

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศ
สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

พัชราภรณ์ ศโรภาส

คุยฉินพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

THE PRIVATIZATION OF STATE PRISON MANAGEMENT IN
THE UNITED STATES OF AMERICA, AUSTRALIA, AND
JAPAN AND ITS MODIFICATION IN THAILAND

PACHARAPORN SAROBHAS

A DISSERTATION PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
(PUBLIC ADMINISTRATION)

2016

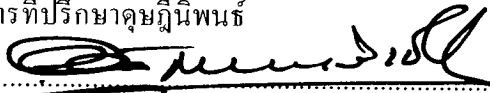
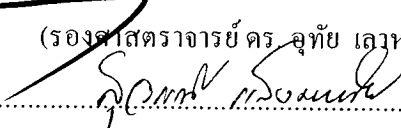
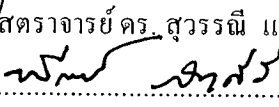
COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องคุณิพนธ์ การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน
ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้
ในประเทศไทย

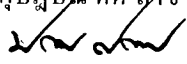
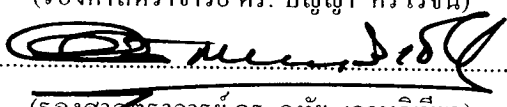
ชื่อผู้เขียน นางพัชรภรณ์ ศโรภาส

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

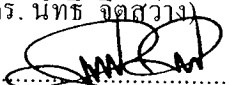
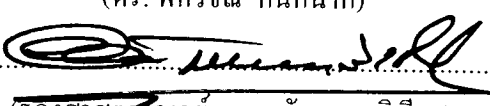
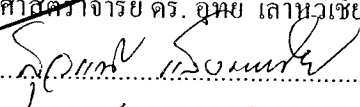
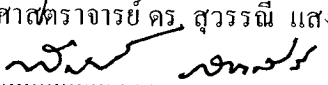
คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาวหิเษียร)
 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย)
 กรรมการ
(อาจารย์ ดร. พิระพงษ์ ภักดีศรี)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้คุณิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปัญญา ศิริโรจน์)
 ประธานกรรมการบริหาร
(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาวหิเษียร) โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะกรรมการสอบคุณิพนธ์

 ประธานกรรมการ
(ดร. นัทธี จิตสว่าง)
 กรรมการ
(ดร. พศวัจน์ กนกนาก)
 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาวหิเษียร)
 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณี แสงมหาชัย)
 กรรมการ
(อาจารย์ ดร. พิระพงษ์ ภักดีศรี)

บทคัดย่อ

ชื่อคุณูปนิพนธ์ การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน
ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่นและการประยุกต์ใช้
ในประเทศไทย

ชื่อผู้เขียน นางพัชรภรณ์ ศโรภาส

ชื่อปริญญา ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

คณะกรรมการที่ปรึกษาคุณูปนิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณิ แสงมหาชัย
3. อาจารย์ ดร. พิระพงศ์ ภักดิ์ศรี

การวิจัยเรื่อง การแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน
ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย
มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยคือ เพื่อศึกษาการแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐ ให้เอกชน
เข้ามาบริหารงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น รวมถึง ปัจจัยที่ส่งผล
ต่อความสำเร็จของการแปรสภาพกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการของ ทั้ง 3 ประเทศ
และการประยุกต์ใช้ปัจจัยหรือแนวทางความสำเร็จในการบริหารงานเรือนจำของ
ประเทศไทย

การดำเนินการวิจัยเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้เชี่ยวชาญจาก
ต่างประเทศ รวมกับการสนทนากลุ่มผู้บริหารเรือนจำและทัณฑสถาน พบว่า การแปรสภาพ
กิจการการบริหารงานเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนของกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ
จะมีมิติในด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาในลักษณะเป็นแบบ DCFM คือ ออกแบบ
(Design) ก่อสร้าง (Construction) ลงทุนทางการเงิน (Finance) และการบริหารจัดการ

(Management) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย แต่ประเทศญี่ปุ่นจะมีความแตกต่างโดยมีข้อตกลงในรูปแบบของ Private Finance Initiative (PFI) เป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชนดำเนินการ

ส่วนนโยบายและข้อกำหนด ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดกฎหมายเรือนจำเอกชน ออกโดยรัฐบาลกลางอย่างชัดเจน ซึ่งจะคล้ายคลึงกับประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดกฎหมายรองรับการแปรรูปกิจการเรือนจำเป็นของเอกชน แต่ในออสเตรเลีย ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในการดำเนินการแปรรูปเรือนจำเอกชนไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดเป็นแนวปฏิบัติด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดของชาติ

สำหรับบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน สหรัฐอเมริกา ดำเนินการสรรหาเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จากภายนอกโดยตรงทั้งในระดับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติการ ใหม่ ซึ่งจะคล้ายกับออสเตรเลียที่จะสรรหาเจ้าหน้าที่ใหม่แต่เน้นเจ้าหน้าที่ใน ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (staff agency) ส่วนญี่ปุ่น เน้นการสรรหาเจ้าหน้าที่ใหม่ ในลักษณะกึ่งข้าราชการเพื่อมาช่วยภารกิจบางงานของเรือนจำรัฐ

ส่วนภารกิจหรือลักษณะงานที่ให้ออกเอกชนเข้ามาดำเนินการ จะเน้นภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังมากกว่าการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น การดำเนินงานด้านอาหาร การจัดการด้านสุขภาพอนามัยสาธารณสุข และดำเนินการฝึกวิชาชีพ

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้งระบบ ตั้งแต่การทำสัญญาจ้างประเภทออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และจัดการ (DCFM) ประเทศไทยน่าจะ ไม่เหมาะสมกับรูปแบบดังกล่าว โดยรูปแบบที่เหมาะสมสมควรให้ออกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรือนจำ คือ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้ออกชนเข้าดำเนินการ (contracting out) เช่น การดำเนินงานด้านการศึกษา การพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง การดำเนินการด้านการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การให้ความรู้ทางทักษะอาชีพ เป็นต้น สำหรับบุคลากรที่ทำหน้าที่ในเรือนจำเอกชน ควรมีหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (staff agency) เช่นเดียวกันกับประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเรือนจำของรัฐในประเทศไทย ขาดแคลนบุคลากรประเภทดังกล่าว ในการมีหน้าที่ในการดำเนินงานการให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ABSTRACT

Dissertation Title The Privatization of State Prison Management in
the United States of America, Australia, and
Japan and Its Modification in Thailand

Student's Name Mrs. Pacharaporn Sarobhas

Degree Sought Doctor of Philosophy

Field of Study Public Administration

Academic Year 2016

Advisory Committee

1. Assoc. Prof. Dr. Uthai Laohavicheign Chairperson
2. Assoc. Prof. Dr. Suvanee Sangmahachai
3. Dr. Prerapong Pakeeree

In this dissertation, the researcher studies the privatization of state prison management in the United States of America (USA), the Commonwealth of Australia (Australia), and Japan, as well as the factors influencing the degree of success of privatization in these three countries. The researcher also studies attempts to modify these factors such that guidelines for the successful privatization of state prison management can be framed for Thailand.

In collecting germane data, the researcher conducted in-depth interviews with foreign experts in addition to conducting focus group discussions with administrators of prisons and correctional institutions.

It was found that privatization in the USA and Australia shared a certain dimension in respect to the terms of Design, Construct, Finance and Manage (DCFM) agreements or contracts. In Japan, however, differences were found, since agreements or contracts were cast in the Private Finance Initiative (PFI) form in which a state project is operated using private capital.

In regard to policy and legal issues, the federal government in the USA has clearly promulgated laws regulating private prisons. This is similar to Japan in which laws accommodating the privatization of prison management have also been promulgated. In Australia, however, no specific written law regulating the privatization of prison management has been promulgated. Nevertheless, in Australia, practical guidelines for rehabilitating offenders have been issued.

Concerning personnel or practitioners in private prisons, the USA directly recruits new correctional officials at the administrator and practitioner levels without having recourse to the existing federal or state prison systems. This is similar to Australia in which new personnel are recruited with stress placed on counsellors (from agencies staffed by counsellors). In Japan, the recruitment of new personnel focuses on semi-officials, who provide assistance in certain types of state prison work.

In regard to the mission or job description, private sector operations emphasize rehabilitation in which concern is evinced with altering the habitual behaviors of inmates rather than simply controlling prisoners. The mission

involves operations in which food is provided, health care is given, and vocational training instituted.

The researcher would like to proffer the following recommendations:

The privatization of state prison management should be carried out for the whole prison system when drawing up DCFM contracts. Such a model may well not be suitable for Thailand. An appropriate model would allow the private sector to participate in prison management through transferring certain operations to the private sector (contracting out). These operations would engage education, the psychological conditions of prisoners, programs for rehabilitating offenders, providing the means whereby vocational skills are developed *et cetera*. Private sector personnel working in Thai prisons should include counselors (staff from counseling agencies) as in the case of Australia. State prisons in Thailand do not currently have personnel who provide treatment for inmates.

กิตติกรรมประกาศ

คุษฎีนิพนธ์นี้ สำเร็จได้ด้วยความร่วมมือ ความอนุเคราะห์ และความกรุณา จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ซึ่งผู้วิจัยขอแสดงกิตติกรรมประกาศไว้ดังต่อไปนี้

ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ที่ได้กรุณาประสิทธิ์ประสาท องค์ความรู้ ในด้านต่าง ๆ ให้ผู้วิจัยได้มีความรู้และความเข้าใจในการทำคุษฎีนิพนธ์นี้จนประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหิเชียร ผู้อำนวยการหลักสูตร-ปริญญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และประธานกรรมการ ที่ปรึกษา-คุษฎีนิพนธ์เป็นอย่างสูง ที่ได้เปิดโอกาสทางการศึกษา ให้ผู้วิจัยได้เข้าศึกษาในระดับ-ปริญญาเอก และท่านยังให้คำปรึกษาแนะนำในการศึกษาและการทำคุษฎีนิพนธ์ ทำให้ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณิ แสงมหาชัย กรรมการ-ที่ปรึกษาคุษฎีนิพนธ์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำผู้วิจัยตั้งแต่เริ่มการทำคุษฎีนิพนธ์ โดยท่านได้กรุณาให้กำลังใจ ให้ความหวังใจ และคำแนะนำ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำคุษฎีนิพนธ์เป็นอย่างยิ่ง และในยามใดที่ผู้วิจัยมีภารกิจการทำงานมาก ทำให้การทำคุษฎีนิพนธ์ขาดความก้าวหน้าในการดำเนินการ ท่านก็จะโทรศัพท์เพื่อสอบถามความก้าวหน้าของงาน ที่ได้มอบหมายไป ทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจและความมุ่งมั่น และเกิดความคาดหวังถึงความสำเร็จที่รออยู่ข้างหน้า ทำให้ผู้วิจัยรู้สึกประทับใจในพระคุณของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. นัทธี จิตสว่าง อธิการบดีกรมราชทัณฑ์ทำให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบคุษฎีนิพนธ์ และได้ให้ความเมตตาแก่ผู้วิจัย ในการให้คำปรึกษาและแนะนำการทำคุษฎีนิพนธ์ให้มีคุณภาพ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อภารกิจกรมราชทัณฑ์และประเทศชาติต่อไป

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. พศวัฒน์ กนกนาก เป็นอย่างยิ่ง ที่ได้กรุณา
รับเป็นกรรมการสอบคุญีนิพนธ์ จากข้อแนะนำและแนวคิดทฤษฎี ซึ่งท่านกรุณาเพิ่มเติม
จนทำให้คุญีนิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. พีระพงศ์ ภักดิ์ศรี ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการ-
ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้สละเวลาอันมีค่าของท่านให้คำปรึกษาแนะนำ พร้อมทั้งแก้ไข
ข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้กับผู้วิจัยได้อย่างดียิ่ง

ความสำเร็จในการวิจัยครั้งนี้ ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการให้
ความอนุเคราะห์และการสนับสนุนในทุกด้านของผู้บริหารระดับสูงของกรมราชทัณฑ์
นับตั้งแต่ท่านอธิบดี ท่านรองอธิบดี ทั้งในปัจจุบันและอดีต รวมถึงผู้บัญชาการเรือนจำ
ในการให้สัมภาษณ์แบบเจาะลึกและร่วมสนทนากลุ่มเจาะจง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
ในการช่วยรวบรวมข้อมูล การจัดทำรูปเล่ม และเจ้าหน้าที่โครงการที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้วิจัยเป็นอย่างดี จึงขอขอบพระคุณทุกท่าน มา ณ โอกาสนี้

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอกราบบูชาพระคุณของ พ.อ. (พิเศษ) ประจิม ศโรภาส บิดา
ผู้ล่วงลับไปแล้ว และคุณแม่ผ่องพรรณ ศโรภาส มารดาอันเป็นที่รักยิ่ง และขอขอบคุณ
คุณศักดิ์ดา วงศ์สถาพร คู่ชีวิตที่เป็นกำลังใจ และรับภาระหน้าที่ในการดูแลครอบครัว
เป็นอย่างดี รวมทั้งกำลังใจและการช่วยรวบรวมข้อมูลจากบุตรสาว ทั้ง 3 คน ที่ศึกษา
อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ นางสาวนริศรา นางสาวพัชรดา และนางสาวอลิสรา
จนทำให้ผู้วิจัยสำเร็จการศึกษาในที่สุด

พัชรภรณ์ ศโรภาส

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(9)
สารบัญตาราง.....	(14)
สารบัญภาพประกอบ.....	(16)
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความนำ.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
คำถามของการวิจัย	8
ขอบเขตของการวิจัย.....	9
นิยามเชิงปฏิบัติการ	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	14
แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่	18
แนวคิดการแปรรูปกิจการของภาครัฐไปสู่เอกชน.....	26
แนวคิดเกี่ยวกับเรือนจำเอกชน	36
แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ	43
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	54
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	59
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	61
การเลือกกรณีศึกษา	61
กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	62

บทที่	หน้า
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	68
เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	72
ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล.....	75
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	81
วิธีการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา.....	81
การเขียนรายงานกรณีศึกษา.....	82
4 การแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	83
การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	83
การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	95
5 การแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศออสเตรเลีย.....	113
การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศออสเตรเลีย.....	113
การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย.....	122
6 การแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศญี่ปุ่น.....	139
การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศญี่ปุ่น.....	139
การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศญี่ปุ่น.....	149
7 การสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา.....	163
มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน.....	163
มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนดของเรือนจำเอกชน.....	169
มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน.....	175
มิติด้านภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชน.....	179

บทที่	หน้า
ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศ- สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น	183
8 การประยุกต์ใช้การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศไทย	191
ผลจากการสนทนากลุ่ม	191
การประยุกต์ใช้การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศไทย.....	200
9 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	202
สรุปผลการวิจัย	203
ข้อเสนอแนะ	213
ภาคผนวก	
ก แนวคำถามเพื่อการสัมภาษณ์เจาะลึกสำหรับผู้เชี่ยวชาญ ชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก	220
ข รายชื่อผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก และรายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม	224
บรรณานุกรม	228
ประวัติผู้เขียน	236

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น	65
2 กลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์.....	70
3 ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์	77
4 ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์	78
5 ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ..	78
6 ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจับคู่ข้อมูลกับแนวคิด (pattern matching).....	79
7 ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis).....	80
8 การบริหารเรือนจำภาครัฐของสหรัฐอเมริกา.....	94
9 จำนวนเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย.....	116
10 รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลง หรือรูปแบบสัญญา	166
11 รูปแบบข้อตกลงหรือสัญญาของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ.....	168
12 รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านนโยบาย หรือข้อกำหนด	173
13 รูปแบบกฎหมายหรือนโยบายของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ.....	174
14 รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านบุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	177

ตาราง	หน้า
15 รูปแบบบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของการให้เอกชนเข้ามา บริหารงานเรือนจำ.....	178
16 รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านการกิจ หรือลักษณะงาน	181
17 รูปแบบภารกิจหรือลักษณะงานของการให้เอกชนเข้ามา บริหารงานเรือนจำ.....	182
18 ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการการบริหาร เรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น	183
19 สรุปการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis).....	188

สารบัญภาพประกอบ

ภาพ	หน้า
1 สถิติจำนวนผู้ต้องขังรอบ 10 ปี	4
2 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	60
3 ระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ของมณฑลรัฐวิกตอเรีย	131
4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐ ให้เป็นเรือนจำเอกชน	187

บทที่ 1

บทนำ

ความนำ

การจัดการองค์การในปัจจุบัน ทั้งองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนแทบทุกองค์การต่างต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วตลอดเวลาตามกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) และการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งภายใต้เครือข่ายการสื่อสารไร้พรมแดน ทำให้เกิดความผันผวนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และสภาพแวดล้อมขององค์การจึงมีความจำเป็นที่ต้องบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งภายในและจากภายนอกองค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ต่อองค์การ เช่น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การแสวงหาเทคโนโลยี ที่ทันสมัยเข้ามาใช้ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารองค์การ การปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น การเปลี่ยนแปลง หรือการปรับปรุงองค์การเพื่อให้การดำเนินการขององค์การทันสมัย เหมาะสมกับเหตุการณ์ และสภาพแวดล้อม อีกทั้งเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานให้สูงขึ้นจึงมีความสำคัญต่อการบริหารองค์การ เพื่อนำพาองค์การไปสู่ความเป็นเลิศในการจัดการ (performance for excellence) อันจะทำให้้องค์การนั้น อยู่รอดและเติบโตภายใต้สภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญ ในการปฏิรูประบบการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพื่อเพิ่มพูนคุณภาพ ในการให้บริการ (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2550, หน้า 31)

สำหรับประเทศไทยภายใต้กระแสแห่งการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาล ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่

19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 โดยแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กำหนดเป้าประสงค์หลัก หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ กล่าวคือ (1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (better service quality) (2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม (rightsizing) (3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (high performance) และ (4) ตอบสนองต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย (democratic governance) จากแผนยุทธศาสตร์ ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเข็มทิศที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาระบบราชการไทยในอนาคต ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ที่เป็นการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators--KPIs) และการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นการประกันประสิทธิภาพและคุณภาพของการพัฒนาองค์กร ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการ ภาครัฐสอดคล้องกับหลักและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, หน้า 7)

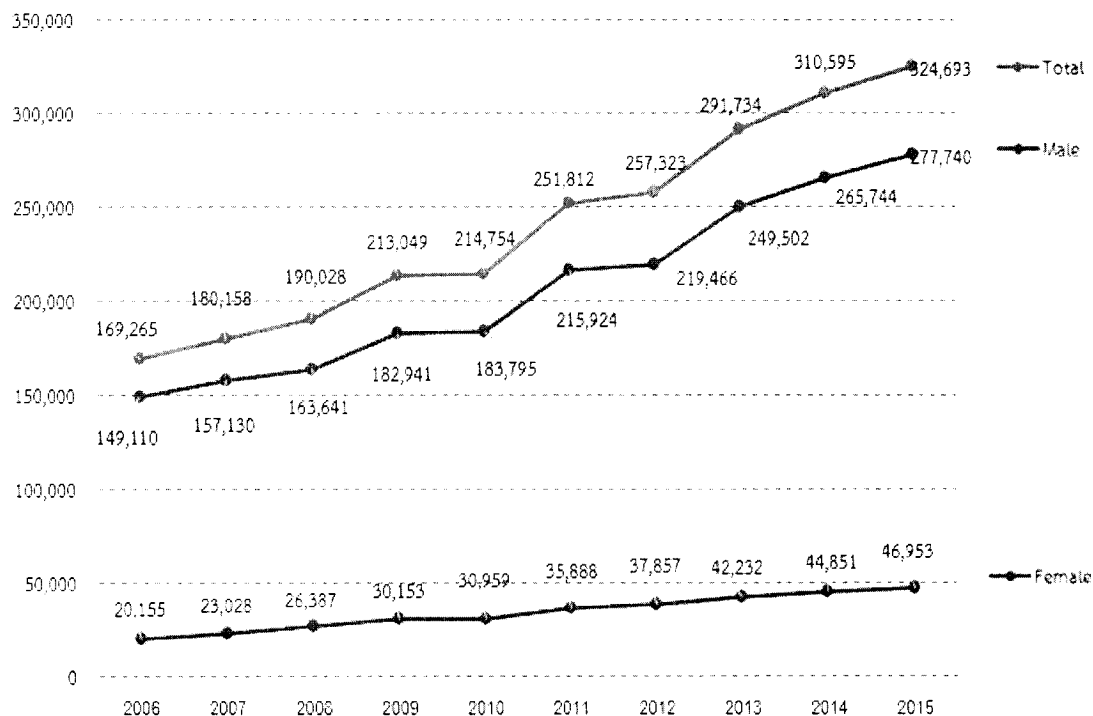
ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการจัดการองค์การและการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานมากขึ้น อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้วิจัยจึงได้นำบริบทของเรือนจำไทยซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐมาศึกษา เพราะถือว่าเรือนจำเป็นองค์การสาธารณะที่มีความสำคัญ ต่อการแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังซึ่งเป็นประชาชนกลุ่มหนึ่งที่คน ในสังคมส่วนใหญ่ละเลยและไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก ซึ่งการที่เรือนจำให้การแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดีนั้น ถือว่าเป็นภารกิจหลัก ที่สำคัญของเรือนจำ ซึ่งรายละเอียดความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ผู้วิจัย จะได้กล่าวในลำดับต่อไป

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมราชทัณฑ์ เป็นหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรม ที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากบุคคลผู้ซึ่งเป็นภัยต่อสังคม กรมราชทัณฑ์ จึงต้องรับภาระหนักในการควบคุมผู้ต้องขังให้เป็นไปตามคำพิพากษา ของศาล ตลอดจนให้การบำบัดรักษาและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองที่ดี มีคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศภายหลังพ้นโทษ และมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือ ในด้านคุณภาพชีวิตแก่ผู้ต้องขังระหว่างที่ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ ในลักษณะของการจัดสวัสดิการและให้การสังคมสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ แต่ในขณะที่การบริหารงาน ของกรมราชทัณฑ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคนานัปการ ปัญหาที่กรมราชทัณฑ์กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบัน สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 12)

1. ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ
2. ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์พื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ ในเรือนจำ
3. ปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังและอัตรากำลังที่มีอยู่บางส่วนยังด้อย ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ไม่เท่าทันต่อลักษณะทางประชากรของผู้ต้องขัง ที่เปลี่ยนแปลงไป
4. ปัญหารูปแบบเรือนจำที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับการควบคุมผู้ต้องขังรายสำคัญ ที่ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
5. ปัญหางบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ และการพัฒนาองค์กร
6. ปัญหาในเรื่องบทบาทในการช่วยผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคม (reintegration) ที่ยังไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน
7. ปัญหาการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในเรือนจำ และการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เรือนจำ จากปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำในข้อ 1 ข้างต้น สามารถพิจารณาได้จากสถิติผู้ต้องขัง ในรอบ 10 ปี ปรากฏว่า ผู้ต้องขังจากปี พ.ศ. 2546 มีจำนวน 169,265 คน ต่อมาในปี

พ.ศ. 2558 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 324,693 คน แสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นจำนวนที่เกินกว่าที่มาตรฐานสากลกำหนดไว้เป็นอย่างมาก ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 สถิติจำนวนผู้ต้องขังรอบ 10 ปี

ที่มา. จากรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (หน้า 8), โดย กรมราชทัณฑ์, 2558, นนทบุรี: ผู้แต่ง.

