

การจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย*

Crisis Management of Prisoners Custody in Thailand



¹นิตินัย นิยมวัน และ พิศมัย จารุจิตติพันธ์

Nitinai Niyomwan and Pisamai Jarujittipant

มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

North Bangkok University

¹Corresponding Author. Email: E-mail: n_nitinai@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแบบจำลองขีดความสามารถเชิงพลวัตสำหรับธุรกิจการขนส่งบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งจากผลการวิจัยเรื่องการพัฒนากลยุทธ์ในการควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญ ศศียาเสพติดให้โทษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย 2) ศึกษาและเปรียบเทียบสภาพการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน 3) นำเสนอแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ข้อมูล ทฤษฎีจากเอกสารรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปีของกรมราชทัณฑ์ ระหว่างปี พ.ศ.2557-2559 และข้อมูลเกี่ยวกับความจุผู้ต้องขังกลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย กัมพูชา เมียนมาและฟิลิปปินส์ ผลการวิจัยพบว่า สภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย กลุ่มเรือนจำประเภทเรือนจำจังหวัดมีดัชนีความวิกฤตโดยเฉลี่ยสูงที่สุด กลุ่มเรือนจำประเภททัณฑสถานมีดัชนีความวิกฤตโดยเฉลี่ยน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาแบ่งตามเขตการบริหารเรือนจำ พบว่าเขตการบริหารที่ 10 มีดัชนีความวิกฤตต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียนพบว่าประเทศไทยมีดัชนีความวิกฤตในเกณฑ์วิกฤตต่ำ รองจากประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย สำหรับแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทยในเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ การทบทวนกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ การใช้มาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุกในเรือนจำ แนวทางในการจัดการ คือ การพัฒนาระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ระบบการพัฒนาพฤติกรรมนิสัย ระบบการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย การปรับปรุงโครงสร้างเรือนนอนและสร้างเรือนนอนขึ้นใหม่

คำสำคัญ: การจัดการภาวะวิกฤติ; การควบคุมผู้ต้องขัง

Abstract

This article is the partial results from the research, “The Development Of Strategies On Controlling High-Profile Illegal For Drugs Prisoners”, aims to 1) to study crisis of prisoners custody conditions in Thailand, 2) to study and compare the crisis of prisoners custody conditons in Thailand with ASEAN members, 3) to present the crisis management of prisoners custody in Thailand. It was found that the provincial prison has the highest average crisis index, the Correctional Institutions has the lowest average crisis index. Considered by administrative district, administrative district 10 has the lowest average crisis index. Compare with ASEAN members found that Thailand has crisis criteria less than Singapore and Malaysia. The Important policy crisis management is law and criminal justice review, Systematic justice reform, alternative of imprisonment. The practical crisis management is prisoners classification system, Rehabilitation system, pre-release system development, dormitory renovation and build a new dormitory.

Keywords: Crisis Management; Prisoners Custody

บทนำ

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานสำคัญในกระบวนการยุติธรรม ที่มีภารกิจหลักในการควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุม แก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีสู่สังคม” มีพันธกิจ คือ การควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีวะและการบำบัดฟื้นฟู แก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ต้องควบคุมผู้ต้องขังที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ส่งผลให้ไม่สามารถมุ่งเน้นงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องทุ่มทรัพยากรต่างๆ เพื่อการควบคุมผู้ต้องขังที่สำคัญ แต่กระนั้นก็ยังเกิดการหลบหนีของผู้ต้องขังทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ การก่อเหตุจลาจล เกิดสถานการณ์ความวุ่นวายภายในเรือนจำอยู่เป็นระยะๆ ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะวิกฤตในการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยในปัจจุบันเรือนจำ/ทัณฑสถาน ทั่วประเทศ ต้องควบคุมผู้ต้องขังจำนวนมากจนเกินความจุมาตรฐานและความจุเต็มที่อยู่ต่อเนื่อง ซึ่งหากปรากฏการณ์เช่นนี้ต่อไปโดยไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในงานด้านการควบคุมผู้ต้องขังตลอดจนความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมโดยรวมอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบสภาพการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่สำคัญที่นำมาใช้ในการกำหนดกรอบในการวิจัยการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ

