

## การพัฒนาโยบายการใช้เรือนจำเอกชน

## The Policy Development for the use of private prisons

เขมชยุตม์ โภคินจารุเสถียร<sup>1</sup>, ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม และนวัทร สมกำเนิด

Khemchayuth Phokinjarusatien, Thamavit Terdudomtham and Navapat Somkamnerd

Received May 30, 2021 &amp; Revise June 20, 2021 &amp; Accepted July 13, 2021

## บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษา คือ เพื่อทราบสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย เพื่อทราบรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย และเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการทบทวนเอกสาร และสัมภาษณ์แบบเชิงลึก มีการอภิปรายกลุ่มย่อย มีให้ข้อมูลสำคัญประกอบไปด้วย ผู้บริหาร (ผู้บัญชาการเรือนจำ) ผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังจากเรือนจำประจำจังหวัดที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย เรือนจำละ 3 คน รวม และนักวิชาการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ด้านอาชญาวิทยา ด้านกฎหมาย ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านละ 2 คน เจ้าหน้าที่ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการของกรมราชทัณฑ์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการสูงสุด ศาล กรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยงานละ 2 คนและ นักลงทุนและผู้ประกอบการ จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน

ผลการศึกษา ทราบถึงสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย ทราบถึงรูปแบบของเรือนจำที่เหมาะสมกับประเทศไทย (รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่างและรูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด) ทั้งนี้ การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศ และควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในประเด็นอื่นๆด้วยข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย ได้แก่ ควรให้ความสำคัญกับการลดจำนวนผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำและลดการบังคับโทษจำคุกในกระบวนการยุติธรรมและศึกษาหาแนวทางในการพิจารณาพิพากษาของศาลที่ควรพิจารณามาตรการลงโทษทางเลือกแทนการจำคุกให้มากขึ้น

**คำสำคัญ:** การพัฒนา, นโยบาย, เรือนจำเอกชน

## Abstract

The objective of this research article was to identify the problem of overcrowding prisoners in Thailand. To know the model of private prison that is suitable for Thailand and to formulate policy proposals for the use of private prisons in solving the problem of

<sup>1</sup> คณะอาชญาวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Philosophy in Criminology and Justice Administration, Rangsit University

Email : Phokinjarusatienk@gmail.com

overcrowding inmates using qualitative education. by reviewing the document and in-depth interviews Have a small group discussion Key information is available including executives (prison commanders), practitioners and inmates from the top five provincial prisons with record high and overcapacity prisoners in Thailand, 3 per prison, total, and academics who have a high and overcapacity record. specialize Criminology, Legal, Public Administration, 2 staff each, both at the policy and operational level of the Department of Corrections. Rights and Liberties Protection Department Children's Observation and Protection Center Office of the Attorney General, Court, Department of Probation the Royal Thai Police, 2 lawyers each, and 4 investors and entrepreneurs, totaling 20 people.

The results of the study are aware of the problem of Prison Overcrowding in Thailand. The models of private prison that are suitable for Thailand, such as the state hires a contract in some aspects and the state allows the private sector to manage all aspects. 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 and reducing the use of imprisonment in the judicial process and studying the approach in court rulings that should consider alternatives punishment instead of imprisonment.

**Keywords:** The Development, Proposed Policy, Private prisons

## 1.บทนำ

กรมราชทัณฑ์ไทยเผชิญกับสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด หากพิจารณาสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ จากผลสำรวจ ณ วันที่ 1 มีนาคม 2561 พบว่า มีจำนวนมากกว่า 3 แสนคน เป็นนักโทษเด็ดขาดร้อยละ 80.69 เปอร์เซนต์ รองลงมาจะเป็น ผู้ต้องขังระหว่าง อุทธรณ์ – ฎีกา ใต้สวนพิจารณา สอบสวน ราว 18.76 เปอร์เซนต์ ที่เหลือ เป็นเยาวชน และผู้ถูกกักขัง ผู้ต้องขังกักขัง (ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2561)

จะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีปริมาณเกินความจุของเรือนจำที่จะรับได้ โดยเรือนจำมีความจุปกติรองรับได้เพียง 160,000 คนเท่านั้น เท่ากับว่าจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุได้ประมาณ 140,000 คน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี (กรมราชทัณฑ์, 2561) โดยผลที่เกิดตามมาเมื่อจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุ คือ ปัญหาความแออัด การบริหารจัดการของเรือนจำ การปรับพฤติกรรมและการดำเนินงานด้านต่างๆของเรือนจำขาดประสิทธิภาพ กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานสำคัญในกระบวนการยุติธรรม ที่มีภารกิจหลักในการควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุม แก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีสู่สังคม” มีพันธกิจ คือ การควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีพและการบำบัดฟื้นฟู แก้ไขพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ต้องควบคุมผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี

ก่อให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ส่งผลให้ไม่สามารถมุ่งเน้นงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องทุ่มทรัพยากรต่างๆ เพื่อการควบคุมผู้ต้องขังเป็นสำคัญ แต่กระนั้นก็ยังเกิดการหลบหนีของผู้ต้องขังทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ การก่อเหตุจลาจล เกิดสถานการณ์ความวุ่นวายภายในเรือนจำอยู่เป็นระยะๆ ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะวิกฤตในการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยในปัจจุบันเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทั่วประเทศ ต้องควบคุมผู้ต้องขังจำนวนมากจนเกินความจุมาตรฐานและความจุเต็มอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากปรากฏการณ์เช่นนี้ต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานด้านการควบคุมผู้ต้องขังตลอดจนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมโดยรวมอีกด้วย (นิตินัย นิยมวัน และ พิสมัย จารุจิตติพันธ์, 2561)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแปรรูปกิจการของรัฐในลักษณะของเรือนจำเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของรัฐอาจจะนำไปสู่หนทางในการแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำอีกหนทางหนึ่ง โดยเชื่อว่าภาคเอกชนจะบริหารงานได้คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐเนื่องจากมีความพร้อมในเรื่องเงินทุนมากกว่าภาครัฐ (วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์, 2560)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น การศึกษาในเรื่องการพัฒนานโยบายเรือนจำเอกชนเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำในประเทศไทย จึงเป็นทางออกที่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ ของประเทศไทยในขณะนี้ จะช่วยแก้ปัญหาล้นเรือนจำ และทำให้สวัสดิภาพของผู้ต้องขังสูงขึ้น

## 2.วัตถุประสงค์

1. เพื่อทราบสภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย
2. เพื่อทราบรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย
3. เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำ

## 3.แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง “ การพัฒนานโยบายการใช้เรือนจำเอกชน ” ใช้แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการแก้ไขปัญหาล้นเรือนจำ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบาย แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การ แนวคิดเกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาล รูปแบบและกฎหมายเรือนจำเอกชนในต่างประเทศ หลักการมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำตามกฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ทฤษฎีอาชญาวิทยาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดการภาวะวิกฤต(Crisis Management)

การบริหารจัดการองค์การรูปแบบหนึ่ง โดย ศิริพงษ์ รักใหม่ (2560 : 348) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการภาวะวิกฤตส่วนใหญ่จะครอบคลุมขั้นตอนของการวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือเมื่อเกิดภาวะวิกฤต มาตราการจัดการและดำเนินการในระหว่างเกิดวิกฤต มาตราการฟื้นฟูหลังสิ้นสุดภาวะวิกฤตและแนวทางการจัดการภาวะวิกฤตที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขึ้นอยู่กับการสร้างความตระหนักแก่ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้อง ในการให้ความสำคัญต่อกระบวนการและขั้นตอนการจัดการภาวะวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญต่อการวางแผน การซักซ้อมและการสื่อสารระหว่างเกิดวิกฤตเป็นสำคัญ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ

การใช้เรือรบจำเป็นเป็นมาตรการในการปฏิบัติต่อคนที่กระทำผิด ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับสังคมการเมืองและสภาพเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี โดยในระยะแรกได้ใช้การคุมขังภายในเรือรบจำแทนการลงโทษต่อเนื้อตัว เช่น การทรมานหรือการเข็ญตี การใช้ยุคแรกๆ เน้นการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนและข่มขู่ขัง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนมามุ่งเน้นในเรื่องการแก้ไขให้ปรับปรุงตนเป็นคนดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงเปลี่ยนแปลงไป จากการเน้นการควบคุมอย่างเคร่งครัดมาสู่การจัดกิจกรรมเพื่อการแก้ไข ได้แก่ การให้การศึกษา การฝึกวิชาชีพและการจัดสวัสดิการต่างๆ(นิตินัย นิยมวัน และ พิสมัย จารุจิตติพันธ์, 2561)

#### 4.ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งที่เป็นแนวคิดทฤษฎี ผลงานการวิจัย และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการข้อเสนอเชิงนโยบายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้บริหาร (ผู้บัญชาการเรือนจำ) ผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังจากเรือนจำประจำจังหวัดที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี)

##### ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ประกอบไปด้วย ผู้บริหาร (ผู้บัญชาการเรือนจำ) ผู้ปฏิบัติงานและผู้ต้องขังจากเรือนจำประจำจังหวัดที่มีสถิติผู้ต้องขังสูงและเกินความจุ 5 อันดับแรกของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น กรุงเทพมหานคร (เรือนจำคลองเปรม) สงขลา และชลบุรี (เรือนจำพิเศษชลบุรี) เรือนจำละ 3 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน และนักวิชาการผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ด้านอาชญาวิทยา ด้านกฎหมาย ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านละ 2 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน และดำเนินการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) โดยมีผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มย่อย ดังนี้ เจ้าหน้าที่ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการของกรมราชทัณฑ์ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สถานพินิจและคุ้มครองเด็ก สำนักงานอัยการสูงสุด ศาล กรมคุมประพฤติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทนายความ หน่วยงานละ 2 คนและ นักลงทุนและผู้ประกอบการ จำนวน 4 คน รวมทั้งสิ้น 20 คน เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

##### การวิเคราะห์และนำเสนอผล

ผู้วิจัยได้กำหนดหัวข้อการวิเคราะห์ข้อมูลตามรูปแบบการวิจัยและกลุ่มเป้าหมาย เพื่อจัดเรียงลำดับข้อมูลให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์และนำเสนอผลเชิงพรรณนา

#### 5.ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยมีรายละเอียด ต่อไปนี้

##### 1. สภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทย พบว่า

จากการศึกษาสภาพปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำในประเทศไทยพบปัญหาที่สำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ ดังนี้

##### 1)ด้านบุคลากร

(1) เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ ส่งผลให้การกำกับดูแลผู้ต้องขังไม่ทั่วถึง ไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และทักษะเฉพาะด้านเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ โดยเฉพาะความรู้และทักษะที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ต้องขัง

(3) เจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ขาดขวัญกำลังใจในการทำงานเนื่องจากมีภาระงาน ความเสี่ยงและความเครียดสูงมาก ในขณะที่ได้รับอัตราเงินเดือนไม่ต่างจากข้าราชการอื่นๆ

## 2)ด้านผู้ต้องขัง พบว่า

เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินความจุของเรือนจำส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และการดำเนินการเรื่องอื่นๆของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 3)ด้านการบริหารจัดการ พบว่า

(1) ยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองบุคคลที่ถูกคุมขังหรือจำคุก และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ

(2) การฝึกวิชาชีพยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถนำไปหาเลี้ยงชีพหลังจากพ้นโทษได้จริง

(3) กรมราชทัณฑ์เผชิญกับปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนหลายเรื่องทำให้บางปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข จนลุกลามและยืดเยื้อจนก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง

(4) กระบวนการบำบัดและฟื้นฟูผู้ต้องขังยังไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยกลายเป็นคนดีของสังคมได้

## 4)ด้านงบประมาณ พบว่า

งบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวงยุติธรรมในปริมาณน้อยส่งผลให้เกิดผล ดังนี้

(1) เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ต้องขังได้อย่างครบถ้วนและเพียงพอ

(2) งบประมาณในการอบรมและเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์มีจำนวนจำกัดทำให้ไม่สามารถพัฒนาในงานด้านต่างๆของราชทัณฑ์ได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งที่งานราชทัณฑ์เป็นงานที่ต้องใช้ทักษะและความรู้แตกต่างจากงานอื่นๆทั่วไป

(3) สวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอและเหมาะสมกับความเครียด อันตราย และภารกิจที่หนักหน่วง จนนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่

## 2.แนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย โดยการใช้เรือนจำเอกชน

พบว่า

สรุปผลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความเห็นสอดคล้องกัน ดังนี้

1) การใช้เรือนจำเอกชน จะสามารถแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้และเกิดผลดี ดังนี้

1.1 ลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ

1.2 มีความพร้อมด้านเงินทุนหรืองบประมาณมากกว่า ช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณด้านการก่อสร้างเรือนจำได้

1.3 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านการบริหารจัดการมากกว่ารัฐมีศักยภาพด้านเงินทุนมากกว่ารัฐและมีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากกว่าเนื่องจากไม่มีขั้นตอนและกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนเหมือนภาครัฐ

1.4 เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 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) และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)

1.5 ช่วยให้การฟื้นฟูปรับพฤติกรรมผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น

2) แม้ว่าการใช้เรือนจำเอกชนจะสามารถแก้ไขปัญหาคดีผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้แต่ต้องให้ความสำคัญในเรื่องอื่นๆด้วยเพื่อขับเคลื่อนเชิงนโยบายจนเกิดเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ได้แก่

2.1 การเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคเอกชนร่วมลงทุน

2.2 ความโปร่งใสและความซื่อสัตย์สุจริต เนื่องจากภาคเอกชนจะมุ่งผลประโยชน์ที่ได้จากลงทุน

2.2 แก้ไขหรือออกระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่เอกชนดำเนินการเช่นกับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 2) ลักษณะทั่วไปของเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย พบว่า

เรือนจำเอกชนควรมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นบริเวณชานเมือง ควรใช้ระยะเวลาเดินทางจากกรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 ชั่วโมงเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ดูแลและตรวจสอบจากส่วนกลาง ทั้งยังเกิดความสะดวกในการเข้าไปแก้ไขปัญหาเมื่อเรือนจำเอกชนประสบปัญหา และมีกลุ่มเรือนจำตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน สามารถให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกันง่าย ควรเป็นเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางเพื่อให้สะดวกต่อการรักษาความปลอดภัย และมีเรือนจำของรัฐที่เหลือในกลุ่มเป็นพี่เลี้ยงให้ความช่วยเหลือได้ทันทีในกรณีฉุกเฉิน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ตามข้อตกลงและการจ้างเหมาที่จัดทำขึ้น เพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพด้านการพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขัง และเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานและกำกับดูแลได้อย่างสะดวกรวดเร็วและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

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

จัดตั้งในรูปของคณะกรรมการโดยคณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เช่น รองอธิบดีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานคณะกรรมการ โดยกรรมการ ได้แก่ ผู้แทนของกรมราชทัณฑ์ (ระดับ 9) จำนวน 2 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ อาชีววิทยา จำนวน 3 คน ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่เลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแล

โดยมีการกำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบเรือนจำเอกชนไว้เป็นช่วงๆ ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว โดยในระยะแรกของการจัดตั้งเรือนจำเอกชน (4 - 6 เดือนแรก) ต่อไปควรจัดให้มีการตรวจเรือนจำเอกชนทุก 2 เดือน เนื่องจากเป็นช่วงของการปรับตัว และเมื่อพ้นจาก 6 เดือนแล้วการตรวจเรือนจำควรตรวจเรือนจำเอกชนทุก 3-6 เดือนต่อครั้ง หรือ แล้วแต่ความเหมาะสมเพื่อคอยกำกับดูแลตรวจสอบให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ข้อกำหนด และระเบียบข้อบังคับฯ ของรัฐ

ลักษณะของสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนต้องเป็นสัญญาทางปกครองโดยรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน รัฐสามารถยกเลิกสัญญา แก้ไขเมื่อไรก็ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ มีการกำหนดเบี้ยปรับต่างๆ มีกระบวนการประเมินผลและสามารถเข้าไปยึดคืนได้โดยไม่ต้องบอกเลิกสัญญา ต้องกำหนดให้มีตัวชี้วัดการทำงานและผลงานของเรือนจำเอกชน มีหลักเกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัด

การดำเนินการในเรือนจำเอกชนไม่ว่าจะเป็น ระบบสวัสดิการพนักงานเรือนจำ การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรมเสีย การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคม การแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมเสียเฉพาะประเภทความผิด การอบรมทางศีลธรรม การทำงานบริการสังคมและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ การจัดให้ทำงาน ระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การอนามัยและสุขภาพ การรักษาพยาบาล การเลี้ยงอาหาร สวัสดิการและสันทนาการ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ และระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลลา (Mandela Rules)

สำหรับรูปแบบการแปรรูปกิจการของรัฐที่มีความเหมาะสมกับกรมราชทัณฑ์ในลักษณะของเรือนจำเอกชนจากการวิจัย พบว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง รัฐให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบางส่วนแทนที่รัฐแต่รัฐยังคงดำเนินกิจการในส่วนของการควบคุมผู้ต้องขัง

2) รูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด รัฐให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐทั้งหมด โดยรัฐจะเข้ามากำกับดูแล กำกับดูแลและติดตามประเมินผลอย่างเข้มงวด โดยมีรายละเอียดรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยแสดงดังรูปภาพที่ 1



รูปภาพที่ 1 แสดงรูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย

### 3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ พบว่า

การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ควรถูกขับเคลื่อนในเชิงนโยบายระดับประเทศ ควรให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ควรแก้ไขและเสนอเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ได้แก่

3.1 ด้านบุคลากร ควรเพิ่มค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมและมีจำนวนเพียงพอต่อปริมาณภาระงาน

3.2 ด้านการบริหารจัดการ กรมราชทัณฑ์ควรปฏิบัติตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก และกฎหมายฐานชั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ

3.3 ด้านงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม

3.4 ควรพัฒนาและแก้ไขการดำเนินการกระบวนการบำบัดฟื้นฟู ปรับพฤตินิสัย การเตรียมก่อนปล่อย และการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ

3.5 การช่วยเหลือเมื่อผู้ต้องขังประสบปัญหาหลังพ้นโทษ

3.6 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด เนื่องจากปัญหา ยาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด



## 6.อภิปรายผล

### 1.สภาพปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย พบว่า

ปัญหา1)ด้านบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ ขาดความรู้และทักษะเฉพาะด้านเกี่ยวกับงานราชทัณฑ์ ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน 2)ด้านผู้ต้องขัง ที่เพิ่มมากขึ้นจนเกินความจุของเรือนจำส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแล และการดำเนินการเรื่องอื่นๆ โดยนที จิตสว่าง(Nathee Chitsawang.(2012) ที่ระบุว่าความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือสภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำเป็นผลมาจากผู้กระทำผิดเกือบทุกคนต้องถูกคุมขังในเรือนจำตั้งแต่ชั้นระหว่างพิจารณาคดี การลดจำนวนผู้กระทำผิดในเรือนจำจึงควรหันมาใช้มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งเป็นการจัดการในระยะยาว สอดคล้องกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำเป็นไปเพื่อการแก้ไขมากกว่าเพื่อการควบคุม ชัดแย้งกับแนวคิดของ Jitsawang (1998) การควบคุมตัวผู้กระทำความผิดครั้งแรกหรือกระท าคความผิดไม่ร้ายแรงโดยใช้เรือนจำจึงเท่ากับเป็นการสร้างอาชญากรขึ้นมาใหม่ และการใช้เรือนจำควบคุมตัวผู้กระทำความผิดทุกประเภท ยิ่งก่อให้เกิดปัญหาความแออัดในเรือนจำ มีการปะปนของผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ทั้งผู้ต้องขังที่มีลักษณะร้ายกับผู้ต้องขังที่กระทำผิดโดยพลั้งพลาด การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเหล่านี้ นอกจากจะเกิดความยากลำบากและดูแลไม่ทั่วถึงแล้วยังทำให้เกิดการปฏิบัติต่อคนที่มีลักษณะร้ายด้วยโทษเบาเกินไป และปฏิบัติต่อคนพลั้งพลาดหนักเกินไป ดังนั้น จึงได้มีการนำเอาแนวความคิดในการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำมาใช้เพื่อให้เกิดการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดที่ไม่สมควรต้องเข้าไปรับโทษในเรือนจำทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 3) ด้านการบริหารจัดการ ยังไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการปฏิบัติเพื่อการคุ้มครองบุคคลที่ถูกคุมขังหรือจำคุก และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ การฝึกวิชาชีพยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถนำไปหาเลี้ยงชีพหลังจากพ้นโทษได้จริง กรมราชทัณฑ์เผชิญกับปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนหลายเรื่องทำให้บางปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขจนลุกลามและยืดเยื้อจนก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง กระบวนการบำบัดและฟื้นฟูผู้ต้องขังยังไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ผู้ต้องขังสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยกลายเป็นคนดีของสังคมได้ 4)ด้านงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรจากกระทรวงยุติธรรมในปริมาณน้อยส่งผลให้เกิดผล ดังนี้(1) เกิดข้อจำกัดในการจัดสรรสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ต้องขัง (2) ขาดงบประมาณในการอบรมและเพิ่มทักษะให้กับเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์(3) สวัสดิการของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอและเหมาะสม สอดคล้องกับ นิตินัย นิยมวัน และ พิสมัย จารุจิตติพันธ์.(2561)ที่ได้ศึกษาการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย พบว่าสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย กลุ่มเรือนจำประเภทเรือนจำจังหวัดมีดัชนีความวิกฤตโดยเฉลี่ยสูงที่สุด กลุ่มเรือนจำประเภททัณฑสถานมีดัชนีความวิกฤตโดยเฉลี่ยน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาแบ่งตามเขตการบริหารเรือนจำ พบว่าเขตการบริหารที่ 10 มีดัชนีความวิกฤตน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียนพบว่าประเทศไทยมีดัชนีความวิกฤตในเกณฑ์วิกฤตน้อย รองจากประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียสำหรับแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทยในเชิงนโยบายที่สำคัญ คือการทบทวนกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ การใช้มาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำ แนวทางในเชิงการจัดการ คือ การพัฒนาระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ระบบการพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ระบบการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย การปรับปรุงโครงสร้างเรือนนอนและสร้างเรือนนอนขึ้นใหม่

### 2.รูปแบบเรือนจำเอกชนที่เหมาะสมกับประเทศไทย พบว่า

รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบที่รัฐจ้างเหมาในกิจการบางอย่าง รัฐให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบางส่วนแทนที่รัฐแต่รัฐยังคงดำเนินกิจการในส่วนของการควบคุมผู้ต้องขัง 2) รูปแบบที่รัฐให้เอกชนบริหารจัดการทั้งหมด รัฐให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐทั้งหมด โดยรัฐจะเข้ามากำกับดูแล กำกับดูแลและติดตามประเมินผลอย่างเข้มงวด ชัดแย้งกับแนวคิดของ **กฤตพงษ์ พัชรภูญโญพงศ, (2562)** ที่ระบุว่า การจัดการกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยวิธีการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ในการควบคุมผู้กระทำความผิดนั้นจะช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือน รวมทั้งจะช่วยสร้างความมั่นใจและความปลอดภัยให้กับสมาชิกในชุมชน อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดแทนการส่งตัวเข้าไปรับโทษในเรือนจำซึ่งมีผลร้ายมากกว่าผลดี เช่น การใช้กำไลอิเล็กทรอนิกส์ในการควบคุมผู้กระทำความผิดให้อยู่ในสถานที่และเวลาที่กำหนด ในแนวทางเดียวกัน มาตรการที่จะนำมาใช้ในการควบคุมผู้กระทำความผิดแทนการใช้เรือนจำจึงมีหลายรูปแบบ เช่น การไม่ฟ้องคดีโดยมีเงื่อนไข การทำงานบริการสังคม การกักขังภายในบ้าน การชะลอการฟ้อง และการควบคุมผู้กระทำความผิดด้วยกำไลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น **(Kilgore, 2013)**

