ควรให้ความสำคัญที่จะต้องศึกษาเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐและกฎหมายที่ให้เอกชนร่วมทุน เพราะมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ

4.1.3 นักวิชาการด้านอาชญวิทยา

จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการด้านอาชญวิทยา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา จำนวน 2 คน โดยกลุ่มเป้าหมาย มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน กล่าวคือ นักวิชาการท่านหนึ่งมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะใช้เรือนจำเอกชนแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยซึ่งช่วยลดภาระของรัฐและมีความเห็นว่าเรือนจำเอกชนยังช่วยให้การฟื้นฟูผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพดีขึ้น ผู้ให้ข้อมูลท่านที่หนึ่งได้กล่าวสนับสนุนในการแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกโดยการสร้างเรือนจำเอกชนไว้ว่า

“เรือนจำเอกชนนอกจากจะช่วยแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำแล้ว ยังช่วยให้การฟื้นฟูผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพดีขึ้น ทั้งยังพบว่าในบางมลรัฐ ในสหรัฐอเมริกา ที่มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชน ยังสามารถหารายได้จากภายนอกได้อีกทางหนึ่ง” (นักวิชาการด้านอาชญวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

ในขณะเดียวกันนักวิชาการอีกท่านหนึ่งกลับมีความเห็นว่าการใช้เรือนจำเอกชนสามารถแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ แต่หากจะแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำอย่างยั่งยืนควรแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ นั่นก็คือ ปริมาณผู้กระทำความผิดที่ถูกตัดสินให้ได้รับโทษจำคุก และควรมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายอาญา ทั้งในแง่ของบทลงโทษ และการใช้มาตรการบังคับโทษทางอาญาต่างๆ เช่น มาตรการเลียงโทษจำคุก เบี่ยงเบนคดีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นต้น ควรจะต้องถูกนำมาใช้มากขึ้นและควรลดทอนความผิดทางอาญาลง เพื่อลดจำนวนผู้กระทำความผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควร

กลุ่มเป้าหมายท่านที่หนึ่งได้กล่าวถึง ข้อจำกัดและอุปสรรคในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทย ไว้ดังนี้

“ประเทศไทยเราเองแม้จะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่การเมืองการปกครองของประเทศมักถูกปกครองโดยคนไม่กี่กลุ่ม ไม่กี่ชั่วอำนาจ แล้วสืบทอดต่อกัน ซึ่งกลุ่มบุคคล

เหล่านี้หวงและยึดติดในอำนาจของตน ดังนั้น หากหากลดทอนอำนาจ และขนาดของกรมราชทัณฑ์ โดยมาจัดตั้งเรือนจำเอกชน ในความรู้สึกรู้สึกของชนชั้นปกครอง หรือผู้มีอำนาจ อาจจะรู้สึกเหมือนโดนลดทอนหรือตัดอำนาจลงไปจนส่งผลผู้มีอำนาจในระดับนโยบายไม่อนุมัติให้มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนในประเทศไทย และอีกปัญหา อุปสรรค หนึ่งในที่สำคัญของประเทศไทย คือ งบประมาณ เพราะงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับจากกระทรวงยุติธรรม ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปริมาณน้อย ทำให้เป็นข้อจำกัดหากจะจัดสร้างเรือนจำเอกชนในประเทศไทยเนื่องจากการก่อสร้างเรือนจำเอกชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก” (นักวิชาการด้านอาชญวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

อย่างไรก็ตาม กลุ่มเป้าหมายท่านที่สอง ได้ให้ข้อเสนอแนะที่แตกต่างซึ่งเป็นข้อเสนอแนะในลักษณะการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐโดยเน้นอาชญวิทยาของสำนัก Neo Classical School โดยเห็นว่าผู้กระทำผิดจะต้องได้รับการบำบัด ฟื้นฟู ปรับพฤติกรรม ซึ่งสำนักอาชญวิทยาดังกล่าวนั้นการให้โอกาสผู้กระทำผิดและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนให้เข้ามาบูรณาการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของภาครัฐ ผู้วิจัยได้สรุปข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำไว้ดังนี้

1) การกำหนดให้ความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์บางประเภท โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 ได้กล่าวในประเด็นดังกล่าวว่า

“หากจะพูดถึงการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำควรดำเนินการให้ครอบคลุมตั้งแต่การเบี่ยงเบนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนถึงการใช้มาตรการทางเลือกในการลดโทษหรือการลดโทษหรือจำคุก มาตรการดังกล่าวได้มีการนำเสนอต่อสาธารณชนอยู่เป็นครั้งคราว” (นักวิชาการด้านอาชญวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

2) การยกเลิกการให้โทษทางอาญาสำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่ง โดยกำหนดให้ใช้โทษอย่างอื่นแทนโทษทางอาญา เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้เชือกอาจใช้การห้ามใช้เชือกต่อไป หรือมาตรการอื่นๆ

3) สนับสนุนให้มีมาตรการชะลอการฟ้องสำหรับคดีบางประเภทในชั้นพนักงานสอบสวน และชั้นพนักงานอัยการเพื่อเบี่ยงเบนคดีไม่ต้องเข้าสู่ศาล โดยมีเงื่อนไขการคุมความประพฤติหากผิดเงื่อนไขหรือการกระทำผิดขึ้นอีกก็จะถูกฟ้องดำเนินคดีต่อไป โดยกลุ่มเป้าหมายท่านที่ 2 ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ประเด็นแรก ถ้าจะแก้ไขปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยใช้เรือนจำเอกชนมองว่าไม่สามารถที่จะแก้ไขได้เป็นเพียงการบรรเทาความรุนแรงของปัญหาในน้อยลงเท่านั้น เพราะการแก้ไขปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เรือนจำเอกชนหรือเรือนจำของรัฐก็ไม่ควรอยู่แล้ว ซึ่งการที่จะสร้างคุกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หรือการขยายพื้นที่สำหรับผู้ต้องขังให้มากขึ้นนั้น ไม่ใช่วิธีการในการแก้ปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ดังนั้น วิธีการแก้ก็ต้องใช้วิธีการลดจำนวนคนที่เข้าไปมากกว่า นั่นคือ การกรองคนที่ไม่สมควรจะเข้าไป โดยใช้วิธีการอื่นแทนวิธีการจำคุก เพราะถึงแม้ว่าจะสร้างเรือนจำขึ้นมามากเท่าไร ก็จะไม่เพียงพอ หากจำนวนนักโทษหรือคนที่ยังเข้าไปยังมีอัตราเพิ่มอยู่เรื่อยๆ ทั้งนี้ วิธีการคัดคนเข้ามาน่าจะเป็นทางแก้ที่ดีกว่าการสร้างพื้นที่หรือเรือนจำเพิ่ม ทั้งนี้หมายความว่า หากจะใช้เรือนจำเอกชนไปแก้ปัญหาดังนี้ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างพื้นที่โดยรัฐหรือโดยเอกชนก็ไม่สามารถแก้ปัญหาดังนี้ได้ แต่หากจะเป็นการสร้างเรือนจำเอกชนเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง” (นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15 กุมภาพันธ์ 2562)

4) สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญาให้มากขึ้นด้วยการขยายกฎเกณฑ์และเงื่อนไข แต่ให้สังคมมีความมั่นใจในระบบคุมประพฤติ จึงควรนำการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) หรือ EM มาใช้ประกอบการคุมประพฤติให้มากขึ้นเพื่อสามารถรองรับการทำงานคุมประพฤติที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถประหยัดงบประมาณของรัฐได้มากกว่าการควบคุมดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำ

5) ควรมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ผู้ต้องขังระหว่างการสอบสวนและพิจารณาคดีที่ฝากขังในเรือนจำลดน้อยลง ทั้งนี้อาจกำหนดให้มีการใช้ เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) ประกอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและความมั่นใจในการป้องกันการหลบหนี

6) เร่งรัดให้มีการประกาศกระทรวงยุติธรรมในการกำหนดสถานที่ขังตามกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ซึ่งต้องกำหนดให้มีการกำหนดสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือ ผู้ต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ.2552 โดยเร็ว ซึ่งหากกระทรวงยุติธรรมได้

กำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายนี้แล้ว ศาลมีคำสั่งให้จำเลยอยู่ในความควบคุมในสถานที่อื่นอันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่อื่นที่กำหนดในหมายจำคุกก็ได้ โดยเป็นตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง และสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีวิธีการควบคุมและมีมาตรการป้องกันการหลบหนีโดยอาจนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้ประกอบด้วย

7) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพักการลงโทษโดยการขยายระยะเวลาการรับโทษในเรือนจำมาแล้วจากที่เกณฑ์กำหนดไว้ต้องรับโทษมาแล้วขั้นต่ำจาก $\frac{2}{3}$ เป็น 1 ใน 3 เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสิทธิขอพักการลงโทษมากขึ้น แต่เพื่อความมั่นใจของสังคมควรนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้ประกอบ

8) ผ่อนปรนการพักการลงโทษกรณีพิเศษให้มากขึ้น ทั้งนี้ให้นำระบบ Electronic Monitoring มาใช้เพื่อลดความระแวงของสังคมและควรมีการเปิดกว้างให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาด้วยเพื่อความโปร่งใส

9) สนับสนุนให้มีโครงการ โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ต้องขังได้เข้ารับการอบรมก่อนปล่อยพักการลงโทษกรณีพิเศษ

10) เพิ่มศักยภาพของเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิดที่จัดทำเป็นศูนย์เตรียมการปลดปล่อยให้สามารถรองรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษได้มากขึ้น เพื่อเป็นการระบายผู้ต้องขังจากเรือนจำใหญ่มาไว้ที่ศูนย์เตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเป็นการลดความแออัดในเรือนจำใหญ่ ทั้งนี้อาจนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมพร้อมทั้งแก้ไขระเบียบกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับอัตราส่วนการควบคุมของผู้คุมต่อผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวให้มากขึ้นด้วย

11) การหันเหคดี เป็นทางเลือกก่อนเข้าเรือนจำ คือ หันเหออกไปจากเรือนจำ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับศาล ซึ่งศาลจะพยายามดำเนินการตามกฎหมาย ถ้าไม่มีอำนาจใช้กฎหมาย ก็จะไม่สามารถใช้วิธีการได้ ซึ่งตรงนี้เกี่ยวเนื่องกับหลายฝ่ายและทำได้ยากมาก และปัญหาของผู้ต้องขังสิ้นเรือนจำของไทยในขณะนี้ คือ ผู้ต้องขังยาเสพติด เพราะฉะนั้นการจะใช้ทางเลือกของผู้ต้องขังยาเสพติด เป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนกันในระบบ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายและทำได้ยากมาก อาจจะต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm) ในการมองเรื่องปัญหาเสพติดใหม่ เช่น จากผู้เสพเป็นผู้ป่วย มีวิธีการในการดำเนินการบำบัดรักษาอีกแบบหนึ่งเลย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากต้องใช้เวลาและทำได้ยากมาก สำหรับใช้วิธีการลดผู้ต้องขังหรือหันเหผู้ต้องขังไปจากเรือนจำ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งสามารถทำได้ ในลักษณะของการดูแลที่โทษไม่สูง เช่น โทษจำคุกไม่เกิน 1-3 ปี น่าจะใช้วิธีการให้เข้ามามีอยู่เพียง

ระยะหนึ่งเท่านั้น (สำหรับความผิดครั้งแรก) เพื่อให้เกิดความตกใจ หรือเพื่อให้เกิดการช็อกเกี่ยวกับการติดคุก จากนั้นก็ปล่อยตัวไปคุมประพฤติในชุมชน แต่หากยังกระทำความผิดซ้ำสอง หรือกระทำความผิดเงื่อนไขของควบคุมประพฤติก็บวกโทษเดิมเข้าไปและรวมโทษใหม่ไปอีก ซึ่งถ้าทำผิดซ้ำสองจะติดคุกยาวเลย บวกเพิ่มโทษตามมาตรา 92, 93 แต่ในครั้งแรกจะให้โอกาสติดคุกไม่นาน โดยติด 1 ใน 3 ก็สามารถออกได้แล้ว ดังนั้น วิธีการนี้จะใช้สำหรับนักโทษที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ซึ่งปัจจุบันมีประมาณเกือบแสนคน และหากสามารถใช้วิธีการนี้ได้จะสามารถลดจำนวนผู้ต้องโทษลงได้เป็นจำนวนมาก (สำหรับโทษครั้งแรก) ทั้งนี้ วิธีการนี้ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการเปลี่ยนคำพิพากษา และคำพิพากษายังเหมือนเดิม คือ โทษจำคุก 5 ปี ก็คือ 5 ปี เพียงแต่จะต้องอยู่ในคุกระยะหนึ่ง คือ 1 ใน 3 และที่เหลือคือไปคุมประพฤติต่อ เมื่อครบกำหนด 5 ปีแล้ว ผู้พิพากษาจะเซ็นใบหมายปล่อย หรือใบบริสุทธิ์ เพราะฉะนั้น การพิจารณาโทษยังเหมือนเดิม โทษตามฝ่ายตุลาการยังมีเหมือนเดิม เพียงแต่บริหารโทษให้อยู่ในคุกน้อยลง แล้วเอาไปคุมประพฤติในชุมชนโดยใช้มาตรการในชุมชนแทน ซึ่งตรงนี้กระทรวงยุติธรรมจะต้องมีการแก้ไขเรื่องของการจัดชั้น เช่น ปกติ 6 เดือนจัดชั้นที่ 1 ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีโทษน้อยไม่มีโอกาสได้ลดโทษ ในขณะที่ผู้ต้องขังที่อยู่นานๆ ได้ลดโทษ ผู้ต้องขัง 1-5 ปี กับผู้ต้องขังรับโทษ 10 ปี จะได้รับโทษพอๆ กัน เพราะฉะนั้น กลายเป็นคนที่โทษน้อยเสียเปรียบ และอาจจะต้องมีการปรับตรงส่วนนี้ด้วย

จากข้อเสนอข้างต้นดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็นมาตรการในการเลี้ยงใช้นักโทษจำคุกก่อนที่จะผู้กระทำผิดจะถูกส่งเข้าเรือนจำ เป็นมาตรการก่อนเข้าเรียกว่า (Front – end Mechanism) เป็นมาตรการที่ต้องอาศัยการขับเคลื่อนจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบางมาตรการจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรการที่ค่อนข้างยากที่จะขับเคลื่อนให้บังเกิดผล สำหรับมาตรการให้จำเลยถูกควบคุมตัวในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำตามมาตรการ 89 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญานั้นก็เป็นมาตรการที่มีปัญหาทางปฏิบัติและซับซ้อนกับการพักการลงโทษ เพราะจำเลยจะต้องรับโทษจำคุกอย่างน้อย 1 ใน 3 ในขณะที่มาตรการขยายใช้มาตรการคุมประพฤติให้เพิ่มมากขึ้น หรือเพิ่มมาตรการการปล่อยตัวชั่วคราวให้มากขึ้น ก็เป็นปัญหาทางปฏิบัติ เพราะผู้กระทำผิดส่วนใหญ่ที่เข้ามาสู่ระบบเรือนจำเป็นคดีอาญาซึ่งไม่ได้เป็นคดีแพ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้จำหน่ายหรือครอบครองเพื่อจำหน่าย การใช้มาตรการปล่อยตัวชั่วคราว ในระหว่างการศึกษาคดี หรือใช้มาตรการการรอลงโทษอาญาโดยมีการคุมประพฤติกับผู้กระทำผิดเหล่านี้ จึงเท่ากับเป็นทางกลับไปสู่สิ่งแวดล้อมหรือเครือข่ายเดิม หรือปัญหาสภาพสังคมเดิม อันจะทำให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้กลับเข้าสู่วงจรค้ายาเสพติดเช่นเดิม และกลับเข้ามาสู่ระบบยุติธรรมใหม่อีก ในขณะที่สังคมไทยเป็นสังคมที่นิยมใช้โทษจำคุก และต้องการเห็นคนที่กระทำผิดได้รับโทษจำคุก เสมอกัน สังคมไม่ยอมรับถ้ามีผู้กระทำผิดบางคนได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว หรือได้รับการคุม

ประพจน์โดยไม่ต้องถูกจำคุกในเรือนจำ และมีข้อสงสัยหรือคำถามถึงการใช้มาตรการดังกล่าว อันเป็นผลให้การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ดำเนินการได้อย่างมีข้อจำกัด

อย่างไรก็ตาม มาตรการที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยฝ่ายราชทัณฑ์สามารถดำเนินการภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ เป็นมาตรการหลังการจำคุก (Back – end Mechanism) คือการพักการลงโทษ (Parole) กรณีพิเศษซึ่งเป็นมาตรการที่ให้นักโทษที่มีความประพฤติดี ที่ได้รับโทษมาแล้ว 1 ใน 3 ได้รับการปลดปล่อยไปรับการคุมประพฤติในชุมชนแทนการจำคุกในเรือนจำจนกว่าจะพ้นโทษตามคำพิพากษา โดยมีข้อแม้จะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและผ่านการอบรมเข้มจากโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหลักสูตรเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย เพื่ออบรมผู้ต้องขังที่มีความประพฤติที่ดี และทำผิดในคดีเล็กน้อยได้รับการอบรมเข้ม เป็นระยะเวลา 3 – 4 เดือน ก่อนปล่อยพักการลงโทษเพื่อไปรับการคุมประพฤติและรับทางเลือกในชีวิตแนวทางใหม่ในชุมชนวิธีนี้น่าจะมีประสิทธิภาพกว่าการปล่อยผู้ต้องขังกลับสู่สังคม เมื่อครบกำหนดโทษโดยไม่มีการอบรมหรือเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยและไม่มีการควบคุมดูแลหลังปล่อย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านที่ 2 ได้กล่าวข้อคิดเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวไว้ว่า

“โทษจำคุก ไม่ใช่เป้าหมาย ของการลงโทษและไม่ยาครอบจักรวาลสำหรับผู้กระทำผิดทุกประเภท หากเป็น วิธีการ อย่างหนึ่งในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งยังมีวิธีอื่นๆ อีกหลายวิธีตามลักษณะความหนักเบาของคดีและลักษณะของผู้กระทำผิด ทางเลือกที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเต็มที่ก็คือ ทางเลือกก่อนเข้าเรือนจำ และทางเลือกหลังเข้าเรือนจำ” (นักวิชาการด้านอาชญวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