การใช้เรือนจำเพื่อเป็นมาตรการในการปฏิบัติต่อคนที่กระทำผิด ได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับสังคมการเมืองและสภาพเศรษฐกิจมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี โดยในระยะแรกได้ใช้การคุมขังภายในเรือนจำแทนการลงโทษต่อเนื้อตัว เช่น การทรมานหรือการเขียนตี การใช้ยึกยัก เน้นการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนและข่มขู่ยับยั้ง ต่อมาได้มีการเปลี่ยนมามุ่งเน้นในเรื่องการแก้ไขให้ปรับปรุงตนเป็นคนดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงเปลี่ยนแปลงไป จากการเน้นการควบคุมอย่างเคร่งครัดมาสู่การจัดกิจกรรมเพื่อการแก้ไข ได้แก่ การให้การศึกษา การฝึกวิชาชีพและการจัดสวัสดิการต่างๆ

ตามประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่องกำหนดส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2554 ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ.2554 ได้แบ่งส่วนราชการและจัดประเภทของเรือนจำไว้ดังนี้ 1) เรือนจำกลาง หมายถึง เรือนจำประเภทความมั่นคงแข็งแรงสูง 2) เรือนจำพิเศษ หมายถึง เรือนจำที่มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี 3) ทณฑสถาน หมายถึง เรือนจำที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุมขัง การอบรมและฝึกอาชีพผู้ต้องขังที่แยกประเภทเป็นการเฉพาะ 4) เรือนจำจังหวัด หมายถึง เรือนจำส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจคุมขัง ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี และ 5) เรือนจำอำเภอ หมายถึง เรือนจำส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจคุมขัง ผู้ต้องขังที่ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี จนถึงจำคุกไม่เกิน 15 ปี

สำหรับปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกนั้น นันทิ จิตสว่าง (2555:ออนไลน์) ได้กล่าวว่า ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นปัญหาในการบริหารงานราชทัณฑ์ไทยมาโดยตลอด ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังแล้วยังส่งผลต่อการบริหารจัดการเรือนจำอีกด้วย ความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำนั้นเป็นผลมาจากผู้กระทำความผิดเกือบทุกคนต้องถูกคุมขังไว้ในเรือนจำ ตั้งแต่ชั้นระหว่างพิจารณาคดี การลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำควรหันมาใช้มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกในเรือนจำ

แนวคิดการจัดการภาวะวิกฤติ (Crisis Management) จัดเป็นเครื่องด้านการบริหารจัดการองค์กรรูปแบบหนึ่ง โดย ศิริพงษ์ รักใหม่ (2560 : 348) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการภาวะวิกฤติในธุรกิจการโรงแรม” สรุปไว้ว่า การจัดการภาวะวิกฤติส่วนใหญ่จะครอบคลุมขั้นตอนของการวางแผนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือเมื่อเกิดภาวะวิกฤติ มาตรการจัดการและดำเนินการในระหว่างเกิดวิกฤติ มาตรการฟื้นฟูหลังสิ้นสุดภาวะวิกฤติและแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขึ้นอยู่กับการสร้างความตระหนักแก่ผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้อง ในการให้ความสำคัญต่อกระบวนการและขั้นตอนการจัดการภาวะวิกฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญต่อการวางแผน การซักซ้อมและการสื่อสารระหว่างเกิดวิกฤติเป็นสำคัญ

ระเบียบวิธีวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ เรือนจำ/ทณฑสถานที่มีการควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญ จำนวน 125 แห่ง ทั่วประเทศไทยและผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จำนวน 17 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบบันทึกและแบบสัมภาษณ์ โดยแบบบันทึกใช้ในการรวบรวมข้อมูลทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้ต้องขังในประเทศไทยที่ถูกคุมขังอยู่จริง ระหว่างปี พ.ศ.2557-2559 ความจุมาตรฐาน ความจุเต็มที่ของเรือนจำ/ทณฑสถานต่างๆ ภายในประเทศ ความจุเต็มที่และจำนวนผู้ต้องขังของกลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน

7 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย กัมพูชา เมียนมาและฟิลิปปินส์ แบบสัมภาษณ์ใช้สำหรับรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับสภาพการควบคุมผู้ต้องขังและแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย

ในส่วนของการวิเคราะห์หาดัชนีความวิกฤติในการควบคุมผู้ต้องขัง พิจารณาจากดัชนีความวิกฤติคือ ร้อยละของความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังจริง กับความจุที่คาดหวัง (ได้แก่ความจุมาตรฐาน หรือความจุเต็มที่) ในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ระดับความวิกฤติออกเป็น 5 ช่วง ดังนี้ -40% ถึง 0% หมายถึง ไม่มีวิกฤติ, มากกว่า 0% แต่ไม่เกิน 39.99% หมายถึง วิกฤติน้อย, มากกว่า 40% แต่ไม่เกิน 79.99% หมายถึง วิกฤติปานกลาง, มากกว่า 80% แต่ไม่เกิน 119.99% หมายถึง วิกฤติมาก, มากกว่า 119.99% ขึ้นไป หมายถึง วิกฤติมากที่สุด

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาจากเอกสารเพื่อสำรวจ วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ ในระหว่างปี พ.ศ.2557 – 2559 จำนวน 125 แห่ง เพื่อศึกษาภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำ/ทัณฑสถานแต่ละแห่งที่มีการควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญ โดยการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการควบคุมผู้ต้องขังตามเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ในพื้นที่ใช้ความจุมาตรฐานและความจุเต็มที่ เป็นเกณฑ์ในการศึกษาวิจัย รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มอาเซียน จำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย กัมพูชา เมียนมาและฟิลิปปินส์ โดยศึกษาจากเอกสารรายงานการประชุมผู้บริหารงานราชทัณฑ์ภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก สมัยที่ 36 (36th APCCA Report) เอกสารรายงานประชากรเรือนจำโลก ประจำปี 2559 (World Prison Population List 2016) เว็บไซต์กรมราชทัณฑ์ในอาเซียนและเว็บไซต์ สถาบันวิจัยนโยบายทางอาญา (Institute for Criminal Policy Research) และศึกษาแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย โดยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง จำนวน 17 ราย จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย การจัดเรียงลำดับและนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

ภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษาภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังจากเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน 125 แห่ง ซึ่งศึกษาวิเคราะห์ความจุมาตรฐานและความจุเต็มที่ เปรียบเทียบกับสถานการณ์การควบคุมผู้ต้องขังที่เป็นขึ้นจริง ในระหว่างปีพ.ศ.2557 – 2559 สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ความจุผู้ต้องขัง ดัชนีความวิกฤติและภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย
แยกตามประเภทเรือนจำและเขตบริหารเรือนจำในช่วงปี พ.ศ.2557-2559