จากปัญหาวิกฤติที่กรมราชทัณฑ์ประสบอยู่ทั้ง 7 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้กรมราชทัณฑ์จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาองค์กรให้สามารถรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพภายใต้สถานะอันจำกัดของทรัพยากรทางการบริหาร ทางเลือกหนึ่งที่ผู้บริหารองค์กร ได้นำมาพิจารณาในการแก้ไขปัญหาระบบงานราชทัณฑ์ คือ การพยายามที่จะให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการเรือนจำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการแปรรูปกิจการเรือนจำ

ให้เอกชนดำเนินการเพื่อต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในระยะยาว และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ด้วยเหตุนี้ การศึกษาการนำรูปแบบของเรือนจำเอกชนมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาราชาชนทัณฑ์ปัจจุบัน เนื่องจากภาคเอกชนมีจุดเด่นในด้านการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีความหลากหลาย และนำแนวทางการจัดการสมัยใหม่ มาใช้ในการจัดการองค์กร ตลอดจนมีการประเมินองค์กรที่สามารถวัดได้เป็นรูปธรรม รวดเร็ว ลดขั้นตอนของการดำเนินงานในรูปแบบราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management--NPM) ที่เน้นการนำเอาวิธีการของเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐ โดยเน้นการใช้มืออาชีพมาจัดการ มีหลักการบริหารที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ มีโครงสร้างองค์กรที่เล็กกะทัดรัด และแบนราบ ทำให้มีความคล่องตัว ความเป็นอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความแตกต่างจาก การบริหารภาครัฐแนวเก่าที่มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่ใหญ่ มีสายงานเป็นลำดับชั้นบังคับบัญชา มีการยึดกฎระเบียบเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหาร ในลักษณะที่เป็นระบบราชการ (bureaucracy) (Weber, 1969, pp. 56-66)

โดยปัจจุบัน พบได้ว่า ภารกิจหน้าที่ของเรือนจำที่ต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ จากสภาพแวดล้อมภายนอกเรือนจำ ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจของประชาชน มีค่าครองชีพสูงแต่รายได้ต่ำ ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต (2) สภาพแวดล้อมทางสังคม ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเป็นสังคมบริโภคนิยม ขาดความอบอุ่นในครอบครัว และการแพร่กระจายของยาเสพติดในชุมชน และ (3) สภาพแวดล้อมทางกฎหมาย ซึ่งขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับปัญหาของการพัฒนา ความเจริญของประเทศที่ขาดความสมดุลทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ มากขึ้น ส่งผลต่อจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำต้องรับ การควบคุมผู้ต้องขังจำนวนมาก เกิดความแออัดในเรือนจำภายใต้ทรัพยากรการบริหารอันจำกัด รวมทั้งสภาพภายในเรือนจำ ที่ส่วนใหญ่ก่อสร้างมานานแล้ว ขาดงบประมาณในการซ่อมแซมหรือสร้างขึ้นใหม่ จึงขาดการจัดการที่ดีจากปัญหา หลายประการดังกล่าว (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 3)

ดังนั้น การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะการนำระบบ-การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชน (privatization) มาใช้กับเรือนจำนั้น จึงมี

ความเป็นไปได้ในอนาคต เนื่องจากการแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชนนั้นเป็นไปตามหลักการส่งเสริมให้ภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนมากขึ้น โดยหน่วยงานราชการ มีความรับผิดชอบเพียงแค่การกำกับ ดูแลให้ธุรกิจเอกชนได้มอบบริการสาธารณะที่เป็นธรรมแก่ประชาชน และดูแลไม่ให้เกิดการเอาเปรียบซึ่งกันและกันเท่านั้น

ดังจะเห็นได้จากหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย ได้นำภารกิจของเรือนจำ ซึ่งเป็นภาคราชการ ดำเนินการถ่ายโอนการดำเนินการของเรือนจำให้ภาคเอกชนหลายบริษัทเข้าดำเนินการ ซึ่งนับว่าเป็นการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานเรือนจำจากรัฐสู่เอกชนอย่างแท้จริง (McDonald, Fournier, Russell-Einhorn, & Crawford, 1998, p. 20) ซึ่งจะเห็นได้จากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ในปัจจุบันมีภาคเอกชนในรูปแบบบริษัทต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียง และมีความมั่นคงทางการเงิน เช่น บริษัท Correctional Corporation of America เข้ามาบริหารงานเรือนจำทั้งสิ้น 82 แห่ง โดยดำเนินการจัดการกับผู้ต้องขังทั้งสิ้น 72,000 คน (Hallett, 2006, p. 138) และระบบของเรือนจำที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น งานด้านอาหาร ด้านการศึกษา ด้านบริการสุขภาพ ด้านการบำรุงรักษาสถานที่ ต่อมาเมื่อมีผลการดำเนินงานเป็นที่พอใจ จึงเริ่มเข้าสู่กิจกรรมหลัก (mainstream) ที่เรียกว่า กิจการเรือนจำหลัก (secured prison) คือ ดำเนินการในเรือนจำรัฐที่มีความมั่นคงระดับต่าง ๆ (McDonald et al., 1998, p. 21)

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลีย กิจการเรือนจำเอกชน เกิดจากแนวคิดที่ว่า เรือนจำของรัฐบาลมีขนาดใหญ่เกินไป ใช้งบประมาณมาก และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงเกิดแนวคิดการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนเข้าดำเนินการในปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ปัจจุบันออสเตรเลียมีเรือนจำเอกชนอยู่ใน 5 มลรัฐ จากทั้งหมด 7 มลรัฐ และมีนักโทษในเรือนจำเอกชนสูงกว่าประเทศอื่น ๆ (O' Toole & Simon, 2005, p. 33)

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นอยู่ในสถานะของประเทศที่แพ้สงคราม การถูกจำกัด กองกำลังทหารและมีกองกำลังทหารได้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น ระบบการราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นจึงได้รับอิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพของญี่ปุ่น รูปแบบการแปรรูปกิจการเรือนจำให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนภาครัฐ ได้ดำเนินการตามกฎหมาย 1999 Act on Promotion of Private Finance Initiative (PFI) ซึ่งเป็นการถ่ายโอนภารกิจหรือกิจกรรมบางส่วนในเรือนจำให้ภาคเอกชนเข้ามา ร่วมดำเนินการ (partnerships for “offender rehabilitation facilities” not prisons) (Leighton, 2014, p. 60)

จากบริบทของการแปรรูปกิจการของรัฐไปสู่เอกชนในประเทศทั้ง 3 ประเทศ ดังกล่าวที่ยกตัวอย่างข้างต้น ล้วนมีสาระสำคัญ และพัฒนาการที่แตกต่าง และเหมือนกัน ในบางมิติ ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นประเทศต้นแบบ ในการแปรรูปกิจการเรือนจำให้ภาคเอกชนดำเนินการ สำหรับประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่กิจการเรือนจำเอกชนมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนมากกว่าเรือนจำของรัฐ และประเทศญี่ปุ่นที่เป็นประเทศเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีรูปแบบการแปรรูปกิจการเรือนจำให้ภาคเอกชนดำเนินการบางส่วนเท่านั้น

จากกรณีทั้ง 3 ประเทศ ที่ผู้วิจัยยกตัวอย่าง การดำเนินงานแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการ นับได้ว่าแนวคิดในการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญ และเป็นมาตรฐานสากล และถือได้ว่าเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจากสถานการณ์เรือนจำของประเทศไทยในปัจจุบัน เช่น ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ปัญหาจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ซึ่งพบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมราชทัณฑ์ มีจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น 10,684 คน แต่มีจำนวนผู้ต้องขังทั้งสิ้น 324,693 คน เป็นต้น (กรมราชทัณฑ์, 2558, หน้า 8)

การนำแนวคิดการแปรรูปกิจการให้เอกชนดำเนินการดังกล่าวมาปรับใช้กับการจัดการเรือนจำในประเทศไทยปัจจุบันนับว่ามีความสำคัญ และยังมีแนวโน้มในการลดสภาพปัญหาการดำเนินงานเรือนจำของรัฐได้เป็นอย่างดี และการบริหารเรือนจำเอกชน ถือได้ว่าเป็นการบริการที่บริษัทเอกชนเข้ามารับงานจากรัฐ เช่นเดียวกับที่บริษัทรักษาความปลอดภัยเข้ามารับดูแลรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ราชการ สนามบิน สนามกีฬา การขนย้ายทรัพย์สิน และอื่น ๆ

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเรือนจำที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งในด้านการควบคุม และการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยและหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ

ดังกล่าวจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเพียงใดนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยการจัดการหลายด้าน ดังนั้น การศึกษาการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จึงนับได้ว่าเป็นนวัตกรรม หรือทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะจะเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ของกรมราชทัณฑ์ และยังเป็นการปฏิรูประบบงานราชทัณฑ์ไทยให้มีการดำเนินงาน อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานราชทัณฑ์ของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการดำเนินการแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐให้เอกชน เข้ามาบริหารงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรสภาพกิจการเรือนจำ ให้เอกชนดำเนินการของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น
3. เพื่อศึกษาแนวทางการนำการแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐให้เอกชน ดำเนินการของทั้ง 3 ประเทศมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทย

คำถามของการวิจัย

เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาแล้ว ทำให้เห็นว่า บริบทของการจัดการภาครัฐในปัจจุบัน ต้องอาศัยแนวความคิดและเทคนิคการจัดการเข้ามา เป็นเครื่องมือในการจัดการภายในองค์กรเพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจและยอมรับ ในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการจัดการงานของเรือนจำภายใต้สภาพปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันที่ยังให้ความสำคัญกับการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ในเรือนจำ ที่จะนำมาใช้ในการควบคุม และแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ อย่างปกติสุข ไม่หวนกลับมากระทำผิดอีก ซึ่งจะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว

โดยเฉพาะการลดค่าใช้จ่ายของงบประมาณแผ่นดินที่จะนำมาใช้ในการจัดการผู้ต้องขังตลอดถึงความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนหากผู้ต้องขังที่ออกไปจากเรือนจำแล้ว สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เป็นคนดี เป็นบุคคลที่มีคุณภาพของสังคม ไม่กระทำความผิดซ้ำอีก จึงทำได้ยากขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้ได้แนวทางสำหรับการวิจัยที่จะนำไปสู่การกำหนดรูปแบบ กรอบแนวคิดในการวิจัย และดำเนินการวิจัยด้วยระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสม ผู้วิจัยจึงขอحددคำถามการวิจัยเรื่อง การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ในการวิจัยไว้ ดังนี้

1. รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น มีการดำเนินการในลักษณะอย่างไร
2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการของทั้ง 3 ประเทศ มีอะไรบ้างและมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร
3. แนวทางการบริหารเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ มีรูปแบบหรือแนวทางใดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทยได้บ้าง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้ จะทำการศึกษาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จึงขอกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีขอบข่ายของการศึกษาเน้นไปที่การจัดการภาครัฐ (public management) โดยนำเทคนิคการบริหาร ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างองค์การและการจัดการ ซึ่งในการวิจัยนี้จะเน้นไปที่การนำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ การจัดการ และแนวคิดการแปรรูปกิจการขององค์การ มาศึกษาเป็นหลักสำคัญ ส่วนแนวคิด และทฤษฎีอื่น ๆ เช่น อาชญวิทยา

ทฤษฎี และแนวคิดการบริหารงานเรือนจำ จะนำมากล่าวเฉพาะในส่วนที่มีความสัมพันธ์หรือสนับสนุนแนวความคิดและการแปรสภาพกิจการของเรือนจำเท่านั้น

2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี (unique case orientation) (Yin, 2009, p. 67) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายให้ได้ความรู้ ความเข้าใจ อย่างลึกซึ้งในสิ่งที่ศึกษา จึงใช้กลุ่มตัวอย่างไม่มากนักโดยกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาใช้วิธีคัดเลือกกรณีศึกษาแบบเฉพาะเจาะจง (purposive cases) คือ กรณีการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐเป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

3. ช่วงระยะเวลาที่นำมาศึกษา จากการที่ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 โดยมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 จึงถือเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการศึกษาการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ในช่วงเวลาดังกล่าว

นิยามเชิงปฏิบัติการ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการ (operational definitions) เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ดังต่อไปนี้

1. การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) หมายถึง กระบวนการถ่ายโอน ภารกิจการบริหารจัดการ กิจกรรมที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ ให้ภาคเอกชนดำเนินการ ซึ่งในการวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของภาคเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

2. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศไทย หมายถึง การโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยมีประเภทสัญญาหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับมลรัฐ เช่น การแปรรูปเรือนจำเอกชนเต็มรูปแบบ การแปรรูปเรือนจำกึ่งเอกชน และเรือนจำเอกชน ซึ่งทั้ง 3 รูปแบบนั้น จะมีวัตถุประสงค์

หลักของการแปรสภาพกิจการเรือนจำ 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐ (2) เพื่อให้นักโทษมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และ (3) เพื่อให้นักโทษได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

3. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศ-ออสเตรเลีย หมายถึง การโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยในประเทศ-ออสเตรเลีย เรือนจำเอกชนจะมีลักษณะการแปรสภาพเรือนจำเต็มรูปแบบ คือ เข้าดำเนินการสิ่งอำนวยความสะดวกเรือนจำเอกชนทุกด้าน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการแปรสภาพกิจการเรือนจำ 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อลดขนาดเรือนจำลง เพื่อให้มีประสิทธิภาพ (2) เพื่อให้มีการแข่งขันเสรีและนำไปสู่การบริหารเรือนจำที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และ (3) เพื่อประหยัดงบประมาณและเป็นประโยชน์ต่อรัฐ

4. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศ-ญี่ปุ่น หมายถึง การโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน มีลักษณะเป็นรูปแบบ Private Finance Initiative (PFI) โดยเป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชนดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการแปรสภาพกิจการเรือนจำ 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐ (2) เพื่อสามารถกำหนดมาตรฐานการบริหารเรือนจำได้ตามความต้องการของรัฐ และ (3) มีความอิสระในการปรับปรุงและกำหนด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างอิสระ

5. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนด้านการบริหาร ด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา หมายถึง ข้อตกลงหรือรายละเอียดด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารเรือนจำแทนรัฐ เช่น การก่อสร้างเรือนจำ และการเช่าซื้อ การจ้างแรงงานผู้ต้องขัง การเป็นเจ้าของเรือนจำ เป็นต้น

6. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนด้านนโยบาย หรือข้อกฎหมาย หมายถึง นโยบายหรือข้อกฎหมายของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐ

7. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ด้านบุคลากร หรือผู้ปฏิบัติงาน หมายถึง แนวทางการบริหารงานด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารเรือนจำเอกชน

8. การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนด้านการกิจหรือลักษณะงาน หมายถึง การกิจหรือลักษณะงานที่เกี่ยวข้องในการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐ

9. ความสำเร็จของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน หมายถึง เรือนจำของรัฐที่เอกชนเข้ามาบริหารงานราชทัณฑ์สามารถให้การควบคุมผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้การแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคล (sentence plan/case management)

10. เรือนจำเอกชน หมายถึง เรือนจำที่บริหารโดยองค์กรเอกชน การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบริหารงานเรือนจำ ซึ่งอาจเข้ามาบริหารงานทั้งเรือนจำ หรือถ่ายโอนกิจการบางอย่างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงองค์ความรู้ในเรื่องการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

2. ทำให้ได้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ว่ามีปัจจัยอะไรที่สำคัญ

3. ทำให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการนำองค์ความรู้ แนวความคิดและหลักการของการแปรสภาพการบริหารเรือนจำเอกชนมาประยุกต์ใช้ และพัฒนาการบริหารงานเรือนจำในประเทศไทย

4. ผลการวิจัยจะเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการแก้ไขปัญหาของการบริหารเรือนจำในประเทศปัจจุบัน คือ ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ โดยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารดำเนินการในเรือนจำของประเทศไทยในอนาคต ตลอดจนใช้เป็นแนวทางนำเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์ ในการพิจารณาแนวทางดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป

5. เป็นการนำเอาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ มาศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างเหมาะสม เช่น ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำของกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 นี้ จะพิจารณาถึงแนวความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ (1) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) แนวคิดการแปรรูปกิจการของภาครัฐไปสู่เอกชน (3) แนวคิดเกี่ยวกับเรือนจำเอกชน (4) แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ (6) กรอบแนวคิดในการวิจัย โดยใช้แนวคิดทางด้านอาชญวิทยาและทัณฑวิทยา และแนวคิดในแง่มุมที่เกี่ยวกับกฎหมายและการลงโทษตามกฎหมาย

การศึกษาแนวความคิดในการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐ เพื่อการบริหารจัดการงานเรือนจำ ถึงแม้ว่าความหมายของการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐ หรือ Privatization จะมีความหมายที่หลากหลายและวัตถุประสงค์ของการใช้โดยเฉพาะในบริบท (context) ของปรัชญาหรืออุดมการณ์ทางการเมือง และทางด้านเศรษฐกิจ ก็คือ “การขยายบทบาทของภาคเอกชนในภาครัฐ” หรือ “การผ่อนถ่ายให้ภาคเอกชนได้เข้ามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนรัฐ” ซึ่งหากจะพิจารณาในแง่ของระบบเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจกรรมของรัฐจึงสื่อถึง การมีบทบาทที่มากขึ้นของภาคเอกชนโดยเปรียบเทียบกับภาครัฐ ในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น การที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจกรรมแทนรัฐ นอกจากจะเป็นแนวความคิด (concept) ในเชิง “อุดมการณ์” แล้ว ก็ยังเป็นแนวคิดที่มีความหมายในเชิง “วิธีการ” อีกด้วย ซึ่งการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (privatization) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การนำการลงทุนและวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาแทนที่กิจการภาครัฐที่เดิมดำเนินการโดยระบบราชการเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในวงการบริหารรัฐกิจ หากแต่เพียงไม่ถึงสามสิบปีที่มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติจริงกลับสร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั่วโลก ปัจจุบันการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนถือเป็นบริบทที่สำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (the new public management) ซึ่งถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติ

และเกิดผลจริงในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดค่าใช้จ่ายของกิจการของรัฐในประเทศต่าง ๆ (Robbins, 2005, p. 15)

นอกจากนี้ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ หมายถึง มาตรการหรือรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปและในภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยย่อถึงรูปแบบต่าง ๆ ที่สื่อความหมายของการแปรรูปกิจกรรมของรัฐ อันมีลักษณะเป็นการอธิบายถึงขอบเขตของการให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจกรรมแทนภาครัฐนั้น ซึ่งความสนใจในการให้เอกชนดำเนินกิจกรรมแทนรัฐเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่ใช่ของใหม่แต่อย่างใดเพราะที่จริงแล้วเป็นปรากฏการณ์ที่มาเป็นระลอก ๆ สลับกับแนวความคิด “การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจ” ไม่ว่าจะพิจารณาจากกรอบเวลาสั้น ๆ หรือกรอบเวลาระยะยาว กล่าวคือ ในกรณีของกรอบเวลาสั้นก็เป็นการสลับระหว่างแนวคิดภายในประเทศที่ต้องการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐหรือการที่รัฐเข้าดำเนินธุรกิจเคียงข้างและแข่งขันกับเอกชนหรือการคืนกิจการที่ยึดมาจากเอกชนหรือการวางมือจากการดำเนินธุรกิจที่แข่งขันกับเอกชน แต่ในกรณีของกรอบเวลาระยะยาวก็จะเป็นการสลับแนวคิดที่เอกชนมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีมาจนถึงปัจจุบันที่เริ่มมีความเสื่อมศรัทธาของความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐ ซึ่งมีการยอมรับกันมากขึ้นทั่วโลกแล้ว การให้ความสำคัญต่อภาคเอกชนในการเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ระบบเศรษฐกิจ แต่การกลับมาของแนวคิดในแต่ละครั้งก็มีเหตุการณ์ที่เกื้อกูลและเหตุผลที่สนับสนุนที่แตกต่างกันไปอันเป็นสภาพที่สะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและแนวความคิดของสมาชิกในระบบเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ซึ่งปรากฏการณ์ในเรื่องบทบาทของภาครัฐกับบทบาทของภาคเอกชนโดยการเปรียบเทียบกันก็เปรียบเสมือนลูกตุ้มที่แกว่งไปทางซ้ายและขวาสลับกันไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550, หน้า 21)

จากสภาพปัจจุบันกระแสของการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการเป็นกระแสที่มีความชัดเจนในระดับโลก โดยมีสาเหตุเนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ดังนั้น องค์กรที่จะอยู่รอดได้จะต้องเป็นองค์กรที่มีการปรับเปลี่ยนหรือมีการเปลี่ยนแปลงให้มีสภาพที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว และทันต่อการเปลี่ยนแปลง แต่เนื่องจากระบบราชการเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มีข้าราชการเป็นจำนวนมาก

และมีการตั้งกฎ ระเบียบปฏิบัติเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งในบางครั้งก็เป็นการเพิ่มขึ้นตอนหรือกระบวนการในการทำงานให้มากขึ้นจึงทำให้ระบบราชการขาดความคล่องตัวทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการเพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ อีกทั้งยังมีกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดจากการเป็นผู้รับบริการจากข้าราชการมาเป็นผู้เรียกร้องการบริการที่มีคุณภาพ รวดเร็ว ประหยัดต้นทุน ค่าใช้จ่าย และทรัพยากรของประเทศ ซึ่งเป็นเงินภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายให้แก่รัฐและนำมาสู่แนวคิดในการให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทแทนภาครัฐในบางส่วน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550, หน้า 22)