สรุปได้ว่า นักวิชาการด้านอาชญวิทยา เชื่อว่าการใช้เรือนจำเอกชนจะสามารถแก้ปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำในประเทศไทยได้ แต่หากจะแก้ปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำอย่างยั่งยืน และแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และควรมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบและให้ความสำคัญกับบทลงโทษและการใช้มาตรการบังคับโทษทางอาญาต่างๆ มาตรการเลี้ยงโทษจำคุกควรจะต้องถูกนำมาใช้มากขึ้นและควรลดทอนความเป็นความผิดทางอาญาลง เพื่อลดจำนวนผู้กระทำผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควร

4.1.4 นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์

จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบายจากกรมราชทัณฑ์ จำนวน 3 คน โดยกลุ่มเป้าหมาย มีความคิดเห็นในประเด็นสอดคล้องกัน ว่ามาตรการและแนวทางในการแก้ไข ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยการเพิ่มขนาด หรือจำนวนของเรือนจำหรือแม้กระทั่งสร้างเรือนจำ เอกชนเพิ่มขึ้นมา ย่อมแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ และยังทำให้คุณภาพของการปฏิบัติและการ ดำรงชีวิตของผู้ต้องขังเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ควรให้ความสำคัญกับปัญหาอื่นที่อาจส่ง ผลกระทบต่อผู้ต้องขัง เช่น เรื่องของการละเมิดสิทธิ ซึ่งมีแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ด้วยการแยกเรือนจำ/สถานที่ควบคุมระหว่างนักโทษเด็ดขาดกับผู้ต้องขังระหว่างรอพิจารณาคดีเพื่อ ช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ควรให้ความสำคัญในเรื่อง ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของ ผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และฝึกวิชาชีพที่ผู้ต้องขังจะสามารถประกอบอาชีพสุจริต หาเลี้ยงตนเองได้ภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว

โดยสามารถสรุปมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยใช้เรือนจำเอกชนได้ ดังนี้

1) การเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน เพราะเอกชนมีวัตถุประสงค์หลักในการ ดำเนินงานเพื่อผลกำไร แต่การดำเนินงานของภาครัฐในส่วนของการราชทัณฑ์มีวัตถุประสงค์เพื่อ แก้ไขฟื้นฟูปรับพฤติกรรมของผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีสู่สังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องช่วยเรื่องค่าใช้จ่าย และ งบประมาณ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้าร่วมทุน ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดสัดส่วนการ บริหารจัดการ สัดส่วนความรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย และการกำหนดสัดส่วนประโยชน์/ ผลตอบแทนที่จะได้รับ

“ผมเห็นด้วยหากจะให้ให้มีเรือนจำเอกชน แต่ทั้งนี้ต้องศึกษาให้ดีก่อนว่าบทเรียนใน ต่างประเทศมีอะไรบ้าง รวมทั้งในเรื่องมิติของสังคมไทย การคิดแบบนี้ค่อนข้างเป็นเรื่อง ใหม่ เพราะกรมราชทัณฑ์อาจถูกเปรียบเทียบกับได้ทำไมคุณราชทัณฑ์ไม่ดีเท่าเอกชน” (นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2562)

“การแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชน ผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะ สามารถแก้ปัญหาเรื่องคนล้นคุกได้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเพราะคนที่ติดคุกเพราะคำสั่ง ศาลไม่ให้ประกันตัวมีจำนวนไม่น้อย เช่น ในแดนหนึ่งเรือนจำพิเศษกรุงเทพที่ผมเคยอยู่มี

ประมาณ 450-500 คน ในจำนวนนี้มีนักโทษที่รอประกันตัวประมาณ 40% คือประมาณ 200 คน และหากคนจำนวนนี้ไปอยู่เรือนจำเอกชนได้ก็จะดีกว่า ผมอยากให้ถูกเป็นนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด ส่วนนักโทษที่อยู่ระหว่างการฝากขังไปอยู่เรือนจำเอกชน ซึ่งตรงนี้ก็จะสามารถหารายได้ได้ เพราะบางคนที่ต้องติดคุกหลายเดือน สุดท้ายศาลตัดสินไม่ผิด แล้วชดเชยอย่างไร ในทางปฏิบัติถือว่าไม่คุ้ม เพราะไปถูกวินัยการคุมขังแบบนักโทษเด็ดขาดซึ่งไม่ยุติธรรมกับเขา หากมองในแง่สิทธิมนุษยชนก็ถือว่าเป็นการทำร้ายเขา เพราะเขาไม่ใช่ นักโทษเด็ดขาด ผมเห็นว่านี่เป็นความสำคัญของคุณเอกชนที่ควรทำขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาคนล้นคุก ซึ่งจะมีผลทำให้นักโทษลดลงไปเยอะ รวมทั้งอาจจะแยกนักโทษการเมืองออกไป หรือนักโทษที่สูงวัยอายุเกิน 80 ปีขึ้นไป อาจจะมีประมาณ 4-5% หรือนักโทษป่วย ซึ่งนักโทษแบบนี้สามารถหารายได้ให้รัฐได้ หากมีคุกเอกชน นักโทษผู้สูงอายุบางคนอายุ 80 กว่าปี ต้องนั่งรถเข็น บางคนมารอประกันตัว ผู้คุมก็ต้องใช้นักโทษคนอื่นเข็นและถือถุงน้ำเกลือไปด้วย ตรงนี้ทำให้สะท้อนว่านี่เป็นคุกหรือโรงพยาบาล และยังเป็นภาระนักโทษคนอื่นอีก รายจ่ายก็ต้องมีกับนักโทษคนนั้น ต้องจ้างเด็กเข็นรถให้ ถือถุงน้ำเกลือให้ ชักผ้า หาข้าวให้กิน ซึ่งถ้ามีคุกเอกชนจะสามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้ดี” (นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 มีนาคม 2562)

“การจะสร้างเรือนจำเอกชนอยากให้ศึกษาในเรื่องระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับให้ดี ไม่ให้การก่อสร้างหรือการใช้เรือนจำเอกชนนั้นขัดต่อกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ซึ่งถ้ามีการออกระเบียบ กฎหมายข้อบังคับใหม่ก็ควรจะยืดหยุ่นให้กับองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการมาลงทุน” (นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2562)

“รัฐบาลจะต้องช่วยเรื่องค่าใช้จ่าย และงบประมาณพอสมควรเพื่อจูงใจให้เอกชนมาลงทุน เพราะเนื่องจากการก่อสร้างเรือนจำเอกชนมีค่าใช้จ่ายสำหรับโครงสร้างพื้นฐานที่สูงมาก หากภาคเอกชนประเมินความได้เปรียบเสียเปรียบ ความคุ้มค่าในทางธุรกิจแล้วคุ้มทุนได้ ก็น่าจะลงทุน มิเช่นนั้น หลักการและโครงการผ่านแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้ หากไม่มีภาคเอกชนมาดำเนินการต่อ” (นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 21 มีนาคม 2562)

อย่างไรก็ตามยังมีข้อที่ควรตระหนักในการใช้เรือนจำเอกชน ดังนี้

- 1) ประเมินผลว่าการเพิ่มขนาด หรือจำนวนของเรือนจำหรือแม้กระทั่งสร้างเรือนจำเอกชนเพิ่มขึ้นมา ย่อมแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ แต่เราอาจจะต้องพิจารณาองให้ลึกไปกว่านั้นว่า จะสามารถแก้ไขได้จริงในระยะยาว หรือเป็นวิธีการที่สามารถแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดจริงหรือไม่
- 2) รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ งบประมาณไม่เพียงพอ บุคลากรไม่พร้อม
- 3) ต้องศึกษาในเรื่องระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับให้่องแท้เพื่อไม่ให้เกิดการก่อสร้างหรือการใช้เรือนจำเอกชนนั้นขัดต่อกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่ถือปฏิบัติอยู่

สรุปได้ว่า นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เชื่อว่าการใช้เรือนจำเอกชนสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ และยังทำให้คุณภาพของการปฏิบัติและการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังดีขึ้น แต่ควรให้ความสำคัญกับเรื่องของการละเมิดสิทธิ ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังตามหลักสิทธิมนุษยชน และการฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขังให้สามารถประกอบอาชีพสุจริตหาเลี้ยงตนเองได้ ภายหลังจากพ้นโทษไปแล้ว

4.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม พบว่า เรือนจำเอกชนควรมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นปริมณฑล ควรใช้ระยะเวลาเดินทางจากกรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 ชั่วโมงเพื่อง่ายแก่การกำกับดูแลและตรวจสอบจากส่วนกลาง ทั้งยังเกิดความสะดวกในการเข้าไปแก้ไขปัญหาเมื่อเรือนจำเอกชนประสบปัญหา และมีกลุ่มเรือนจำตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน สามารถให้การสนับสนุน และช่วยเหลือกันง่าย ควรเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางเพื่อให้สะดวกต่อการรักษาความปลอดภัย และมีเรือนจำของรัฐที่เหลือในกลุ่มเป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือได้ทันทีในกรณีฉุกเฉิน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ตามข้อตกลงและการจ้างเหมาที่จัดทำขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพด้านการพัฒนาพฤตินิสัยให้แก่เรือนจำรัฐเพื่อการติดต่อประสานงานและการกำกับดูแลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

เรือนจำเอกชนต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ควรมีขนาดความจุนักโทษตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป โดยเรือนจำเอกชนนำร่องแห่งแรกนี้ ควรรับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดที่เป็นผู้ต้องขังชายวัยหนุ่ม มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือมีโทษจำคุกเหลือ

ต่อไปไม่เกิน 7 ปีในคดีความผิดทุกประเภท ยกเว้นคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร คดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม องค์การก่อการร้ายหรือจำหน่ายยาเสพติด และคดีอื่นๆ ที่เป็นคดีความตามนโยบายที่รัฐและกรมราชทัณฑ์กำหนด โดยนักโทษที่ส่งเข้าไปอยู่ในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ปรากฏว่าเป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือต้องห้ามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ ระบบและกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าควบคุมในเรือนจำเอกชน จะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

เรือนจำเอกชนมีภารกิจหลักของเรือนจำเอกชนที่สำคัญ 2 ประการ เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ คือ การควบคุมดูแลผู้กระทำผิดไว้มิให้ออกไปก่อความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคม และการแก้ไขฟื้นฟูบุคลิกภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการเตรียมผู้ต้องขังให้พร้อมที่จะออกไปอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ในฐานะพลเมืองที่มีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งเรือนจำเอกชนที่จัดตั้งขึ้นนี้ควรจะสามารถช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของเรือนจำของรัฐอันเกิดจากข้อจำกัดหลายๆ ประการ ทั้งด้านกฎระเบียบ งบประมาณ และอัตราค่าจ้าง ดังนั้นเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในไทยที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ ควรกำหนดให้มีภารกิจเน้นหนักที่การแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง โดยถือว่าเป็นภารกิจสำคัญตามสัญญา ขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมในระดับที่ไม่แตกต่างจากเรือนจำรัฐที่มีขนาดความจุเท่าเทียมกัน ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างและงบประมาณ รวมทั้งตัวชี้วัดที่เกิดตามมา จึงควรให้น้ำหนักและความสำคัญกับภารกิจหลักนี้อย่างเต็มที่เช่นกัน

สำหรับแนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น เป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะสำหรับโครงการที่มีงบประมาณสูง เช่น การสร้างเรือนจำเอกชน เป็นต้น แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดข้อจำกัดทางด้านการงบประมาณของภาครัฐ จากความเชื่อว่าภาคเอกชนมีการบริหารจัดการและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีกว่าภาครัฐ เนื่องจากความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน ขั้นตอนการทำงานที่สั้นและกระชับ ตลอดจนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ง่ายกว่า ซึ่งแนวคิดเรื่องรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ มีด้วยกัน 8 รูปแบบ ดังนี้ 1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (withdrawal from service provision) 2) การขายกิจการ (divestiture) 3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (joint public-private venture) 4) การจ้างเหมา (contracting out) 5) การให้สัมปทาน (franchising) 6) การให้เช่า (leasing) 7) การให้บริการและเงินอุดหนุน (voucher and grant) และ 8) การให้เก็บค่าบริการ (user charge)

จากแนวคิดเรื่องรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ จำนวน 8 รูปแบบ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า รูปแบบที่เหมาะสมมีจำนวน 2 รูปแบบ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับ

แนวคิด ดังกล่าวแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันในด้าน การบริหารจัดการ บุคลากร ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียด ดังนี้

รูปแบบที่ 1 รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง

รูปแบบที่ 2 รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด

ผู้วิจัยได้เรียบเรียงข้อมูลจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนตามการประยุกต์แนวคิดรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐไว้ 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

4.2.1 รูปแบบที่ 1 รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง

รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง หมายถึง การให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบางอย่าง/บางส่วนแทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเองเพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาค่ำสุด

เนื่องจากการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถให้เอกชนดำเนินงานได้ทั้งหมดจึงเห็นควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในงานที่มีลักษณะเฉพาะหรือที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่าเพราะดำเนินการมานานแล้ว ทั้งยังเป็นงานมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ กลยุทธ์และแผนการดำเนินงาน การทำข้อตกลงว่าด้วยผลการดำเนินงาน การบริหารงาน และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

“เรือนจำเอกชนในรูปแบบรัฐจ้างเอกชนบริหารจัดการ ยกเว้นหน้าที่ในการควบคุมผู้ต้องขัง เป็นรูปแบบที่รัฐยังคงทำหน้าที่ด้านการควบคุมผู้ต้องขัง นั้นในปัจจุบันมีการบริหารจัดการเช่นนี้ปรากฏอยู่บ้างแล้วในเรือนจำรัฐของประเทศไทยบางแห่งในรูปของสัญญาย่อยของบางกิจกรรมจึงเป็นรูปแบบที่เห็นว่าเป็นไปได้มากที่สุด มีอุปสรรคทางกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ค่อนข้างน้อย มีการลงทุนต่ำ ทั้งยังเชื่อว่า ควรให้เอกชนดำเนินการไประยะหนึ่งจนเกิดการเรียนรู้และมีประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ ระยะที่สองจึงให้เอกชนเข้ามาเข้ามาบริหารจัดการทั้งหมด ทั้งด้านการฟื้นฟูและการควบคุมผู้ต้องขังตามรูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด โดยใช้เรือนจำเดิมในการดำเนินการเพื่อที่จะได้ไม่ต้องลงทุนสูงด้วยการสร้างเรือนจำใหม่ ซึ่งเอกชนจะต้องเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

ด้วยศักยภาพของเอกชนที่มีเงินทุนมากกว่าภาครัฐ การสร้างเรือนจำเอกชนเพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาคriminalผู้ต้องขังในเรือนจำในหลากหลายมิติไม่ว่าจะเป็น มีพื้นที่เพียงพอต่อการใช้

ชีวิตตามสิทธิขั้นพื้นฐาน/เพียงพอต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติสุขไม่แออัด การจัดกิจกรรม สันทนาการ กิจกรรมการบำบัดฟื้นฟู มีศูนย์หรือหน่วยงานย่อยที่จำเป็นและควรมีครบถ้วน เช่น ควร มีหน่วยงานรักษาพยาบาลเป็นของตนเองภายในเรือนจำ สิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร ตลอดจนความพร้อมด้านเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ทั้งยัง เชื่อว่าการช่วยเหลือในการหางานของผู้ต้องขังจากเครือข่ายของภาคเอกชนผู้รับจ้างทำเรือนจำ เอกชนย่อมเป็นช่องทางการหางานที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษ โดยกลุ่มเป้าหมายได้ ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

“รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรมีลักษณะคล้ายเรือนจำ ความมั่นคงสูงที่เต็มไปด้วยอุปกรณ์การควบคุมระวังป้องกันการหลบหนี และการ ติดต่อสื่อสาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากด้วยข้อจำกัดต่างๆของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง งบประมาณ จำนวนเจ้าหน้าที่ ทำให้เรือนจำในปัจจุบันทั้งสภาพทางกายภาพ ทั้งวัสดุ อุปกรณ์ ล้วนชำรุดไม่สามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดสร้างเรือนจำ ด้วยความพร้อมเรื่องเงินทุน จึงควร จัดสร้าง เรือนจำที่ครบถ้วน สมบูรณ์แบบเต็มไปด้วยความพร้อมด้านอุปกรณ์ที่จำเป็น ส่วน ในเรื่องเจ้าหน้าที่หากเป็นเจ้าหน้าที่ของราชทัณฑ์เองหรือผ่านการฝึกอบรมแล้วยังเป็นการดี เพราะบุคคลเหล่านี้จะมีทักษะความรู้ที่สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง” (ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษชลบุรี, การสื่อสารส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2562)

“รูปแบบของเรือนจำที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะทำให้ความสำคัญในเรื่องของ ด้าน การแยกขัง ด้านการทำงาน ด้านการเยี่ยม ด้านอนามัยของผู้ต้องขัง ด้านการเลี้ยงอาหาร และด้านการแต่งกายของผู้ต้องขัง ที่ต้องให้ดีกว่าเรือนจำเก่าๆ ของรัฐในปัจจุบัน เป็นต้นว่า ด้านการแยกขัง ต้องมีพื้นที่เพียงพอจนสามารถแยกขังคนต้องขังและคนฝากได้ แม้แต่ ผู้ต้องขังแต่ละประเภทความผิดควรแยกกันเพื่อป้องกันการถ่ายทอดความรู้ในการกระทำความผิด ด้านอนามัยผู้ต้องขัง ที่จริงเรือนจำก็พยายามเอาใจใส่ดูแลเรื่อง” (ผู้บัญชาการ เรือนจำคลองเปรม กรุงเทพมหานคร, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

“ในความคิดของผู้ต้องขัง ผมว่าผู้ต้องขังไม่สามารถกำหนดได้หรอกครับว่ารูปแบบ เรือนจำจะเป็นอย่างไร แต่คงหวังว่าอยากจะให้มีเรือนจำที่มีความสะดวกสบายบ้าง เช่น ไม่ ต้องแย่งกันเข้าส้วม แย่งหรือจองที่นอน หรือนอนแล้วไม่กล้าลุกไปเข้าส้วมเพราะกลัวจะ

โดนแย่งที่นอน” (ผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

“ต้องตระหนักว่าการใช้เรือนจำเอกชนนั้นก็เพื่อแก้ปัญหาสิ้นเรือนจำ อย่าใช้เรือนจำเอกชนจนเกิดเสียงสะท้อนจากสังคมว่าเป็นการทำให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิพิเศษเกินกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานจนกลายเป็นความสะดวกสบายเกินไปเสมือนว่าไม่สมควรเกิดขึ้นกับผู้ที่ได้รับการลงโทษเนื่องจากกระทำความผิดกฎหมาย ทั้งยังต้องตระหนักว่าอาจจะเกิดความเหลื่อมล้ำในระหว่างผู้ต้องขังกันเองเนื่องจากเรือนจำเอกชนคงจะไม่สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ทุกคนคง จะมีเพียงผู้ต้องขังบางส่วนหรือบางประเภทเท่านั้นที่จะถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำเอกชนจึงอาจจะเป็นประเด็นให้ถูกมองว่าเกิดความเหลื่อมล้ำ” (นักพัฒนาวิทยาเรือนจำจังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