เรือนจำ/ทัณฑสถาน แยกตามประเภท/ เขตการบริหารเรือนจำ	ความจุผู้ต้องขัง*		ดัชนีความวิกฤติ(ร้อยละ)**					
	มาตรฐาน (คน)	เต็มที่ (คน)	ปี พ.ศ.2557		ปี พ.ศ.2558		ปี พ.ศ.2559	
			มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)	มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)	มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)
แยกตามประเภทเรือนจำ								
ทัณฑสถาน (19 แห่ง)	19,236	37,611	108.38 (มาก)	3.87 (น้อย)	120.23 (มากที่สุด)	9.96 (น้อย)	98.34 (มาก)	-0.62 (ไม่วิกฤติ)
เรือนจำกลาง (33 แห่ง)	46,157	91,937	125.60 (มากที่สุด)	12.65 (น้อย)	129.59 (มากที่สุด)	14.54 (น้อย)	125.77 (มากที่สุด)	11.98 (น้อย)
เรือนจำจังหวัด (45 แห่ง)	27,433	58,086	244.85 (มากที่สุด)	58.91 (ปานกลาง)	235.06 (มากที่สุด)	54.63 (ปานกลาง)	219.54 (มากที่สุด)	47.53 (น้อย)
เรือนจำพิเศษ (4 แห่ง)	7,536	15,277	190.47 (มากที่สุด)	37.68 (น้อย)	182.44 (มากที่สุด)	33.58 (น้อย)	168.09 (มากที่สุด)	26.88 (น้อย)
เรือนจำอำเภอ (24 แห่ง)	9,022	19,549	213.07 (มากที่สุด)	43.64 (ปานกลาง)	201.05 (มากที่สุด)	37.17 (น้อย)	196.54 (มากที่สุด)	35.09 (น้อย)
แยกตามเขตการบริหาร								
เขต 1 (16 แห่ง)	14,884	30,355	183.95 (มากที่สุด)	37.83 (น้อย)	159.03 (มากที่สุด)	23.16 (น้อย)	141.57 (มากที่สุด)	14.02 (น้อย)
เขต 2 (11 แห่ง)	8,318	17,096	229.51 (มากที่สุด)	54.11 (ปานกลาง)	235.19 (มากที่สุด)	55.87 (ปานกลาง)	214.68 (มากที่สุด)	48.56 (ปานกลาง)
เขต 3 (15 แห่ง)	11,476	23,613	174.01 (มากที่สุด)	27.46 (น้อย)	166.58 (มากที่สุด)	23.99 (น้อย)	171.51 (มากที่สุด)	26.04 (น้อย)
เขต 4 (13 แห่ง)	7,413	16,835	246.65 (มากที่สุด)	53.61 (ปานกลาง)	260.32 (มากที่สุด)	60.87 (ปานกลาง)	256.03 (มากที่สุด)	56.12 (ปานกลาง)
เขต 5 (12 แห่ง)	9,565	19,381	134.71 (มากที่สุด)	12.30 (น้อย)	128.79 (มากที่สุด)	10.45 (น้อย)	119.44 (มาก)	8.86 (น้อย)
เขต 6 (14 แห่ง)	10,936	21,770	133.48 (มากที่สุด)	17.98 (น้อย)	126.75 (มากที่สุด)	14.13 (น้อย)	121.57 (มากที่สุด)	11.32 (น้อย)
เขต 7 (10 แห่ง)	11,817	23,864	151.40 (มากที่สุด)	22.71 (น้อย)	155.57 (มากที่สุด)	24.54 (น้อย)	151.03 (มากที่สุด)	22.75 (น้อย)
เขต 8 (13 แห่ง)	7,269	15,080	268.55 (มากที่สุด)	65.19 (ปานกลาง)	260.07 (มากที่สุด)	59.63 (ปานกลาง)	223.96 (มากที่สุด)	46.39 (ปานกลาง)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เรือนจำ/ทัณฑสถาน แยกตามประเภท/ เขตการบริหารเรือนจำ	ความจุผู้ต้องขัง*		ดัชนีความวิกฤติ(ร้อยละ)**					
	มาตรฐาน (คน)	เต็มที่ (คน)	ปี พ.ศ.2557		ปี พ.ศ.2558		ปี พ.ศ.2559	
			มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)	มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)	มาตรฐาน (1)	เต็มที่ (2)
เขต 9 (11 แห่ง)	7,747	15,084	197.70 (มากที่สุด)	49.88 (น้อย)	199.63 (มากที่สุด)	50.23 (ปานกลาง)	181.71 (มากที่สุด)	41.66 (ปานกลาง)
เขต 10 (10 แห่ง)	19,959	39,382	114.83 (มาก)	5.71 (น้อย)	122.69 (มากที่สุด)	9.41 (น้อย)	120.35 (มากที่สุด)	4.77 (น้อย)
ค่าเฉลี่ยรวมทั้งประเทศ	875	1,780	183.48	34.68	181.46	33.22	170.19	28.05

ที่มา : * : พื้นที่การนอนของผู้ต้องขังเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่การใช้ประโยชน์บนเรือนนอน

– ความจุมาตรฐาน คำนวณจากพื้นที่ 2.25 ตารางเมตร ต่อผู้ต้องขัง 1 คน

– ความจุเต็มที่ คำนวณจากพื้นที่ 1.2 ตารางเมตร ต่อผู้ต้องขัง ชาย 1 คน และพื้นที่ 1.1 ตารางเมตร ต่อผู้ต้องขังหญิง 1 คน