นอกจากนี้ ในระบบเศรษฐกิจของทุก ๆ ประเทศนั้นรัฐบาลได้มีการขยายบทบาทหรือภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นทำให้ต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งการมีงบประมาณรายจ่ายในลักษณะนี้จะต้องเกี่ยวพันกับการเรียกเก็บภาษีจากรายได้ที่เพิ่มขึ้น เช่นกัน และยังเกี่ยวพันกับการกู้ยืมเพื่อจุนเจือการขาดดุลของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้จะอยู่ได้ไม่นานนักถ้าไม่มีการคิดค้นหรือหามาตรการที่จะลดอัตราการขยายตัวของรายจ่ายพร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายในภาครัฐ (Reh fuss, 1989, pp. 151-152) ซึ่งมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ภายใต้สภาวะความกดดัน ก็คือการผ่องถ่ายภารกิจบางอย่างให้เอกชนไปบริหารจัดการในการให้บริการแทน เช่น ภารกิจที่รัฐไม่จำเป็นต้องให้บริการเพราะเอกชนก็สามารถที่จะดำเนินการให้บริการได้ก็การเชิงพาณิชย์ที่รัฐบาลอาจดำเนินการอยู่ แต่ก็เป็นภาระของรัฐบาลและที่ไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้ ภารกิจนั้นก็สามารถถ่ายเทให้ไปเป็นภาระของภาคเอกชนได้ นอกจากนี้ ในด้านของแรงจูงใจในการทำงานของภาครัฐก็มีความแตกต่างไปจากภาคเอกชนเพราะเนื่องจากข้าราชการจะขาดความกระตือรือร้นต่อการทำงานและไม่มุ่งมั่นที่จะสร้างผลกำไรให้แก่องค์กรที่ตนทำงานอย่างจริงจัง พร้อม ๆ กับมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายสิ่งต่าง ๆ ในการทำงานอย่างฟุ่มเฟือย ซึ่งผิดกับภาคเอกชนที่มีความเป็นเจ้าของกิจการ มีความกระตือรือร้นที่จะทำให้องค์กรได้รับผลประโยชน์สูงสุดแล้ว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ประโยชน์ที่พึงเกิดขึ้นจากประสิทธิภาพของการทำงานของข้าราชการซึ่งปรากฏในรูปของระดับความสัมฤทธิ์ผลหรือผลกำไรที่สูงขึ้นก็ไม่ได้ตกอยู่กับผู้ทำงาน เฉกเช่นกรณีของกิจการเอกชนซึ่งในสภาพ

เช่นนี้กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือดำเนินการกลับไม่มีความก้าวหน้าหรือประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผิดกลับภาคเอกชนที่มีสามารถในการขยายกิจการ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและมีกลไกในการผลักดันหรือการดำเนินกลยุทธ์ทางการตลาดที่มีความแตกต่างกันออกไป เป็นต้น (Walsh, 1995, pp. 221-225) ทั้งนี้ จากความเสียหายดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้ตกเป็นภาระของข้าราชการเท่านั้นหากแต่เป็นภาระหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น เมื่อทางรัฐบาลสามารถที่จะผ่อนคลายกิจกรรมต่าง ๆ ในภาครัฐไปให้ภาคเอกชนดำเนินการได้โดยบังเกิดผลประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้ว รัฐบาลก็อยู่ในสภาพที่จะลดภาระทางการเงินได้ โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินงบประมาณในจำนวนมหาศาลในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ ในแง่ของการใช้จ่ายเพื่อการผลิตและการให้บริการโดยตรงหรือในการให้เงินอุดหนุนแก่กิจการที่ขาดทุนของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ภาระทางการเงินที่ลดลงนี้สามารถที่จะนำไปบริหารจัดการ ในหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่มีความจำเป็นและเป็นที่ต้องการใช้บริการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

ในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษา ทบทวนแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเรือนจำ เพื่อที่จะนำมาสร้างกรอบการวิเคราะห์และเสนอแนะทางเลือกในการจัดให้มีเรือนจำเอกชนในประเทศไทย และเพื่อให้ได้แนวทางในการพิจารณาเสนอแนะเรือนจำเอกชนที่เหมาะสม ซึ่งแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของเรือนจำ จะประกอบด้วย แนวความคิดในการบริหารงานของรัฐ และเอกชนที่ได้ระบุว่ากิจกรรมใดควรเป็นหน้าที่ของรัฐ กิจกรรมใดควรเป็นหน้าที่ของเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ปัญหาความสับสนในการดำเนินการโดยภาครัฐหรือดำเนินการโดยภาคเอกชน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการระงับข้อจำกัดดังกล่าว แนวความคิดในด้านอาชญวิทยาและทัณฑวิทยาซึ่งจะพิจารณาถึงปรัชญาในการลงโทษ เพื่อตัดโอกาสการกระทำผิด เพื่อแก้แค้นทดแทน เพื่อข่มขู่ยับยั้ง และเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายและการลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะพิจารณาถึงหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงโทษ และสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขังเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ในเรือนจำให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในเรื่องสิทธิของผู้ต้องขัง แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำอันจะพิจารณาถึงการบริหารจัดการ

เรือนจำเพื่อแก้แค้นทดแทน และเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดและการจัดการเรือนจำ ตามมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งแนวความคิดในกลุ่มนี้จะช่วย ในการกำหนดแนวทางการวางระบบการบริหารเรือนจำที่จะเกิดขึ้นหรือเพื่อเป็นกรอบ ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานเรือนจำเอกชนที่จะเกิดต่อไป

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ต้นศตวรรษที่ 1980 ทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ เกิดกระแสการปฏิรูปภาครัฐ (public administration reform) จากปัญหาของการบริหารงานของภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional model of administration) ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจวิกฤตน้ำมัน ทำให้ค่าใช้จ่ายสาธารณะเพิ่มสูงขึ้นมากจึงพยายามแก้ปัญหาการบริหารงานภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพ โดยการแสวงหาแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เรียกว่า แนวความคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ที่ทำให้รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมเสื่อมความนิยมลง และรูปแบบของ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีบทบาทสำคัญขึ้นมาในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก คือ (1) วิกฤติเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการแรกที่น่าไปสู่ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ปัญหาเกี่ยวกับดุลการชำระเงิน การใช้จ่ายเงินของภาครัฐ และต้นทุนของการใช้บริหารในภาครัฐ (2) อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1970 มีการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายขวาใหม่ (new right) หรือเสรีนิยมใหม่ (neo-liberals) ในเรื่องขนาดต้นทุนและบทบาทของรัฐบาล และตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐสวัสดิการถูกมองว่าเป็นผู้ให้บริการที่ผูกขาด ไม่มีประสิทธิภาพและเกือบไม่ได้ให้ความสำคัญต่อลูกค้าและผลที่เกิดขึ้น กลุ่มเสรีนิยม ใหม่เชื่อว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อเปิดการแข่งขันทาง การตลาดอย่างเสรีเท่านั้น เพราะตลาดจะเป็นตัวกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นกลไกในการร่วมมือที่ดี เป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีเหตุผล เป็นการสนับสนุน

ให้มีการคิดหาทางเลือกอย่างชาญฉลาดและเป็นการสนับสนุนการประกอบการ กลุ่มชาวใหม่ชี้ให้เห็นว่า ระบบการให้ผลตอบแทนของภาครัฐไม่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงขาดแรงจูงใจในการลดต้นทุนและพยายามขยายบทบาทหน้าที่ของตนออกไปเรื่อย ๆ เพราะนั่นหมายถึง อำนาจและผลประโยชน์ที่ตนเองและหน่วยงานจะได้รับเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การขยายออกไปของระบบราชการอย่างไม่สิ้นสุด บนโครงสร้างทางอำนาจตามลำดับชั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไป ความสามารถในการควบคุมจากบนลงล่างจะลดลง เมื่อการขยายตัวของระบบราชการถึงจุดที่ไม่สามารถจะควบคุมได้อย่างทั่วถึงอีกต่อไปและนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบราชการ (bureaucratic failures) เมื่อต้องเผชิญกับความล้มเหลวของระบบราชการในการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ผู้บริหารประเทศจึงต้องยื่นมือเข้ามาแก้ไขด้วยการจัดการองค์การใหม่ที่มีลักษณะสร้างสรรค์ เพื่อลดต้นทุนจากการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมที่มีอยู่ในระบบราชการ (Larbi, 1999, p. 14) ในการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐนั้น นอกจากจะต้องปฏิรูประบบราชการแล้วยังจะต้องนำเอาเทคนิคและวิธีการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานแบบเก่าด้วย นั่นคือ ควรมีการนำเอาวิธีการจัดการภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

(3) การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการนำเอาความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศตะวันตก เช่น แนวคิดแบบขวาใหม่ (new right) ของรัฐบาลอนุรักษนิยมซึ่งมีอำนาจในประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1979 และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีก 3 สมัย ได้เข้าไปมีบทบาทครอบงำในการบริหารงานภาครัฐเป็นเวลายาวนาน หรือในสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีเรแกน ในปี ค.ศ. 1978 ก็ได้มีการกระตุ้นให้มีการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในภาครัฐ ในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ รัฐบาลที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการก็เป็นฝ่ายชนะ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของพรรค โดยเฉพาะจากอุดมการณ์แบบขวาใหม่จึงมีส่วนอย่างสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการนำเอาการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในภาครัฐ (4) การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพราะระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยแล้ว และข้อมูลการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้เป็นสิ่งสำคัญ

ของการกระจายอำนาจการจัดการและความรับผิดชอบของผู้บริหารที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งการติดต่อสื่อสารที่มีความสะดวกและรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยี- การสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ช่วยให้การบริหารจัดการ แบบเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการทำงานเป็นทีมรูปแบบของเครือข่าย โยงใยหลายทิศทางซึ่งเป็นรูปแบบสำคัญของการจัดการองค์กรตามแนวการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ และ (5) การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ การแพร่ขยาย ของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปทั่วโลกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเติบโต และการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ (management consultants) ซึ่งประกอบด้วยผู้ให้คำปรึกษาการจัดการระหว่างประเทศ บริษัทรับทำบัญชี และสถาบัน- การเงินระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นตัวกลางสำคัญที่เป็นผู้นำเข้าเทคนิค การจัดการแบบใหม่จากเอกชนไปสู่ภาครัฐ และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการตัวแบบนี้ ในประเทศต่าง ๆ ในฐานะตัวแบบของการปฏิรูประบบราชการ (Hughes, 1994, pp. 9-13, Larbi, 1999, pp. 2-4)

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ตามแนวคิด ของหน่วยงานและนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐ คือ

Hood (1991, pp. 4-5) ได้เขียนบทความเรื่อง “A Public Management for All Seasons?” การจัดการภาครัฐสำหรับทุกฤดูกาล ในบทความนี้ที่มีการใช้คำว่า “การจัดการ ภาครัฐแนวใหม่” หรือ New Public Management (NPM) เป็นครั้งแรก Hood แบ่ง องค์ประกอบออกเป็น 7 ประการ ที่มีลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ (1) การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการมอบหมายให้ผู้จัดการที่เป็นมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมี การระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจในองค์กรที่ชัดเจน และการให้ผู้จัดการมีอิสระ ในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ (2) การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หมายถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และ ตัวชี้วัดของความสำเร็ทำให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเชิงปริมาณ (3) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง จะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้ รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน (4) การแบ่งแยกหน่วยงาน หมายถึง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานภาครัฐ โดยการแบ่งแยกหน่วยงานที่ก่อนหน้านี้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวไปสู่รูปแบบของหน่วยงานย่อยที่เป็นบริษัทตามประเภทของผลผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปของการกระจายอำนาจงบประมาณและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวการบริหารงานแบบดั้งเดิมอีกต่อไป (5) การมุ่งเน้นการแข่งขัน หมายถึงในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น (6) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน หมายถึง การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัล และการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติข้อนี้ ต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้พิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ และ (7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง การให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายในข้อนี้ ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (1991, p. 11) องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานตามแนวทางใหม่เพื่อปรับปรุงการผลิตและการให้บริการสาธารณะ โดยดำเนินการใน 2 แนวทาง คือ (1) การยกระดับการผลิตของหน่วยงานภาครัฐให้สูงขึ้น และ (2) การใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนมากขึ้นและจากแนวทางทั้งสองนี้ได้ขยายออกไปเป็นแนวปฏิบัติ 8 ประการ ดังนี้ (1) การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จะมีการปรับปรุงทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยการสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถ มีการพัฒนาศักยภาพต่อเนื่องและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (2) การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภาครัฐ จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการมากขึ้น (3) การมุ่งเน้น

ที่เป้าหมายของการดำเนินงานมากกว่ากฎระเบียบ ภาครัฐจะมีการผ่อนคลายการควบคุมในเชิงการบริหาร และมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการปฏิบัติงานมากขึ้น (4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้ความสำคัญต่อการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น (5) การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า มีการปรับปรุงการให้บริการตามความต้องการของลูกค้า และให้ความสำคัญกับคุณภาพการบริการมากขึ้น (6) การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ภาครัฐจะเรียกเก็บค่าบริการพื้นฐานของการเข้าใช้ประโยชน์จริง โดยให้ผู้รับบริการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ที่ไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ในค่าใช้จ่ายนั้นแต่อย่างใด (7) การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการ ภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันและมีระบบที่เปิดให้มีการจ้างเหมาภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะมากขึ้น และ (8) การลดการผูกขาดในการให้บริการ ภาครัฐจะมีการลดการผูกขาด และผ่อนคลายกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการผูกขาดในการบริการสาธารณะและการปกป้องทางการค้าต่าง ๆ เพื่อลดบทบาทของภาครัฐและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการมากขึ้น

Osborne and Gaebler (1992, pp. 112-115) ได้ร่วมกันเขียนหนังสือ *Reinventing the Public Sector* การสร้างรัฐบาลใหม่ โดยในหนังสือเล่มนี้ได้ยกตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐอเมริกาที่ได้นำวิธีการจากภาคธุรกิจไปใช้จนประสบความสำเร็จ ทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่น โดยแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 10 ข้อ ของรัฐบาลแบบประกอบการ ดังนี้ (1) รัฐบาลในฐานะเป็นผู้กระตุ้น (catalytic government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยมุ่งเน้นในการกำหนดนโยบายเป็นหลัก แทนที่จะลงไปดำเนินการทุกอย่างด้วยตนเอง เปรียบเหมือนคนที่ถือหางเสือเพียงอย่างเดียว ย่อมสามารถทำงานได้ดีกว่าคนที่ต้องถือหางเสือไปด้วยและต้องพายเรือไปด้วย (2) รัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ (community-owned government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายรอรับคำสั่งแต่เพียงผู้เดียว (3) รัฐบาลที่เปิดให้มีการแข่งขัน (competitive government) หมายถึง รัฐบาลที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือการแข่งขันกับ

ภาครัฐด้วยตนเอง (4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ (mission-driven government) รัฐบาลที่ดำเนินการโดยมุ่งเน้นภารกิจเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นกฎระเบียบเป็นสำคัญ (5) รัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-oriented government) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (6) รัฐบาลที่มุ่งบริการลูกค้า (customer-driven government) รัฐบาลที่มุ่งดำเนินการโดยพยายามตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของภาครัฐเอง (7) รัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยพยายามแสวงหารายได้ด้วยตนเอง แทนที่จะคอยอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว (8) รัฐบาลที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (anticipatory government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยมุ่งเน้นในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น แทนที่จะคอยตามแก้ปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว (9) รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (decentralization government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ชุมชน แทนที่จะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และ (10) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการตลาด (market-oriented government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด มากกว่าการเข้าแทรกแซงโดยระบบราชการหรือการผูกขาดโดยรัฐ

Pollitt (1993, pp. 2-3) ได้เขียนหนังสือ *Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience* การจัดการนิยมและการบริการสาธารณะ ซึ่งชุดแนวคิดและเทคนิคใหม่ ๆ ของ Pollitt เรียกว่า “การจัดการนิยม” หรือ Managerialism มีความชัดเจนในเวลาต่อมา Pollitt สรุปสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักของการจัดการนิยมไว้ 4 ประการ คือ (1) มีการใช้เทคโนโลยีที่รัดหน้าและซับซ้อน (2) มีการใช้แรงงานที่มีคุณภาพ (3) มีการใช้ผู้จัดการมืออาชีพ และ (4) มีการให้อิสระในการจัดการมากขึ้น Pollitt (2001, pp. 473-474) บทความเรื่อง “Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform” อ้างว่า มีองค์ประกอบในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 7 ประการ ดังนี้ (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของระบบการจัดการจากสิ่งนำเข้า (input) กระบวนการ (processes) ไปสู่สิ่งนำออก (output) และผลสัมฤทธิ์ (outcomes) (2) การให้ความสำคัญต่อการชี้วัดและมาตรฐานการปฏิบัติงาน ภาครัฐจะให้

ความสำคัญต่อการวัดผลงานมากขึ้น โดยเน้นการสร้างตัวชี้วัดและกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติงานที่ชัดเจน (3) การมีรูปแบบองค์การแนวราบ กะทัดรัด เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเป็นอิสระ (4) การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา ภาครัฐจะมีการใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญา (contract relationships) หรือคล้ายสัญญา (contract-like relationships) แทนความสัมพันธ์ในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ในการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (5) การใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด ภาครัฐจะมีการใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด (market-like mechanism) ในการส่งมอบบริการสาธารณะ (6) การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะลดน้อยลง เนื่องจากการเข้าเป็นหุ้นส่วน ในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทำให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น และ (7) การยึดถือคุณค่าพื้นฐานแบบปัจเจกบุคคลนิยม ประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น หมายถึง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมีการเปลี่ยนแปลง คุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมจากสากลนิยม (universalism) ความเท่าเทียม (equity) ความมั่นคง (security) ไปสู่คุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมแบบปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) ประสิทธิภาพ (efficiency) และความยืดหยุ่น (resilience) รัฐไม่ได้มองประชาชน แบบองค์รวม แต่มองประชาชนในฐานะของปัจเจกบุคคลซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน หลากหลาย

Hughes (1994, pp. 58-59) ได้เขียนหนังสือ *Public Management and Administration: An Introduction* การจัดการและการบริหารงานภาครัฐเบื้องต้น โดยองค์ประกอบ ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามหนังสือที่พิมพ์ ในปี ค.ศ. 1994 มีอยู่ 6 ประการ คือ (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (2) การจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) การมีเป้าหมายและตัวชี้วัด ที่ชัดเจน (4) การไม่วางตัวเป็นกลาง (5) การให้บริการโดยไม่ผ่านระบบราชการ และ (6) การลดบทบาทภาครัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 มีการปรับปรุงและพิมพ์หนังสือเป็นครั้งที่ 3 Hughes (2003, pp. 53-57) ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 13 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์ภาครัฐจะเน้นที่การวางแผนระยะยาว และการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยรัฐจะให้ความสำคัญต่อเป้าหมายขององค์การมากขึ้น (2) การใช้ผู้จัดการแบบมืออาชีพ (3) การมุ่งผลลัพธ์ ภาครัฐจะมุ่งเน้นที่สิ่งนำออก (output)

หรือผลสัมฤทธิ์ (outcome) แทนที่จะเน้นสิ่งนำเข้า (input) (4) การปรับปรุงระบบงบประมาณ จะมีการเปลี่ยนแปลงจากงบประมาณแบบแสดงรายการและระบบบัญชีแบบเก่า ไปสู่ระบบงบประมาณแบบเน้นผลงานและระบบงบประมาณแบบโครงการ (5) การจัดการด้านบุคลากรที่มีความยืดหยุ่น ภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงในการสรรหาและแต่งตั้งผู้จัดการระดับสูง จากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) ไปสู่ระบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น (6) การจัดองค์การที่มีความยืดหยุ่น (7) การเปิดให้มีการแข่งขัน ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น ทั้งการแข่งขันภายในองค์การภาครัฐ ระหว่างองค์การภาครัฐและการแข่งขันองค์การภายนอก (8) การใช้ระบบสัญญา ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับระบบสัญญามากขึ้น ทั้งการทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก และการทำสัญญากับหน่วยงานอื่นภายในภาครัฐ (9) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน จะมีการนำเอารูปแบบการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ (10) การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง ผู้จัดการภาครัฐจะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง มากกว่าที่จะวางตัวเป็นกลางตามตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (11) ความรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ ภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการมุ่งเน้นลูกค้า (client focus) และการให้มีการตอบสนองต่อปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกมากขึ้น (12) การแบ่งแยกระหว่างหน่วยจัดซื้อและหน่วยจัดหา การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมีการแบ่งแยกหน่วยจัดซื้อบริการสาธารณะ (purchaser) และหน่วยจัดหาบริการสาธารณะ(provider) ออกจากกัน และ (13) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ ภาครัฐจะมีการทบทวนบทบาทของตนอย่างละเอียดว่าภารกิจใดที่สมควรจะดำเนินการต่อไป และภารกิจใดสมควรจะถ่ายโอนไปสู่ภาคเอกชน โดยผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจ้างเหมาภาคเอกชน

แนวคิดการแปรรูปกิจการของภาครัฐไปสู่เอกชน

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน

Pendse (1984, p. 193) ได้ให้คำนิยาม การแปรรูปกิจการของภาครัฐไปสู่เอกชน (privatization) หมายถึง กระบวนการใด ๆ ที่จะลดบทบาทของรัฐหรือกิจการภาครัฐที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และในบางครั้งคำว่า Privatization Out อาจมีขอบเขตกว้างขวางถึงคำว่า Divestiture ซึ่งหมายถึง การปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือดำเนินการอยู่ และการจ้างเหมางานภายนอก (outsourcing) การจัดจ้าง และแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering)

Sato (1985, p. 209) ได้เสนอกรอบแนวคิดเรื่องการแปรรูปกิจการของภาครัฐ (privatization) ไว้ว่า Privatization คือ การกำหนดเงื่อนไขในการแปรเปลี่ยนองค์การของภาครัฐบาล หรือกิจการรัฐวิสาหกิจ ด้วยวิธีการแปรสภาพการเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ โดยการคำนึงถึงแหล่งที่มาของเงินทุน ในการดำเนินการเป็นเกณฑ์ ประกอบกับการควบคุมจากรัฐบาล

Heald (1985, pp. 5-9) ได้ให้คำนิยามของ Privatization ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านความคิดและสภาวะทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของการตลาดและบทบาทของรัฐต่อสภาวะเศรษฐกิจ สังคม ซึ่ง Heald มีความคิดเห็นว่า บทบาทของรัฐในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ในขณะเดียวกันประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็ไม่มีความมั่นใจในประสิทธิภาพการวางแผนและการควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น Privatization จึงเป็นเรื่องที่มีขอบเขตรอบคลุมถึงนโยบายต่าง ๆ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินเพื่อให้เกิดความชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้น้ำหนักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ประโยชน์รวมถึงการลดบทบาทของรัฐด้วยการกล่าวถึงประเด็นด้านเสรีภาพและประสิทธิภาพ (privatization policies, methods and procedures) และเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการให้เอกชนเข้าร่วมหุ้นถือหุ้นในกิจการบางส่วน โดยการให้บริการของรัฐนั้นยังคงดำเนินการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ การให้สัมปทานภาคเอกชน

การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การร่วมทุนกับภาคเอกชนและการให้เอกชนลงทุน
ดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต

Shirley (1992, pp. 25-26) ได้ให้ความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐไว้ว่า
หมายถึง การขายหรือการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของหรือล้มเลิกกิจการและการขายหุ้น
ให้กับเอกชน สำหรับประเภทของการแปรรูปกิจการของรัฐ อาจรวมถึงการยอมให้เอกชน
กำหนดราคาสินค้าและบริการที่สามารถแข่งขันกับตลาดได้ในขณะใดขณะหนึ่งแล้ว
ยังต้องมีการเสริมสร้างให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น การลงทุนทางการเงินโดยเอกชน
การร่วมลงทุนและการให้เงินอุดหนุน การทำสัญญาให้เอกชนดำเนินการหรือเช่า
การปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลโดยการขายและการลดการโอนกิจการมาเป็นของรัฐ
การขายหุ้น การขายกิจการให้แก่พนักงานหรือเอกชนหรือบริษัท

Robbins (2005, p. 19) ได้ให้นิยามการแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นหน่วยงาน
เอกชน (privatization) ว่าหมายถึง กิจกรรมภาครัฐหลายลักษณะที่อาจโอนถ่ายให้เอกชน
ดำเนินการได้ ซึ่งจะทำให้การบริการมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากกว่า โดยภาครัฐ
ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคนและงบประมาณ นอกจากนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาส
ให้เกิดการสร้างงานในภาคเอกชนและการแข่งขันในภาคเอกชนอีกด้วย

Blakely and Bumphus (2004, pp. 4-5) ได้ให้นิยามของการแปรรูปกิจการของรัฐ
ให้เป็นเอกชน (privatization) หมายถึง การโอนกิจการที่เป็นของรัฐให้มีสภาพเป็นกิจการ
แบบเอกชนหรือเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ
ในราคาที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังรวมถึงการแปรรูปกิจการของรัฐด้านการบริหารงาน
โดยไม่มีการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของด้วยการทำสัญญาการบริหารรวมทั้งการให้เช่า
และการให้สัมปทานเพื่อเพิ่มรายรับและสกัดการขาดทุน โดยเฉพาะในแง่ของการลด
การเพิ่มหนี้สาธารณะและยังพิจารณาหลักการของการแปรรูปกิจการของรัฐว่า
ขาดความสามารถในการจัดการด้านการเงินให้กับการลงทุนประเภทที่จำเป็น

Savas (2000a, pp. 1-5) ได้กล่าวถึง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการร่วมลงทุน
ระหว่างรัฐกับเอกชน ว่าเป็นการใช้หลักการกลไกตลาดในการดำเนินกิจการของรัฐเป็น
หลักการสำคัญในการจัดกิจการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้ให้นิยามของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

คือ เป็นการโอนความเป็นเจ้าของกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนจากรัฐสู่เอกชนหรืออาจเรียกได้ว่า เป็นการโอนขายกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและการลดบทบาทของรัฐ (ในกรณีของประเทศที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการ) ในทางการเงิน อาจหมายถึง การโอนบริษัทของผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์โดยผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ให้แก่ผู้ที่ไม่ได้มีหุ้นในตลาดหลักทรัพย์หรือกิจการที่ถูกเอกชนซื้อไปแล้ว นอกจากนี้ การเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน สามารถเรียกได้ว่าเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ภาพรวม หมายถึง การทำสัญญาระหว่างองค์กรรัฐและเอกชนเพื่อร่วมดำเนินการและรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะ ความหมายอย่างแคบเป็นความสัมพันธ์ซับซ้อน ซึ่งต้องมีหน่วยงานรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างน้อยหนึ่งองค์กร และกิจการค้าร่วมกับหน่วยงานเอกชน เพื่อที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง เช่น ทางหลวง สนามบิน อาคารของราชการรวมทั้งโครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในกรณีเช่นนี้เอกชนจะเป็นผู้ลงทุนและดำเนินการในด้านการออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารงานเป็นระยะเวลาหนึ่ง แต่รัฐจะเป็นเจ้าของกิจการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการลดบทบาทของรัฐบาลหรือเพิ่มบทบาทของเอกชน เพื่อจะสนองต่อความต้องการของประชาชน หลักการพื้นฐานของการมีบทบาทของภาครัฐและเอกชน ในฐานะหุ้นส่วนผลักดันหลักการในทางปฏิบัติที่จะปรับปรุงงานของรัฐบาลและหน้าที่ของหน่วยต่าง ๆ ในสังคม

ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนสะท้อนให้เห็นถึงหลักการของตลาด ทั้งยังเป็นการสร้างกลยุทธ์การพัฒนาการบริหารจัดการงานสาธารณะ รูปแบบที่พบ ได้แก่ สัญญา การแข่งขันทางธุรกิจระหว่างรัฐและเอกชน แฟรนไชส์ ใบบรรอง/ใบสำคัญ การเลือกดำเนินกิจการของรัฐ การถอนตัวออกจากกิจการ และการกระทำโดยสมัครใจ เหตุผลในคัดค้านการแปรรูปกิจการมาจากการบริหารจัดการที่ไม่ดีในขั้นตอนต่าง ๆ

Shichor and Gilbert (2001, pp. 6-10) ได้กล่าวว่า สาเหตุของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน ในหนังสือ *Privatization in Criminal Justice: Past, Present, and Future* เนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ คือ (1) ประเทศต่าง ๆ ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกให้ใช้การแปรรูปกิจการของรัฐ (2) การดำเนินงานของภาครัฐที่ปราศจากประสิทธิภาพและมีปัญหาทางการเงิน

(3) ผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองจากสังคมนิยมและสวัสดิการนิยม มาเป็นเสรีนิยมหรือทุนนิยม (4) จากความไม่มั่นใจในการวางแผนและการควบคุม การดำเนินงานของรัฐตลอดจนฐานะทางการคลังของประเทศ (5) การดำเนินนโยบาย อย่างผิดพลาดของรัฐบาลชุดต่าง ๆ (6) การเปลี่ยนแปลงด้านการตลาดของสินค้าและบริการ (7) การที่รัฐบาลมีภารกิจที่ขยายตัวมากเกินไป (8) เพื่อปลดปล่อยภารกิจของกิจกรรม ภาครัฐบาล และ (9) การแสวงหาแหล่งที่มาของเงินทุนโดยอาศัยกลไกของตลาด สถาบันการเงินและแนวทางการระดมเงินลงทุนเข้าช่วย

จากความหมายของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชน (privatization) ที่มี นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ข้างต้นดังกล่าวสามารถที่จะสรุปความหมายของ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชน หมายถึง การโอนกิจการที่เป็นของรัฐให้ภาคเอกชน หรือเป็นการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการที่รัฐดำเนินการอยู่ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ การให้เอกชน ออกแบบและก่อสร้าง การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ การจ้างเหมา การให้สัมปทาน ภาคเอกชน การร่วมทุนกับภาคเอกชน เป็นต้น

คุณลักษณะในการดำเนินการ Privatization

คุณลักษณะในการดำเนินการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนดำเนินการ ในทางปฏิบัตินั้น Heald (1985, pp. 7-12) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับ Privatization ว่า ควรมีการแบ่งคุณลักษณะออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ (1) การนำระบบการตลาดมาใช้ ในกิจการที่มีได้คำนึงถึงระบบการตลาดมาก่อน เช่น การเปลี่ยนแปลงจากแหล่งเงินที่มาจากภาษีอากรเป็นการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ ซึ่งคุณลักษณะประเภทนี้ คือ การนำระบบราคาหรือค่าธรรมเนียมมาใช้ประโยชน์เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุน และ (2) การแปรรูปกิจการของรัฐสู่ภาคเอกชนนั้นอาจกระทำโดยการเปลี่ยนแปลง ด้านการดำเนินการหรือการผลิตโดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเงิน ซึ่งคุณลักษณะ ประเภทนี้อาจพิจารณาได้จากการจ้างดำเนินการ การจ้างทำของหรือการให้สัมปทาน ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเลือกดำเนินการตามแนวทางเช่นนี้ก็จะขึ้นอยู่กับแนวนโยบาย การบริหารจัดการและการวิเคราะห์ปัญหา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังการดำเนินการแปร

สภาพกิจการของรัฐให้เอกชนดำเนินการในทางปฏิบัตินั้นยังต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การแปรรูปกิจการของรัฐหรือการปลดภาระ (load shedding) ซึ่งมาตรการนี้หมายถึง การขายกิจการรัฐวิสาหกิจและการลดหรือเลิกบทบาทของรัฐบาลที่มีได้คำนึงถึงการตลาด ซึ่งแนวความคิดนี้ อาจมีความหมายถึง การปลดเปลื้องภาระโดยการขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการ (divestiture) หรือการโอนสภาพการเป็นเจ้าของ (ownership transfer) และองค์ประกอบอีกประการหนึ่ง คือ การเปิดโอกาสหรือเปิดการค้าโดยเสรี (liberalization) มาตรการในลักษณะนี้อาจพิจารณาได้ 2 แง่ กล่าวคือ (1) ในลักษณะอย่างกว้างเป็นการมุ่งเน้นการตลาดที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของโลก และ (2) แนวความคิดเฉพาะเรื่องหรืออย่างแคบนั้นมีลักษณะมุ่งเน้นในเรื่องการลดหย่อนหรือการยกเลิก

ข้อกำหนดทั้งในทางกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการของรัฐ นอกจากนี้ ในการเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระของรัฐบาลต่อกิจการภาครัฐนั้นอาจกระทำได้ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระโดยไม่กระทบกระเทือนถึงฐานะการเป็นเจ้าของกิจการ หมายความว่า รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของกิจการตามเดิม แต่ภารกิจในการดำเนินงานนั้น รัฐบาลมิได้จัดทำเอง และ (2) การเปลี่ยนแปลงหรือปลดเปลื้องภาระโดยการเปลี่ยนสภาพการเป็นเจ้าของกิจการ ด้วยวิธีการขายหรือจำหน่ายหุ้นของกิจการที่รัฐบาลมีอยู่ในกิจการต่าง ๆ ให้เอกชนไปเลย โดยรัฐบาลอาจถือหุ้นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น (Heald, 1985, pp. 21-22)

กล่าวโดยสรุป กรอบความคิดเรื่อง Privatization นี้เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องกับในหลาย ๆ เรื่อง เช่น แนวความคิดทางการเมือง ระบบกฎหมาย รูปแบบกระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนทัศนคติทางสังคมของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแปรเปลี่ยนสถานะหรือภาระที่รัฐบาลมีต่อกิจการหลายประเภท ให้มีคุณลักษณะดำเนินงานในเชิงธุรกิจแบบเอกชน อันจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายภาระทางการคลัง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการภาครัฐให้เป็นเอกชน

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการภาครัฐให้เป็นเอกชน (privatization) ไว้ ดังนี้

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2550, หน้า 20-21) ได้กล่าวไว้ว่า การแปรรูปองค์การภาครัฐเป็นแนวความคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้ เพราะการแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นองค์การเอกชนจะสอดคล้องกับหลักการลดขนาดกำลังคนภาครัฐให้เล็กลง (downsizing) และหลักการตลาด กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อบริการได้อย่างเสรี เพราะมีผู้ผลิตสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น แต่ภาครัฐจะต้องระมัดระวังมิให้เกิดการผูกขาดในภาคเอกชน เพราะการผูกขาดโดยภาครัฐ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, หน้า 3) ได้กล่าวว่า การแปรรูปองค์การภาครัฐจะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การเพิ่มรายได้ การกระจายเป็นเจ้าของและการพัฒนาตลาดทุน ซึ่งการแปรรูปอาจจะกระทำทั้งในหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานในภาคเอกชนมากขึ้น เพราะเป็นโอกาสที่ภาคเอกชนจะได้พัฒนาตลาดสินค้าและบริการของตน ในการแข่งขันในตลาดเสรี

ชวนส์ถ์ เจนการ (2555, หน้า 25-26) ได้กล่าวไว้ว่า การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (privatization) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การนำการลงทุนและวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาแทนที่กิจการภาครัฐที่เดิมดำเนินการโดยระบบราชการ การนำแนวคิดการแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (privatization) มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชนเพื่อลดขนาดระบบราชการถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการและการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ ในประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการนำกรอบทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ (1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) เป็นการอธิบายพฤติกรรมของผู้ลงคะแนนเสียง นักการเมืองและข้าราชการในบริบทการทำงานที่แตกต่างกันและมีกฎกติกาที่ต่างกันไป โดยหลักการพื้นฐานแล้วพฤติกรรมของมนุษย์จะถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น ข้าราชการก็พยายามเพิ่มงบประมาณของหน่วยงาน โดยไม่คำนึงถึงภาพรวมของงบประมาณแผ่นดิน (2) ทฤษฎีตัวแทน (principal-agency theory) หัวใจของทฤษฎีนี้คือ การทำสัญญาต่างตอบแทนระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง กล่าวคือ คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้จ้าง (principal) ทำสัญญากับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (agent) ทฤษฎี-

ตัวแทนถือว่าบุคคลย่อมต้องการใช้ทรัพยากรที่ดินมืออยู่ให้ได้ผลคุ้มค่าที่สุด กล่าวคือ
 ผู้จ้างก็ต้องการใช้เงินให้น้อยที่สุด แต่ได้ผลงานมากที่สุด ซึ่งก็ย่อมก่อความขัดแย้งกับ
 ผู้รับจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมายการผลิต หรือความชัดเจนในเรื่อง
 ผลงาน (output) และผลสัมฤทธิ์ที่ติดตามมา (outcome) ดังนั้น ทฤษฎีตัวแทนจึงมุ่งสร้าง
 สัญญาข้อตกลงและกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานที่เหมาะสมและชัดเจน เพื่อลด
 ความขัดแย้งระหว่างผู้จ้างกับตัวแทน (3) ทฤษฎีค่าใช้จ่ายผ่านมือ (transaction-cost theory)
 อาศัยการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการวางแผน การตัดสินใจ และการติดตามสอดคล้อง
 ผลงานในระบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจมักต้องการที่จะลดค่าใช้จ่าย
 ในการผลิต และเปิดโอกาสให้คนอื่นทำการแทนตน ทั้งนี้ ผู้จ้างจะเลือกซื้อสินค้าหรือ
 บริการจากระบบที่มีการแข่งขัน ซึ่งเรื่องใดจะให้มีการดำเนินการผ่านจากมือตนไปนั้น
 ผู้จ้างก็ต้องคำนึงถึงเหตุผลหลายประการ โดยทั่วไปแล้วการดำเนินการเองมักจะ
 มีประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีความเสี่ยงสูงในเรื่องผลประโยชน์มีความไม่แน่นอนสูง
 หรือมีกระบวนการดำเนินการผ่านมือซึ่งซับซ้อน และ (4) ทฤษฎีการบริหารจัดการแนวใหม่
 (the new public management theory) ทฤษฎีนี้ถือว่ากิจกรรมที่เรียกว่า การบริหารจัดการ
 (management) เป็นกิจกรรมที่สามารถใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนได้ในทำนองเดียวกัน
 โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้ คือ (1) เปลี่ยนจากวิธีการควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบ
 และขั้นตอนกระบวนการเป็นมาตรการด้านผลผลิต (output) โดยมีการตั้งเป้าหมายผลงาน
 และมีกรอบความรับผิดชอบ (accountability frame work) ที่ชัดเจน (2) การกระจายอำนาจ
 ในการบริหารจัดการออกไป โดยมีการปรับปรุงกลไก การรายงานและการติดตาม
 ผลการทำงาน (3) การเปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นหรือภาคเอกชนสามารถท้าทายแข่งขัน
 (contest provision) ในเรื่องการผลิตหรือการบริการของรัฐและการทำสัญญากับภายนอก
 ให้จัดบริการภาครัฐ (contract out หรือ outsourcing) การใช้วิธีการจัดการเช่นที่ภาคเอกชน
 ทำอยู่ และ (4) การเน้นประสิทธิภาพหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ทำงานให้คุ้มค่า”
 (value money)

นอกจากนี้ ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้มีนักวิชาการกระทรวงการคลังเป็นผู้วาง
 รูปแบบและใช้ในการปฏิรูปราชการ ซึ่งแนวทางการปฏิรูปราชการของประเทศนิวซีแลนด์
 มีลักษณะสำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ (1) การกำหนดแบ่งความรับผิดชอบ ที่ชัดเจนระหว่าง

รัฐมนตรีกับส่วนราชการ กล่าวคือ รัฐมนตรีที่เป็นผู้จ้าง (principal) และส่วนราชการทำหน้าที่เป็นตัวแทน (agent) (2) การระบุเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ โดยต้องสามารถวัดผลงานได้ (3) การมอบอำนาจการบริหารทั้งหมดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ (4) การกำหนดระบบจูงใจและการให้ผลตอบแทนหรือรางวัล/การลงโทษจากผลงาน ที่ได้มีการตกลงร่วมกันไว้ชัดเจนตั้งแต่ต้น และ (5) มีระบบการติดตามผลงานที่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าความหมายของการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนภาครัฐหรือ Privatization จะมีความหมายหลากหลายขึ้นอยู่กับผู้ใช้และวัตถุประสงค์ของการใช้ คำหรือความหมายที่ใช้กันโดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้ในการปรับบทบาทของแนวความคิด ทางด้านปรัชญาหรืออุดมการณ์ทางการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ “การขยายบทบาทของเอกชนในภาครัฐ” หรือ “การปล่อยให้ภาคเอกชนได้เข้ามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนรัฐ” ซึ่งสามารถที่จะพิจารณาในกรอบของระบบเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐหรือการแปรรูปกิจการของรัฐนั้นจึงสื่อถึงการมีบทบาท ที่มากขึ้นของภาคเอกชนโดยเปรียบเทียบกับภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ (Cassels, 2002, pp. 150-155) ซึ่งการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐนอกจากจะเป็นแนวความคิด (concept) ในเชิง “อุดมการณ์” แล้วก็ยังเป็นแนวความคิดที่มีความหมายในเชิง “วิธีการ” อีกด้วย โดยในเชิงวิธี การของการแปรรูปกิจการของรัฐ หมายถึง มาตรการหรือรูปแบบ ต่าง ๆ ที่เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปและในภาครัฐ

Johnson and Shleifer (1998, pp. 129-133) ได้เสนอรูปแบบของการแปรรูปกิจการ ของรัฐ ดังนี้ (1) การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้เอกชน ดำเนินกิจการแทนรัฐ คือ การที่รัฐไม่สนใจจัดผลิต (public provision) สินค้า/บริการ ทั้งนี้ อาจจะได้ด้วยเหตุผลเพราะสินค้า/บริการที่ว่าไม่มีความจำเป็นหรือได้มีการเรียกร้อง ผ่านกลไกทางการเมืองไม่ให้จัดผลิตหรือรัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจัดผลิต (2) การขายกิจการการแปรรูปกิจกรรมของรัฐในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่ เอกชนจัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน (3) การร่วมลงทุนระหว่างรัฐ กับเอกชน แต่เดิมรัฐบาลจะเข้าดำเนินการโดยลำพัง เช่น การเข้าไปแทรกแซง ในระบบตลาดในรูปของกระทรวง ทบวง กรม และในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐก็เข้าดำเนินการ

โดยรวมลงทุนกับเอกชนในสัดส่วนต่าง ๆ เพื่อประสานความเชี่ยวชาญและเงินทุนของเอกชนและของรัฐ (4) การจ้างเหมา การให้บริการโดยรัฐนั้นโดยปกติจะผ่านส่วนราชการโดยตรงหรือผ่านรัฐวิสาหกิจ แต่ในหลักการให้บริการโดยรัฐนั้น อาจมาในรูปที่เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน (5) การให้สัมปทาน แก่เอกชนเพื่อมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ กล่าวคือ แทนที่รัฐจะใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวด้วยการดำเนินการเองผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่จะให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน โดยผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อม ๆ กับให้ประโยชน์แก่รัฐในรูปของค่าภาคหลวงหรือค่าที่เรียกในชื่ออื่น ๆ (6) การให้เช่า การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐซึ่งทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จากการดำเนินการของรัฐหรือถูกปล่อยให้อยู่ว่างเปล่า เพราะไม่พร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สิน เช่น วิธีแบบเทิร์นคีย์ (turn-key) เป็นต้น (7) การให้ตัวรับบริการและเงินอุดหนุน การให้ตัวรับบริการแก่ผู้บริโภคมเพื่อให้ซื้อสินค้า/บริการที่กำหนดไว้ในตัวรับบริการ ซึ่งตัวรับบริการเป็นคูปองที่มีมูลค่าเจาะจง ที่รัฐแจกจ่ายให้แก่ผู้บริโภคมที่มีสิทธิได้รับสินค้า/บริการที่กำหนดในตัวรับบริการ ส่วนการให้เงินอุดหนุนก็เป็นรูปแบบในทำนองเดียวกับการให้ตัวรับบริการ แต่การให้เงินอุดหนุนนั้นเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้า/บริการที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ผู้บริโภคมก็ต้องซื้อหาสินค้า/บริการจากผู้ผลิตโดยจ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด และ (8) การเก็บค่าบริการ เป็นวิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนในการจัดผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้บริโภค ค่าบริการที่เก็บได้จะเป็นเงินที่นำไปจุนเจือค่าใช้จ่ายในการผลิตและการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค เมื่อรัฐหันมาใช้วิธีการของเอกชนโดยรัฐเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรง จากการบริโภคบริการนั้น ๆ ทำให้ผู้บริโภคมต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าว

Savas (2000b, pp. 1731-1737) ได้เสนอแนวคิด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นแนวคิดที่แพร่หลายในโลกยุคปัจจุบัน ทั้งในระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ สังคมนิยมและทุนนิยม ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว กำลังพัฒนา ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย และเผด็จการ จำเป็นจะต้องกำจัดแนวคิดของการสังกัดพรรคการเมืองหรือการยึดติด

ในรากฐานแนวคิดอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เน้นการนำหลักการมาปรับใช้กับขั้นตอน การปฏิบัติที่ใช้เป็นประจำในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ดังนั้น การแปรรูป รัฐวิสาหกิจ ควรมีการดำเนินการอย่างเหมาะสมเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและเกิด ประโยชน์ชัดเจน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในด้านต่าง ๆ การเข้ามา มีบทบาทของเอกชนนอกจากจะมีผลเป็นการช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร- ธรรมชาติแล้วยังเป็นการปรับปรุงและใช้งานทรัพย์สินของรัฐให้เกิดประโยชน์และ เพิ่มมูลค่า นอกจากนี้ การมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐโดยรัฐ ไม่เข้าไปแทรกแซงยังเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเอาแนวคิดและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในการใช้จ่าย ในกรณี ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งการสื่อสารโทรคมนาคมและการรักษาความมั่นคง และปลอดภัยของประเทศก็ดำเนินการโดยเอกชนโดยการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นการเพิ่มบทบาทการดำเนินการของภาคเอกชน และลดการพึ่งพารัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ภาคเอกชน ที่กล่าวถึงสามารถพบเห็นได้ในรูปแบบของ (1) ตลาดซื้อขายสินค้าและผู้มีส่วนแบ่ง ในตลาด (2) องค์การอาสาสมัคร ทั้งแบบจัดตั้งขึ้นเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ (3) หน่วยครอบครัวซึ่งยังรวมถึงกระทรวงการเคหะ การบริการสังคม สาธารณสุข และการศึกษา

การโอนกิจการของรัฐมาเป็นของเอกชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ ดังเช่น ทำสัญญาเอกชน สัญญาแฟรนไชส์ และการค้าประกัน โดยการขายและให้เอกชน เช่าทรัพย์สินของราชการ การขายขอบเขตการให้บริการและการยกเลิกกฎระเบียบ บางประการ ซึ่งหลักการสำคัญของแนวคิดนี้ คือ การปล่อยให้ผู้ประกอบการได้จัดหาสินค้า และบริการตามความต้องการของผู้บริโภคเข้าสู่ตลาด ก้าวต่อไปที่จะเพิ่มประสิทธิภาพ ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ คือ การว่าจ้างหน่วยงานเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามา เป็นคู่สัญญาซึ่งทำให้เกิดการดำเนินการที่ครบวงจรและเป็นเครือข่าย ทั้งนี้ จะเป็นการลด ขั้นตอนการทำงานแบบรัฐที่ต้องมีพิธีรีตองเหลือเพียงทำเท่าที่จำเป็น และการดำเนินการ เป็นไปในแนวราบ เน้นในเรื่องกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จของงาน ตัวอย่างในประเทศ- สหรัฐอเมริกา คือ ด้านเทคโนโลยี การขนส่ง ประกอบชิ้นส่วน ดำเนินกิจการร้านอาหาร

รวมทั้งการขนส่งทางไปรษณีย์ ประกาศโฆษณา แผนการตลาด ประชาสัมพันธ์ สิ่งของทางโทรศัพท์และสายด่วนช่วยเหลือ ดำเนินการครอบคลุมทุกด้านจนกระทั่งเป็นเครือข่ายองค์กรที่เชื่อมโยงและครบวงจร การโอนกิจการให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนรัฐจะยังคงก้าวต่อไปสู่กิจการที่สำคัญอื่น ๆ ของรัฐ ทั้งกิจการที่เป็นของรัฐบาล ระบบการขนส่งพื้นฐาน ประกันสังคมโดยเฉพาะการรักษาพยาบาลและการรักษาความปลอดภัย

ผลเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่เกิดจากการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการของรัฐโดยเอกชน คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินยังต้องมีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเครื่องหมายของการปฏิรูปทั้งระบบด้วยแนวความคิดแบบใหม่ การแทรกหลักการของตลาดเข้าไปสู่การเมืองเป็นลักษณะพิเศษแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่ง ยังมีหลักการที่สำคัญ คือ การมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพ ความเสมอภาคในการให้บริการแก่ประชาชน การนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับการบริหารบ้านเมืองก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีทางเลือก สามารถต่อรองในการทำสัญญาได้ และใช้หลักตัวการตัวแทนได้ และในรูปแบบสัญญาเอกชนนั้นยังส่งเสริมการแข่งขัน สัญญาจ้างที่มุ่งเน้นผลการดำเนินงาน การให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ แรงจูงใจของตลาดและการลดหย่อนกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานตามแนวทางการดำเนินการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ โดยผู้บริหารจะต้องมีนโยบายการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่สามารถแข่งขันได้ โดยการขยายขอบเขตทางเลือกในการรับบริการของผู้บริโภค รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐและเอกชน ทั้งนี้ รัฐจะเลิกระบบผูกขาดกิจการต่าง ๆ หรือดำเนินการให้บริการ โดยรัฐเพียงลำพังอีกต่อไป การจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนด้วยการสร้างความเชื่อมั่น การยอมรับในกิจการต่าง ๆ โดยรัฐจะต้องมีวิธีการเจรจาสื่อสาร โน้มน้าวประชาชนที่เข้ารับบริการ

แนวคิดเกี่ยวกับเรือนจำเอกชน

การแปรรูปกิจการของรัฐไปให้ภาคเอกชนไปดำเนินการหรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานกิจการของรัฐหรือที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Privatization นั้น

ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่า มีการแปรรูปกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐเคยผูกขาดมาตลอดไป ให้เอกชนดำเนินการหลายประเภท ทั้งนี้ เป็นผลมาจากภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความสามารถในการบริหารและการจัดการมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ โดยการเปรียบเทียบกันในด้านค่าใช้จ่าย ประสิทธิภาพ และความพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าวได้นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของเรือนจำเอกชนไว้ ดังนี้

ชวนัสน์ เจนการ (2555, หน้า 33) ได้กล่าวว่า การทำสัญญาจ้างเอกชนให้ดำเนินการแทนรัฐ (contracting out) หรือการว่าจ้างบุคลากรภายนอกมาดำเนินการบางอย่างที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐ (outsourcing) นั้นเป็นรูปแบบการแปรรูป กิจการบริการสาธารณะให้ภาคเอกชน (privatization in the social services) ซึ่งแนวคิดในการจ้างงานเอกชนแทนระบบราชการก็เพื่อให้เกิดการแข่งขันด้านคุณภาพและราคาซึ่งจะทำให้รัฐได้งานที่มีคุณภาพสูงสุดโดยใช้งบประมาณต่ำสุดในการจ้างงานและที่สำคัญในงานบางประเภทที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษโดยที่รัฐไม่สามารถผลิตและฝึกอบรมบุคลากรมาทำหน้าที่ได้ การจ้างงานเอกชนก็สามารถใช้เป็นวิธีการที่เฉลียวฉลาดในการแก้ปัญหา อีกทั้งยังเป็นการลดภาระด้านการบริหารจัดการกำลังพลภาครัฐซึ่งในปัจจุบันได้มีกิจการหลากหลายประเภทในกระบวนการยุติธรรมที่มีการจ้างมาให้เอกชนดำเนินการแทนตั้งแต่บริการเฉพาะงานบางส่วน เช่น การขนส่งผู้ต้องหา การประกอบอาหารเลี้ยงนักโทษในเรือนจำ การจัดโปรแกรมบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น ไปจนถึงงานบางอย่างที่มีการแปรรูปให้เอกชนทำแทนเต็มรูปแบบ เช่น การควบคุมผู้อยู่ระหว่าง คดีประพฤติดังกล่าว หรือต้องโทษด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (electronic monitoring) การจัดที่พักสำหรับการฟื้นฟูผู้กระทำผิดแทนเรือนจำ (housing for offenders ใช้มากในกลุ่มผู้กระทำผิดเด็กและเยาวชน) บริการบ้านกึ่งวิถีสำหรับบุคคลพ้นโทษ (half-way house) และเรือนจำเอกชน (private prison) เป็นต้น

จากความหมายของเรือนจำเอกชนที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ข้างต้นดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถที่จะสรุปความหมายของเรือนจำเอกชน กล่าวคือ เรือนจำที่ทางรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการกิจการของเรือนจำในด้านต่าง ๆ เช่น สถานที่

คุมขังผู้ต้องขัง การทำสัญญากับภาครัฐหรือท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางในการดำเนินงาน การออกแบบ การก่อสร้าง การควบคุมผู้ต้องขัง การจัดสวัสดิการ การบริหารจัดการเรือนจำ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งหมดแทนที่หน่วยงานของภาครัฐภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนด ที่ทางภาครัฐกำหนดขึ้น นอกจากนี้ การดำเนินการของเรือนจำเอกชนจะต้องมีการแก้ไข กฎหมาย เพื่อให้เอกชนมีอำนาจในการควบคุมผู้ต้องขังและเข้ามาบริการงานเรือนจำ เพื่อก่อสร้างเรือนจำและจัดหาบริษัทเอกชน เพื่อบริหารงานเรือนจำ นอกจากนี้ แนวความคิด ในเรื่องการแปรรูปกิจการเรือนจำ (privatization of prisons) หรือการให้มีเรือนจำเอกชน (private prisons) สำหรับประเทศไทยแม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่แต่ในประเทศทางตะวันตก หรือในทวีปเอเชียบางประเทศก็ได้้นำแนวความคิดนี้ไปปรับใช้อย่างแพร่หลาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่ทำให้มี การแปรรูปเรือนจำ ก็คือ ความต้องการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐและเพิ่มประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในวงเงินงบประมาณที่ลดลงแล้ว

หลักการ แนวคิด และวิธีการดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำ

การแปรรูปกิจการของรัฐ (privatization) ตามความหมายแล้ว หมายถึง การถ่ายโอน กิจกรรมการบริหารงานที่เคยดำเนินการโดยรัฐไปสู่ภาคเอกชน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก ปรัชญาการค้าและการแข่งขันแบบเสรีนิยม (laissez-faire economics) โดยรัฐจะจำกัด บทบาทของตนในการผูกขาดการดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ให้น้อยที่สุดพร้อมกับ การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนให้เพิ่มมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเรือนจำเอกชนนั้นถือว่าเป็นรูปแบบการจ้างงาน เอกชนที่แพร่หลายในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ และเป็นที่สนใจในการนำไปใช้ ในประเทศที่กำลังประสบปัญหาความแออัดของนักโทษที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณใน การขยายเรือนจำ การเปิดโอกาสให้เอกชนมาดำเนินการแทน โดยมีการแข่งขันเสนอราคา เพื่อให้ราคาการจ้างงานต่ำสุดจึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร จัดการเรือนจำ นอกจากนี้ การจ้างงานเอกชนยังช่วยให้เกิดการประเมินผลงานราชทัณฑ์ ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในลักษณะของการกำหนดเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนตามเงื่อนไข ของสัญญาจ้างเป็นที่น่าสนใจว่าผลการศึกษาประเมินผลเรือนจำเอกชนโดยทั่วไปแสดง

ให้เห็นว่า เรือนจำเอกชนใช้ต้นทุนการบริหารงานที่ต่ำกว่าเรือนจำของรัฐและมีการจัดบริการพื้นฐานรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับนักโทษ ได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการซ่อมแซมบำรุงรักษาอาคารวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็สามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าเรือนจำของรัฐ (Robbins, 2005, pp. 110-112)

แต่ในแง่ของผลการดำเนินการเรือนจำเอกชนนั้นแม้จะมีเรือนจำเอกชนจำนวนมากที่มีคุณภาพสูงกว่าเรือนจำของรัฐแต่เรือนจำเอกชนจำนวนมากก็มีคุณภาพต่ำและสร้างปัญหาต่อนักโทษในความดูแล (Mehigan & Rowe, 2007, pp. 356-358) ถึงแม้ว่าจะมีขอบเขตความรับผิดชอบของเอกชนตามสัญญาจ้าง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤติศรัทธาต่อนโยบายโดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติกับผู้กระทำผิดราวกับเป็นสินค้ามักจะถูกมองว่าเป็นปัญหาต่อเป้าประสงค์ของงานยุติธรรมที่แท้จริง เนื่องจากเอกชนอาจมองที่ผลกำไรจากค่าจ้างต่อหัวในการดูแลผู้กระทำผิดที่จะเพิ่มมากขึ้น หากมีผู้กระทำผิดในความดูแลมากขึ้น โดยอาจจะเลยเรื่องการบำบัดฟื้นฟูเพื่อลดจำนวนการกระทำผิดซ้ำซึ่งเป็นเป้าประสงค์หลักที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรม ปัญหาที่สำคัญอีกประการในการจ้างงานเอกชนคือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่อาจสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนในการเข้ามามีส่วนร่วมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจ้างเอกชนมาดำเนินกิจการต่าง ๆ กับประเทศไทย แล้วพบว่า ประเทศไทยมีการลงทุนที่ต่ำมากจนไม่อาจนำงบประมาณที่ได้มาใช้ในการจ้างงานเอกชนเต็มรูปแบบได้ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ เรือนจำเอกชนซึ่งเคยมีการประมาณค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักโทษแค่เพียง 14,557.07 บาทต่อคนต่อปี (ชวนสธ เจนการ, 2555, หน้า 34-35) ซึ่งถือว่าต่ำมากในขณะที่งานเรือนจำเป็นงานที่เสี่ยงและมีภาระความรับผิดชอบที่สูงมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลงานที่สูงจนอาจไม่คุ้มค่ากับรายรับที่ได้จากการจ้างงาน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การจ้างงานเอกชนในงานยุติธรรมที่เอกชนรับผิดชอบงานเต็มรูปแบบเกิดขึ้นได้ยาก

พรพิตร นรภูมิพิทักษ์ (2548, หน้า 23-30) แนวความคิดเกี่ยวกับการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่า เกิดขึ้นจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังเรือนจำผสมผสานกับความพยายามในการพัฒนากระบวนการปฏิบัติ

ต่อผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ประกอบกับนโยบายด้านการลดอัตราค่าล้างคนภาครัฐและการพัฒนาระบบราชการรวมทั้งการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของรัฐ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐ คือ เรือนจำจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นี้ให้เอกชนดำเนินการจึงเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม เอกชนที่เข้ามาดำเนินการจะต้องมีข้อผูกพันกับรัฐในเรื่องของการปฏิบัติตามมาตรฐานที่รัฐกำหนดและรัฐจะต้องกำกับดูแลและตรวจสอบอย่างต่อเนื่องเพื่อมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น การนำเอกชนเข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับเรือนจำในประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพแก่ผู้ต้องขัง (quality development) ดังนั้น การนำมืออาชีพในภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์สำหรับผู้ต้องขังเองแล้วการให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานจึงอาจเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพการบริการแก่ผู้ต้องขังให้ดีขึ้น รวมถึงเป็นการแบ่งเบาภาระงานภาครัฐในการ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐซึ่งสามารถมองได้เป็นสองมิติ คือ มิติของการบริหารจัดการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยกับมิติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย เป็นต้น สำหรับรูปแบบของเรือนจำเอกชนที่นำมาใช้ในประเทศไทย คือ เรือนจำเอกชนที่มีลักษณะโครงสร้างการบริหารคล้ายกับโรงพยาบาลเอกชนเป็นรูปแบบที่เอกชนต้องบริหารจัดการเรือนจำและดำเนินการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กรมราชทัณฑ์กำหนด เช่น รูปแบบทางกายภาพ การบริหารงาน การให้บริการด้านการควบคุม เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้ผู้ต้องขังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด สำหรับส่วนเพิ่มของการให้บริการที่เอกชนจะจัดเพิ่มขึ้นถือว่าเป็นทางเลือก (options) ที่ผู้ต้องขังร้องขอและจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนนั้น

Camp, Gaes, and Saylor (2002, pp. 27-33) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารเฉพาะเรือนจำของเรือนจำเอกชนกับเรือนจำของรัฐ พบว่า มีปัญหาในการบริหารงานที่แตกต่างกัน โดยเรือนจำของรัฐผู้ต้องขังจะมีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตประจำวันจากผู้ต้องขังด้วยกันเพราะขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่จะดูแลความปลอดภัย ในขณะที่ผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนจะมีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของสวัสดิการที่เรือนจำเอกชนจัดให้เป็นต้น สำหรับการเปรียบเทียบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานเรือนจำ

เอกชนและเรือนจำของรัฐจะเน้นการเปรียบเทียบใน 2 ประเด็น คือ การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและการเปรียบเทียบอันราการกระทำผิดซ้ำ

ส่วนในเรื่องของการแปรรูปกิจการเรือนจำ (privatization of prisons) ได้มีการเริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและอังกฤษตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความแออัดในเรือนจำ ลดค่าใช้จ่ายของรัฐและประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เป็นต้น ซึ่งวิธีการในการแปรรูปเรือนจำที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมี 4 องค์ประกอบ คือ การออกแบบ (Design--D) การเงิน (Finance--F) การก่อสร้าง (Construction--C) และการบริหาร (Management--M) หรือที่เรียกโดยรวมว่า “ระบบ DFCM” ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำในระดับใด เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมเพียงแค่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (partly privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระหรือการทำสัญญาเช่าใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (leased purchase) หรือการเข้ามาบริหารเรือนจำ ที่รัฐสร้างขึ้น โดยใช้กระบวนการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (contract management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญาหรือการเข้ามาดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ (privately run prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด เป็นต้น

สำหรับวิธีการหรือกระบวนการในการดำเนินงานเกี่ยวกับเรือนจำเอกชนนั้น โดยทั่วไปสามารถที่จะดำเนินการได้ ดังนี้ (1) มาตรการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความมั่นใจว่าการบริหารงานของเอกชนจะต้องมีมาตรฐานไม่น้อยกว่ารัฐ วิธีการที่ดำเนินการ คือ การออกข้อกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงาน (operational specification) ซึ่งจะกำหนดรายละเอียด วิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเริ่มตั้งแต่รับตัวจนถึงปล่อยตัว และครอบคลุมในด้านการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การรักษาพยาบาล (2) การจำแนกผู้ต้องขัง รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ในขณะที่เดียวกันเรือนจำเอกชนก็มีสิทธิที่จะส่งตัวผู้ต้องขังบางรายที่ยากต่อการควบคุม หรือมีพฤติกรรมหลบหนีกลับมาคุมขังในเรือนจำของรัฐได้ (3) ค่าตอบแทน เอกชนจะได้รับค่าตอบแทนตามการมีส่วนร่วมในโครงการซึ่งหากเป็นเพียงการออกแบบและก่อสร้างก็จะได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนและระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งในกรณี queเอกชนเป็นผู้บริหารเรือนจำจะได้รับค่าตอบแทน 2 ประเภท คือ ค่าตอบแทนคิดตาม

จำนวนผู้ต้องขัง (per diem) ค่าตอบแทนในการรับบริหารเรือนจำ (recurrent costs) และอาจรวมถึงเงินรางวัลพิเศษตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา (4) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เอกชนที่ได้รับสัมปทานในการบริหารงานเรือนจำจะมีอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากมีการประพฤติดีมีชอบก็อาจจะดำเนินคดีอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (5) แรงงานผู้ต้องขัง ซึ่งเกิดจากการฝึกวิชาชีพหรือการทำงานของผู้ต้องขังถือเป็นรายได้ของรัฐเนื่องจากเกรงว่าจะมีการใช้ประโยชน์จากแรงงานผู้ต้องขังไปในทางที่ผิด แต่ก็ได้มีการกำหนดมาตรฐานในด้านความปลอดภัยในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้ด้วย

จากการทบทวนหลักการ แนวคิดและวิธีการดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำดังกล่าว พบว่า การแปรรูปกิจการเรือนจำเอกชนสามารถที่จำกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การออกแบบ การเงิน การก่อสร้าง และการบริหารหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมดนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ การลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟู การพัฒนากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการเรือนจำอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับการบริหารงานราชทัณฑ์ในอนาคตที่ขนาดขององค์การจะมีขนาดเล็กลงและมีการถ่ายโอนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานราชทัณฑ์มากขึ้น โดยกรมราชทัณฑ์จะทำหน้าที่ในการวางระบบและควบคุมประเมินผลการทำงานแทน การเข้าบริหารเรือนจำเอง เช่น การรับจ้างบริการ ด้านการแพทย์และอนามัยของเรือนจำ การบริการด้านการจัดเลี้ยงอาหารผู้ต้องขัง การบริการด้านการอบรมแก้ไขเป็นกลุ่ม การจัดการฝึกวิชาชีพและการจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งในประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ได้มีการถ่ายโอนกิจการบางอย่างให้เอกชนดำเนินการ และมีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนขึ้นเพื่อเป็นการแบ่งภารกิจของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ หากประเทศไทยจะนำเอาวิธีการต่าง ๆ ของเรือนจำเอกชนเข้ามาปรับใช้ก็ถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานราชทัณฑ์ในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายถึงแนวความคิด ความเป็นมา รูปแบบและวิธีการในการบริหารงานเรือนของประเทศไทยต่อไป

แนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำ

การบริหารงานราชทัณฑ์ เป็นงานที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากการบริหารงานของหน่วยงานอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมบุคคลที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือเป็นผู้มีลักษณะนิสัยจิตใจเบี่ยงเบนไปจากปกติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม แก้ไขฟื้นฟู ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ปรับปรุงบุคลิกภาพ และพฤติกรรมให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายสุขภาพจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ (ประเสริฐ เมฆมณี, 2527, หน้า 142-144)

จากปรัชญาและแนวคิดการลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution) กับแนวคิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นแนวคิดหลักในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและได้ส่งผลต่อแนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำซึ่งมุ่งเน้นกิจกรรมและการกำหนดมาตรการสำคัญ ๆ หลายลักษณะเพื่อตอบสนองต่อปรัชญาและแนวคิด แม้แบบทั้งสองประการนี้ ในขณะเดียวกันการบริหารงานราชทัณฑ์ก็มีส่วนสำคัญในการรักษาความสงบสุขของสังคมตามแนวคิดการลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำผิดอีกด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการลงโทษในปัจจุบันมีลักษณะที่กว้างไกลไปมาระหว่างการลงโทษตามแนวคิดเพื่อแก้แค้นทดแทนกับแนวคิดเพื่อแก้ไขฟื้นฟู โดยฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูได้หยิบยกปัญหาคนล้นคุกและสถิติคดีอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นมาสนับสนุนว่าควรมีการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้กระทำผิดในเรือนจำอย่างมีประสิทธิภาพมิใช่ลงโทษและกักขังไว้ตามเวลาที่ต้องคำพิพากษา โดยเฉพาะผู้ติดยาเสพติดควรให้การอบรมและบำบัดฟื้นฟูมิใช่ลงโทษซึ่งมิได้แก้ปัญหาคดีอาชญากรรมแต่อย่างใด ในขณะที่นักวิชาการฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวได้โต้แย้งว่าภารกิจหลักของการบริหารงานราชทัณฑ์ คือ “การบริหารจัดการควบคุมตัวผู้กระทำผิดไว้ตามคำพิพากษามิใช่การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด” ดังนั้น การแก้ไขฟื้นฟูจึงไม่ควรเป็นวัตถุประสงค์หลักที่เป็นแนวทางสำหรับการบริหารงานราชทัณฑ์ แต่ควรกระตุ้นให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้เรียนหนังสือ ฝึกวิชาชีพ และทำกิจกรรมอื่น ๆ ตามภารกิจของเรือนจำ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปรัชญาและแนวคิดในการลงโทษผู้ที่กระทำผิดจึงมีอิทธิพลและครอบคลุมมาถึงแนวความคิดในการบริหารจัดการเรือนจำตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 30)