สรุปได้ว่า แม้ภาคเอกชนจะมีเงินทุนและความพร้อมในการดำเนินงานมากกว่าภาครัฐแต่ด้วยข้อจำกัดในประเด็นของลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ที่มีความแตกต่างจากการทำธุรกิจอื่นๆ ทั่วไป เพื่อให้เกิดประโยชน์และเกิดความปลอดภัยสูงสุดต่อประเทศการดำเนินงานบางประเภทของกรมราชทัณฑ์จึงเห็นควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในงานจะมีความเหมาะสมกว่าให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงาน และรัฐต้องสามารถเข้าไปกำหนดขอบเขตและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก

4.2.2 รูปแบบที่ 2 รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด

รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด หมายถึง รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง หมายถึง การให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐทั้งหมดแทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเองเพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาต่ำสุด

ทั้งนี้ รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยในลักษณะที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมดนั้นมาจากแนวความคิดที่เชื่อว่า ภาคเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินงานและมีความพร้อมมากกว่าภาครัฐในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินทุนที่มีจำนวนมากกว่า บุคลากรที่สามารถจ้างผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยสามารถจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงได้ เครือข่ายทางธุรกิจที่เอื้ออำนวยต่อกิจการงานบางประเภทที่เกี่ยวพันกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน เช่น การจัดหางานให้ภายหลังพ้นโทษและการฝึกวิชาชีพโดยร้านค้าหรือเครือข่ายทางธุรกิจ โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้

ตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานแต่ละด้านและมีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เรือนจำในลักษณะนี้ควรเอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล มีการพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม และแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน มีพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ เสริมสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พัฒนาสมรรถนะบุคลากรทุกระดับตามความเหมาะสม และเสริมสร้างการปฏิบัติงานราชทัณฑ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาล และก่อนที่จะมีการสร้างเรือนจำเอกชนควรจะมีการสำรวจข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็น ผู้ต้องขัง ญาติของผู้ต้องขัง ประชาชนทั้งต่างพื้นที่และในพื้นที่ที่จะสร้างเรือนจำเอกชน เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ นักวิชาการด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องและไม่สามารถเอารูปแบบของเรือนจำเอกชนในต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยทั้งหมดเพราะความแตกต่างไม่ว่าจะด้วยบริบทของ สภาพอากาศ สภาพภูมิประเทศ สังคมวัฒนธรรม จึงต้องนำข้อมูลทั้งจากต่างประเทศและการสำรวจข้อมูลมาทำการวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมที่สุดก่อนทำการก่อสร้างจริง โดยกลุ่มเป้าหมายได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวว่า

“สำหรับรูปแบบของเรือนจำเอกชนนั้นผมอยากจะเสนอว่าต้องสำรวจข้อมูลจากเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังในปัจจุบันครับ ว่าอะไรที่บกพร่อง แล้วนำข้อบกพร่องเหล่านี้ไปแก้ไขในเรือนจำเอกชนครับ เช่นว่า เรือนนอนมีพื้นที่น้อย ดังนั้น เรือนจำเอกชนก็ต้องสร้างให้เรือนนอนมีขนาดกว้างและเพียงพอครับ หรือ ครัวห้องสมุดมีหนังสือน้อยมากแต่อยากจะสนับสนุนให้เรือนจำอ่านหนังสือแต่สภาพความเป็นจริงไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีเพียงพอ” (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดสงขลา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

รูปแบบดังกล่าวแม้จะเป็นเรือนจำที่ให้เอกชนดำเนินงานทั้งหมดแต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินงานของเรือนจำรูปแบบนี้ ควรให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นบางส่วนแบบค่อยเป็นค่อยไป และอาจจะพัฒนาเป็นเต็มรูปแบบในอนาคต เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีที่สุด ควร

นำมาใช้อย่างระมัดระวัง ควรปรับระดับการนำมาใช้เพื่อให้เหมาะสมสถานการณ์ของประเทศไทย โดยควรเป็นโครงการทดลองก่อนแล้วปรับปรุง จุดแข็ง จุดอ่อน แก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆพัฒนาต่อไปเป็นระยะจนเกิดความพร้อมและได้รับการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งกระบวนการและเชื่อมั่นว่าเรือนจำเอกชนสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ โดยกลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อเสนอแนะถึงการดำเนินงานโดยเอกชนว่า

“ควรมีการทดลองทำก่อน ช่วงแรกอาจทำเรือนจำนำร่องโดยค่อยๆ ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเป็นบางส่วนและอาจจะพัฒนาเป็นเต็มรูปแบบในอนาคต เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีที่สุด โดยมองเป็น 3 ระยะ ดังนี้ คือระยะแรกรัฐบาลเองแต่ให้เอกชนเข้าร่วมบางส่วนและวางมาตรฐานต่างๆ ไว้ ระยะที่ 2 ให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ จะทำให้ประชาชนค่อยๆ ยอมรับเมื่อดำเนินการได้มาตรฐาน ระยะที่ 3 ให้เอกชนดำเนินการเองเต็มรูปแบบ รวมถึงการควบคุมรักษาความปลอดภัยด้วย ซึ่งจะได้รับผลตอบแทนจากประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ” (นักทฤษฎีวิทยาเรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

ส่วนการพิจารณาคัดเลือกภาคเอกชนที่จะเข้ามาดำเนินการในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้น ต้องเป็นเอกชนที่มีใจรักและมีคุณธรรมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วย ไม่ใช่เข้ามาเพื่อหากำไรแต่อย่างเดียว หรือต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน โดยกลุ่มเป้าหมายได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการโดยเอกชนว่า

“ต้องคำนึงถึงทั้งในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรวดเร็ว ความเป็นธรรม ความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพความโปร่งใส หลักนิติธรรมและเมตตาธรรม ต้องระวังในประเด็นของการเลือกปฏิบัติที่อาจจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือไม่เพราะอาจถูกมองว่าเรือนจำเอกชนใช้กับผู้ต้องขังบางประเภทจะถูกคิดว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ต้องคอยตอบปัญหาหรือประชาสัมพันธ์สังคมได้ว่า ทำไมต้องใช้เอกชนมาดำเนินการหรือทำไมต้องมีเรือนจำเอกชน และต้องพร้อมที่จะชี้แจงรายละเอียดข้อดีข้อเสียประโยชน์ที่รัฐหรือประเทศชาติจะได้รับ” (นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 มีนาคม 2562)

“แต่การที่เอกชนจะมาลงทุนในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้น ภาคเอกชนจะต้องมองในเรื่องผลกำไรเป็นหลัก ดังนั้น แรงจูงใจหนึ่งที่จะทำให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุน นั่นคือ ภาครัฐจะต้องให้การสนับสนุนภาคธุรกิจ ในด้านการก่อสร้างและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น สิทธิในการลดหย่อนภาษี สิทธิในการหาประโยชน์ได้จากการฝึกอบรมวิชาชีพ หรือ การทำกิจกรรมใช้แรงงานของผู้ต้องขัง เป็นต้น ให้แก่ภาคธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ภาคธุรกิจจะเกิดแรงจูงใจและแข่งขันกัน” (ด้านอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

สรุปรูปแบบเรือนจำเอกชนที่มีการบริหารโดยภาคเอกชนทั้งหมดมีความยืดหยุ่นและทันสมัย สามารถแก้ปัญหาการปกครองและปัญหาสังคมที่มีความซับซ้อน มีความเปลี่ยนแปลง และมีความผันผวนมากขึ้น ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยวิธีการของรูปแบบระบบราชการที่มีมาแต่เดิม และด้วยความพร้อมเรื่องเงินทุนมากกว่าภาครัฐทำให้สามารถให้บริการหรือปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐแต่ควรมีการกำหนดกฎเกณฑ์และให้มีหลักการบริหารจัดการที่ดี ต้องมีการกำหนดนโยบายด้านการดำเนินงานและงบประมาณ รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนให้ชัดเจน ต้องกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรเอกชน และต้องมีความชัดเจนในเรื่องรับผู้ผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขัง ในส่วนของผลตอบแทนต่อรัฐนั้น ให้ขึ้นกับกฎหมาย และกำหนดข้อตกลงในสัญญาในเรื่อง การจัดสรรส่วนแบ่งจากรายได้ที่ได้จากแรงงาน/งานฝีมือของผู้ต้องขัง และรายได้อื่นๆ อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ขณะเดียวกันรูปแบบเรือนจำเอกชนต้องรักษามาตรฐานเรื่องคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานและสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ เรื่องความแตกต่างระหว่างราชทัณฑ์และเรือนจำเอกชน ต้องทำให้เกิดความแตกต่างมากเกินไป อีกทั้งต้องเน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์ด้วย เพราะหากประชาชนไม่เข้าใจจะเกิดเป็นกระแสต่อต้าน ซึ่งในส่วนของการดำเนินการควรมีการทดลองทำเรือนจำนำร่องก่อน เนื่องจากการที่รัฐให้สัมปทานเอกชน การทำสัมปทานเอกชนจะต้องลงทุนสูง และใช้ระยะเวลาเป็นระยะเวลายาวนานเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อภาครัฐจึงควรทำเมื่อมีความพร้อมในทุกด้านเสียก่อน

สำหรับการบริหารและจัดการเรือนจำเอกชน จะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์และเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบและการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการฟื้นฟูโดยการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนน่าจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว

ได้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขและสัญญาและนโยบายที่กำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ จะประกอบด้วย รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ โดยกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชีววิทยา จำนวน 3 คน ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

“ควรจัดให้มีคณะกรรมการกำกับตรวจการดำเนินงานเพื่อจัดตั้งเรือนจำเอกชน โดยคณะกรรมการมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์การภาคเอกชน นักวิชาการ ฯลฯ และดำเนินกิจกรรมกำกับดูแลตรวจสอบประเมินผลไปพร้อมๆ กับคณะทำงานที่ดำเนินการจัดตั้งเพื่อลดกระแสการคัดค้านต่อต้าน รวมทั้งควรจัดให้มีการวิจัย ประเมินผลแบบเต็มรูป ควบคู่ไปทันทีพร้อมกันกับที่มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนเพื่อสังคมจะได้ทราบผลดีผลกระทบบและผลผลิตของเรือนจำเอกชนจากหน่วยงานวิชาการที่เป็นกลางอย่างรวดเร็ว และลดแรงเสียดทานได้ในระดับหนึ่ง” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

“สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การกำกับดูแลการบริหารงานเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามสัญญาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ คณะกรรมการฯ สามารถตั้ง อนุกรรมการชุดต่างๆ เพื่อช่วยในการกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนในด้านต่างๆ ตามที่เห็นสมควรได้ในส่วนของการแต่งตั้งและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ของคณะกรรมการ ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงยุติธรรมนอกจากคณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชนแล้ว การกำกับดูแลและการดำเนินการของเรือนจำเอกชนแล้ว ยังควรจัดให้มีผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ด้วย” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

“ให้มีการกำหนดหน่วยงานภายในขึ้นใหม่ เพื่อดำเนินการในฐานะหน่วยงานเลขานุการ เพื่อดำเนินการจัดตั้งเรือนจำเอกชนนำร่องขึ้น หน่วยงานดังกล่าวอาจใช้ชื่อว่า “สำนักงานกิจการเรือนจำเอกชน” มีผู้เชี่ยวชาญด้านทัณฑวิทยา ระดับ 9 เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน และเป็นเลขานุการคณะกรรมการ และให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานมีลักษณะเป็นทีมสห

วิชาชีพที่มาจากหน่วยงานต่างๆ ในกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (ถ้าจำเป็น) ในลักษณะ matrix” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ก็ควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของเรือนจำซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ โดยในระยะแรกน่าจะให้แก่ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ที่อธิบดีมอบหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนโดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (4-6 เดือนแรก) ต่อไปควรจัดให้มีการตรวจเรือนจำเอกชนทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้นจาก 6 เดือนแล้วการตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง หรือ แล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อคอยกับดูแลตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนด ระเบียบข้อบังคับฯ

ทั้งนี้ การจัดตั้งและการดำเนินการของเรือนจำเอกชน รูปแบบที่รัฐจ้างเอกชนบริหารจัดการ อาจจะมีปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับบางส่วนที่ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้อำนาจแก่ภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำให้มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของราชการด้วย หรือควรให้มีการร่างกฎหมายใหม่ โดยจัดทำพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้นแทนการแก้ไขพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2479 เดิม โดยมีกฎหมายรองรับให้เอกชนระงับเหตุโดยใช้กำลังในเรือนจำได้รวมทั้งกฎหมายด้านการกักโทษ ความรับผิดชอบของผู้คุมเอกชนหากมีข้อผิดพลาด ในส่วนของการดำเนินการนั้น การจำแนกผู้ต้องขังต้องมีความชัดเจน มีการกำหนดนโยบายด้านการดำเนินงาน งบประมาณ และกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนรวมทั้งเรื่องรับผู้ผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขังให้ชัดเจน และให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน โดยให้ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ

ในส่วนของสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนต้องเป็นสัญญาทางปกครองเต็มรูปแบบ เพราะเป็นบริการสาธารณะ คู่สัญญาคือรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน รัฐสามารถยกเลิกสัญญา แก้ไขเมื่อไรก็ได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดเบี้ยปรับต่างๆ มีกระบวนการประเมินผลและสามารถเข้าไปยึดคืนได้โดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญาหรือมีค่าเสียหาย ต้องไม่เป็นสัญญาทางแพ่ง คือรัฐมีอำนาจบังคับทางปกครองตั้งอยู่บนประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนนั้นต้องมีการตรวจสอบกำกับดูแลจากภาครัฐโดยต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัดการทำงานและผลงานของเรือนจำเอกชน มีหลักเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัด โดยอาจจะใช้เกณฑ์ตัวชี้วัดเดิมของเรือนจำที่มีอยู่แล้วแล้วนำมาปรับ KPI ให้เหมาะสมตลอดเวลา

โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟู โดยราชทัณฑ์และเอกชนควรกำหนดโครงการแก้ไขฟื้นฟู และกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน มีการกำหนดการใช้เวลาในการทำกิจกรรมของผู้ต้องขัง รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในการทำกิจกรรมฟื้นฟู และตั้ง KPI เน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้ต้องขังวัดการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนี้จะมีตัวชี้วัดวัดผลการดำเนินการภายในเรือนจำเอกชนแล้วจะมีการติดตามการมีดำเนินงานภายหลังปล่อยตัวอย่างเป็นระบบ และสามารถติดตามได้จริง จัดทำระบบทะเบียนการติดตามที่ดี ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

“การตั้งกลไกในการติดตามตรวจสอบ ให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ โดยแต่งตั้งผู้ตรวจสอบอิสระเพื่อประเมินผลการทำงานของเอกชน ให้มีนโยบายที่ชัดเจนกำหนดรูปแบบการตรวจสอบ รัฐต้องกำหนดเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการประเมินติดตามตรวจสอบเพื่อประกันความโปร่งใส มีคณะผู้ตรวจเยี่ยมอิสระ มีการรวมภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาชน รัฐต้องกำหนดเกณฑ์ประเมินตรวจสอบเพื่อประกันความโปร่งใส มีคณะผู้ตรวจเยี่ยมอิสระ และสร้างกลไกการตรวจสอบหลายระดับให้มีความเป็นอิสระ ตั้ง KPI เน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้ต้องขัง วัดการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนดำเนินการมุ่งเน้นด้านผลประโยชน์มากเกินไป และรัฐต้องสร้างเกณฑ์มาตรฐานและตรวจสอบอย่างรัดกุม” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

ในส่วนการดำเนินการอื่นๆในเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะเป็น ระบบสวัสดิการพนักงานเรือนจำ การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคม การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะประเภทความผิด การอบรมทางศีลธรรม การทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ การจัดให้ทำงาน ระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การอนามัยและสุขภาพ การรักษาพยาบาล การเลี้ยงอาหาร สวัสดิการและสันติภาพ การต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ และระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules)

กล่าวโดยสรุป เรือนจำเอกชนทั้งสองรูปแบบต้องคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนซึ่งการให้ภาคเอกชนรับจ้างในการเข้ามาบริหารเรือนจำจะดึงดูดภาคเอกชนได้ไม่มากนักเนื่องจากภาคเอกชนจะมีรายได้เฉพาะในส่วนของการจ้างในการบริหารเอกชนเท่านั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการอย่างอื่นเพื่อแสวงหากำไรได้ได้จนเกิดแรงจูงใจที่จะมาร่วมลงทุน เช่น การบริหารจัดการจะได้ประโยชน์จากผลตอบแทนอื่นๆ (ผลพลอยได้) ของเรือนจำ เช่น แรงงาน การรับสิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือแม้แต่การได้รับรางวัลจากภาครัฐหากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดี

4.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศเนื่องจากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับกระทรวงที่ต้องถูกแก้ไขโดยผู้บริหารในระดับกระทรวงและระดับประเทศโดยลำดับ และควรเสนอแนะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้วิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำร่วมด้วย เช่น การหันเหคดี เป็นทางเลือกก่อนเข้าเรือนจำ การชะลอการฟ้องสำหรับคดีบางประเภทในชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการ หรือการสนับสนุนให้มีการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญาให้มาก หรือเพิ่มมาตรการการปล่อยตัวชั่วคราวให้มากขึ้น เป็นต้น ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

“อยากให้มียุทธศาสตร์เชิงนโยบายในเรื่องการลดโทษมากกว่านี้ เพราะผมว่าหลายคนพอติดคุกนี้ก็เช็ดแล้วครับ มาขังนานๆก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร ต่อสังคม น่าจะให้โอกาสเขาหากเขาทำตัวดี ควรมีมาตรการหรือระเบียบที่ลดโทษเพิ่มเติมครับนี่ก็ช่วยลดจำนวนนักโทษด้วยและให้โอกาสเขาด้วย” (นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 16 มกราคม 2562)

“อีกเรื่องที่เราควรทำเป็นนโยบายคือทำอะไรไม่ให้ทำผิดซ้ำ และทำอะไรไม่ให้ผู้กระทำผิดเข้าผู้เรือนจำทั้งหมดเพราะบางเรื่องเป็นการกระทำผิดเล็กน้อย เช่น เมาสุรา การพนัน ซึ่งหากแก้ได้ จะเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังลงไปเป็นจำนวนมาก” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ใน 7 ประเด็นได้แก่