### 3. ข้อเสนอเชิงนโยบาย การใช้เรือนจำเอกชนในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ พบว่า

1.ด้านบุคลากร ควรเพิ่มค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรให้เหมาะสมและมีจำนวนเพียงพอ 2 ด้านการบริหารจัดการ กรมราชทัณฑ์ควรปฏิบัติตามหลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก และกฎมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ 3.ด้านงบประมาณ ควรจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอและเหมาะสม 4.ควรพัฒนาและแก้ไขการดำเนินการกระบวนการบำบัดฟื้นฟู ปรับพฤติกรรมสั้ย การเตรียมก่อนปล่อย และการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ 5.การช่วยเหลือเมื่อผู้ต้องขังประสบปัญหาหลังพ้นโทษ 6.ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด เนื่องจากปัญหายาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยยะสำคัญกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

### 7. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

ควรให้ความสำคัญกับการลดจำนวนผู้กระทำความผิดเข้าสู่เรือนจำและลดการบังคับโทษจำคุกในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ขั้นตอนก่อน ระหว่างการฟ้องและพิจารณาคดี ขั้นตอนระหว่างการพิจารณาคดี การลงโทษ และขั้นตอนระหว่างการรับโทษในเรือนจำ ตลอดจนศึกษาหาแนวทางในการพิจารณาพิพากษาของศาลที่ควรพิจารณามาตรการลงโทษทางเลือกแทนการจำคุกให้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการวิจัยในอนาคต ดังนี้

1) ศึกษาวิจัยหาข้อเสนอแนะหรือวิธีการแก้ปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำที่มีประสิทธิภาพวิธีการอื่น ๆ นอกจากวิธีการแก้ปัญหผู้ต้องขังล้นเรือนจำโดยการใช้เรือนจำเอกชน

2) ศึกษาวิจัยพัฒนาโปรแกรมในการแก้ไขปรับพฤติกรรมสั้ยของผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพ

3) ศึกษาวิจัยหาแนวทางในการเตรียมความพร้อมก่อนการปล่อยตัวผู้ต้องขัง

4) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย บทลงโทษเพื่อเลี่ยงการบังคับโทษจำคุกและการลดทอนความเป็นความผิดทางอาญาลง

5) ศึกษาและพัฒนาระบบการติดตามช่วยเหลือผู้ต้องขังทุกคนเมื่อพ้นโทษ

6) ศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเนื่องจากผู้ต้องขังในเรือนจำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด

### 8.เอกสารอ้างอิง

- กฤตพงษ์ พัทธวิญญูพงศ์, (2562).การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำด้วยกำไลอิเล็กทรอนิกส์, *วารสารนวัตกรรมและการจัดการ* 4(2562), 29-39
- วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2560). *แนวความคิดเกี่ยวกับเรือนจำเอกชน. ชมรม เครือข่าย บริษัท เรือนจำเอกชน.*, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/628004>
- นิตินัย นิยมวัน และ พิสมัย จารุจิตติพันธ์, (2561).การจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย, *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร.* 6 (3),1159-1170
- Jitsawang, N. (1998). Human rights of inmates are being violated. *Corrections*, 46 (3), 20-35, in Criminal Code (CSC), retrieved 20 November 2015 from:<http://web.krisdika.go.th/data/law/law4/%bb06/%bb06-20-9999-update.pdf>
- Kilgore, J. (2013). Progress or More of the Same? Electronic Monitoring and Parole in the Age of Mass Incarceration. *Critical Criminology: An International Journal*, (21), 123-139.
- Nathee Chitsawang.(2012). Alternatives Mothed of Offenders Treatment for Solve Prisoner Overcrowding.Retrieved November 1 ,2017, from <https://www.gotoknow.org/posts/497865>