สำหรับประเทศไทยภายใต้หลักการปฏิรูประบบราชการและแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2561) กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานกฤษฎีกา (2558, หน้า 44-45) จึงได้กำหนดพันธกิจ ไว้ 2 ประการ กล่าวคือ (1) ควบคุมผู้ต้องขังด้วยความเป็นมืออาชีพ และ (2) แก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการเรือนจำในประเทศไทยยึดมั่นในปรัชญาการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนเป็นแนวคิดหลัก ซึ่งทำให้วิธีการบริหารจัดการที่ตามมาเป็นไปเพื่อมุ่งเน้นการควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี และให้อยู่ในระเบียบวินัยตามคำพิพากษาของศาลเป็นภารกิจหลักที่สำคัญก่อน จากนั้นภารกิจแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมและจิตใจผู้ต้องขังตามปรัชญาการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู จึงเป็นภารกิจรองตามมาโดยมีเหตุผลเชิงประจักษ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นคอยสนับสนุน

แนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำเพื่อสนองตอบต่อปรัชญาในการแก้แค้นทดแทน

จากแนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำเพื่อสนองตอบต่อปรัชญาในการแก้แค้นทดแทนนั้น เรือนจำและทัณฑสถาน มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือผู้ที่กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจในการดำเนินการควบคุม กักขัง กักกัน จำคุก และประหารชีวิต โดยภารกิจแรกที่สำคัญที่สุด คือ การควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้หลบหนีและอยู่ในระเบียบวินัย โดยยึดหลักกฎหมาย มนุษยธรรมและเมตตาธรรม จากภารกิจหลักดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการเรือนจำได้จัดโครงสร้างโดยยึดถือหลักเกณฑ์การกำหนดความมั่นคงแข็งแรงในการควบคุมที่ลดหลั่นไปตามความร้ายแรงของการกระทำผิด และระยะเวลาการกำหนดโทษ

Bowker (1982, pp. 47-48) แบ่งเรือนจำออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับความมั่นคงสูงสุด (maximum security prison) เป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำผิดที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก ใช้สำหรับควบคุมผู้กระทำผิดที่มีลักษณะร้ายแรง มีโทษสูงหรือกระทำผิด

โดยสันดาน ซึ่งอิทธิพลของแนวคิดการแก้แค้นทดแทน ที่มีต่อแนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำยังส่งผลต่อลักษณะทางกายภาพของเรือนจำประเภทนี้ทำให้เรือนจำประเภทนี้มีภาพลักษณ์ ดังที่ นัทธี จิตสว่าง (2545, หน้า 44-45) ได้อธิบายภาพของเรือนจำประเภทนี้ไว้ว่า “เรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดจะมีกำแพงสูง มีเรือนนอนที่เข้มแข็ง จัดห้องเป็นสัดส่วน มีอุปกรณ์แข็งแรงร้ายและเครื่องมือสังเกตความเคลื่อนไหวของผู้กระทำผิดภายในเรือนจำอย่างทั่วถึง รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่ถืออาวุธบนป้อมยามและเจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลการเข้าออกและควบคุมผู้กระทำผิดอย่างใกล้ชิด ส่วนอิทธิพลของแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูที่เรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุคนำมาประยุกต์ใช้ คือ การจัดการอบรมและฝึกวิชาชีพแก่ผู้กระทำผิดที่มีรูปแบบเคร่งครัดโดยดำเนินการเฉพาะภายในเรือนจำและทัณฑสถานเท่านั้น” ระดับความมั่นคงปานกลาง (medium security prison) เป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำผิดที่เน้นความมั่นคงรองลงมา คือ เน้นการควบคุมพอสมควรแต่ยังไม่เป็นเรือนจำเปิด โดยใช้ควบคุมผู้กระทำผิดที่มีความร้ายแรงน้อยกว่าประเภทแรก ส่วนอิทธิพลของแนวคิดการแก้แค้นทดแทนที่มีต่อแนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางยังส่งผลต่อลักษณะทางกายภาพของเรือนจำประเภทนี้ ทำให้เรือนจำประเภทนี้มีบรรยากาศการควบคุมที่ผ่อนคลายการควบคุมมากกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดในขณะเดียวกันอิทธิพลของแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูที่เรือนจำระดับความมั่นคงปานกลางนำมาปรับใช้ คือ การฝึกอาชีพแก่ผู้กระทำผิดในเรือนจำประเภทนี้จะมีลักษณะเน้นหนักไปด้านอุตสาหกรรมภายในเรือนจำและเกษตรกรรมบางส่วน รวมทั้งยังมีการบริหารจัดการเพื่อใช้เรือนจำประเภทนี้เป็นรางวัลสำหรับผู้กระทำผิดที่ผ่านเรือนจำที่มีความมั่นคงสูงมาแล้วและได้รับการลดโทษโดยนำมาทำการควบคุมไว้ในบรรยากาศที่ผ่อนคลายการควบคุมมากกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงสูงสุดอีกด้วย และระดับความมั่นคงต่ำ (minimum security prison) เป็นสถานที่ควบคุมผู้กระทำผิดที่ไม่เน้นหนักด้านการควบคุม โดยให้อิสระเสรีภาพในการเคลื่อนไหวแก่ผู้กระทำผิดมากที่สุด คือ มีการควบคุมพอสมควรแต่ยังไม่เป็นเรือนจำเปิด วิธีการควบคุมใช้ระบบให้ผู้ต้องขังรักษาระเบียบวินัยและรับผิดชอบต่อหมู่คณะที่อยู่ร่วมกันด้วยตนเอง ซึ่งอิทธิพลของแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนจะมีระดับความเข้มข้นต่ำ ในขณะที่อิทธิพลของแนวคิดการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูจะมีระดับความเข้มข้นสูงกว่าเรือนจำระดับความมั่นคงปานกลาง

และระดับความมั่นคงสูงซึ่งส่งผลให้ลักษณะทางกายภาพของเรือนจำที่มีระดับความมั่นคงต่ำมีลักษณะเป็นเรือนจำเปิดหรือทัณฑสถานเปิดซึ่งไม่มีรั้ว ไม่มีกำแพงทรงขัง ไม่มีผู้คุมถืออาวุธ มีแต่รั้วลวดหนาม

นอกจากนี้ กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามแนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูทำให้เรือนจำที่มีระดับความมั่นคงต่ำถูกใช้ในการตอบสนองคุณค่าของนักโทษ โดยจะคัดเลือกผู้กระทำผิดที่มีความประพฤติดี และไว้วางใจได้ไปควบคุมไว้เพื่อเป็นการเตรียมการปลดปล่อย ซึ่งหากผู้กระทำผิดประพฤติดีระเบียบวินัยหรือก่อความยุ่งยากในการปกครองก็จะถูกส่งตัวกลับคืนไปควบคุมยังเรือนจำที่มีความมั่นคงระดับที่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ สภาพการฝึกอาชีพก็นับหนักในด้านเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเบาเป็นส่วนใหญ่ (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 50-51)

แนวคิดในการจัดการเรือนจำเพื่อสนองตอบต่อปรัชญาในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

แนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำเพื่อตอบสนองต่อปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในรูปของเรือนจำหรือทัณฑสถานที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในการแก้ไขฟื้นฟูกลุ่มผู้กระทำผิดตามประเภทความผิดและตามนิสัยพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการจัดแบ่งประเภทของเรือนจำอีกลักษณะหนึ่งนอกเหนือไปจากการจัดแบ่งประเภทเรือนจำตามระดับความมั่นคงดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเรือนจำที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขฟื้นฟู ได้แก่ (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 52-55) (1) ทัณฑสถานวัยหนุ่ม เป็นทัณฑสถานที่ใช้ควบคุมผู้ต้องขังวัยหนุ่มเพื่อป้องกันการรังแก การถ่ายทอดนิสัยหรือเทคนิคการกระทำผิดจากผู้ต้องขังที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น เพื่อให้การอบรมแก้ไขผู้ต้องขังวัยหนุ่มเป็นพิเศษจึงอาจจัดให้มีทัณฑสถานลักษณะนี้แยกต่างหากออกมาเพื่อเน้นการศึกษาอบรมที่แตกต่างจากผู้ต้องขังทั่วไป โดยคำนึงถึงผลที่ตามมาเมื่อผู้ต้องขังเหล่านี้พ้นโทษแล้วและต้องกลับคืนไปใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคม (2) ทัณฑสถานบำบัดพิเศษ เป็นทัณฑสถานที่ใช้สำหรับควบคุมผู้ต้องขังที่มีลักษณะพิเศษหรือเป็นประเภทคดีเฉพาะเจาะจง เช่น คดียาเสพติด ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดการควบคุมตรวจตรา จัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นระบบครบวงจรและเป็นเอกภาพทั่วทั้งเรือนจำ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการป้องกันผู้กระทำผิดในคดีประเภทเหล่านี้ไม่ให้คลุกคลีขยายผล

ผู้กระทำความผิดคดีประเภทอื่น ๆ หากจัดไว้ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีทัศนสถานเพื่อการบำบัด รักษาผู้กระทำความผิด ที่เป็นผู้ป่วยในลักษณะนี้จะต้องคำนึงถึงปริมาณคดีและความคุ้มค่าในการบริหารจัดการ (3) ทัศนสถานเปิด เป็นทัศนสถานที่ตอบสนองทั้งต่อปรัชญาการแก้แค้นทดแทนและปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยใช้ในการควบคุมแบบผ่อนคลายการควบคุมกลุ่มผู้กระทำความผิดที่เตรียมปลดปล่อยกลับคืนสู่สังคมนั้น โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูจึงเน้นเรื่องทักษะการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคม อันเป็นการเชื่อมโยงความคิด ทักษะและเตรียมความพร้อมทุกด้าน ส่วนกิจกรรมด้านการฝึกอาชีพจะเป็นงานด้านเกษตรกรรมมากกว่างานอุตสาหกรรมหนักทั่วไป

นอกจากนี้ ยังสามารถจัดให้มีเรือนจำหรือทัศนสถานที่มีลักษณะเฉพาะอื่น ๆ ที่หลากหลายเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้ตามความเหมาะสม และความจำเป็นของสังคม เช่น ผู้ต้องขังชราภาพ ผู้ต้องขังป่วย ผู้ต้องขังโรคจิต ผู้ต้องขังพิการ ผู้ต้องขังชาวต่างชาติ เป็นต้น

แนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำตามกฎหมายฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติ

การดำเนินการของเรือนจำและทัศนสถานในฐานะสถาบันการลงโทษและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในเวทีกระบวนการยุติธรรมระดับโลก โดยที่ประชุมองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 1 ณ กรุงเจนีวา เมื่อปี ค.ศ. 1955 ได้เห็นชอบให้มีการกำหนดกฎหมายฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อนักโทษ ซึ่งเป็นภารกิจหลักในการบริหารจัดการในเรือนจำตามมาตรฐานสากล ได้แก่ ภารกิจการบริหารจัดการทั่วไป ดังนี้ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติชายเดชสุริยะ และณัฐวศา ฉัตรไพฑูรย์, 2547, หน้า 2-6)

1. การลงทะเบียนหรือการรับตัวผู้กระทำความผิด เรือนจำทุกแห่งควรจัดให้มีสมุดทะเบียนบันทึกข้อมูลรายละเอียดของนักโทษแต่ละคน เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของนักโทษรายนั้น ๆ เหตุที่ต้องโทษ ตลอดจนวันเวลาที่รับเข้าเรือนจำและกำหนดการปล่อยตัว
2. การจำแนกประเภทของนักโทษ นักโทษต่างประเภทกันพึงถูกจำคุกในเรือนจำแยกจากกันโดยคำนึงถึงเพศ อายุ ประวัติการกระทำความผิด เหตุผลในการต้องโทษ

และความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น นักโทษชายและหญิงต้องแยกจำคุก ผู้ต้องขังระหว่างการดำเนินคดีต้องถูกแยกคุมขังไม่ปะปนกับนักโทษเด็ดขาด ผู้ที่ต้องโทษจำคุกทางคดีแพ่งต้องแยกจากผู้กระทำความผิดทางอาญาและนักโทษที่เป็นเยาวชนหรือวัยหนุ่มต้องแยกออกจากนักโทษที่เป็นผู้ใหญ่

3. ที่พักอาศัยของนักโทษ ควรเป็นห้องนอนเดี่ยววันแต่ในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ เช่น กรณีเกิดปัญหาแออัดในเรือนจำชั่วคราวก็อาจกำหนดข้อยกเว้นได้ อย่างไรก็ตาม กรณีที่จัดห้องพักในลักษณะเป็นห้องพักรวมจะต้องมีการคัดสรรนักโทษที่มีความเหมาะสมที่จะมาพักรวมกันได้

4. สุขอนามัยส่วนตัว นักโทษควรได้รับการดูแลในเรื่องความสะอาดของเนื้อตัวร่างกาย รวมทั้งผมและหนวดเครา

5. เสื้อผ้าและที่นอน เรือนจำต้องจัดเสื้อผ้าที่เหมาะสมแก่สภาพอากาศให้ ทั้งนี้ ต้องไม่มีลักษณะที่จะเป็นการเหยียดหยามหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักโทษ นอกจากนี้ นักโทษทุกคนพึงได้รับการจัดให้นอนในที่นอนที่เป็นสัดส่วนเฉพาะตน อย่างเพียงพอและสะอาด

6. อาหาร นักโทษทุกคนพึงได้รับอาหารที่มีสารอาหารเพียงพอและตามกำหนดเวลาปกติโดยจะต้องเป็นอาหารที่เป็นประโยชน์แก่สุขภาพอนามัย มีคุณภาพ มีการคัดเตรียมและเก็บรักษาที่ดีรวมทั้งมีน้ำดื่มเพียงพอแก่ความต้องการของนักโทษ

7. การออกกำลังกายและกีฬา นักโทษทุกคนพึงได้รับโอกาสในการออกกำลังกายอย่างน้อยวันละ 1 ชั่วโมง ตามสภาพอากาศ ภัย และสภาพร่างกาย ซึ่งเรือนจำต้องจัดสถานที่และอุปกรณ์ให้ตามสมควร

8. บริการด้านการแพทย์ เรือนจำทุกแห่งจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์อย่างน้อย 1 คน ไว้บริการด้านการแพทย์และควรมีการเชื่อมโยงกับโรงพยาบาลหรือศูนย์สาธารณสุข เพื่อจะได้ประสานงานการบำบัดรักษาด้านกายจิตได้อย่างเหมาะสม ส่วนโรคที่ต้องการบำบัดรักษาเฉพาะด้านควรได้รับการส่งตัวไปยังสถานบำบัดรักษาเฉพาะทางหรือโรงพยาบาลภายนอกเรือนจำที่มีอุปกรณ์และเจ้าหน้าที่ประจำ นอกจากนี้ เรือนจำหญิงต้องมีที่พักพิงพิเศษสำหรับหญิงมีครรภ์ทั้งก่อนและหลังคลอดบุตร กรณีเด็กคลอดในเรือนจำ ต้องไม่บันทึกสถานที่เกิดของเด็กในสูติบัตรว่าเด็กนั้นเกิดในเรือนจำ และจะต้องจัดให้มี

ผู้ดูแลเด็กทารก ซึ่งได้รับการฝึกอบรมและมีระเบียบกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย รวมถึงต้องมีเจ้าหน้าที่การแพทย์จะต้องทำการตรวจสุขภาพของนักโทษทุกคนตั้งแต่แรกเริ่ม เพื่อจะได้จัดการบำบัดรักษา คัดแยกนักโทษที่ติดเชื่อไปรักษาโดยเฉพาะ และตรวจความพร้อมด้านสุขภาพของนักโทษที่จะให้ทำงานตามคำสั่งของเรือนจำอีกด้วย รวมทั้งต้องรายงานต่อผู้บัญชาการเรือนจำเมื่อมีการส่งตัวไปบำบัดรักษาภายนอกเรือนจำ และผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องพิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับรายงานและคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์ในเรือนจำนั้น

9. วินัยและการลงโทษ การรักษาระเบียบวินัยในเรือนจำเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง การจัดการเรื่องระเบียบวินัยภายในเรือนจำ จะต้องไม่ใช่วิธีการให้นักโทษด้วยกันเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการด้านวินัยกับนักโทษคนอื่น แต่หลักเกณฑ์ข้อนี้ไม่กระทบต่อระบบการที่นักโทษฝึกฝนดูแลกันเองโดยกิจกรรมสังคม การศึกษาหรือกีฬาที่จัดในเรือนจำ ซึ่งวินัยและการลงโทษจะต้องพิจารณาไปตามกฎหมายหรือข้อบังคับของหน่วยงาน ราชทัณฑ์ของประเทศนั้น ๆ ว่า กรณีใดเป็นความผิดทางวินัย ชนิดและระยะเวลา ในการลงโทษทางวินัย และหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่กำหนดโทษทางวินัย ก่อนนี้ การลงโทษจะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหา เปิดโอกาสให้แก้ข้อกล่าวหาตามสมควร และหน่วยงานราชทัณฑ์ต้องสอบสวนข้อเท็จจริง ประกอบด้วย ส่วนการลงโทษที่กระทำ ต่อเนื้อตัวร่างกายอย่างรุนแรง โหดร้ายทารุณ ไร้มนุษยธรรมหรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของนักโทษ รวมทั้งการขังไว้ในห้องมืด ถือเป็นเรื่องต้องห้ามโดยเด็ดขาดและต้อง ไม่กระทบต่อสุขภาพกายหรือสุขภาพจิตของนักโทษ รวมทั้งต้องให้เจ้าหน้าที่การแพทย์ เข้าไปตรวจเยี่ยมในแต่ละวันตลอดระยะเวลาที่ต้องโทษ

10. เครื่องพันธนาการ จะใช้โซ่ตรวนในการจองจำนักโทษไม่ได้และบรรดา เครื่องพันธนาการ เช่น กุญแจมือ โซ่ ตรวน และสายรัดแขน จะต้องไม่นำมาใช้ เพื่อการลงโทษเว้นแต่กรณีเพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างขนย้าย ส่วนรูปแบบ และลักษณะของการใช้เครื่องพันธนาการจะต้องมีกำหนดโดยหน่วยงานราชทัณฑ์ ของประเทศนั้น ๆ

11. การให้ข้อมูลแก่นักโทษและการร้องทุกข์ของนักโทษ นักโทษทุกคนควรได้รับการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับข้อบังคับของเรือนจำเป็นลายลักษณ์อักษรรวมทั้งระเบียบปฏิบัติ

ในการร้องทุกข์และสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของตน ในกรณีอ่านหนังสือไม่ออกต้องอธิบายด้วยวาจาจนเข้าใจ

12. การติดต่อกับโลกภายนอก นักโทษพึงได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่อนของตน รวมทั้งได้รับข้อมูลข่าวสารที่สำคัญทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ ภายใต้การอนุญาตและการควบคุมของเรือนจำ

13. หนังสือ เรือนจำทุกแห่งจะต้องจัดให้มีห้องสมุดสำหรับนักโทษทุกประเภทอย่างเพียงพอและสนับสนุนให้นักโทษได้ใช้ประโยชน์จากห้องสมุดอย่างเต็มที่

14. การนับถือศาสนา ควรจัดให้มีอนุศาสนาจารย์ของศาสนานั้น ๆ มาประกอบพิธีกรรมทางศาสนาในเรือนจำนั้น รวมทั้งเยี่ยมเยียนนักโทษที่นับถือศาสนานั้น ๆ ตามเวลาอันสมควรและสิทธิของนักโทษที่จะติดต่อกับอนุศาสนาจารย์จะต้องไม่ถูกปฏิเสธจากเรือนจำ

15. การเก็บทรัพย์สินของนักโทษ นักโทษไม่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาทรัพย์สินหรือของมีค่าไว้กับตนเอง จึงต้องฝากเรือนจำและรับคืนเมื่อมีการปล่อยตัว

16. การแจ้งข่าวเกี่ยวกับการตาย ความเจ็บป่วยหรือการย้ายไปจำคุกที่เรือนจำอื่น กรณีที่นักโทษถึงแก่ความตายหรือเจ็บป่วยหนักหรือได้รับอันตรายสาหัสหรือถูกย้ายไปยังสถานที่อื่นเพื่อบำบัดรักษาทางจิต ผู้บัญชาการเรือนจำนั้นจะต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวให้คู่สมรสหรือครอบครัวของนักโทษได้ทราบ ในทางกลับกันเมื่อกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น แก่ญาติสนิทนักโทษพึงได้รับอนุญาตตามสมควรแก่พฤติการณ์ให้ไปเยี่ยมไข้ดูใจ โดยลำพังหรือโดยการควบคุมของเจ้าหน้าที่

17. การขนย้ายนักโทษ เรือนจำพึงปกปิดข่าวคราวต่อสาธารณชนเกี่ยวกับการขนย้ายนักโทษรวมทั้งจะต้องมาตรการคุ้มครองป้องกันให้ปลอดภัยจากการดูหมิ่น โดยใช้พาหนะที่ไม่อับทึบและเรือนจำเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

18. เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จะต้องผ่านการคัดเลือกสรรหาบุคคลที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริต มีมนุษยธรรมและมีความสามารถเชิงวิชาชีพที่เหมาะสมกับงานราชทัณฑ์ รวมทั้งมีการปลูกฝังจิตสำนึก ทักษะคดี มีประสิทธิภาพ ทำงานได้เต็มเวลา มีสติปัญญาการศึกษาอบรมเพียงพอ ได้รับการฝึกหัดอบรมการป้องกันตัวหรือฝึกอาวุธ ได้รับการเพิ่มพูนความรู้ตามสมควร ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อนักโทษ มีหลักประกัน

ที่มั่นคงสำหรับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่การแพทย์ นักโศกวิทยุฯ ได้รับการควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หญิง