- 1) นโยบายด้านบุคลากร
- 2) นโยบายด้านการบริหารจัดการ
- 3) นโยบายด้านงบประมาณ
- 4) การพัฒนา/แก้ไขการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องขังและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง

- 5) การให้ความสำคัญกับการเตรียมก่อนปล่อย
- 6) การช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ
- 7) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 ด้านบุคลากร

ควรเพิ่มค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ให้มีจำนวนเพียงพอเนื่องจากการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ ที่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ซึ่งมีการระงับ ความเสี่ยงและความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่หรืออย่างเต็มกำลังความสามารถ และควรฝึกอบรมพัฒนาทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลว่า

“ผมเข้าใจว่านอกจากข้อเสนอเรื่องใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขผู้ต้องขังล้นเรือนจำ หากมีเรือนจำเอกชนอาจจะต้องคิดในเรื่องเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการด้วยที่ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์เอง มีการรับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์แบ่งเป็นสองส่วนคือ 1) สายปฏิบัติงาน เช่น เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมวิชาชีพ จะเปิดรับ ปวส./ปวช. และ 2) สายปฏิบัติการ เช่น ส่วนควบคุม จะเปิดรับปริญญาตรี โดยหากเป็นวุฒิปริญญาโทหรือเอก จะมีคะแนนเพิ่มพิเศษ โดยไม่จำกัดสาขาวิชา ไม่จำกัดอายุ ซึ่งมีผู้ที่มีคุณวุฒิที่เป็นประโยชน์หรือโดยตรง เช่น ด้านอาชีวศึกษา จำนวนน้อยมาก” (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดขอนแก่น, การสื่อสารส่วนบุคคล, 20 กุมภาพันธ์ 2562)

“หากจะสร้างเรือนจำเอกชนต้องคิดเรื่องการรับบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเรือนจำเป็นอีกเรื่องที่ควรถูกกำหนดเป็นนโยบาย โดยคำนึงถึงความสามารถที่หลากหลาย เพราะบทบาทหน้าที่ของเรือนจำมีหลากหลายภารกิจ เช่น การควบคุม การฟื้นฟู การฝึกอาชีพ การบำบัดฟื้นฟู การรักษาพยาบาล หรืองานอื่นๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ ที่ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพที่สุด เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถพ้นโทษออกไปแล้วสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติในสังคม แต่ตอนนี้ในเรือนจำมีแต่คนควบคุมซึ่งไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องที่จำเป็นที่ต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การบำบัดฟื้นฟู แค่ว่าทำได้แม้ว่าจะทำได้ทุกอย่างแต่ไม่เชี่ยวชาญหรือเก่งสักอย่างซึ่งหากมีเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะมาดูแลตลอด/ประจำ ก็จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้น” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

“สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมที่จัดสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน เช่น หลักสูตรปฐมนิเทศ หลักสูตรความรู้เบื้องต้นในการบริหารงานราชทัณฑ์ หลักสูตรการบริหารเรือนจำขั้นต้น หลักสูตรการบริหารเรือนจำขั้นสูง หลักสูตรการแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขัง หลักสูตรจิตวิทยาในการควบคุมผู้ต้องขัง หลักสูตรความรู้ด้านอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา หลักสูตรผู้คุมมืออาชีพ หลักสูตรการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง หลักสูตรการปรับและฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำผิด หลักสูตรอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ หลักสูตรกระบวนการวิจัยในระบบงานราชทัณฑ์ หลักสูตรเจ้าหน้าที่ให้การช่วยเหลือผู้ต้องขังที่เข้าสู่ระยะวิกฤติสุขภาพจิต หลักสูตรการปฏิบัติงานสุททรมในเรือนจำ โดยนอกจากหลักสูตรเหล่านี้ เอกชนที่ทำหน้าที่บริหารเรือนจำ อาจจัดให้มีหลักสูตรอื่นๆ ที่เห็นว่า จำเป็นในการบริหารจัดการเรือนจำขึ้นไปด้วยก็ได้ ซึ่ง การฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานที่ทำงานในเรือนจำเอกชนนี้จะเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนหนึ่ง” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

“การบริหารงานเรือนจำเอกชน เป็นงานที่มีลักษณะที่เป็นการรวมงานหลายด้านไว้ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน อาทิเช่น การควบคุมผู้ต้องขัง มิให้หลบหนี การพัฒนาพฤติกรรม และฝึกอาชีพ การพัฒนาจิตใจ การดูแลสุขภาพอนามัย การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง ฯลฯ จึงจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในสหวิชาชีพสาขาต่างๆ ร่วมดำเนินการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง อาทิ นักทัณฑวิทยา นักบริหารงานทั่วไป นักสังคมสงเคราะห์

นักจิตวิทยา นักการศึกษา นักกฎหมาย จิตแพทย์ แพทย์ พยาบาล นักเกษตรกรรม นักอุตสาหกรรม อนุศาสนาจารย์ พนักงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่อบรมและฝึกวิชาชีพ บุคลากร ฯลฯ ในจำนวนและอัตราที่เหมาะสมแก่คุณภาพและปริมาณงาน” (นักวิชาการด้านอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

4.3.2 นโยบายด้านการบริหารจัดการ

ที่กรมราชทัณฑ์ยังไม่ปฏิบัติตามตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) เป็นต้น

4.3.3 นโยบายด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์

ที่ได้รับการจัดสรรในปริมาณน้อยส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการปฏิบัติ/ให้บริการแก่ผู้ต้องขัง การฝึกอบรมและเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ ตลอดจนการได้รับสวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งได้รับจัดสรรไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภาระงานที่ได้รับมอบหมาย

4.3.4 การพัฒนา/แก้ไขการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องขังและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง

เช่น การเตรียมก่อนปล่อย การฝึกวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้ ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ มีการช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ หรือสนับสนุนเงินทุนให้สามารถทำธุรกิจได้ด้วยตนเองหลังพ้นโทษตามสมควร ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้กล่าวถึงว่า

“ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้เข้ากับสภาพสังคมและสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เช่นนั้น กิจกรรมหรือการดำเนินการในหลายๆเรื่องอาจจะไม่เกิดประโยชน์ เป็นต้นว่า การฝึกอาชีพให้แก่ผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ ที่ผมว่าในบางอาชีพผู้ต้องขังเองคงไม่สามารถนำไปประกอบอาชีพจนมีรายได้สามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ เช่น การสอนพับถุงกระดาษ หรือแม้กระทั่งโปรแกรมการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ผมสัมผัสแล้วหลายกิจกรรม ผู้ต้องขังทำไปเพราะผู้คุมสั่ง ไม่ได้ทำด้วยความเต็มใจหรืออินอะไรแล้วจะเกิดประโยชน์

“ได้อย่างไร ตัวอย่างของกิจกรรมที่พูดถึงก็เช่น การไหว้พระ สวดมนต์ นั่งสมาธิ การฟังเทศน์ ซึ่งผมเองคงไม่มีอำนาจหรือไม่สามารถไปทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในระดับนโยบาย” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

4.3.5 การให้ความสำคัญกับการเตรียมก่อนปล่อย

เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้อย่างปกติสุขและไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ

4.3.6 การช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ

หรือสนับสนุนเงินทุนให้สามารถทำธุรกิจได้ด้วยตนเองหลังพ้นโทษตามสมควร ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ต้องขัง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือองค์กรทางสังคม หรือมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้กล่าวถึงการช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษว่า

“อีกเรื่องที่ควรเสนอเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ ปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์케어 (CARE) โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษแล้ว จะมีการติดต่อไปตามแรงงานจังหวัดต่างๆ ที่ต้องการแรงงาน แล้วมีการติดตามผล ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยช่วยให้ผู้ต้องขังกลับสู่สังคมปกติได้ ซึ่งเป็นงานใหม่ของกรมราชทัณฑ์” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

4.3.7 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด

ที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำซึ่งเมื่อพิจารณาสถิติผู้ต้องขังในเรือนจำแล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้ว่า

“จากที่ให้ข้อมูลไปก่อนหน้านี้ว่าผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด ดังนั้น หากประเทศหรือรัฐบาลไม่แก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ปริมาณผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นผู้เสพ ผู้ครอบครอง หรือผู้จำหน่าย ย่อมมีมากขึ้นเรื่อยๆ ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ต้องขังมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเรื่อยๆ หากเป็นเช่นนี้ ถึงจุดหนึ่งหากมีเรือนจำเอกชนจริง ปริมาณหรือความจุของเรือนจำเอกชนอาจจะไม่เหมาะสมหรือ

เพียงพอต่อผู้ต้องขังจนเกินความจุ จนเกิดความแออัดอยู่ดี ก็เกิดปัญหาเดิมอยู่ดี ผมจึงอยากเสนอแนะหรือให้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาลว่าควรจะหาทางแก้ไข ป้องกันปราบปรามปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง โดยเน้นผลลัพธ์ที่สามารถป้องกันได้ เพราะถ้าเน้นแต่การจับกุมจำนวนผู้กระทำความผิดที่สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่หากเน้นการป้องกันจำนวนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก็จะน้อยลง ส่งผลโดยตรงให้จำนวนผู้ต้องขังลดลงแน่นอน” (การสนทนากลุ่ม, 13 กันยายน 2562)

“ในกระบวนการยุติธรรม การที่คนคนหนึ่งจะถูกพิพากษาให้จำคุกจนเข้าเรือนจำต้องผ่านกระบวนการดำเนินงานในหลายหน่วยงานและหลายขั้นตอน ตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ไปจนถึงศาล ดังนั้น เรื่องปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำจึงต้องช่วยกันแก้ไขหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนในการแก้ไขปัญหานี้ มิใช่เป็นหน้าที่กรมราชทัณฑ์เพียงหน่วยงานเดียว เช่น หากมีการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกในความผิดบางประเภทเหล่านี้ย่อมเป็นการลดจำนวนผู้ต้องขังได้ อีกข้อเสนอ คือ หากมีการลดเกณฑ์การลงโทษให้สอดคล้องกับร่างประมวลกฎหมายยาเสพติดก็จะสามารถเบี่ยงเบนนักคำรายย่อย โดยจะกำหนดวิธีการลงโทษอื่นแทนการจำคุกในต่างประเทศมีมาตรการลงโทษอื่นที่เหมาะสม ไม่ควรถูกส่งเข้ามาในเรือนจำทุกเรื่อง เพราะการจำคุกไม่ใช่คำตอบสุดท้าย ส่วนผู้ที่ทำผิดด้วยความชั่วร้าย เป็นอาชญากรโดยสันดาน มาข่มขืน ข่มขืนเด็ก ปล้นฆ่าที่อุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ ต้องถูกกันออกจากสังคมเอาไปเก็บไว้ในเรือนจำ” (นักวิชาการด้านอาชญาวิทยา มหาวิทยาลัยมหิดล, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2562)

บทที่ 5

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยโดยการใช้เรือนจำเอกชนมีความเป็นไปได้หรือไม่ หากมีความเป็นไปได้ควรเป็นอย่างไรบ้าง เพื่อศึกษารูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร และเพื่อศึกษาข้อเสนอเชิงนโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรเป็นอย่างไร ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการยุติธรรมและผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบาย ดังนั้นกระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ นักวิชาการด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์และอาชญวิทยา โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ (ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด) จากเรือนจำประจำจังหวัด ที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ในงานราชทัณฑ์ ที่มีประสบการณ์ทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป จากเรือนจำประจำจังหวัดที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน ผู้ต้องขัง ที่เป็นผู้กระทำผิดซ้ำจากเรือนจำประจำจังหวัด ที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 5 คน และนักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญ ด้านอาชญวิทยา ด้านกฎหมาย ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มีผลงานทางวิชาการที่มีการเผยแพร่เป็นที่ยอมรับและได้รับการอ้างอิงถึงในวงการวิชาการหรือวิชาชีพที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 3 ปี อย่างน้อย 3 ชิ้น ด้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน จำนวนทั้งหมด 21 คน เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยมีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อย เป็นข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม 10 คน ประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ ศาล สถานีพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นักวิชาการและสหภาพนายความ นักลงทุนและผู้ประกอบการ รวมทั้งสิ้น 10 คน

ผู้วิจัยสรุปและอภิปรายผลการวิจัยจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์ความคิดเห็น ทศนะ มุมมองของกลุ่มตัวอย่างประชากร รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มในการ วิจัยเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยโดยการ ใช้เรือนจำเอกชน มีดังต่อไปนี้

5.1 แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย โดยการ ใช้เรือนจำเอกชน

เบื้องต้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า จากสภาพปัญหาของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันที่มี ผู้ต้องขังที่มีจำนวนล้นเรือนจำมีจำนวนมากจนเกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นจำนวนมากซึ่ง จากการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่าเรือนจำเอกชนสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ใน หลากหลายมิติ ดังนี้

5.1.1 ด้านบุคลากร

การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ส่งผลให้จำนวนพนักงาน เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมที่กรมราชทัณฑ์มีจำนวนพนักงาน เจ้าหน้าที่ไม่ เพียงพอต่อปริมาณงาน จนทำให้การกำกับดูแลผู้ต้องขังไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถ ที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดความท้อแท้ เบื่อหน่ายและขาด แรงจูงใจในการทำงานโดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลควบคุมผู้ต้องขังเนื่องจากมีภาระ งาน ความเสี่ยงและความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการ หน่วยงานอื่นๆ ทั่วไป

5.1.2 ด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นการเพิ่มความจุ พื้นที่ใช้ สอย และลดความแออัดของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ ส่งผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาจำนวน ผู้ต้องขังในประเทศมีจำนวนมากประมาณเกือบ 3 แสนคนและมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ เกิดความแออัดในเรือนจำและมีปริมาณเกินกว่าความจุของเรือนจำที่จะรับได้ เนื่องจากความจุปกติ ของเรือนจำที่จะรองรับได้เพียง 160,000 คนเท่านั้น เท่ากับผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำที่จะ รองรับได้เกือบถึง 140,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี การใช้เรือนจำเอกชนยังส่งผลให้คุณภาพ ชีวิตของผู้ต้องขังภายในเรือนจำได้รับการปฏิบัติเป็นไปตามหลักการสากลสอดคล้องกับหลักการ

ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs) หรือข้อกำหนดแมนเดลา (Nelson Mandela Rules, 2015) และหลักการพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Basic Principles for the Treatment of Prisoners)

5.1.3 ด้านการบริหารจัดการ ด้านงบประมาณ

การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำจะส่งผลดีต่อการการบริหารจัดการเนื่องจากภาคเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินงานและมีความพร้อมมากกว่าภาครัฐในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณที่มีจำนวนมากกว่า สามารถจ้างผู้ที่มีความรู้ความสามารถในอัตราจ้างสูงได้ มีเครือข่ายทางธุรกิจที่เอื้ออำนวยต่อกิจการงานบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน เช่น การจัดหางานให้ภายหลังพ้นโทษและการฝึกวิชาชีพโดยร้านค้าหรือเครือข่ายทางธุรกิจ และด้วยกำกับดูแลตลอดจนการตรวจสอบการดำเนินงานจากภาครัฐเพื่อรักษามาตรฐานในการปฏิบัติงานและพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล มีการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม พัฒนาศักยภาพให้มีความเป็นมืออาชีพ เสริมสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พัฒนาสมรรถนะบุคลากรทุกระดับจนทำให้องค์การประสบความสำเร็จ สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล (ชำนาญ คงรอด, 2560)

ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับการศึกษาค้นคว้าจากทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องโดยจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชนนั้น สามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ในหลากหลายมิติทั้งใน ด้านบุคลากร ด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ด้านการบริหารจัดการ และด้านงบประมาณ แต่การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำควรใช้วิธีการอื่นร่วมด้วย เช่น การปรับปรุงกฎหมายอาญา ทั้งในแง่ของบทลงโทษและการใช้มาตรการบังคับโทษทางอาญาต่างๆ มาตรการเล็งโทษจำคุกควรจะต้องถูกนำมาใช้มากขึ้นและควรลดทอนความเป็นความผิดทางอาญาลง ด้วยวิธีการต่างๆข้างต้นจึงจะสามารถลดจำนวนผู้กระทำความผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควรได้ ต้องอาศัยการขับเคลื่อนร่วมกันจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

5.2 รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เบื้องต้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพพบว่า แม้รูปแบบของการแปรรูปกิจการของรัฐจะมีด้วยกันหลากหลายรูปแบบสอดคล้องกับทฤษฎีการแปรรูปองค์กรของ (Savas, 2007) แต่ผู้ให้ข้อมูล

ได้ให้ข้อมูลและร่วมกันอภิปรายแล้วมีความเห็นร่วมกันว่า ประเด็นรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยมีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.2.1 รูปแบบเรือนจำเอกชน

รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง

รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง หมายถึง การให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบางอย่าง/บางส่วนแทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเองเพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาต่ำสุด

เนื่องจากการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถให้เอกชนดำเนินงานได้ทั้งหมดจึงเห็นควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในงานที่มีลักษณะเฉพาะหรือที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่าเพราะดำเนินการมานานแล้ว ทั้งยังเป็นงานมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ กลยุทธ์และแผนการดำเนินงาน การทำข้อตกลงว่าด้วยผลการดำเนินงาน การบริหารงาน และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

รูปแบบที่ 2 รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด

รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด หมายถึง การให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐทั้งหมดแทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเองเพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาต่ำสุด แต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานและการดำเนินการทั้งหมดโดยรัฐอย่างเข้มงวด

ทั้งนี้ รูปแบบเรือนจำเอกชนข้างต้นทั้งสองรูปแบบมีแนวความคิดที่เชื่อว่า ภาคเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินงานและมีความพร้อมมากกว่าภาครัฐ สอดคล้อง ตามหลักการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของภาครัฐตาม พระราชบัญญัติ การให้เอกชนร่วมทุน ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (ม.ป.ป.) และงานวิจัยเรื่อง การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (จุไรรัตน์ เอี้ยวพันธ์ และ สาวิตรี วาระคำ, 2559) โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้ตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดโดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงานแต่ละด้านและมีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานภาครัฐอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs) หรือข้อกำหนดแมนเดลา (Nelson Mandela Rules, 2015 อ้างถึงใน UNODC, 2015)