** : วิเคราะห์โดยผู้วิจัย

(1) ร้อยละของความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังจริง กับจำนวนผู้ต้องขังตามความจุมาตรฐาน

(2) ร้อยละของความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังจริง กับจำนวนผู้ต้องขังตามความจุเต็มที่

จากตารางที่ 1 พบว่า กลุ่มเรือนจำประเภท “เรือนจำจังหวัด” มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุดในทุกปี กลุ่มเรือนจำประเภท “ทัณฑสถาน” มีดัชนีความวิกฤติต่ำที่สุดในทุกปี ทั้งในกรณีของการเปรียบเทียบความจุมาตรฐานและความจุเต็มที่ เรือนจำในเขตบริหารที่ 8 มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุดในปี พ.ศ.2557 เรือนจำในเขตบริหารที่ 4 มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุดในปี พ.ศ.2558 และในปีพ.ศ.2559 เรือนจำในเขตบริหารที่ 10 มีดัชนีความวิกฤติต่ำที่สุดในทุกปี เมื่อเปรียบเทียบกับความจุมาตรฐานและความจุเต็มที่

เมื่อจัดเรียงพิจารณาค่าดัชนีความวิกฤติ พบว่าเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ เรือนจำจังหวัดสระแก้ว (134.06) เรือนจำจังหวัดภูเก็ต (127.07) และเรือนจำจังหวัดสงขลา (120.07) ตามลำดับ ส่วนเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่มีค่าดัชนีความวิกฤติ ต่ำสุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ ทัณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์ (-38.46) เรือนจำกลางบางขวาง (-33.69) และเรือนจำกลางพระนครศรีอยุธยา (-32.14) ตามลำดับ

สภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนความจุผู้ต้องขังเต็มที่ของประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน 7 ประเทศ สามารถแสดงได้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สภาพการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน

ประเทศ	ความจุเต็มที่	จำนวนผู้ต้องขัง	ดัชนีความวิกฤติ	ภาวะวิกฤติ
1. สิงคโปร์	16,249	12,722	- 21.71	ไม่วิกฤติ
2. มาเลเซีย	45,310	51,602	13.89	น้อย
3. บรูไนดารุสซาลาม	366	565	54.37	ปานกลาง
4. อินโดนีเซีย	123,139	225,025	82.74	มาก
5. กัมพูชา	8,500	25,000	194.12	มากที่สุด
6. เมียนมา	26,100	79,668	205.24	มากที่สุด
7. ฟิลิปปินส์	39,650	178,661	350.60	มากที่สุด
8. ประเทศไทย	222,460	265,961	19.55	น้อย
รวม	481,774	839,204	898.80	
ค่าเฉลี่ย (X) 1-8	60,221.75	104,900.50	112.35	มาก
ค่าเฉลี่ย (X) 1-7	37,044.86	78,677.58	125.61	มากที่สุด

ที่มา : www.prisonstudies.org

จากตารางข้างต้น พบว่าประเทศสิงคโปร์ (-21.71) มีดัชนีความวิกฤติน้อยที่สุด รองลงมาคือ ประเทศมาเลเซีย (13.89) ในขณะที่ประเทศไทย (19.55) มีดัชนีความวิกฤติต่ำในภาพรวมอยู่ในอันดับ 3 ของกลุ่มประเทศอาเซียน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยรวมทั้ง 8 ประเทศ พบว่าประเทศไทยมีค่าดัชนีความวิกฤติต่ำกว่าประเทศในกลุ่มอาเซียน และพบว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียน ที่อยู่ในเกณฑ์ไม่มีวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขัง

แนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์/สังเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นของผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องและผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากวัตถุประสงค์ของงานวิจัยข้อที่ 1 และข้อที่ 2 สามารถสรุปแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงการจัดการ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สามารถแสดงได้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แนวทางการจัดการภาวะวิกฤติของการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย

	ระยะสั้น	ระยะยาว
เชิงนโยบาย	- เพิ่มการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง/การปล่อยตัวชั่วคราวให้มากขึ้น - การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) กับคดีที่ยอมความได้ - การยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับคดีบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่ง - สนับสนุนการใช้มาตรการคุมประพฤติ - สนับสนุนการนำเครื่องมือติดตามตัวมาใช้ (Election monitoring) - สนับสนุนการสร้างบ้านกึ่งวิถี (Hafe Way House)	- การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ชั้นจับกุม ชั้นสอบสวน ชั้นพิจารณาตัดสินและชั้นของกรมราชทัณฑ์
เชิงการจัดการ	- กระบวนการคัดย้ายผู้ต้องขังทั้งการย้ายระบายความแออัด การย้ายกลับภูมิลำเนา - การเพิ่มพื้นที่นอนโดยการปรับปรุงโครงสร้างเรือนนอน เช่น เสริมชั้นลอยขึ้นภายในเรือนนอน - การปรับปรุงระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ ทั้งระบบการย้าย ระบบการพิจารณาพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษ ระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ระบบการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง และระบบการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยในเรือนจำหรือศูนย์เตรียมการปลดปล่อยที่มีประสิทธิภาพ	- การสร้างเรือนนอนเพิ่มเติม หรือสร้างเรือนจำแห่งใหม่ให้สามารถรองรับผู้ต้องขังได้มากขึ้น - การควบคุมผู้ต้องขังโดยใช้การออกแบบอาคารสถานที่และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการควบคุม - การสร้างสถานที่คุมขังอื่นในการขังผู้กระทำผิดระหว่างชั้นสอบสวน/ระหว่างพิจารณาคดี

อภิปรายผล

ภาวะวิกฤติของสภาพการควบคุมผู้ต้องขังในประเทศไทย พบว่าเรือนจำกลุ่ม “เรือนจำจังหวัด” มีดัชนีความวิกฤติโดยเฉลี่ยสูงที่สุด เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเรือนจำขนาดเล็กและขนาดกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทุกจังหวัด เป็นเรือนจำที่มีโครงสร้างเรือนนอนแบบเก่า ที่ไม่ได้เตรียมไว้สำหรับการรองรับผู้ต้องขังจำนวนมาก แต่มีการปรับปรุงเพิ่มเติมพื้นที่นอนของผู้ต้องขังโดยการเพิ่มชั้นลอยขึ้นภายในเรือนนอน เพื่อให้ผู้ต้องขังได้ในจำนวนที่มากขึ้น ส่วนเรือนจำในกลุ่ม “ทัณฑสถาน” มีดัชนีความวิกฤติน้อยที่สุด เนื่องจาก

เป็นกลุ่มเรือนจำที่ภารกิจเฉพาะใช้คุมขังผู้ต้องขังที่จำแนกประเภทแล้ว เช่น ทณฑสถานวัยหนุ่ม มีภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขังชายที่มีอายุไม่เกิน 25 ปี, ทณฑสถานบำบัดพิเศษ มีภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขังคดียาเสพติดทณฑสถานหญิง มีภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขังหญิง โดยเฉพาะทณฑสถานโรงพยาบาลราชทัณฑ์ ซึ่งมีค่าดัชนีความวิกฤติต่ำที่สุดจากเรือนจำ/ทณฑสถานทั้งหมด เนื่องจากมีภารกิจในการควบคุมผู้ต้องขังป่วย สามารถรองรับผู้ต้องขังป่วยได้ 500 เตียง เมื่อพิจารณาโดยแบ่งตามเขตการบริหารเรือนจำ ทั้ง 10 เขตพบว่าเรือนจำในเขตบริหารที่ 8 มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุดในปี พ.ศ.2557 เนื่องจากเรือนจำ/ทณฑสถาน ในเขตนี้อยู่ในภาคใต้ตอนบนที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีสถิติอาชญากรรม ยาเสพติดและคดีอาญาในพื้นที่สูง เรือนจำโครงสร้างเก่ามีขนาดเล็กและคับแคบ เรือนจำในเขตบริหารที่ 4 มีดัชนีความวิกฤติสูงที่สุดในปี พ.ศ.2558 และในปีพ.ศ.2559 เนื่องจากเรือนจำ/ทณฑสถาน ในเขตนี้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดนประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง การลักลอบนำยาเสพติด สินค้าหนีภาษีเข้าภายในประเทศ ประกอบกับเรือนจำโครงสร้างเก่ามีขนาดเล็กและคับแคบเช่นเดียวกับเรือนจำในเขตบริหารที่ 8 เรือนจำในเขตบริหารที่ 10 มีดัชนีความวิกฤติต่ำสุดในทุกปี เนื่องจากเป็นเรือนจำ/ทณฑสถานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดนนทบุรี ซึ่งมีความมั่นคงสูง สามารถรองรับผู้ต้องขังได้เป็นจำนวนมาก รวมทั้งผู้ต้องขังส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ต้องขังที่ต้องโทษคดีถึงที่สุด เป็นนักโทษเด็ดขาดแล้ว หากมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจจะถูกย้ายไปคุมขังยังเรือนจำความมั่นคงสูงในเขตภูมิภาค โดยเรือนจำที่กรมราชทัณฑ์จะต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมผู้ต้องขังสามลำดับแรก คือ เรือนจำจังหวัดสระแก้ว เรือนจำจังหวัดภูเก็ตและเรือนจำจังหวัดสงขลา

จากการศึกษาสภาพการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆในกลุ่มอาเซียนแล้วพบว่า ประเทศไทยมีดัชนีความวิกฤติต่ำในภาพรวมอยู่ในอันดับ 3 ของกลุ่มประเทศอาเซียน เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยความจุเต็มทั้งหมดทั้ง 8 ประเทศ พบว่าประเทศไทยมีค่าดัชนีความวิกฤติ ต่ำกว่าประเทศบรูไนดารุสซาลาม อินโดนีเซีย กัมพูชา เมียนมาและฟิลิปปินส์ จึงถือได้ว่าประเทศไทยสามารถบริหารจัดการภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศอื่นๆ สำหรับต้นแบบที่น่าศึกษาในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น คือ ประเทศสิงคโปร์

ในส่วนของแนวทางการจัดการภาวะวิกฤติที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง นั้น ส่วนใหญ่ให้ความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ นัทธิ จิตสว่าง ที่ว่า ความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือสภาวะผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เป็นผลมาจากผู้กระทำผิดเกือบทุกคดีต้องถูกคุมขังในเรือนจำตั้งแต่ชั้นระหว่างพิจารณาคดี การลดจำนวนผู้กระทำผิดในเรือนจำจึงควรหันมาใช้มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งเป็นการจัดการในระยะยาว สอดคล้องกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำเป็นไปเพื่อการแก้ไขมากกว่าเพื่อการควบคุม

สำหรับในการจัดการภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังในระยะสั้นนั้น ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นว่าต้องดำเนินการเพิ่มพื้นที่การนอน

สำหรับผู้ต้องขัง ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างชั้นลอยภายในเรือนนอน การขยายเรือนนอน การสร้างเรือนนอนเพิ่มหรือสร้างเรือนจำให้สามารถรองรับผู้ต้องขังได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาวะวิกฤติในธุรกิจการโรงแรม ของ ศิริพงษ์ รักใหม่ ที่จะต้องมีการวางแผน การสร้างความตระหนักแก่ผู้รับผิดชอบและการสื่อสาร แต่จะเห็นได้ว่าในส่วนของกรมราชทัณฑ์นั้นยังไม่มีการวางแผนการจัดการภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังที่เป็นรูปธรรม

สรุป

จากการศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้ต้องขังที่เกินความจุมาตรฐานและเกินความจุเต็มที่ โดยมีค่าภาวะวิกฤติโดยเฉลี่ยทั้งประเทศ 19.55% และถึงแม้ว่าสมรรถนะด้านการควบคุมผู้ต้องขังของประเทศไทยจะมีประสิทธิภาพกว่าหลายประเทศในอาเซียน แต่กรมราชทัณฑ์และรัฐบาลก็ยังคงจำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดการภาวะวิกฤติในระยะยาว ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเรือนจำใหม่ในพื้นที่ที่มีความวิกฤตสูงหรือการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ โดยการเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดออกจากเรือนจำ ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขังให้มากขึ้นและส่งผลให้กระบวนการแก้ไขฟื้นฟูเพื่อคืนคนดี สู่อสังคมนั้นไปได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูงทั้งทางด้านการควบคุมและการแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