5.2.2 การบริหารและการจัดการเรือนจำเอกชน

สำหรับการบริหารและการจัดการเรือนจำเอกชน จะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์และเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบและการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการฟื้นฟูโดยการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนน่าจะจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขและสัญญาและนโยบายที่กำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ จะประกอบด้วย รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ โดยกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชีววิทยา จำนวน 3 คน ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล

ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของเรือนจำซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ โดยในระยะแรกน่าจะได้แก่ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ที่อธิบดีมอบหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนโดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (4 - 6 เดือนแรก) ต่อไปควรจัดให้มีการตรวจเรือนจำเอกชนทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้นจาก 6 เดือนแล้วการตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง หรือ แล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อคอยกับดูแลตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนด ระเบียบข้อบังคับฯ

ในส่วนการดำเนินการอื่นๆ ในเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะเป็น ระบบสวัสดิการพนักงานเรือนจำ การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคม การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะประเภทความผิด การอบรมทางศีลธรรม การทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ การจัดให้ทำงาน ระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การอนามัยและสุขภาพ การรักษาพยาบาล การเลี้ยงอาหาร สวัสดิการและสหพันธนาการ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ และระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules)

5.2.3 รายละเอียดของสัญญาที่รัฐทำกับเอกชน

ในส่วนของสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนต้องเป็นสัญญาทางปกครองเต็มรูปแบบ เพราะเป็นบริการสาธารณะ คู่สัญญาคือรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน รัฐสามารถยกเลิกสัญญา แก้ไขเมื่อไรก็ได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดเบี้ยปรับต่างๆ มีกระบวนการประเมินผลและสามารถเข้าไปยึดคืนได้โดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญาหรือมีค่าเสียหาย ต้องไม่เป็นสัญญาทางแพ่ง คือ รัฐมีอำนาจบังคับทางปกครองตั้งอยู่บนประโยชน์สาธารณะ และมีการกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ให้มีการตรวจสอบกำกับดูแลจากภาครัฐ โดยต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัดการทำงานและผลงานของเรือนจำเอกชน มีหลักเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัด อาจจะใช้เกณฑ์ตัวชี้วัดเดิมของเรือนจำที่มีอยู่แล้วแล้วนำมาปรับ KPI ให้เหมาะสมตลอดเวลา โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟู อบรมราชทัณฑ์ และเอกชนควรกำหนดโครงการแก้ไขฟื้นฟูและกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน มีการกำหนดการใช้เวลาในการทำกิจกรรมของผู้ต้องขัง รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในการทำกิจกรรมฟื้นฟู และตั้ง KPI เน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้ต้องขังวัดการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนี้จะมีตัวชี้วัดวัดผลการดำเนินการภายในเรือนจำเอกชนแล้วจะมีการติดตามการมีดำเนินงานภายหลังปล่อยตัวอย่างเป็นระบบ และสามารถติดตามได้จริง จัดทำระบบทะเบียนการติดตามที่ดีโดยระบุรายละเอียดในสัญญา รวมถึงมีการกำหนดโทษ หรือค่าปรับหากมีการทำผิดเงื่อนไขหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา

5.2.4 ลักษณะทั่วไปของเรือนจำเอกชน

เรือนจำเอกชนต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และควรรับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดที่เป็นผู้ต้องขังชายวัยหนุ่ม มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือมีโทษจำคุกเหลือต่อไปไม่เกิน 7 ปี ในคดีความผิดทุกประเภท ยกเว้นคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร คดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม องค์การคดียุติธรรมหรือเจ้าหน้าที่อาชญากรรม และคดีอื่นๆ ที่เป็นคดีความตามนโยบายที่รัฐและกรมราชทัณฑ์กำหนด โดยนักโทษที่ส่งเข้าไปอยู่ในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ปรากฏว่าเป็นโรคติดต่อร้ายแรง หรือต้องห้ามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เมื่อกรมราชทัณฑ์มีประสบการณ์ในการกำกับดูแลเรือนจำเอกชนมากขึ้น ในระยะถัดไปอาจรับนักโทษระหว่างพิจารณา คดีรวมทั้งนักโทษประเภทอื่นๆ เพิ่มขึ้น

สำหรับการกำหนดประเภทและลักษณะของผู้ต้องขังระหว่างๆ ที่จะถูกควบคุมในเรือนจำเอกชนนั้น กรมราชทัณฑ์จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับระดับการยอมรับของประชาชน ซึ่งระบบและกฎเกณฑ์การส่งนักโทษเข้าควบคุมในเรือนจำเอกชน จะต้องดำเนินการใน

รูปของคณะกรรมการ โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

ทั้งนี้ สภาพของเรือนจำ สภาพแวดล้อม และระบบการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในเรือนจำ และระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules) ส่วนสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนต้องเป็นสัญญาทางปกครองเต็มรูปแบบ เพราะเป็นบริการสาธารณะ คู่สัญญาที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน รัฐสามารถยกเลิกสัญญา แก้ไขเมื่อไหร่ก็ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดเบี้ยปรับต่างๆ มีกระบวนการประเมินผลและสามารถเข้าไปยึดคืนได้โดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญาหรือมีค่าเสียหาย ต้องไม่เป็นสัญญาทางแพ่ง คือ รัฐมีอำนาจบังคับทางปกครอง ตั้งอยู่บนประโยชน์สาธารณะ

โดยสรุป รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย ควรจะเป็นเรือนจำที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล มีการพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม และแก้ไขปัญหาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ เสริมสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พัฒนาสมรรถนะบุคลากรทุกระดับตามความเหมาะสม และเสริมสร้างการปฏิบัติงานราชทัณฑ์โดยมีการกำหนดข้อกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติและโครงสร้างกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ กิจกรรม และผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งสอดคล้องตามหลักการหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) (ชำนาญ คงรอด, 2560)

5.3 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชน

ประเด็นเรื่องข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเบื้องต้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพพบว่าการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำควรจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล ควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศ เนื่องจากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับกระทรวงที่ต้องถูกแก้ไขโดยผู้บริหารในระดับกระทรวงและระดับประเทศโดยลำดับ และควรเสนอแนะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้วิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำร่วมด้วย เช่น การหันเหคดีเป็นทางเลือกก่อนเข้าเรือนจำ การชะลอการฟ้องสำหรับคดีบางประเภทในชั้นพนักงานสอบสวน

และชั้นพนักงานอัยการ หรือการสนับสนุนให้มีการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญาให้มาก หรือเพิ่มมาตรการการปล่อยตัวชั่วคราวให้มากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ใน 7 ประเด็นได้แก่

- 1) นโยบายด้านบุคลากร
- 2) นโยบายด้านการบริหารจัดการ
- 3) นโยบายด้านงบประมาณ
- 4) การพัฒนา/แก้ไขการบำบัดฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขังและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 5) การให้ความสำคัญกับการเตรียมก่อนปล่อย
- 6) การช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ
- 7) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.3.1 นโยบายด้านบุคลากร

ควรเพิ่มค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ให้มีจำนวนเพียงพอเนื่องจากการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ ที่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาการขาดแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ซึ่งมีการระงับ ความเสี่ยงและความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ ทั่วไปมากนัก ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่หรืออย่างเต็มกำลังความสามารถ จนทำให้การกำกับดูแลผู้ต้องขังไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดความท้อแท้ เบื่อหน่ายและขาดแรงจูงใจในการทำงานโดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลควบคุมผู้ต้องขัง และควรฝึกอบรมพัฒนาทักษะความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่

5.3.2 นโยบายด้านการบริหารจัดการ

ที่กรมราชทัณฑ์ยังไม่ปฏิบัติตามตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)) เป็นต้น จึง

ควรให้ความสำคัญกับหลักการสากลสอดคล้องกับหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: SMRs) หรือข้อกำหนดแมนเดลา (Nelson Mandela Rules, 2015) และหลักการพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Basic Principles for the Treatment of Prisoners) และควรบริหารจัดการเรือนจำเอกชนภายใต้หลักธรรมาภิบาล (ชำนานู คงรอด, 2560)

5.3.3 นโยบายด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์

ที่ได้รับการจัดสรรในปริมาณน้อยและไม่มีความสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ตามสภาพความเป็นจริง ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการปฏิบัติงานและการให้บริการแก่ผู้ต้องขังในด้านต่างๆ เช่น การจัดเลี้ยงอาหาร การจัดกิจกรรมนันทนาการ เป็นต้น การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เพียงพอส่งผลต่อการฝึกอบรมความรู้พื้นฐานที่จำเป็นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ รวมถึงการจัดฝึกอบรม เพื่อเพิ่มทักษะ หรือพัฒนาองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ ตลอดจนการได้รับสวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภาระงานที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นผลมาจากการได้รับการจัดสรรงบประมาณหลักของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรในปริมาณที่น้อย

5.3.4 ควรพัฒนา/แก้ไขการบำบัดฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขังและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ

การเตรียมก่อนปล่อย การฝึกวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้ ไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำ ควรมีการส่งเสริมให้ผู้ต้องขังได้ฝึกหรือทำงานที่ตนเองสนใจและเป็นงานที่มีใกล้เคียงกับสังคมภายนอกเรือนจำ ทั้งยังพบว่าการฝึกอาชีพในเรือนจำยังไม่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยหรือสภาพสังคมในปัจจุบัน ทำให้ผู้ต้องขังไม่สามารถที่จะนำไปใช้ในการประกอบอาชีพได้จริงเมื่อพ้นโทษ ต้องฝึกทักษะทางวิชาชีพโดยมุ่งเน้นให้กิจกรรมหรือโปรแกรมการฝึกทักษะทางวิชาชีพสามารถสร้างทักษะทางอาชีพให้กับผู้ต้องขังได้อย่างแท้จริง การฝึกอบรมทักษะวิชาชีพหรือการทำงานในระหว่างอยู่ในเรือนจำมีผลทำให้ผู้ต้องขังมีทัศนคติที่ดีขึ้นในการดำเนินชีวิตมีความหวังในการดำรงชีพภายหลังพ้นโทษ และยังเป็นการการเคารพตัวเองจากการได้พิสูจน์ตัวเองในการทำงาน (Peled-Ladkov & Timor, 2018) การฝึกอบรมอาชีพจะต้องมีความสอดคล้องกับยุคสมัยและความต้องการของสังคม (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และทองใหญ่ อัยยะวารากุล, 2558; Breazzano, 2009) ควรมีระยะเวลาที่สามารถเรียนรู้ทักษะที่จำเป็นในการประกอบอาชีพนั้นได้จริง อันเป็นคุณสมบัติที่สามารถให้ใบประกาศนียบัตรรับรองได้ โดย

การออกไปประกาศนียบัตรรับรองต้องออกโดยหน่วยงานที่ทำการฝึกอาชีพให้ ในการฝึกอบรมวิชาชีพควรมีการจัดอบรมในลักษณะที่สามารถออกไปรับรองให้ได้

ในการจัดการฝึกอบรมวิชาชีพควรแสวงหาความร่วมมือจากภาคสังคมและภาคเอกชนเพื่อเข้ามาช่วยในการจัดการฝึกอบรมอาชีพ ทั้งนี้อาจจะมีการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ต้องขัง เช่น เงินทุนตั้งต้นในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยเสริมให้กระบวนการสนับสนุนให้ผู้ถูกคุมขังกลับคืนสู่สังคมได้ และไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น และในส่วนภาคเอกชนที่เข้ามาช่วยก็จะได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตอบแทนซึ่งมีตัวอย่างการดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเอกชนในรูปแบบต่างๆ ซึ่ง ประกอบด้วย 2 แนวทาง คือ เป็นการให้สิทธิประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีแก่ภาคเอกชนที่จ้างพนักงานที่เป็นผู้เคยถูกคุมขัง และการที่ภาครัฐทำประกันความเสียหายให้กับภาคเอกชนที่จ้างพนักงานที่เป็นผู้เคยถูกคุมขัง (Sarmiento, 2011) ทั้งยังพบว่า เรือนจำสิงคโปร์และญี่ปุ่นที่มีนโยบายในการเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในการสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขัง (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และทองใหญ่ อัยยะวารากุล, 2558)

5.3.5 การให้ความสำคัญกับการเตรียมก่อนปล่อย

เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้อย่างปกติสุขและไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำถึงแม้ในปัจจุบันจะมีนโยบายในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวผู้ต้องขังสำหรับผู้ต้องขังในช่วง 6 เดือนก่อนพ้นโทษ แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากผู้ต้องขังบางคนก็ยังไม่เคยเข้าร่วมการอบรมดังกล่าวทั้งที่กำหนดเวลาครบตามเกณฑ์ หรือในการจัดการฝึกอบรมยังมีเนื้อหาที่ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ต้องขังอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการดำเนินการฝึกอบรมก่อนปล่อยควรอยู่บนพื้นฐานความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละคน ซึ่งในแต่ละพื้นที่ผู้ต้องขังจะมีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยหากใช้โปรแกรมที่ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางทั้งหมดทุกเรือนจำ ก็ยากที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการช่วยเหลือผู้ต้องขังเมื่อพ้นโทษได้ (ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และทองใหญ่ อัยยะวารากุล, 2558) ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังควรเน้นความต้องการของผู้ต้องขังเป็นหลัก ปรับเปลี่ยนแนวทางการเตรียมความพร้อมให้เน้นการมีส่วนร่วม จากผู้ต้องขังโดยคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ต้องขังที่พึงได้รับภายหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวเป็นสำคัญ

5.3.6 การช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ หรือสนับสนุนเงินทุนให้สามารถทำธุรกิจได้ด้วยตนเองหลังพ้นโทษตามสมควร

หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ต้องขัง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือองค์กรทางสังคม หรือมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น โดยอาจจะมีการส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทางสังคมรวมถึงภาคเอกชนที่จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือให้ผู้ต้องขังสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา บริษัทเอกชน/ผู้ว่าจ้างงาน ผู้ให้บริการ และตำรวจ ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษออกไปสามารถมีที่พึ่งพาหรือมีที่ปรึกษาที่ดีในการดำเนินชีวิตในสังคมปกติ (ปริญญ์ นักรฟ่อน, 2556) ทั้งนี้เนื่องจากเรือนจำมีข้อจำกัดในการติดตามผู้ต้องขังทุกคน หรือหากจะให้เจ้าหน้าที่คุมประพฤติดำเนินการก็มีข้อจำกัดในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอเช่นเดียวกัน ดังนั้น แนวทางการให้ภาคสังคมเข้ามาช่วยกันจึงเป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถกลับสู่สังคมปกติได้ การช่วยเหลือให้เข้าสู่ตลาดการจ้างงาน เป็นการช่วยหางานให้กับผู้ที่พ้นโทษออกมาแล้ว โดยการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม หรือภาครัฐในการจัดหางานที่เหมาะสมให้ ซึ่งการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้มีการดำเนินชีวิตได้ในสังคมปกติ

5.3.7 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำ

เมื่อพิจารณาสถิติผู้ต้องขังในเรือนจำแล้วพบว่าส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจึงควรให้ความสำคัญกับผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดให้เลิกยาให้ได้ก่อนพ้นโทษออกไป และควรมีการติดตามผลหลังจากมีการปล่อยตัวออกไปแล้ว โดยร่วมกับหน่วยงานทางสังคม (UNODC 2012) โดยการดำเนินการในเรือนจำปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพในการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังเท่าที่ควร โดยวิธีการหนึ่งที่สามารถนำมาพัฒนาโปรแกรมการฟื้นฟูได้โดยการนำวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบำบัดฟื้นฟู เช่น นักจิตวิทยา เป็นต้น เข้ามาช่วยในกระบวนการและกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติดจนเลิกยาและสามารถกลับไปใช้ชีวิตหลังพ้นโทษได้อย่างปกติสุข

บทที่ 6

อภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร การสัมภาษณ์ความคิดเห็น ทักษะมุมมองของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นในการสนทนากลุ่มในการวิจัยเกี่ยวกับ การพัฒนา นโยบายการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคล มีดังต่อไปนี้

1. ปัญหา แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลมีความเป็นไปได้หรือไม่ หากมีความเป็นไปได้ควรเป็นอย่างไรบ้าง
2. รูปแบบรถยนต์ส่วนบุคคลที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรจะเป็นอย่างไร
3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคลควรเป็นอย่างไร

โดยสรุปผลการวิจัยมีรายละเอียดจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม พบว่า

6.1 สรุปผลการวิจัย

6.1.1 ปัญหา แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคลในประเทศไทย โดยการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

- 1) ปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคลในประเทศไทย

จากการศึกษาปัญหาผู้ต้องขังรถยนต์ส่วนบุคคลในประเทศไทยพบปัญหาที่สำคัญดังต่อไปนี้

1.1) ด้านบุคลากร

1.1.1) เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในระดับผู้ปฏิบัติการมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ส่งผลให้การกำกับดูแลผู้ต้องขังไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.1.2) เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ขาดความรู้และทักษะเฉพาะด้านเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะความรู้และทักษะที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง เช่น งานปรับพฤติกรรม งานบำบัดฟื้นฟู และงานคัดแยกผู้ต้องขัง เป็นต้น

1.1.3) เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่มีหน้าที่ดูแลควบคุมผู้ต้องขังนั้น จะมีภาระงาน ความเสี่ยง และความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการหน่วยงานอื่นๆ ทั่วไปมากนัก ทำให้ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่หรืออย่างเต็มกำลังความสามารถ

1.2) ด้านผู้ต้องขัง

เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดความแออัดในเรือนจำ จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำในประเทศไทยมีจำนวนประมาณเกือบ 3 แสนคน ซึ่งมีปริมาณเกินกว่าความจุของเรือนจำที่จะรับได้ เนื่องจากความจุปกติของเรือนจำที่จะรองรับได้เพียง 160,000 คนเท่านั้น เท่ากับผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้เกือบถึง 140,000 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอสอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขัง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และการดำเนินการเรื่องอื่นๆของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.3) ด้านการบริหารจัดการ

1.3.1) การบริหารจัดการเรือนจำของกรมราชทัณฑ์ในปัจจุบันยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) การไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น หรือการงดเว้นที่จะกระทำในบางกิจกรรมมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิ ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของผู้ต้องขังตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดสถานที่ทำกิจกรรมต่างๆ ให้แก่ผู้ต้องขังได้อย่างเพียงพอ และเหมาะสม

1.3.2) การฝึกวิชาชีพไม่สอดคล้องกับต้องการของผู้ต้องขังและไม่คำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน จนไม่สามารถทำให้ผู้ต้องขังมีทักษะในการประกอบ