รัฐบาลควรต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายอาญา ทั้งในแง่ของบทลงโทษและการใช้มาตรการบังคับโทษทางอาญาต่างๆ มาตรการเลี้ยงโทษจำคุกควรจะต้องถูกนำมาใช้มากขึ้นและควรลดทอนความเป็นความผิดทางอาญาลง (Decriminalization) เพื่อลดจำนวนผู้กระทำความผิดที่ต้องเข้าสู่เรือนจำโดยไม่จำเป็นและสมควร รวมทั้งต้องดำเนินการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นสายได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล ก่อนที่จะมาถึงกรมราชทัณฑ์และภาคสังคมโดยผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจะต้องเห็นไปในทางเดียวกันและยึดหลักคิดว่า “ลดคนเข้าคุก เพิ่มคนออกจากคุก โดยใช้มาตรการทางอาญาอย่างยุติธรรมและมีพื้นที่ในสังคมรองรับ”

ข้อเสนอแนะด้านการจัดการ

ในส่วนของเรือนจำที่เกิดภาวะวิกฤตินั้น ควรจะต้องมีการเพิ่มพื้นที่การนอนสำหรับผู้ต้องขัง โดยการขยายหรือสร้างเรือนนอนเพิ่ม ในกรณีเรือนจำที่ไม่สามารถดำเนินการได้ควรเพิ่มพื้นที่นอนภายในเรือนนอนผู้ต้องขังเพื่อเป็นการจัดการในระยะสั้น

ในส่วนกรมราชทัณฑ์นั้น ควรจะต้องมีการพัฒนากระบวนการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Prisoners Classification) ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแต่ละประเภทได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งบริหารการย้ายผู้ต้องขังไปยังเรือนจำเฉพาะทางให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังต้องสามารถบริหารสัดส่วนผู้ต้องขังให้สมดุลและได้สัดส่วนตามความจุเต็มของเรือนจำ/ทัณฑสถานแต่ละแห่ง รวมทั้งกรมราชทัณฑ์ควรเพิ่มงบประมาณและจัดสรรเครื่องมือ-อุปกรณ์เสริมความมั่นคงให้กับเรือนจำที่มีค่าภาวะวิกฤตสูง เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผู้ต้องขัง ต้องทำแผนงานก่อสร้างเรือนจำใหม่ที่สามารถจุผู้ต้องขังได้มากขึ้นและใช้เทคโนโลยีเพิ่มเพื่อช่วยลดภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยควรเพิ่มเรือนจำกลางในพื้นที่เขต 4 เป็นลำดับแรก ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีค่าภาวะวิกฤตโดยเฉลี่ยสูงที่สุดและควรจะต้องมีการจัดทำเป็นแผนการจัดการภาวะวิกฤติด้านการควบคุมผู้ต้องขังที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

References

- ASEAN Unit, Planning Division, Department of Corrections. (2014). *The Pocket book of Corrections in ASEAN*. Nonthaburi.
- Correction Act, B.E.2479 (November 29, 1936). *Government Gazette*. 53(46)
- Nathee Chitsawang. (2012). *Alternatives Mothod of Offenders Treatment for Solve Prisoner Overcrowding*. Retrieved November 1, 2017, from <https://www.gotoknow.org/posts/497865>
- Siripong Rugmai. (2017). *Crisis Management in Hotel Business*. Journal of Dusit Thani College. 11(1). 345-354
- Yodsawon Boribunthana. (2004). *Criminology and Penology: Offender Treatment by Prison and Community*. Sukhothai Thammathirat Open University.
- Department of Corrections. (2015). *36th Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators Report*. Bangkok.
- Roy Walmsley. *World Prison Population List 2016*. Retrieved November 1, 2017, from <http://www.prisonstudies.org>.
- Institute for Criminal Policy Research. *World Prison Brief*. Retrieved November 1, 2017, from <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>.