อาชีพที่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ สภาพเศรษฐกิจและสังคมภายหลังจากพ้นโศกไป แล้ว

1.3.3) ผู้บริหารเผชิญกับปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนของกรม ราชทัณฑ์มากมายหลายเรื่อง เช่น ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ผู้ต้องขังหลบหนีการควบคุม การค้างชำระค่าสาธารณูปโภคพื้นฐาน ทั้งยังพบว่า ปัญหาของกรมราชทัณฑ์หลายเรื่องเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับกระทรวงที่ต้องถูกแก้ไขโดยผู้บริหารในระดับกระทรวง ซึ่งผู้บริหารในระดับเรือนจำจะไม่สามารถแก้ไขเองได้ทำให้การแก้ไขปัญหาในประเด็นดังกล่าวนี้ลุกลามและยืดเยื้อจนก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง

1.3.4) กระบวนการบำบัดและฟื้นฟูผู้ต้องขังยังไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสักลายเป็นคนดีของสังคมได้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมราชทัณฑ์ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการของกรมราชทัณฑ์ไว้ว่าหากมีเรือนจำเอกชนอาจจะมีโปรแกรมการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังได้มีประสิทธิภาพมากกว่าเรือนจำภาครัฐโดยกล่าวว่า

1.4) ด้านงบประมาณ

งบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวงยุติธรรม ในปริมาณน้อยส่งผลให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1.4.1) เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ต้องขังได้อย่างครบถ้วนและเพียงพอ

1.4.2) งบประมาณในการอบรมและเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์มีจำนวนจำกัดทำให้ไม่สามารถพัฒนาในงานด้านต่างๆของราชทัณฑ์ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องใช้ทักษะและความรู้แตกต่างจากงานอื่นๆ ทั่วไป

1.4.3) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรน้อยยังส่งผลต่อสวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอและเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภารกิจที่หนักหน่วงกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นทั่วไป จนนำไปสู่การหาประโยชน์จากผู้ต้องขังหรือทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

6.1.2 แนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาคังคังลันเรอณจ้ในประเทศไทย โดยการใช้เรอณจ้เอกชน

ผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาคังคังลันเรอณจ้ในประเทศไทย โดยการใช้เรอณจ้เอกชน ด้วยการเก็บข้อมูลจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ความรู้ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับปฏิบัติการและนโยบาย จากกระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์ และอาชญาวินยา เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคังคังลันเรอณจ้ ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกัน โดยผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดไว้แบ่งตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) มาตรการเชิงรุกในการแก้ไขปัญหาคังคังลันเรอณจ้โดยใช้เรอณจ้เอกชน

การใช้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้เรอณจ้เอกชน จะสามารถแก้ไขปัญหาคังคังลันเรอณจ้ได้ในระดับหนึ่งโดยจ้แนกข้อดีได้ ดังนี้

1.1) ลดความแออัดของคังคังลันเรอณจ้ ทำให้คังคังลันมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และช่วยให้เรอณจ้ของรัฐมีพื้นที่ใช้สอยเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มสถานที่หรือความจุเพื่อรองรับจ้นวนคังคังลันที่เพิ่มมากขึ้นและแก้ปัญหาคังคังลันที่ควบคุมดูแลที่ไม่เพียงพอ

1.2) มีความพร้อมด้านเงินทุนหรืองบประมาณมากกว่า ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณด้านการก่อสร้างเรอณจ้ได้

1.3) เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ตามสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการปรับปรุงพัฒนาโปรแกรมในการปรับเปลี่ยนแก้ไขพฤติกรรมของคังคังลันให้สามารถคืนคนดีกลับสู่สังคมได้ โดยไม่ต้องหันกลับไปกระทำผิดซ้ำ และสามารถหาเลี้ยงชีพได้โดยสุจริต โดยดำเนินการภายใต้ความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมกับหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคธุรกิจต่างๆ เนื่องจากเอกชนมีความคล่องตัวไม่มีกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนเหมือนภาครัฐ

1.4) เป็นการปฏิบัติต่อคังคังลันให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479, หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจ้คุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ให้การรับรองตามข้อมติที่ 43/173 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531), กฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard

Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) แต่ควรให้ความสำคัญที่จะต้องศึกษาเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐและกฎหมายที่ให้เอกชนร่วมทุน เพราะมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ

1.5) ช่วยให้การฟื้นฟูผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพดีขึ้น แต่ควรให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำอย่างยั่งยืนด้วยการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ นั่นก็คือ ปริมาณผู้กระทำความผิดที่ถูกตัดสินให้ได้รับโทษจำคุก และควรมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้ง ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายอาญา ทั้งในแง่ของบทลงโทษ และการใช้มาตรการบังคับโทษทางอาญาต่างๆ มาตรการเลี้ยงโทษจำคุก เบี่ยงเบนคดี กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เป็นต้น ควรจะต้องถูกนำมาใช้มากขึ้นและควรลดทอนความผิดทางอาญาลงเพื่อลดจำนวนผู้กระทำความผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควร

2) ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยใช้เรือนจำเอกชน

แม้ว่าการใช้เรือนจำเอกชนจะสามารถแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้ในระดับหนึ่ง แต่การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชนนั้นอาจมีข้อจำกัด ดังนี้

2.1.1) ภาคเอกชนยังไม่มีองค์ความรู้และขาดประสบการณ์ในงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะการควบคุม ดูแล ปรับพฤติกรรมผู้ต้องขัง ตลอดจนการบริหารจัดการเนื่องจากเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของระเบียบ กฎหมาย และการแปรรูปกิจการของรัฐ ซึ่งต้องทำการศึกษาและเทียบเคียงกับต่างประเทศแล้วนำมาปรับให้เหมาะสมเข้ากับบริบทของประเทศไทย

2.1.2) ความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริต เนื่องจากภาครัฐกิจเอกชนจะมุ่งผลประโยชน์ที่ได้จากลงทุนมากกว่าการฟื้นฟูและปรับพฤติกรรมและอาจจะเป็นช่องทางให้หาประโยชน์จากผู้ต้องขัง ดังนั้น เพื่อให้ครอบคลุมอำนาจในการปฏิบัติงานของภาคเอกชนเทียบเท่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกด้าน ต้องมีการกำหนดกลไกในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน โดยกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงาน และสร้างกลไกการตรวจสอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เอกชนดำเนินการมุ่งเน้นด้านผลประโยชน์มากเกินไป

2.1.3) การหาบุคลากรเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานของกรมราชทัณฑ์ ในปัจจุบันเองยังไม่เพียงพอ ดังนั้น ปัญหาจำนวนบุคลากรเป็นปัญหาหนึ่งที่ควรให้ความสำคัญหากมีการสร้างเรือนจำเอกชน ควรมีการว่าจ้างบุคลากรให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับภาระงานและจำนวนผู้ต้องขัง

2.1.4) การสร้างเรือนจำเอกชนต้องใช้งบประมาณจำนวนมากจนอาจจะเป็นภาระกับงบประมาณแผ่นดิน ทั้งยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย ควรคำนึงถึงความคุ้มค่า จึงควรมีการร่วมกันหาหรือจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้ได้รูปแบบของเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย และหาวิธีการที่นำมาแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำวิธีการอื่นๆมาใช้แก้ปัญหาร่วมด้วย เพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพสูงสุด เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด สิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินน้อยที่สุด

2.1.5 กระบวนการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆในระบบราชการไทยต้องเวลาก่อนข้างนาน ยุ่งยากและซับซ้อน จนจะสามารถเกิดขึ้นจริงเป็นรูปธรรมได้หรือไม่ หรือ หากได้รับการพิจารณาจนสามารถจัดสร้างเรือนจำเอกชนได้จริงแต่ด้วยขั้นตอนกระบวนการต่างๆของระบบราชการ อาจต้องใช้ระยะเวลานานมากกว่าการก่อสร้างเรือนจำเอกชนแล้วเสร็จและสามารถเปิดให้บริการได้ จนทำให้เกิดความล่าช้าจนไม่ทันกับยุคสมัยและสภาพปัญหาที่เปลี่ยนไป

2.1.6) การใช้เรือนจำเอกชนแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำนั้นเป็นเรื่องที่ดีแต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ประสบกับปัญหาเรื่องอื่นๆอีกมากมายหลายเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งควรให้ความสนใจและดำเนินการแก้ไขเร่งด่วน เช่น การดูแลพิเศษสำหรับผู้ต้องขังสูงวัย การให้คำปรึกษาทางจิตวิทยา การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง เป็นต้น ดังนั้น การใช้เรือนจำเอกชนจะสามารถแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำได้ในระดับหนึ่งแต่อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาลูกต้องขังอื่นๆทั้งหมดของกรมราชทัณฑ์ได้ที่เกี่ยวข้อง

2.1.7) การเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน เพราะเอกชนมีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานเพื่อผลกำไร แต่การดำเนินงานของภาครัฐในส่วนของกรมราชทัณฑ์มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขฟื้นฟูปรับพฤติกรรมของผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีสู่สังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องช่วยเรื่องค่าใช้จ่าย และงบประมาณ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดสัดส่วนการบริหารจัดการ สัดส่วนความรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย และการกำหนดสัดส่วนประโยชน์/ผลตอบแทนที่จะได้รับ

สรุปได้ว่า การแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำนั้นสามารถแก้ไขได้ด้วยหลายวิธีการซึ่งการแก้ไขปัญหาลูกต้องขังล้นเรือนจำด้วยการใช้เรือนจำเอกชน เป็นอีกทางออกหนึ่งของการแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำ แต่ยังมีข้อจำกัดในบางประเด็น และควรให้ความสำคัญในการแก้ปัญหของกรมราชทัณฑ์เรื่องอื่นๆ เช่น การจัดให้มีการบริการด้านการพยาบาลที่เพียงพอ การจัดให้มีการฝึกอาชีพให้ผู้ต้องขังเพื่อ พ้นโทษไปจะได้มีงานทำ และควรจะต้องให้มีการติดตามประเมินผลด้วยว่าผู้ต้องขังที่เคยผ่านเรือนจำเอกชนแล้วพ้นโทษมีการกระทำผิดซ้ำหรือไม่ เน้นนโยบายไม่ให้ผู้ต้องขังกลับไปกระทำผิดซ้ำอีก

ลักษณะทั่วไปของเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

เรือนจำเอกชนควรมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นปริมณฑล ควรใช้ระยะเวลาเดินทางจากกรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 ชั่วโมงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ดูแลและตรวจสอบจากส่วนกลาง ทั้งยังเกิดความสะดวกในการเข้าไปแก้ไขปัญหาเมื่อเรือนจำเอกชนประสบปัญหา และมีกลุ่มเรือนจำตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน สามารถให้การสนับสนุน และช่วยเหลือกันง่าย ควรเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางเพื่อให้สะดวกต่อการรักษาความปลอดภัย และมีเรือนจำของรัฐที่เหลือในกลุ่มเป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือได้ทันทีในกรณีฉุกเฉิน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ตามข้อตกลงและการจ้างเหมาที่จัดทำขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพด้านการพัฒนาพฤตินิสัยให้แก่เรือนจำรัฐ เพื่อการติดต่อประสานงานและการกำกับดูแลได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

เรือนจำเอกชนต้องมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ควรมีขนาดความจุนักโทษตั้งแต่ 1,000 คนขึ้นไป โดยเรือนจำเอกชนนำร่องแห่งแรกนี้ ควรรับเฉพาะนักโทษเด็ดขาดที่เป็นผู้ต้องขังชายวัยหนุ่ม มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือมีโทษจำคุกเหลือต่อไปไม่เกิน 7 ปีในคดีความผิดทุกประเภท ยกเว้นคดีความมั่นคงต่อราชอาณาจักร คดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม องค์การก่อการกำเริบหรือจำหน่ายยาเสพติด และคดีอื่นๆ ที่เป็นคดีความตามนโยบายที่รัฐและกรมราชทัณฑ์กำหนด โดยนักโทษที่ส่งเข้าไปอยู่ในเรือนจำเอกชนจะต้องไม่ปรากฏว่าเป็นโรคติดต่อร้ายแรงหรือต้องห้ามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ ระบบและกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังเข้าควบคุมในเรือนจำเอกชน จะต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

เรือนจำเอกชนมีภารกิจหลักของเรือนจำเอกชนที่สำคัญ 2 ประการ เช่นเดียวกับเรือนจำของรัฐ คือ การควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดไว้มิให้ออกไปก่อความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นในสังคม และการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัย การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการเตรียมผู้ต้องขังให้พร้อมที่จะออกไปอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้ในฐานะพลเมืองที่มีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งเรือนจำเอกชนที่จัดตั้งขึ้นนี้ควรจะสามารถช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของเรือนจำของรัฐอันเกิดจากข้อจำกัดหลายๆ ประการ ทั้งด้านกฎระเบียบ งบประมาณ และอัตราค่าจ้าง ดังนั้นเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมในไทยที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ ควรกำหนดให้มีภารกิจเน้นหนักที่การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง โดยถือว่าเป็นภารกิจสำคัญตามสัญญา ขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมในระดับที่ไม่แตกต่างจากเรือนจำรัฐที่มีขนาดความจุเท่าเทียมกัน ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างและงบประมาณ รวมทั้งตัวชี้วัดที่เกิดตามมา จึงควรให้น้ำหนักและความสำคัญกับภารกิจหลักนี้อย่างเต็มที่เช่นกัน

สำหรับแนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนนั้น เป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะสำหรับโครงการที่มีงบประมาณสูง แนวคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนจึงเป็นแนวทางที่ช่วยลดข้อจำกัดทางด้านการงบประมาณของภาครัฐ จากความเชื่อว่าภาคเอกชนมีการบริหารจัดการและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีกว่าภาครัฐ เนื่องจากความคล่องตัว ความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงาน ขั้นตอนการทำงานที่สั้นและกระชับ ตลอดจนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ง่ายกว่า ซึ่งแนวคิดเรื่องรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ มีด้วยกัน 8 รูปแบบ ดังนี้ 1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ (Withdrawal From Service Provision) 2) การขายกิจการ (Divestiture) 3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Joint Public-Private Venture) 4) การจ้างเหมา (Contracting Out) 5) การให้สัมปทาน (Franchising) 6) การให้เช่า (Leasing) 7) การให้บริการและเงินอุดหนุน (Voucher And Grant) และ 8) การให้เก็บค่าบริการ (User Charge)

จากแนวคิดเรื่องรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐ จำนวน 8 รูปแบบ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า รูปแบบที่เหมาะสมมีจำนวน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง และรูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดดังกล่าวแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันในด้าน การบริหารจัดการ บุคลากร ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วรูปแบบของเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยที่สุด คือ รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง มีรายละเอียด ดังนี้

รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง หมายถึง การให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบางอย่าง/บางส่วนแทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์นั้นด้วยตนเอง โดยเอกชนเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชน โดยรัฐจะได้ประโยชน์เนื่องจากลดต้นทุนในการดำเนินการด้วยตนเองเพราะเอกชนจะประมูลแข่งราคาในราคาต่ำสุดเนื่องจากการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์มีลักษณะเฉพาะที่ไม่สามารถให้เอกชนดำเนินงานได้ทั้งหมดจึงเห็นควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในงานที่มีลักษณะเฉพาะหรือที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่าเพราะดำเนินการมานานแล้ว ทั้งยังเป็นงานมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การวางแผนกลยุทธ์ กลยุทธ์และแผนการดำเนินงาน การทำข้อตกลงว่าด้วยผลการดำเนินงาน การบริหารงาน และการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร

ด้วยศักยภาพของเอกชนที่มีเงินทุนมากกว่าภาครัฐ การสร้างเรือนจำเอกชนเพื่อให้ตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังในเรือนจำในหลากหลายมิติไม่ว่าจะเป็น มีพื้นที่เพียงพอต่อการใช้ชีวิตตามสิทธิขั้นพื้นฐาน/เพียงพอต่อการใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติสุขไม่แออัด การจัดกิจกรรมสันทนาการ กิจกรรมการบำบัดฟื้นฟู มีศูนย์หรือหน่วยงานย่อยที่จำเป็นและควรมีครบถ้วน เช่น ควร มีหน่วยงานรักษาพยาบาลเป็นของตนเองภายในเรือนจำ สิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร

ตลอดจนความพร้อมด้านเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ทั้งยังเชื่อว่าการช่วยเหลือในการหางานของผู้ต้องขังจากเครือข่ายของภาคเอกชนผู้รับจ้างทำเรือนจำเอกชนย่อมเป็นช่องทางการหางานที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษ โดยกลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

สรุปได้ว่า แม้ภาคเอกชนจะมีเงินทุนและความพร้อมในการดำเนินงานมากกว่าภาครัฐแต่ด้วยข้อจำกัดในประเด็นของลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ที่มีความแตกต่างจากการทำธุรกิจอื่นๆ ทั่วไป เพื่อให้เกิดประโยชน์และเกิดความปลอดภัยสูงสุดต่อประเทศการดำเนินงานบางประเภทของกรมราชทัณฑ์จึงเห็นควรให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการในงานจะมีความเหมาะสมกว่าให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงาน และรัฐต้องสามารถเข้าไปกำหนดขอบเขตและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก

สำหรับการบริหารจัดการเรือนจำเอกชน จะต้องมีการทำงานร่วมกันระหว่างกรมราชทัณฑ์และเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำ จึงมีความจำเป็นจะต้องจัดให้มีระบบการติดตามตรวจสอบและการกำกับดูแลการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการฟื้นฟูโดยการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการของเรือนจำเอกชนน่าจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่คณะกรรมการกำกับดูแลการบริหารกิจการเรือนจำเอกชน ทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการเรือนจำเอกชนให้เป็นไปตามเงื่อนไขและสัญญาและนโยบายที่กำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการ จะประกอบด้วย รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ โดยกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชีววิทยา จำนวน 3 คน ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการและผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

ทั้งนี้ ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ก็ควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของเรือนจำซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยในระยะแรกน่าจะได้แก่ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ที่อธิบดีมอบหมาย โดยอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนโดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (4 - 6 เดือนแรก) ต่อไปควรจัดให้มีการตรวจเรือนจำเอกชนทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้น

จาก 6 เดือนแล้วการตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง หรือ แล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อคอยกับดูแลตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนด ระเบียบข้อบังคับฯ

การจัดตั้งและการดำเนินการของเรือนจำเอกชน รูปแบบที่รัฐจ้างเอกชนบริหารจัดการ อาจจะมีปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับบางส่วนที่ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้อำนาจแก่ภาคเอกชนที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเรือนจำให้มีอำนาจเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของราชการด้วย หรือควรให้มีการร่างกฎหมายใหม่ โดยจัดทำพระราชบัญญัติเรือนจำเอกชนขึ้นแทนการแก้ไขพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2479 เดิม โดยมีกฎหมายรองรับให้เอกชนระงับเหตุโดยใช้กำลังในเรือนจำได้รวมทั้งกฎหมายด้านการกักโทษ ความรับผิดชอบของผู้คุมเอกชนหากมีข้อผิดพลาด ในส่วนของการดำเนินการนั้น การจำแนกผู้ต้องขังต้องมีความชัดเจน มีการกำหนดนโยบายด้านการดำเนินงาน งบประมาณ และกำหนดความรับผิดชอบของเอกชนรวมทั้งเรื่องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ต้องขังให้ชัดเจน และให้มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน โดยให้ภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ

ในส่วนของสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนต้องเป็นสัญญาทางปกครองเต็มรูปแบบ เพราะเป็นบริการสาธารณะ คู่สัญญาคือรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน รัฐสามารถยกเลิกสัญญา แก้ไขเมื่อไรก็ได้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดเบี้ยปรับต่างๆ มีกระบวนการประเมินผลและสามารถเข้าไปยึดคืนได้โดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญาหรือมีค่าเสียหาย ต้องไม่เป็นสัญญาทางแพ่ง คือรัฐมีอำนาจบังคับทางปกครองตั้งอยู่บนประโยชน์สาธารณะ

การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนนั้นต้องมีการตรวจสอบกำกับดูแลจากภาครัฐโดยต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัดการทำงานและผลงานของเรือนจำเอกชน มีหลักเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัด โดยอาจจะใช้เกณฑ์ตัวชี้วัดเดิมของเรือนจำที่มีอยู่แล้วแล้วนำมาปรับ KPI ให้เหมาะสมตลอดเวลา โดยให้ความสำคัญกับการฟื้นฟู โดยราชทัณฑ์และเอกชนควรกำหนดโครงการแก้ไขฟื้นฟูและกำหนดตัวชี้วัดร่วมกัน มีการกำหนดการใช้เวลาในการทำกิจกรรมของผู้ต้องขัง รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดในการทำกิจกรรมฟื้นฟู และตั้ง KPI เน้นการเปลี่ยนแปลงของผู้ต้องขังวัดการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนี้จะมีตัวชี้วัดวัดผลการดำเนินการภายในเรือนจำเอกชนแล้วยังมีการติดตามการมีดำเนินงานภายหลังปล่อยตัวอย่างเป็นระบบ และสามารถติดตามได้จริง จัดทำระบบทะเบียนการติดตามที่ดี ดังที่กลุ่มเป้าหมายได้ให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจว่า

ในส่วนการดำเนินการอื่นๆในเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะเป็น ระบบสวัสดิการพนักงานเรือนจำ การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัย การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคม การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยเฉพาะประเภทความผิด การอบรมทางศีลธรรม การทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ การจัดให้ทำงาน ระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การอนามัยและสุขภาพ การ

รักษาพยาบาล การเลี้ยงอาหาร สวัสดิการและสันตนาการ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ และระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules)

การสร้างเรือนจำเอกชนต้องคำนึงถึงการสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนซึ่งการให้ภาคเอกชนรับจ้างในการเข้ามาบริหารเรือนจำจะดึงดูดภาคเอกชนได้ไม่มากนักเนื่องจากภาคเอกชนจะมีรายได้เฉพาะในส่วนของการจ้างในการบริหารเอกชนเท่านั้น จึงควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการอย่างอื่นเพื่อแสวงหากำไรได้ได้จนเกิดแรงจูงใจที่จะมาร่วมลงทุน เช่น การบริหารจัดการจะได้ประโยชน์จากผลตอบแทนอื่นๆ (ผลพลอยได้) ของเรือนจำ เช่น แรงงาน การรับสิทธิในการลดหย่อนภาษี หรือแม้แต่การได้รับรางวัลจากภาครัฐหากภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดี

จากข้อมูลข้างต้นรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีรายละเอียดแสดง ดังรูปภาพ



รูปที่ 6.1 แสดงรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

6.1.3 ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศเนื่องจากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในระดับกระทรวงที่ต้องถูกแก้ไขโดยผู้บริหารในระดับกระทรวงและระดับประเทศโดยลำดับ และควรเสนอแนะเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้วิธีการอื่นในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำร่วมด้วย เช่น การหันเหคดี เป็นทางเลือกก่อนเข้าเรือนจำ การชะลอการฟ้องสำหรับคดีบางประเภทในชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการ หรือการสนับสนุนให้มีการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญา และเพิ่มมาตรการการปล่อยตัวชั่วคราวให้มากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่

1) ด้านบุคลากร ควรเพิ่มค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ให้เหมาะสม และมีจำนวนเพียงพอต่อปริมาณภาระงาน เพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์

2) นโยบายด้านการบริหารจัดการ ที่กรมราชทัณฑ์ควรปฏิบัติตามตามกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment) และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) เป็นต้น

3) นโยบายด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรในปริมาณน้อยส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการปฏิบัติ/ให้บริการแก่ผู้ต้องขัง การฝึกอบรม และเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ ตลอดจนการได้รับสวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ซึ่งได้รับจัดสรรไม่เพียงพอหรือเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภาระงานที่ได้รับมอบหมาย

4) ควรพัฒนา/แก้ไขการบำบัดฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การเตรียมก่อนปล่อย การฝึกวิชาชีพ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้ ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ มีการช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ หรือสนับสนุนเงินทุนให้สามารถทำธุรกิจได้ด้วยตนเองหลังพ้นโทษตามสมควร

5) การให้ความสำคัญกับการเตรียมก่อนปล่อย เพื่อให้ผู้ต้องขังมีความพร้อมภายหลังพ้นโทษที่จะสามารถกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคมได้อย่างปกติสุขและไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ

6) การช่วยเหลือเมื่อประสบปัญหาหลังพ้นโทษ หรือสนับสนุนเงินทุนให้สามารถทำธุรกิจได้ด้วยตนเองหลังพ้นโทษตามสมควร ซึ่งหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนต้องเข้าร่วมมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ต้องขัง เช่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือองค์กรทางสังคม หรือมูลนิธิต่างๆ เป็นต้น

7) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดเนื่องจากปัญหายาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

6.2 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

จากการศึกษา การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการวิจัย ดังนี้

1) ควรให้ความสำคัญกับการลดจำนวนผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำและลดการบังคับโทษจำคุกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ให้ความสำคัญกับการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี ขั้นตอนระหว่างการฟ้องและพิจารณาคดี ขั้นตอนระหว่างการพิจารณาการลงโทษ และขั้นตอนระหว่างการรับโทษในเรือนจำ ตลอดจนศึกษาหาแนวทางในการพิจารณาพิพากษาของศาลที่ควรพิจารณามาตรการลงโทษทางเลือกแทนการจำคุกให้มากขึ้น

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศของไทย สามารถแบ่งออกตามขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี

1) การปรับปรุงแก้ไขแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ต้องปรับเปลี่ยนมุมมองรูปแบบในการจัดการและแก้ไขปัญหายาเสพติดใหม่ ซึ่งแต่เดิมมุ่งเน้นไปที่การจับกุมปราบปรามมาสู่แนวคิดในการป้องกัน จากการดำเนินนโยบายที่มุ่งเน้นการปราบปรามยาเสพติดที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมด้วยการนำคนจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและทำให้คนเหล่านั้นเรียนรู้การกระทำความผิด สร้างเครือข่ายและถูกตีตรา จนกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องของสังคมอย่างมากมายในปัจจุบัน เนื่องจากผู้ต้องขังส่วนใหญ่ในเรือนจำ คือผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เมื่อพิจารณาประเทศในตะวันตกที่ดำเนินนโยบายยาเสพติดโดยไม่มุ่งเน้นการปราบปรามยาเสพติดกลับพบว่าไม่ค่อยมีนักโทษจำนวนมากเกี่ยวกับคดียาเสพติดในเรือนจำ เช่น เนเธอร์แลนด์ ที่มีนโยบายแบบผ่อนปรนเกี่ยวกับยาเสพติดตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา (BBC, 2016) ดังนั้น หาก

ต้องการจะลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ควรยกเลิกความผิดอาญาหรือโทษจำคุกสำหรับความผิดบางฐานความผิด เช่น การเสพหรือครอบครองยาเสพติดให้โทษ ประเภท 5 กระทั่งมหรหรอัญชา ดังนั้น วิธีการทางเลือกจึงควรนำมาใช้กับผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเล็กน้อยในคดียาเสพติด เช่น ความผิดฐานเสพ ตลอดจนยกเลิกการให้โทษทางอาญาสำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่งโดยกำหนดให้ใช้โทษอย่างอื่นแทนโทษทางอาญา เช่น ความผิดตาม พรบ.เช้ค

2) การเบี่ยงเบนคดีก่อนการฟ้อง เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่เบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมอาญาทั่วไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดจำนวนคนที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมหลัก เช่น การบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดแทนการฟ้องดำเนินคดีอาญา ซึ่งทำให้ลดจำนวนคนที่เข้าไปสู่เรือนจำได้อย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีผู้กระทำความผิดจำนวนมากถูกส่งเข้าสู่เรือนจำ ทั้งที่ความผิดบางประเภทสามารถที่จะนำมาตราการอื่นมาใช้ในการลงโทษแทนการฟ้องคดีอาญา สำหรับมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา สามารถทำได้โดยให้อำนาจตำรวจช่วยไกล่เกลี่ยคดี และให้อัยการมีอำนาจสั่งชะลอการฟ้องศาลได้โดยรูปแบบการเบี่ยงเบนคดีจากการฟ้องคดีต่อศาล ประกอบด้วยวิธีการ ดังนี้ (UNODC, 2015) การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข การประชุมกลุ่มครอบครัว การลงโทษด้วยวาจา การให้ชดเชยความเสียหายแก่เหยื่อ การบริการทางสังคม การเจรจาโดยอนุญาโตตุลาการ การเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด และการใช้กระบวนการสมานฉันท์อย่างอื่น

3) การส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการยุติปัญหาข้อขัดแย้งก่อนที่จะเป็นคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก โดยสามารถนำมาใช้กับอาชญากรรมที่ความรุนแรงน้อย เช่น คดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ความผิดของเด็ก และคดีที่มีอัตราโทษน้อยอื่นๆ หลายประเทศได้มีการนำกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์มาใช้และประสบความสำเร็จทำให้จำนวนคดีอาญามีจำนวนน้อย เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ และฟิลิปปินส์ เป็นต้น (พงษ์ธร ชาญญศิริ, 2559) ดังนั้น สำหรับสังคมไทยควรมีการส่งเสริมให้แต่ละชุมชน/พื้นที่ นำหลักการกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ไปใช้ในการจัดการความขัดแย้งในชุมชนของตนเองอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ รัฐควรมีกฎหมายรองรับกระบวนการสมานฉันท์ในชุมชนอย่างชัดเจน เช่น การไกล่เกลี่ยคดีของตำรวจ เป็นต้น

ขั้นตอนระหว่างการฟ้องและพิจารณาคดี

ควรมีการนำวิธีการทางเลือกมาใช้เพื่อลดจำนวนกลุ่มผู้ต้องกักและผู้ต้องขังที่รอการพิจารณาคดี เพื่อไม่ให้ต้องเข้าไปอยู่ในเรือนก่อนมีคำพิพากษา โดยสามารถใช้วิธีการ ดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาระบบการประกันตัวชั่วคราว เนื่องจากผู้ต้องกักและผู้ต้องขังที่รอการพิจารณาคดีส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ไม่มีเงินในการประกันตัวในระหว่างการดำเนินคดี ทำให้จำเป็นต้องเข้ามาอยู่ในเรือนจำ โดยสามารถแก้ปัญหานี้ได้ด้วยการส่งเสริมบทบาทของกองทุนยุติธรรมเกี่ยวกับการประกันตัวผู้ต้องกักและผู้ต้องขังรอการพิจารณาคดีส่งผลให้สามารถลดลงได้จำนวนหนึ่ง ทั้งยังช่วยลดการเข้าไปอยู่รวมกันจนกับผู้ต้องขังอื่นๆ จนเกิดการเรียนรู้อาชญากรรมจากกลุ่มผู้ต้องขังอื่นๆ ซึ่งในปัจจุบันเรือนจำไทยยังไม่มีระบบการแยกประเภทผู้ต้องขังรอการพิจารณาคดีจากศาลออกจากผู้ต้องขังเด็ดขาด ซึ่งทำให้เรือนจำเป็นเหมือนแหล่งเรียนรู้ทางด้านอาชญากรรม เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปก็จะมีความรู้ ช่องทางและเครือข่ายในการกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น

2) การส่งเสริมให้ใช้มาตรการการต่อรองคำรับสารภาพ เป็นกระบวนการที่ต้องการให้ผู้ต้องหารับสารภาพโดยมีข้อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการลดโทษ ซึ่งวิธีการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่อาจจะยังไม่เป็นระบบและนำมาใช้มากเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นในชั้น ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งเป็นวิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของการเจรจาให้มีการไม่ฟ้องบางข้อหา การลดข้อหาที่ฟ้อง หรือการลดโทษให้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด การนำแนวทางการต่อรองคำรับสารภาพมาใช้จะทำให้ภาระงานของศาลและกระบวนการยุติธรรมลดลง โดยการลดขั้นตอนการแสวงหาพยานหลักฐานและทำให้กระบวนการพิจารณาคดีรวดเร็ว ปริมาณคดีลดลง และประหยัดงบประมาณ ทำให้ผู้ต้องขังเข้าสู่เรือนจำน้อยลงหรืออยู่ในเรือนจำในระยะเวลาที่สั้นลง

3) การส่งเสริมให้นำวิธีการในขั้นตอนก่อนการพิจารณาพิพากษาแทนการควบคุมอยู่ในเรือนจำ ซึ่งเป็นไปตามกรอบของกฎของโตเกียว (Tokyo Rules) และ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) โดยใช้วิธีการปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยและใช้มาตรการการอื่นๆ เข้ามาช่วยในการตรวจสอบและควบคุมไม่ให้มีการหลบหนีหรือกระทำการอย่างอื่นใดที่เป็นอาชญากรรมต่อบุคคลอื่นและสังคม โดยสามารถนำวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ ประกอบด้วย (UNODC, 2015) การให้รายงานตัวที่ศาลตามที่ศาลกำหนด การให้พักอยู่ในสถานที่ใดที่หนึ่ง การกำหนดไม่ให้ขัดขวางกระบวนการยุติธรรมหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมบางอย่าง หรือการออกจากสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง การห้ามไปในสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง หรือการไปพบกับคนใดคนหนึ่ง การยึดหนังสือเดินทางหรือเอกสารส่วนตัว การให้สัญญาชดใช้ทางการเงินหรือทรัพย์สินเพื่อรับประกันการมารายงานตัว การรายงานตัวทุกวันต่อศาลหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่น การติดตามด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ และการอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของหน่วยงานตามที่ศาลกำหนด

ขั้นตอนระหว่างการพิจารณาการลงโทษ

ในการพิจารณาโทษให้กับผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีบางประเภท โดยเฉพาะใน ความผิดที่ไม่มีโทษจำคุก โทษร้าย หรือชั่วร้ายในตัวเองอย่างร้ายแรงหรือความผิดที่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางร่างกายจิตใจ ศาลควรพิจารณามาตรการลงโทษทางเลือกแทนการจำคุกให้มากขึ้น โดย วิธีการทางเลือกในการลงโทษที่สำคัญตามกรอบของการลงโทษแบบไม่มีการควบคุม (Non-custodial Measures) ประกอบด้วย (UNODC, 2015) การลงโทษทางสถานะ การลงโทษด้วยวาจา เช่น การดูคำ ว่ากล่าว ตักเตือน การยกฟ้องคดีแบบมีเงื่อนไข การลงโทษทางเศรษฐกิจและการเงิน เช่น การปรับแทนการจำคุก การให้ชดเชยแก่เหยื่อผู้เสียหาย การงดลงโทษชั่วคราว การยึดอายัด ทรัพย์สิน การภาคทัณฑ์ การให้ไปฝึกอบรม การบริการสังคม การกำหนดให้อยู่ภายในบ้าน วิธีการ หลายอย่างข้างต้นรวมกัน และวิธีการอื่นๆ ที่เป็นการบำบัดคนนอกเรือนจำ

ควรมีการส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการลงโทษระดับกลางซึ่งเป็นมาตรการการ ลงโทษที่มีระดับของความรุนแรงน้อยกว่าการจำคุกและเข้มงวดกว่าการคุมประพฤติ โดยมาตรการ ดังกล่าวประกอบด้วย เช่น การทำงานบริการสังคม การคุมประพฤติแบบเข้มงวด การกำจัดเสรีภาพ ไว้ในที่อยู่อาศัย การเข้าค่ายคุมประพฤติแบบเคร่งครัด เป็นต้น

ขั้นตอนระหว่างการรับโทษในเรือนจำ

1) การส่งเสริมให้มีการปล่อยตัวแบบมีเงื่อนไขและใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ใน การติดตามตรวจสอบสำหรับผู้ต้องขังที่เหลือเวลาการต้องโทษไม่เกิน 1 ปีหรือ 6 เดือน ซึ่งจะช่วยให้ ลดจำนวนผู้ต้องขังลงจำนวนมากและลดค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องขังเหล่านี้ในเรือนจำ การปล่อย ตัวผู้ต้องขังและมีอุปกรณ์ติดตามตัวเป็นแนวทางหนึ่งตามข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับมาตรการลงโทษ แบบไม่ควบคุม (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules 1990) ที่เสนอแนะวิธีการปล่อยตัวผู้ต้องขังจากเรือนจำเร็วขึ้นหลังจากมีการพิพากษาลงโทษ จำคุกในเรือนจำแล้ว ซึ่งประกอบด้วย การปล่อยออกไปทำงานหรือศึกษา การให้ลาพักการลงโทษ/ การกลับบ้านชั่วคราวก่อนพ้นโทษ การยกเลิกโทษ/ การลดโทษ การคุมประพฤติ/ ปล่อยตัวแบบมี เงื่อนไขและการอภัยโทษ

2) เพิ่มศักยภาพของกรมราชทัณฑ์ในเรื่องของเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิด ที่จัดทำเป็นศูนย์เตรียมการปลดปล่อยให้สามารถรองรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษได้มากขึ้น เพื่อเป็น การระบายผู้ต้องขังจากเรือนจำใหญ่ที่มีจำนวนมากจนเกิดความแออัดมาไว้ที่ศูนย์เตรียมความพร้อม ก่อนปล่อยเพื่อเป็นการลดความแออัดภายในเรือนจำ

3) เร่งรัดให้มีการประกาศกระทรวงยุติธรรมในการกำหนดสถานที่ขังตาม กฎกระทรวงยุติธรรม ซึ่งต้องกำหนดให้มีการกำหนดสถานที่อื่นที่ไม่ใช่ในการขัง จำคุก หรือควบคุม

ผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือ ผู้ต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ.2552 โดยเร็ว ซึ่งหากกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายนี้แล้ว ศาลมีคำสั่งให้จำเลยอยู่ในความควบคุมในสถานที่อื่นอันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่อื่นที่กำหนดในหมายจำคุกก็ได้ โดยเป็นไปตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง และสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการวิจัยในอนาคต ดังนี้

- 1) ศึกษาวิจัยหาข้อเสนอแนะหรือวิธีการแก้ปัญหาผู้ต้องขังสันเรือนจำที่มีประสิทธิภาพวิธีการอื่นๆ นอกจากวิธีการแก้ปัญหาผู้ต้องขังสันเรือนจำโดยใช้เรือนจำเอกชน
- 2) ศึกษาวิจัยพัฒนาโปรแกรมในการแก้ไขปรับพฤติกรรมของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพจนสามารถปรับแก้พฤติกรรมของผู้ต้องขังได้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การคืนคนดีได้สู่สังคมจริง อันจะส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำมีปริมาณลดลง
- 3) ศึกษาวิจัยหาแนวทางในการเตรียมความพร้อมก่อนการปล่อยตัวผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังออกไปใช้ชีวิตในสังคมหลังพ้นโทษได้อย่างปกติ ไม่ต้องกลับไปกระทำความผิดซ้ำ อันจะส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำลดลง
- 4) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายอาญาและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ทั้งในมิติของมาตรการทางกฎหมาย บทลงโทษและในมิติของการบังคับโทษทางอาญาที่เล็งการบังคับโทษจำคุกและการลดทอนความเป็นความผิดทางอาญาลง เพื่อลดจำนวนผู้กระทำผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควรได้
- 5) ศึกษาและพัฒนาระบบการติดตามช่วยเหลือผู้ต้องขังทุกคนเมื่อพ้นโทษอย่างจริงจัง โดยแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งทางภาครัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ต้องขังสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขจนไม่หันกลับไปกระทำความผิดซ้ำ
- 6) ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่ได้รับโทษจำคุกเนื่องจากกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ดังนั้น การแก้ไขปัญหายาเสพติดควรมุ่งเน้นไปที่การป้องกัน ไม่มุ่งเน้นเพียงแต่ผลการจับกุมในแต่ละช่วงเวลา เพราะการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ยั่งยืนต้องดำเนินการในหลายมิติ ทั้งยังต้องได้รับความร่วมมือในการแก้ไขจากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน

บรรณานุกรม

- กนิษฐา รัชย์แก้ว, และ ธาณี วรภัทร์. (2558). การบังคับโทษจำคุก : ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรือนจำ. วารสารบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 1, สืบค้นจาก <https://drive.google.com/file/d/0B0kFcT9UpL-mSUNYcHQzWDdJdzg/view>
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2545). ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: หลักการและแนวคิด ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: ทางเลือกใหม่สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- กิติพร วานิชจร. (2554). แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำ *The Ideal For Privatization Prisons* (Master's thesis). สืบค้นจาก <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/sw/0688/01ชื่อเรื่อง.pdf>
- กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (ม.ป.ป.). การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ การให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556. สืบค้นจาก <http://www.ppp.sepo.go.th/assets/document/file/slide.pdf>
- กรมราชทัณฑ์. (2561). อัตรากำลังบุคลากรกรมราชทัณฑ์. นนทบุรี: กรมราชทัณฑ์.
- กรมราชทัณฑ์ สำนักพัฒนาพฤตินิสัย. (2560). คู่มือการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังตามลักษณะแห่งคดีและพฤติการณ์การกระทำผิด. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- จิรวุฒิ ปญญาสวัสดิ์. (2546). ทิศนะของผู้บริหารราชทัณฑ์ต่อแนวทางการดำเนินงานของเรือนจำเอกชนในประเทศไทย *Attitudes of the prison managers on the way of the privatization of prisons in Thailand* (Master's thesis). สืบค้นจาก <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/sw/2399/01TITLE-TABLES.pdf>
- จุไรลักษณ์ เอียวพันธ์, และ สาวิตรี วาระคำ. (2559). การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (*Public Private Partnership : PPP*) (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-ebspa/pboreport3-2559.pdf>
- ชวนส์ถ์ เจนการ. (2555). การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatization) โอกาสหรือความเสี่ยงในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย. *ยุติธรรมคู่ขนาน*, 7(1), 25-37. สืบค้น 21 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <https://thaijustice.files.wordpress.com/2012/07/yutitham-8-book-55new-year7no11.pdf>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ชาย โพธิ์สีดา. (2550). *ศาสตร์ และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- ชำนาญ ครอบอด. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและพัฒนาสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร.
- ณิศาดี กิตติภูมิชัย. (2549). *พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479: ศึกษากรณีการดำเนินงานเรือนจำเอกชน* (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตนพันธุ์. (2553). *แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในการให้บริการสาธารณะ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชนพัฒน์ จันทรรณิก. (2542). *รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ: ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำพิเศษธนบุรี*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- นคร วัลลิภากร. (2549). *รายงานการวิจัยเรื่องการแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย Privatization of Jails in Thailand*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นัทธี จิตสว่าง. (2555). *นักโทษล้นคุกกับมาตรการทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ*. สืบค้น 2 ธันวาคม 2559, จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/497865>
- นัทธี จิตสว่าง. (2555). *ถึงเวลาหรือยัง สำหรับเรือนจำเอกชนในประเทศไทย?*. สืบค้น 2 ธันวาคม 2559, จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/418632>
- นุชนารถ วิเศษศิริ. (2545). *แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย* (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ปกรณ์ มณีปกรณ์. (2555). *ทฤษฎีอาชญาวิทยา*. กรุงเทพฯ: เวสต์เทรค.
- ปรีชาญ์ นักฟ่อน. (2556). *การดำเนินนโยบายการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังติดยาเสพติดในเรือนจำของไทย*. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 16, 298-309.
- พงษ์ธร ธัญญศิริ. (2559). *กระบวนการและการบริหารงานยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- พรชัย ขันดี, รัชชัย ปิตะนีละบุตร, และอัศวิน งามวิไล. (2558). *ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการงานวิจัยและนโยบายประยุกต์*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พรพิตร นรภูมิพิทักษ์. (2548). การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างในประเทศไทย. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ศ.) รุ่นที่ 8. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ภูริช นันทเขตวงศ์. (2549). การแปรรูปเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ ศึกษากรณี ความรับผิดชอบอาญา (Unpublished Master's thesis). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- มารยาท โยทองยศ และ ปราณี สวัสดิ์สรพ. (2551). การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพื่อการวิจัย. ศูนย์บริการวิชาการสถาบันส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรม. สืบค้นจาก <http://www.fsh.mi.th/km/wp-content/uploads/2014/04/resch.pdf>.
- รัตนกรณีย์ สมบูรณ์. (2556). ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตนักเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2558). ทฤษฎีเรือนจำเอกชน. สืบค้น 8 ธันวาคม 2561, จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/591427>
- วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2560). เรือนจำเอกชนสหรัฐอเมริกา 2016. สืบค้น 8 ธันวาคม 2561, จาก: <https://www.gotoknow.org/posts/633532>
- วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2561). กฎหมายเรือนจำเอกชนเปรียบเทียบ = *Comparison of private prisons law*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิโรจน์ พูลคำมี. (2555). เรือนจำเอกชน : ศึกษาความเป็นไปได้ของการบริหารจัดการเรือนจำเอกชนเพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำของไทย (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- วุฒิ จารุวัชรวรรณ. (2552). มาตรการควบคุมตัวผู้ต้องขัง ระหว่างสอบสวนและระหว่างพิจารณา : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ (Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพมหานคร.
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, และทองใหญ่ อัยยะวรากุล. (2558). แนวทางการพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิดของประเทศไทย Guideline for Throughcare model of Thailand. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 8(3), 89-113.
- ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2561). สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ. สืบค้น 8 ธันวาคม 2561, จาก http://www.correct.go.th/stat102/display/select_type.php

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สิริลักษณ์ ชาแท่น. (2553). แนวทางการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาด้านผู้เรียนของ
โรงเรียนประถมศึกษาเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก
รอบที่สามในจังหวัดนครราชสีมา ปัตตานี (Unpublished Master's thesis).
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปัตตานี.
- สมรักษ์ รักษาทรัพย์. (2549). การแปรรูปเรือนจำของประเทศไทย. วารสารรวมคำแหง, 23(ฉบับ
พิเศษ), 112-122.
- เสกสันต์ เครือคำ. (2558). อาชญากรรม อาชญาวิทยา และงานยุติธรรมทางอาญา. นครปฐม :
เพชรเกษมการพิมพ์.
- สืบวงศ์ พิทักษ์ธรรม. (2554). แนวทางการควบคุมและการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังคดีความมั่นคง
(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- สุรจิต ศรีบุญมา. (2553). แนวทางในการลดจำนวนคดีในกระบวนการยุติธรรม (Unpublished
Master's thesis). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุรัชย์ ยิ่งยงวรชัย. (2556). การนำเรือนจำเอกชนมาใช้คุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยระหว่างพิจารณาคดี
(Unpublished Master's thesis). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กรุงเทพมหานคร.
- องค์กรสหประชาชาติ. (2558). การจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับเรือนจำ. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2561,
จาก: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Assessment_Tool_-_TH.pdf
- Austin, J. & Coventry, G. (2001). *Emerging Issues on Privatized Prisons*. Monograph, National
Council on Crime and Delinquency. USA: Bureau of Justice Assistance.
- Bardo, J. W. & Hartmann, J. J. (2016). *Alternatives to imprisonment: opportunities and problems
in Germany Mesures alternatives à l'incarcération : opportunités et problèmes en
Allemagne*. Retrieved from
file:///C:/Users/HP/Downloads/Alternatives_to_imprisonment_Opportunities_and_pro%
20(2).pdf
- Braithwaite, J. (1989). *Crime Shame and Reintegration*. New York: Cambridge University Press.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Becker, H.S. (1963). *Outsider : Studies in the Sociology of Deviance*. New York : The Free.
- Freeman, E. R. & Lloyd, G. (2016). *Alternatives to imprisonment in Scotland: policy, strategy and practice Mesures alternatives à l'incarcération en Écosse : politique, stratégie et pratique*. Retrieved from
https://discovery.dundee.ac.uk/ws/portalfiles/portal/11549592/articolo_freeman_lloyd_2016_03.pdf
- Herzog, A. R., Evans, M.T., Boesel C, & Parmentier, M.(2016). *Alternatives to in France: much ado about law, little about criminology Mesures alternatives à l'incarcération en France : beaucoup de bruit sur la loi, pour rien ou Presque sur la criminology*. Retrieved from
file:///C:/Users/HP/Downloads/Alternatives_to_detention_in_France_much_ado_about.pdf
- Hinkes, M., Jones, Clarke R., & Llewellyn, J. (2013). *Privatized Prisons: A Human Marketplace*. The Los Angeles Review of Books. Retrieved from
<https://lareviewofbooks.org/article/privatized-prisons-a-human-marketplace/#!>
- Mercadal, L. & Gertrude, William. (2014). *Prison Privation in the United States: A New Strategy for Racial Control* (Doctoral dissertation). Retrieved from
https://fau.digital.flvc.org/islandora/object/fau%3A13688/datastream/OBJ/view/Prison_privatization_in_the_United_States__a_new_strategy_for_racial_control.pdf
- Morris, J. C. (2007). Government and market pathologies of privatization: The Case of Prison Privatization. *Politics and Policy*, 35(2), pp. 318-341.
- Nnam, M. U. (2017). *Does theory matters: Constructing an integrated theoretical framework to describe kidnapping for ransom in Nigeria*. Retrieved from
https://www.researchgate.net/publication/323379064_Does_theory_matters_Constructing_an_integrated_theoretical_framework_to_describe_kidnapping_for_ransom_in_Nigeria
- Pepinsky, H. and Quinney, R. (1991). *Criminology a s Peacemaking*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2015), *การจัดการปัญหาเกี่ยวกับเรือนจำ*.

Retrieved from

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Assessment_Tool_-_TH.pdf





ภาคผนวก ก

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	เพศ	หน่วยงาน	ตำแหน่ง
คนที่ 1	ชาย	เรือนจำจังหวัดเชียงใหม่	ผู้บัญชาการเรือนจำ
คนที่ 2	ชาย	เรือนจำจังหวัดขอนแก่น	ผู้บัญชาการเรือนจำ
คนที่ 3	ชาย	เรือนจำคลองเปรม	ผู้บัญชาการเรือนจำ
คนที่ 4	ชาย	เรือนจำจังหวัดสงขลา	ผู้บัญชาการเรือนจำ
คนที่ 5	ชาย	เรือนจำพิเศษชลบุรี	ผู้บัญชาการเรือนจำ
คนที่ 6	ชาย	เรือนจำประจำจังหวัดเชียงใหม่	นักทัณฑวิทยา ระดับปฏิบัติการ
คนที่ 7	ชาย	เรือนจำจังหวัดขอนแก่น	นักทัณฑวิทยา ระดับปฏิบัติการ
คนที่ 8	ชาย	เรือนจำคลองเปรม	นักทัณฑวิทยา ระดับปฏิบัติการ
คนที่ 9	ชาย	เรือนจำจังหวัดสงขลา	นักทัณฑวิทยา ระดับปฏิบัติการ
คนที่ 10	ชาย	เรือนจำพิเศษชลบุรี	นักทัณฑวิทยา ระดับปฏิบัติการ
คนที่ 11	ชาย	เรือนจำจังหวัดเชียงใหม่	ผู้ต้องขัง
คนที่ 12	ชาย	เรือนจำจังหวัดขอนแก่น	ผู้ต้องขัง
คนที่ 13	ชาย	เรือนจำคลองเปรม	ผู้ต้องขัง
คนที่ 14	ชาย	เรือนจำจังหวัดสงขลา	ผู้ต้องขัง
คนที่ 15	ชาย	เรือนจำพิเศษชลบุรี	ผู้ต้องขัง
คนที่ 16	ชาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย
คนที่ 17	ชาย	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน กฎหมาย
คนที่ 18	ชาย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน อาชญาวิทยา
คนที่ 19	หญิง	มหาวิทยาลัยมหิดล	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน อาชญาวิทยา
คนที่ 20	ชาย	มหาวิทยาลัยรังสิต	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐ ประศาสนศาสตร์
คนที่ 21	ชาย	มหาวิทยาลัยรังสิต	นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐ ประศาสนศาสตร์

The image features a large, faint watermark of the Rangsit University logo in the background. The logo is a circular emblem with a stylized flame or sunburst at the top, radiating lines forming a circle, and the university's name in Thai and English at the bottom.

ภาคผนวก ข

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ผู้เข้าร่วมการ สนทนากลุ่ม	เพศ	หน่วยงาน	ตำแหน่ง	หมายเหตุ
คนที่ 1	ชาย	กรมราชทัณฑ์	รองอธิบดีฯ	-
คนที่ 2	ชาย	กรมราชทัณฑ์	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทัณฑวิทยา	-
คนที่ 3	ชาย	ศาล	ผู้พิพากษาศาล หัวหน้าคณะชั้นต้น	ติดภารกิจไม่ สามารถมาเข้าร่วม สนทนากลุ่ม
คนที่ 4	หญิง	ศาล	ผู้พิพากษาศาลจังหวัด	-
คนที่ 5	ชาย	สถานพินิจและ คุ้มครองเด็ก	รองอธิบดีฯ	-
คนที่ 6	หญิง	สถานพินิจและ คุ้มครองเด็ก	ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกฯ	-
คนที่ 7	ชาย	สำนักงานอัยการ สูงสุด	รองอัยการสูงสุด	ติดภารกิจไม่ สามารถมาเข้าร่วม สนทนากลุ่ม
คนที่ 8	ชาย	สำนักงานอัยการ สูงสุด	อัยการจังหวัด	-
คนที่ 9	ชาย	กรมคุมประพฤติ	ผู้อำนวยการกอง พัฒนาการคุม ประพฤติ	-
คนที่ 10	หญิง	กรมคุมประพฤติ	รองอธิบดีฯ	-
คนที่ 11	ชาย	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ผู้ช่วยผู้บัญชาการฯ	-
คนที่ 12	ชาย	สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	ผู้บังคับการฯ	-

ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

ผู้เข้าร่วมการ สนทนากลุ่ม	เพศ	หน่วยงาน	ตำแหน่ง	หมายเหตุ
คนที่ 13	ชาย	กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคง ของมนุษย์		
คนที่ 14	หญิง	กระทรวงพัฒนา สังคมและความมั่นคง ของมนุษย์		
คนที่ 15	ชาย	สภานายความ	ทนายความ	
คนที่ 16	หญิง	สภานายความ	ทนายความ	
คนที่ 17	ชาย	บริษัท ช.การช่าง จำกัด(มหาชน)	กรรมการผู้จัดการ	ผู้ประกอบการ
คนที่ 18	หญิง	บริษัท เอ เอ็ม อาร์ อินดัสตรี จำกัด	กรรมการผู้จัดการ	ผู้ประกอบการ
คนที่ 19	ชาย	บริษัท เอส เอ็น ซี ฟอร์เมอร์ จำกัด (มหาชน)	กรรมการผู้จัดการ	ผู้ประกอบการ
คนที่ 20	ชาย	บริษัท พฤกษา เรียล เอสเตท จำกัด (มหาชน)	ผู้ช่วยกรรมการ ผู้จัดการ	ผู้ประกอบการ

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	พ.ต.ท. เขมชยุตม์ โกสินจารุเสถียร
วัน เดือน ปีเกิด	05 สิงหาคม 2523
สถานที่เกิด	จังหวัดตรัง ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (รุ่นที่ 57) ปริญญารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต, 2547 Redford University, U.S.A. Master of Computer science, 2558
ที่อยู่ปัจจุบัน	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ ตำบลสามพราน อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม 73110
สถานที่ทำงาน	คณะนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ
ตำแหน่งปัจจุบัน	อจ.(สบ 2) กก.นว. รร.นรต.