19. การตรวจสอบดูแล เรือนจำจะต้องมีการตรวจสอบดูแลโดยผู้ตรวจการเรือนจำจากกรมราชทัณฑ์ โดยมีลักษณะเฉพาะเพื่อเป็นหลักประกันว่าเรือนจำนั้นมีการจัดการที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของงานราชทัณฑ์ และกิจการราชทัณฑ์แห่งประเทศนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารจัดการเรือนจำต้องเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองต่อปรัชญาการลงโทษ แนวคิดการบริหารภาครัฐเอกชนของประเทศนั้น ๆ และตามหลักสากล ได้แก่ มาตรฐานองค์การสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิก โดยดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์, 2558, หน้า 41-45) ประการแรก ระบบการควบคุมรักษาความมั่นคงปลอดภัยในเรือนจำ ได้แก่ (1) ควบคุม โดยลักษณะทางกายภาพ ผ่านการออกแบบและทดลองใช้ (2) ควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ และเทคโนโลยี (3) ควบคุมโดยการจำแนกคุณลักษณะความเสี่ยงของกลุ่มผู้ต้องขัง ควบคุมกับการบริหารจัดการในการกำหนดให้ผู้ต้องขังที่มีความเสี่ยงต่างกันอยู่ในการควบคุมที่มีระดับชั้นความมั่นคงปลอดภัยแตกต่างกันภายในเรือนจำ (4) ควบคุมโดยการให้รางวัลและการลงโทษตามชั้นความประพฤติของผู้ต้องขัง และ (5) ควบคุมโดยกลวิธีสังคมมิติ ด้วยการศึกษาลักษณะทางสังคมวิทยาของนักโทษภายในเรือนจำและควบคุมแกนนำของกลุ่มทางสังคมอีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ การควบคุมยังมีระดับชั้นความปลอดภัยที่ขึ้นกับเวลาและสถานการณ์ต่าง ๆ อีกด้วย เช่น กลางวัน กลางคืน หรือยามปกติ กรณีฉุกเฉิน กรณีอยู่ภายใน/ภายนอกเรือนจำ เป็นต้น

นอกจากการควบคุมแล้วก็ยังมีการบริหารจัดการ กล่าวคือ กิจกรรมที่สอง การบริหารจัดการกิจวัตรประจำวันของผู้ต้องขังเป็นกิจกรรมการจัดบริการให้แก่ผู้ต้องขังแบบครบวงจรเช่นเดียวกับโรงเรียนประจำรวมทั้งยามเจ็บป่วยด้วย กิจกรรมที่สาม การให้การศึกษาและฝึกวิชาชีพ เป็นกิจกรรมที่สนองตอบต่อปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด โดยปกติควรมีหลักสูตรการเรียนการสอนที่หลากหลายเหมาะสมกับความต้องการของกลุ่มผู้ต้องขังโดยพันธมิตรของเรือนจำและเครือข่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม กิจกรรมที่สี่ การพัฒนาพฤตินิสัยและฟื้นฟูจิตใจ เป็นกิจกรรม

เชิงสร้างสรรค์ที่เสริมสร้างคุณภาพชีวิต เสริมทักษะการปรับตัวและใช้ชีวิตในสังคม และเรียนรู้เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามโปรแกรมต่าง ๆ ในลักษณะโปรแกรมพื้นฐาน และโปรแกรมเฉพาะกลุ่มที่เหมาะสมกับลักษณะนิสัยความประพฤติ รวมทั้งการพัฒนาจิตใจ ซึ่งควรมีการจัดโปรแกรมเหล่านี้ให้แก่ผู้ต้องขังเมื่อแรกรับเข้ามาสู่เรือนจำ โปรแกรมระหว่างต้องขังและโปรแกรมก่อนพ้นไปจากเรือนจำโดยโปรแกรมเหล่านี้ จะกำหนดขึ้นภายหลังจากมีการจัดจำแนกลักษณะ ประเภท ทักษะคติ และพฤติกรรมผู้ต้องขังอย่างเป็นระบบแล้ว และกิจกรรมสุดท้าย การอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมในเรือนจำ เป็นกิจกรรมที่มุ่งใช้แรงงานผู้ต้องขังที่อยู่นอกเหนือจากภารกิจหลักในการเข้าร่วมในกิจกรรมอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ตนเองและการบริหารจัดการเรือนจำ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ความถนัดและความเหมาะสมอื่น ๆ เป็นต้น

จากการศึกษาแนวคิดในการบริหารจัดการเรือนจำดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า กิจกรรมบางประเภทนันทางเรือนจำสามารถกระทำได้โดยภาครัฐ พันธมิตรเรือนจำ และเครือข่าย องค์กรสาธารณกุศลและภาคเอกชน โดยมีน้ำหนัการมีส่วนร่วม และความเหมาะสมของการเปิดโอกาสให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป เช่น การเปิดโอกาสให้ครูจากหน่วยงานการศึกษานอกโรงเรียนเข้ามาสอนวิชาสามัญ และวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังได้โดยผู้ต้องขังได้รับประกาศนียบัตรจากหน่วยงานภายนอก เป็นต้น

ระบบการราชทัณฑ์ของประเทศไทย

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ มิได้มีภารกิจหลักเพียงแค่การควบคุมบุคคลที่ได้ชื่อว่า เป็น “ผู้ต้องขัง” เท่านั้น แต่ยังมีภารกิจหลักอีกประการหนึ่งที่สำคัญที่ต้องดำเนินการจัดการควบคู่กันไปกับภารกิจด้านการควบคุม นั่น คือ ภารกิจในการ “ปรับและยกระดับคุณภาพ” ของผู้ต้องขังในเรือนจำให้อยู่ในระดับที่จะไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระแก่สังคม เมื่อพ้นโทษออกไปจากกรมราชทัณฑ์แล้ว เพื่อเป้าหมายสุดท้ายที่สังคมโดยรวมจะเป็นสังคมที่มีคุณภาพและเป็นสังคมที่สงบสุขทุกคนอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์ ที่เน้นการปรับเปลี่ยนคนให้รู้จักสำนึกผิด และแก้ไขปรับปรุงตนเองให้กลายเป็นคนที่เข้ากับสังคมได้อีกครั้ง โดยได้นำแนวคิดทางด้านการแก้ไขฟื้นฟู (rehabilitation) มาใช้ในการปฏิบัติกับผู้ต้องขัง

มีหลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูควบคู่ไปกับการลงโทษ ซึ่งมีปรัชญาว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะผู้ต้องขังในเรือนจำให้เป็นคนดี ไม่ใช่เป็นการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนอย่างในอดีต ซึ่งการจะบรรลุจุดมุ่งหมายสำคัญได้นั้นเรือนจำจะต้องมีการจัดแบ่งชั้นของผู้ต้องขังตามพฤติกรรม โดยมีการใช้ระบบการลงโทษจำคุกแบบไม่มีกำหนดตายตัว (indeterminate sentence) เช่น ให้มีการคุมประพฤติผู้ต้องขัง การให้ประโยชน์แก่ผู้ต้องขัง และการอภัยโทษผู้ต้องขัง เป็นต้น (นัทธี จิตสว่าง, 2545, หน้า 44-45)

ดังนั้น เรือนจำและทัณฑสถานจึงได้นำแนวทางในการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยมาใช้ในเรือนจำมากขึ้น โดยเฉพาะแนวทาง 5 แนวทาง ได้แก่ (1) การจัดการศึกษา เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สายสามัญ) เรือนจำได้ดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มผู้ต้องขังซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายนอกระบบโรงเรียนให้ได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานตามความต้องการ ความสนใจอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง การศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ (สายอาชีพ) เรือนจำดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะในวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังเพื่อที่ผู้ต้องขังจะได้นำความรู้ไปพัฒนาคุณภาพชีวิตภายหลังพ้นโทษ การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งการศึกษาออกเป็นหลักสูตร โครงการการศึกษาต่อเนื่อง (สัมฤทธิ์บัตร) และหลักสูตรปริญญาตรี ดำเนินการจัดการศึกษาตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เป็นต้น (2) การจัดการพัฒนาทักษะวิชาชีพ เป็นการจัดการพัฒนาทักษะวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังในเรือนจำโดยคำนึงถึงผลของการปรับเปลี่ยนพฤตินิสัยให้อยู่ในความสนใจของผู้ต้องขัง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ต้องขังมีความรู้และทักษะในการประกอบวิชาชีพ (3) การพัฒนาจิตใจ มีการจัดการพัฒนาจิตใจตามแนวทางต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การอบรมผู้ต้องขังเข้าใหม่ การอบรมธรรมศึกษาชั้นตรี โท และเอก โครงการเรือนจำ เรือนธรรม (4) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยโดยพิจารณาได้จากการที่เรือนจำได้ดำเนินการส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่ผู้ต้องขังตามกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสุขภาพอนามัยที่ดี และ (5) การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเฉพาะกลุ่ม เรือนจำจะจัดโปรแกรมต่าง ๆ ให้กับผู้ต้องขังแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะโดยคำนึงถึงการจัดกิจกรรมการแก้ไขและการได้รับประโยชน์ของผู้ต้องขังขณะถูกคุมขัง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่เสริมสร้างระเบียบวินัย

และสนับสนุนให้การควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ (นัทธิจิตสว่าง, 2545, หน้า 46)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการภาครัฐให้เป็นเอกชนนั้น ได้มีนักวิชาการได้กล่าวถึงรูปแบบและวิธีการไว้หลากหลายด้วยกัน เช่น การถอนตัวจากการจัดผลิตโดยรัฐ การขายกิจการ การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน การจ้างเหมา เป็นต้น รวมถึงยังสอดคล้องกับงานวิจัยที่ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาเอาไว้ ดังนี้

นุชนารถ วิเศษศิริ (2545) ศึกษาเรื่อง *แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย* ผลการวิจัย พบว่า ผู้บัญชาการเรือนจำและผู้อำนวยการทัณฑสถานส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจัดตั้งเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยให้เอกชนร่วมกับรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ เพราะจะทำให้ผู้ต้องขังได้รับความรู้ ทักษะ ฝีมือที่ทันสมัย อีกทั้งยังช่วยลดปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และช่วยลดขั้นตอนการทำงานด้านการบริหารจัดการระบบอุตสาหกรรมควรให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนจัดหาวัตถุดิบ เครื่องมือ ตลอดจนการบำรุงรักษา การฝึกสอนการทำงานให้แก่ผู้ต้องขังและยังรวมถึงการหาลูกค้าและการขนส่งสินค้า แต่ในเรื่องการประชาสัมพันธ์ยังไม่แน่ใจว่าควรให้เอกชนดำเนินการดีหรือไม่เพราะเกรงผลกระทบจากสังคมและภาคเอกชนในการใช้แรงงานผู้ต้องขังผลิตสินค้า เพราะเอกชนก็จะมุ่งหวังที่จะจำหน่ายสินค้าเพื่อให้ได้กำไรเท่านั้น ด้านการจัดสภาพแวดล้อมและสวัสดิการควรจัดในเรื่องของระบบรักษาความปลอดภัยในโรงงาน แสงสว่างการถ่ายเทอากาศและการตรวจสุขภาพประจำปี ด้านการจ่ายค่าแรงการทำงาน ควรจ่ายค่าแรงงานตามชั่วโมงการทำงาน โดยหักกำไรไว้เป็นค่าบริหารงานของเรือนจำเพื่อทำประโยชน์สาธารณะแก่สังคม

พรพิตร นรภูมิพิลันท์ (2548) รายงานการวิจัยเรื่อง *การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาในประเทศไทย* ผลการวิจัย พบว่า น่าจะมีการจัดทำเป็นโครงการทดลองขึ้นก่อนเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ

ผลดีผลเสียของการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดียังไม่ถูกศาลพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิด การจัดตั้งเรือนจำเอกชนจึงน่าจะมีลักษณะคล้ายกับโรงพยาบาลเอกชน อย่างไรก็ตาม หากกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจในแนวคิดดังกล่าวได้อย่างชัดเจนอาจก่อให้เกิดกระแสต่อต้านได้ นอกจากนี้ ผลจากการวิจัยยังพบว่า การมีเรือนจำเอกชนช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณทั้งยังเป็นการกระจายโอกาสในการทำงานสู่ภาคเอกชนด้วยเนื่องจากภาคเอกชนสามารถดำเนินการบริหารงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมภาครัฐภายใต้ต้นทุนที่ต่ำกว่าแล้ว การมีเรือนจำเอกชนยังส่งผลให้มีการแข่งขันเปรียบเทียบกันระหว่างทวิภาคีจึงทำให้ต่างฝ่ายต้องปรับปรุงคุณภาพของตนให้มากขึ้นตลอดเวลา มาตรฐานของงานราชทัณฑ์ในภาพรวมจึงได้รับการพัฒนาสูงขึ้นเรื่อย ๆ

นคร วลิตาการ (2551) รายงานผลการวิจัยเรื่อง *การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย* มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทย พบว่า การนำเรือนจำเอกชนเข้ามานั้น อาจเป็นไปได้ในกรณีที่มีการลงทุนระหว่างรัฐกับภาคเอกชน และให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมด หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเพียงบางส่วนก็ได้ โดยภาครัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามสัญญาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์ (2553) ศึกษาเรื่อง *กฎหมายเรือนจำเอกชนเปรียบเทียบ* ผลการวิจัย พบว่า หลักการแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเรือนจำเอกชนของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การนำแนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ คือ การที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องจัดทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดหรือกระทำการอยู่ภายใต้กฎหมาย การนำแนวคิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมาใช้ เช่น การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพ การแก้ไขฟื้นฟูและแนวคิดในการแข่งขัน และการมีส่วนร่วม แนวคิดจากมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังต้องเน้นการแก้ไขฟื้นฟูและหลักการที่สำคัญที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเรือนจำเอกชนของประเทศต่าง ๆ เช่น การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งเรือนจำเอกชน บริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกเรือนจำเอกชน การกำกับดูแลเรือนจำเอกชน การต่ออายุสัญญา

และการบอกเลิกสัญญา เป็นต้น ส่วนวัตถุประสงค์ จะประกอบด้วย การลดความแออัด การลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐ และการลดการกระทำผิดซ้ำ เป็นต้น

กนิษฐา รัชแก้ว (2558) ศึกษาเรื่อง *การบังคับโทษจำคุก: ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ* ผลการวิจัย พบว่า การปฏิรูปเรือนจำ โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในของเรือนจำจึงเป็น แนวความคิดที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเชื่อว่าเอกชนนั้นมีความเป็นมืออาชีพ มากกว่าภาครัฐ ไม่ว่าทางด้านการศึกษา ด้านศาสนา ด้านการให้ความรู้ในการประกอบ อาชีพ ด้านการฟื้นฟูจิตใจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีความรู้ ความชำนาญ หรือทักษะเฉพาะทางในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้ มีทักษะ มีอาชีพ และมีจิตสำนึก เมื่อออกมาจากเรือนจำแล้วจะได้มีความรู้ มีอาชีพ เพื่อใช้ในการดำเนินชีวิตต่อไปภายหลังจากพ้นโทษไปแล้วอันเป็นการแบ่งเบาภาระของเรือนจำ ในระยะยาว นอกจากนี้ กรมราชทัณฑ์ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับโทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งกฎหมาย ของต่างประเทศเช่น เยอรมนี สหรัฐอเมริกา อังกฤษ มีการบัญญัติไว้โดยเฉพาะในการที่จะ ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานในเรือนจำได้

Nink and Kilgus (2000) ศึกษาเรื่อง “Comparing Public and Private Prison Cost: The Arizona Method” เป็นการศึกษาถึงวิธีการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและคุณภาพ ในการบริการ รวมถึงคุณภาพในการบริหารเรือนจำเอกชนกับการบริหารเรือนจำของรัฐ โดยมีการสร้างเกณฑ์ในการประเมินในสัญญาแต่ละสัญญาในทุกระยะเวลา 5 ปี โดยใช้ บุคคลภายนอกที่เป็นกลางเป็นผู้ประเมิน โดยประเมินทั้งค่าใช้จ่ายโดยตรงและค่าใช้จ่าย โดยอ้อม สำหรับการเปรียบเทียบอัตราการกระทำผิดซ้ำ

Blakely and Bumphus (2004) ศึกษาเรื่อง “Private and Public Sector Prisons: A Comparison of Select Characteristics” ได้ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานของเรือนจำ เอกชนกับเรือนจำของรัฐในมิติของปรัชญาการบริหาร พบว่า เรือนจำเอกชนจะเน้น การคุมขังผู้ต้องขังในคดีที่ไม่ร้ายแรงและโทษที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับเรือนจำของรัฐ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าเรือนจำเอกชนนั้นเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงและปัญหาอาชญากรรม ในเรือนจำสูงกว่าเรือนจำของรัฐ จากการศึกษาดังกล่าวได้สนับสนุนสมมติฐานที่ว่า

เรือนจำเอกชนเน้นนโยบายด้าน “การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ไม่สูงกว่ามาตรฐานของ ภายนอกเรือนจำ” มากกว่าเรือนจำของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพในการบริหารจัดการ เรือนจำของเรือนจำเอกชน เปรียบเทียบกับเรือนจำของรัฐ

Camp et al. (2002) ศึกษาเรื่อง “Quality of Prison Operations in the U.S. Federal Sector: A Comparison with a Private” ได้ทำการศึกษาเรือนจำของรัฐจะมีการบริหารจัดการ ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในด้านความมั่นคงปลอดภัยภายในแดนขัง และเจ้าพนักงาน- เรือนจำมีความผูกพันต่อองค์กรสูง แต่เรือนจำเอกชนมีการบริหารจัดการที่ดีกว่าในด้าน ความคล่องตัวในการบริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความผูกพันต่อองค์กรต่ำเป็นผลให้มีการปลดปล่อยหมุนเวียนในองค์กรสูง

Bales, Bedard, Quinn, Ensley, and Holley (2005) ศึกษาเรื่อง “Recidivism of Public and Private State Prison Inmates in Florida” ได้ศึกษาเปรียบเทียบอัตราการกระทำ ผิดซ้ำของผู้ต้องขังหญิงที่พ้นโทษไปในระยะ 6 เดือน จากเรือนจำเอกชน และเรือนจำของรัฐ ในรัฐฟลอริดา ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2001 พบว่า ไม่มีความแตกต่าง ในอัตราการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังที่ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำเอกชนและจาก เรือนจำของรัฐ ซึ่งเป็นการลบล้างสมมติฐานที่ว่า ผู้ต้องขังที่พ้นโทษจากเรือนจำเอกชน จะมีอัตราการกระทำผิดซ้ำต่ำกว่าผู้ต้องขังที่พ้นโทษจากเรือนจำของรัฐ

Cabral and Saussier (2013) ศึกษาเรื่อง “Organization Prison Through Public-Private Partnership: A Cross-Country Investigation” เป็นการศึกษาวิเคราะห์การเข้าไป มีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการดำเนินการของเรือนจำใน 3 ประเทศ คือ บราซิล ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา โดยให้ความสำคัญในด้านความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ และไม่ได้จำกัด เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร ผลการวิเคราะห์อาศัยปัจจัยในด้านแรงจูงใจจาก ข้อตกลงในสัญญา พร้อมทั้งอำนาจการตัดสินใจ สิทธิทางภาษีและข้อจำกัดเชิงสถาบัน การให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนในการจัดบริการสาธารณะเป็นการปฏิรูปที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาล ในหลายประเทศทั่วโลกในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา บริการสาธารณะในความดูแลของ รัฐที่โอนให้แก่เอกชน ได้แก่ การดำเนินกิจการประปา ไฟฟ้า โทรคมนาคม ถนน รวมทั้ง ในกิจการที่เกี่ยวกับประชาชน เช่น สาธารณสุขและการรักษาความปลอดภัย แต่ทว่า การให้บริการด้านงานยุติธรรม ในกรณีนี้ คือ เรือนจำกลับไม่ได้รับความสนใจจากนักวิจัย

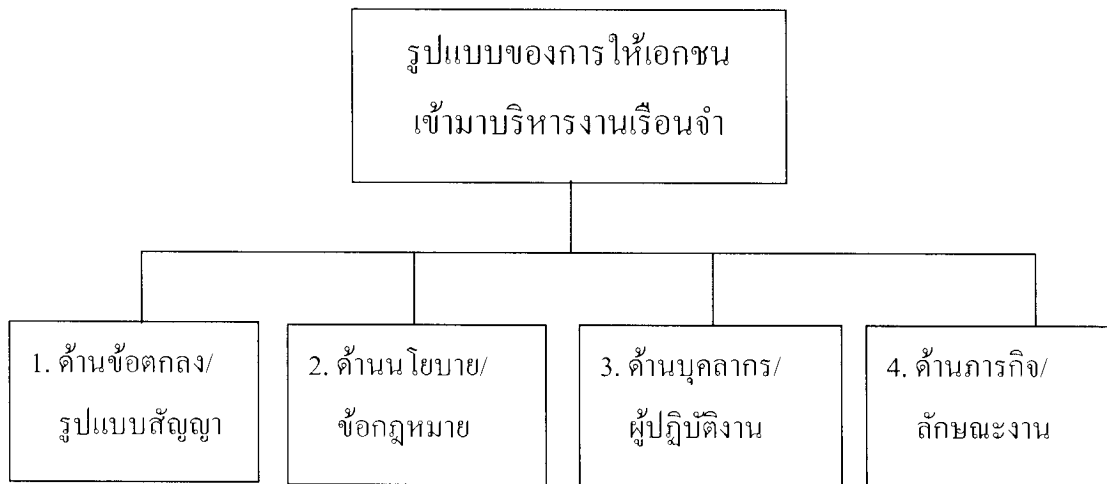
เท่าที่ควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากอุปสรรคทางการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับและข้อมูลไม่มีการรวมไว้ด้วยกัน ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของเรือนจำจึงเปรียบเสมือนกล่องดำ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลการบริการประเภทอื่น แต่อย่างไรก็ตาม เรือนจำเป็นแบบอย่างการประยุกต์ใช้ทฤษฎีกับขอบเขตอำนาจของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย ภาระงานหลายประเภทที่สามารถแบ่งแยกการดำเนินการให้เอกชนทำได้โดยขึ้นอยู่กับประเภทของเรือนจำ ในการที่จะป้องกันการหลบหนี การจลาจลการนักโทษ ผู้บริหารเรือนจำจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องอาหารการกินของนักโทษไม่แพ้เรื่องการรักษาพยาบาล การช่วยเหลือทางคดีและการช่วยเหลือภายหลังพ้นโทษแล้ว ซึ่งบริการต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นล้วนต้องอาศัยความร่วมมือของสถาบันและองค์กรที่แตกต่างกัน ความไม่ลงรอยกันของหน่วยงานต่าง ๆ อาจส่งผลไปถึงประสิทธิภาพของการจัดการ ดังนั้น เรือนจำจึงสร้างตัวอย่างในทางทฤษฎีและกรณีศึกษาในทางปฏิบัติเพื่อจะนำมาเป็นหลักการปรับใช้ได้ จุดที่น่าสนใจอย่างหนึ่ง คือ ผลการวิจัย พบว่า สัญญาระหว่างภาครัฐและเอกชนของแต่ละประเทศไม่มีความสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานทางทฤษฎีในเรื่องการแบ่งแยกสิทธิทางทรัพย์สิน ในประเทศบราซิลความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนจะช่วยในเรื่องการลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มคุณภาพของการบริการ แต่ในสหรัฐอเมริกากลับจะเป็นการลดคุณภาพการบริการ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านของคู่สัญญาก็เป็นได้

จากแนวความคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การดำเนินการกิจกรรมของภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนนั้นรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะในภารกิจที่ภาครัฐควรดำเนินการพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แก่ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการ (operator) ในภารกิจทั่วไปที่เอกชนมีศักยภาพและมีความสามารถในการดำเนินการให้บริการได้ โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดแนวทางและนโยบาย (policy maker) ในการดำเนินการแก่เอกชน อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการในภารกิจของรัฐต้องคำนึงถึงสถานะแวดล้อมหลายประการที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อจำกัดโดยลักษณะภารกิจ ข้อจำกัดทางด้านองค์กรของภาครัฐและเอกชนหรือข้อจำกัดภายนอก (Rehfuss, 1989, p. 66) นอกจากนี้ กระแสการส่งเสริมประสิทธิภาพในระบบราชการเพื่อให้ระบบการบริหารจัดการอยู่รอดได้นั้น ภาครัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและ

รวดเร็ว ซึ่งหนึ่งในมาตรการที่สามารถนำมาใช้ได้ภายใต้กระแสดังกล่าว ก็คือ การผ่อนคลายภารกิจบางอย่างให้เอกชนไปดำเนินการจัดการให้บริการแทน เช่น ภารกิจที่รัฐไม่จำเป็นต้องให้บริการเพราะเอกชนก็สามารถดำเนินการให้บริการได้ ภารกิจเชิงพาณิชย์ที่รัฐบาลอาจดำเนินการอยู่แต่ก็เป็นภาระของรัฐบาลหรือที่ไม่สามารถสนองตอบวัตถุประสงค์ได้ ภารกิจนั้นก็สามารถถ่ายเทให้ไปเป็นภาระของภาคเอกชนได้โดยเฉพาะภารกิจการดำเนินงานเรือนจำ เป็นต้น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการออกแบบการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิด ซึ่งเกิดจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของการแปรรูปกิจการของรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานเรือนจำ ซึ่งการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย มีแนวความคิดสนับสนุนอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน คือ (1) แนวความคิดในการจัดการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และ (2) แนวคิดการบริหารงานเรือนจำ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ที่กำหนดไว้ข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิด เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยอาศัยการศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study approach) เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ผู้วิจัยจึงกำหนด วิธีดำเนินการวิจัยให้เป็นระบบ โดยในบทนี้จะได้นำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การเลือกกรณีศึกษา
2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
5. ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล
6. การวิเคราะห์ข้อมูล
7. วิธีการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา
8. การเขียนรายงานกรณีศึกษา

การเลือกกรณีศึกษา

การวิจัยเรื่อง การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ผู้วิจัยได้นำหลักการหรือลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพมาใช้เพื่อหาคำตอบต่อคำถาม ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการมุ่งตีความปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัย

แบบกรณีศึกษาพหุกรณี (multiple case study) (Yin, 2009, p. 67) เพื่อให้ได้ข้อมูลแบบเจาะลึกที่มีรายละเอียดของข้อมูลรอบด้านในประเด็นที่ศึกษา (Patton, 1990, p. 53)

ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาเพื่อนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยผู้วิจัยกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้พิจารณาการเลือกกรณีศึกษา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นประเทศที่สามารถให้ข้อมูลด้านเรือนจำโดยเฉพาะการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนได้มาก และครอบคลุม ทุกประเด็นของการดำเนินงานบริหารเรือนจำเอกชน

ประการที่สอง พิจารณาจากมาตรฐานสากล โดยเป็นประเทศที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานสากล กล่าวคือ สามารถปฏิบัติตามผู้ต้องขังภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (UN. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners--SMR) หรือข้อกำหนดของสหประชาชาติสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ และมาตรการที่มีใช้การควบคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders) หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) และเป็นประเทศ ที่ได้รับการยอมรับในทางสากลเรื่องความสำเร็จในการบริหารงานเรือนจำ

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) จากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ และการบริหารงานเรือนจำชาวต่างประเทศ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ และการบริหารงานเรือนจำจากประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ซึ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) มีจำนวน รวมทั้งสิ้น 17 คน โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

จากประเทศสหรัฐอเมริกา 6 คน ประเทศออสเตรเลีย 6 คน และประเทศญี่ปุ่น 5 คน รายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และระบบงานราชทัณฑ์ ที่เป็นอาจารย์ชั้นนำของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งสิ้น 6 คน ดังนี้

1.1 ผู้อำนวยการสมาคมการราชทัณฑ์และเรือนจำระหว่างประเทศ (The International Corrections and Prison Association--ICPA)

1.2 ผู้อำนวยการบริหารกรมราชทัณฑ์มลรัฐโคโลราโด (Colorado department of corrections)

1.3 ผู้อำนวยการฝ่ายบริการกรมราชทัณฑ์มลรัฐเนบราสกา (Nebraska department of correctional services)

1.4 ศาสตราจารย์ คณะบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส (school of criminal justice, Texas State university)

1.5 รองศาสตราจารย์ คณะบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยนอร์ทฟลอริดา (school of criminal justice, university of North Florida)

1.6 นักวิจัย สาขาการบริหารงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส (school of criminal justice, Texas State university)

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศออสเตรเลีย ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และระบบงานราชทัณฑ์ ที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศออสเตรเลีย หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมของประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งสิ้น 6 คน ดังนี้

2.1 ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ มลรัฐออสเตรเลียตะวันตก (inspector of custodial services, Western Australia)

2.2 ผู้ช่วยผู้บัญชาการเรือนจำ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (assistant commissioner, corrective services NSW Australia)

2.3 รองผู้อำนวยการฝ่ายบริการกรมราชทัณฑ์ มลรัฐออสเตรเลียเหนือ (deputy superintendent Australia Northern territory department of correctional service)

2.4 ผู้จัดการหลักสูตรนานาชาติสถาบันพัฒนาการเรียนรู้และการพัฒนาบุคลากร (manager of international programs, brush farm academy for learning and staff development, Eastwood NSW, Australia)

2.5 ผู้ตรวจการอาชญากรรมราชทัณฑ์ เมืองเมลเบิร์น และวิกตอเรีย (senior monitor corrections inspectorate, Melbourne, Victoria, Australia)

2.6 อัยการ สำนักงานอัยการเมืองอดิเลด (attorney-general's department adelaide South Australia)

3. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศญี่ปุ่น ผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา และระบบงานราชทัณฑ์ ที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันชั้นนำของประเทศญี่ปุ่น หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งสิ้น 5 คน ดังนี้

3.1 ศาสตราจารย์ประจำสถาบันป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของสหประชาชาติภาคพื้นเอเชียและตะวันออกไกล (United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders--UNAFEI)

3.2 นักวิชาการราชทัณฑ์กรมราชทัณฑ์ญี่ปุ่น กระทรวงยุติธรรมประเทศญี่ปุ่น (ministry of justice, correctional bureau, Japan) จำนวน 2 คน

3.3 ผู้อำนวยการศูนย์แรกรับเยาวชนและการจำแนกลักษณะผู้กระทำผิดอาโอะโมริ (Aomori juvenile classification home, Kobe-shi, Japan)

3.4 อดีตรองผู้อำนวยการกองออกแบบ กระทรวงยุติธรรม ประเทศญี่ปุ่น (prison design architecture division, ministry of justice, Japan)

สรุปกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น (ดูตาราง 1)

ตาราง 1

กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ผู้เชี่ยวชาญจากอาจารย์ มหาวิทยาลัย	ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม
ประเทศสหรัฐอเมริกา	1. ศาสตราจารย์ คณะบริหารงาน- ยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส 2. รองศาสตราจารย์ คณะบริหาร- งานยุติธรรม มหาวิทยาลัย- นอร์ทฟลอริดา 3. นักวิจัย สาขาการบริหารงาน ยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส	1. สมาคมการราชทัณฑ์- และเรือนจำระหว่างประเทศ 2. ผู้อำนวยการบริหาร กรมราชทัณฑ์มลรัฐโคโลราโด 3. ผู้อำนวยการฝ่ายบริการ กรมราชทัณฑ์มลรัฐเนบราสก้า
ประเทศออสเตรเลีย	1. ผู้จัดการหลักสูตรนานาชาติ สถาบันพัฒนาการเรียนรู้- และการพัฒนานุเคราะห์	1. ผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์ มลรัฐออสเตรเลียตะวันตก 2. ผู้ช่วยผู้บัญชาการเรือนจำ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ 3. รองผู้อำนวยการฝ่ายบริการ กรมราชทัณฑ์ มลรัฐ- ออสเตรเลียเหนือ 4. ผู้ตรวจการอาวุโส กรมราชทัณฑ์ เมืองเมลเบิร์น และวิกทอเรีย 5. อัยการ สำนักงานอัยการ เมืองอดิเลด
ประเทศญี่ปุ่น	-	1. ศาสตราจารย์ประจำสถาบัน- ป้องกันอาชญากรรม- และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ของสหประชาชาติภาคพื้น- เอเชียและตะวันออกไกล

ตาราง 1 (ต่อ)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ผู้เชี่ยวชาญจากอาจารย์มหาวิทยาลัย	ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม
		2. นักวิชาการราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ญี่ปุ่น กระทรวง- ยุติธรรมประเทศญี่ปุ่น 2 คน
		3. ผู้อำนวยการศูนย์แรกรับ- เยาวชนและการจำแนก- ลักษณะผู้กระทำผิดอาโอะโมริ
		4. อดีตผู้อำนวยการกองออกแบบ กระทรวงยุติธรรม ประเทศ- ญี่ปุ่น

วิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

สำหรับการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ และการบริหารงานเรือนจำต่างประเทศ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้เชี่ยวชาญกลุ่มดังกล่าว จำนวนหลายครั้งในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติหน้าที่เป็น ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ สังกัดกรมราชทัณฑ์ โดยได้เข้าร่วมการสัมมนา ระดับประเทศในการประชุมสัมมนาว่าด้วย International Corrections and Prison Association ครั้งที่ 17 (17th ICPA) ซึ่งจัดที่เมือง Melbourne ประเทศออสเตรเลีย จัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-30 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และการประชุม Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators ครั้งที่ 35 (35th APCCA) ซึ่งจัดที่กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย โดยกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม เป็นเจ้าภาพ จัดขึ้นระหว่างวันที่ 22-27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ทำให้ได้มีโอกาสดำเนินการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นตัวแทนของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก

(key informants) ที่ผู้วิจัยคัดเลือก จะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และระบบงานราชทัณฑ์ ที่เป็นอาจารย์ชั้นนำของประเทศนั้น ๆ หรือเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น ๆ เนื่องจากในการประชุมสัมมนาทางวิชาการระดับประเทศ ที่ผู้วิจัยเข้าร่วมสัมมนาจะเป็นการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับระบบงานราชทัณฑ์ ในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะในมิติเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน ซึ่งแต่ละประเทศจะส่งผู้แทนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านอาชญวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ หรือนักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมประชุม

นอกจากนี้ ขณะที่ผู้วิจัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์ ได้มีโอกาสนำผู้เข้ารับการศึกษาฝึกอบรมของกรมราชทัณฑ์เดินทางไปศึกษา ดูงานด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทั้งในส่วนของเรือนจำรัฐ และเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น โดยได้เดินทางไปศึกษาดูงานเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เรือนจำ ADX Florence มลรัฐโคโลราโด ประเทศออสเตรเลีย คือ เรือนจำ Goulburn มลรัฐ New South Wales เรือนจำเอกชน Port Phillip มลรัฐวิกตอเรีย และประเทศญี่ปุ่น คือ เรือนจำ Fuchu เมือง Fuchu ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของกรุงโตเกียว เรือนจำ Osaka เมือง Osaka และจากการเข้ารับฟังบรรยายสรุปภารกิจระบบการราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่น ที่สถาบัน United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) เมือง Fuchu ประเทศญี่ปุ่น และในการศึกษาดูงานทุกครั้งจะมีโอกาสได้สนทนากับผู้บริหารของเรือนจำในแต่ละแห่ง ในลักษณะกึ่งสัมภาษณ์ ในประเด็นการบริหารงานเรือนจำ สภาพปัญหา อุปสรรค ในการบริหารจัดการ ความคิดเห็นในมิติ ข้อดีและข้อเสียต่อการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการ ในบางประเด็นหากผู้วิจัยมีข้อซักถามเพิ่มเติมและยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน ผู้บริหารของเรือนจำก็จะให้ข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมเป็นเอกสารที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ หรือแนะนำให้ไปศึกษาค้นคว้าในงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการเดินทางไปศึกษาดูงานหรือการเข้าร่วมสัมมนาเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทำให้ได้มีโอกาสสนทนาแลกเปลี่ยนความรู้กับผู้เชี่ยวชาญในงานราชทัณฑ์ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเป็นสมาชิกของ The International

Corrections and Prison Association (ICPA) ทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์อย่างต่อเนื่อง

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล (data collection) จากหลายแหล่ง (multiple sources of evidence) ดังนี้

การศึกษาจากเอกสาร

การศึกษาจากเอกสาร (documentary study) เช่น รายงานสาธารณะประจำปีของกรมราชทัณฑ์ สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ วารสารกระบวนการยุติธรรม รายงานการวิจัยการศึกษาแนวทางการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น เป็นต้น

การศึกษาจากอินเทอร์เน็ต

การศึกษาจากอินเทอร์เน็ต (internet) เช่น ฐานข้อมูลผู้ต้องราชทัณฑ์ของกรมราชทัณฑ์ ข้อมูลพื้นฐานของเรือนจำสังกัดกรมราชทัณฑ์ ข้อมูลพื้นฐานของเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อมูลพื้นฐานของเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย และข้อมูลพื้นฐานของเรือนจำในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

การสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) จากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ และการบริหารงานเรือนจำชาวต่างประเทศ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา ระบบงานราชทัณฑ์ และการบริหารงานเรือนจำจากประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

โดยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยจะเป็นผู้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง ทั้งนี้ ในการสัมภาษณ์เจาะลึกได้ใช้ “แบบสัมภาษณ์เจาะลึกการแปรสภาพกิจการ การบริหาร เรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน” ในการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ทั้ง 3 ประเทศ ดังกล่าวข้างต้น จำนวนทั้งสิ้น 17 คน

การสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้วิจัยใช้การสนทนากลุ่มเพื่อดำเนินการสัมภาษณ์ กับผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มเล็กจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 5 คน และ (2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ จำนวนทั้งสิ้น 15 คน รวม 20 คน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้วิจัยคัดเลือก กลุ่มผู้สนทนากลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็น อาจารย์ในมหาวิทยาลัยชั้นนำ และเป็นผู้บริหารองค์กรด้านการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ ของประเทศไทย รวมทั้งสิ้น 5 คน ดังนี้

1.1 ผู้บริหารหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอาชญวิทยา และงานยุติธรรม คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

1.2 ผู้บริหารหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาสังคม-สงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1.3 รองเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

1.4 ประธานหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอาชญวิทยา และการบริหารงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.5 กรรมการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอาชญวิทยา และการบริหารงานยุติธรรม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ ผู้วิจัยได้ใช้เกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล จากการเป็นผู้บริหารกรมราชทัณฑ์ในระดับต่าง ๆ ได้แก่ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้อำนวยการระดับต้นถึงระดับสูงของราชการส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ในตำแหน่งต่าง ๆ

เช่น ผู้อำนวยการสำนัก ผู้เชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกอง ผู้บัญชาการเรือนจำ และผู้อำนวยการ-
 ทัณฑสถาน เป็นต้น รวมทั้งสิ้น 15 คน ดังนี้

- 2.1 รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ฝ่ายวิชาการ
- 2.2 ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา
- 2.3 ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร
- 2.4 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางระยอง
- 2.5 ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิง
- 2.6 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเขาบิน
- 2.7 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางกำแพงเพชร
- 2.8 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเชียงราย
- 2.9 ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง
- 2.10 ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง
- 2.11 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางราชบุรี
- 2.12 ผู้บัญชาการเรือนจำกลางพระนครศรีอยุธยา
- 2.13 ผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิงธนบุรี
- 2.14 ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดเพชรบูรณ์
- 2.15 ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดจันทบุรี

สรุปกลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา
 และรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ (ดูตาราง 2)

ตาราง 2

กลุ่มตัวอย่างผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยาและรัฐประศาสน-
 ศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์
1. ผู้บริหารหลักสูตรอาชญวิทยาและงานยุติธรรม มหาวิทยาลัยมหิดล	1. รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ฝ่ายวิชาการ

ตาราง 2 (ต่อ)

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์	กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์
2. ผู้บริหารหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการ การยุติธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	2. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา
3. ผู้บริหารหลักสูตร อาชญวิทยาและงานยุติธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	3. ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ
4. กรรมการบริหารหลักสูตร อาชญวิทยา- และงานยุติธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	4. ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง จำนวน 6 คน
	6. ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่ม
	7. ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษ จำนวน 2 คน
	8. ผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิง

การคัดเลือกผู้สนทนากลุ่ม

สำหรับการคัดเลือกผู้สนทนากลุ่ม เพื่อให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาร่วมสนทนากลุ่มดังนี้

1. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์

1.1 จบการศึกษาในระดับปริญญาในสาขาทางด้านอาชญวิทยาหรือกระบวนการยุติธรรม หรือการสังคมสงเคราะห์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสาขาที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี

1.2 เป็นอาจารย์ประจำหรืออาจารย์พิเศษที่บรรยายในสถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับอาชญวิทยา ทัณฑวิทยา การบริหารงานราชทัณฑ์ การบริหารงานยุติธรรม สังคมสงเคราะห์ รัฐประศาสนศาสตร์มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

1.3 มีผลงานด้านการวิจัย บทความ หรือข้อเสนอแนะอันเป็นที่ยอมรับที่เกี่ยวข้องกับด้านอาชีวศึกษา ทัศนวิทยา งานราชทัณฑ์ กระบวนการยุติธรรม หรือรัฐประศาสนศาสตร์

2. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์

2.1 เป็นผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์หรือเคยกำกับดูแลงานราชทัณฑ์

2.2 เป็นผู้ปฏิบัติงานและ/หรือ เคยเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์มาไม่น้อยกว่า 15 ปี

2.3 เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเชี่ยวชาญด้านงานราชทัณฑ์

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง เครื่องบันทึกเสียง สมุดจดบันทึก โดยการสร้างแบบสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง ผู้วิจัยทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารข้อมูล ข้อเท็จจริงเอกสารวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ และการสืบค้นผ่านทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ และนำมาสร้างเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ใช้อุปกรณ์ด้านโสตทัศนอุปกรณ์ ได้แก่ เครื่องบันทึกเสียง ช่วยในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพราะผู้วิจัยไม่สามารถจดบันทึกรายละเอียดของเหตุการณ์หรือถ้อยคำได้ทันทั่วทั้งที่ โดยก่อนบันทึกเสียง ผู้วิจัยจะขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์ก่อน หากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สะดวก ผู้วิจัยจะใช้การจดบันทึกข้อมูลเพียง อย่างเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการขออนุญาต ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านไม่สะดวก ในการให้ผู้วิจัยบันทึกเสียง จึงได้ส่งเอกสารข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์เพิ่มเติม กลับมาให้ผู้วิจัยในภายหลัง

สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะใช้ “แบบสัมภาษณ์เจาะลึกการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน” เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เจาะลึก ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ศึกษาเฉพาะประเด็น

สำคัญ ๆ เพื่อจะได้หาข้อสรุปในการวิจัย โดยผู้วิจัยได้กำหนดโครงสร้างข้อคำถามตามประเด็นที่ต้องการวิจัยแบบแน่นอนตายตัว โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด (open-ended questions) และใช้การสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (formal interview)

ในการสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้วิจัยต้องการให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงความคิดเห็นให้คำอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับความสำคัญของแต่ละหัวข้อที่ศึกษา ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมทุกมิติของการศึกษา และใช้เวลาแก่ผู้ตอบให้มากที่สุด เท่าที่จะมากได้ และปล่อยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์พูดให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ได้ข้อมูลมากพอที่จะตรวจสอบ และนำไปใช้ในการวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์เจาะลึก

วัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์เจาะลึก เพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ตอบในการวิจัยในประเด็นดังนี้

1. ลักษณะของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น
2. ข้อดี และข้อเสียของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชน
3. ข้อดี และข้อเสียของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น และการพัฒนาปรับปรุง
4. ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น
5. ตัวชี้วัดของความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน

ประเด็นในการสัมภาษณ์เจาะลึก

ประเด็นในการสัมภาษณ์เจาะลึก คือ ประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษานั้น คือ การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ผู้วิจัยได้สร้างคำถาม โดยมีประเด็นหลักในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ลักษณะของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างไร
2. ความคิดเห็นต่อข้อดี และข้อเสียของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน
3. อะไรคือข้อดี และข้อเสียของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศของท่าน และมีอะไรที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง
4. มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศของท่านประสบผลสำเร็จ
5. อะไร คือ ตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน

การสัมภาษณ์ ผู้วิจัยอาจไม่ได้เรียงลำดับคำถามจากข้อแรกถึงข้อสุดท้าย แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงลำดับคำถามตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในระหว่าง การสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยจะพยายามสัมภาษณ์ให้มีความครอบคลุมในทุกประเด็นคำถาม (Easterby-Smith, Thorp, & Lowe, 1991, p. 76)

สำหรับการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้จัดการประชุมกลุ่มย่อยที่ห้องประชุม กรมราชทัณฑ์ เพื่อสนทนาเกี่ยวกับปัจจัยหรือแนวทางการบริหารเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยมุ่งไปที่ประเด็นของปัญหาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลจากกลุ่ม โดยผู้วิจัยจะป้อนคำถามตามประเด็นปัญหาวิจัยดังกล่าวให้กลุ่มตอบ และเปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสสะท้อนความคิดของตนออกมาตามแง่มุมต่าง ๆ อย่างอิสระ

การดำเนินการสนทนากลุ่มเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัย มีประเด็นในการสนทนากลุ่ม ดังนี้

1. ความเป็นไปได้หากมีการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย
2. ปัญหาและอุปสรรคของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย
3. ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
4. ข้อนโยบายหรือข้อกำหนดการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
5. บุคลากร/ผู้ปฏิบัติงานการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
6. ด้านภารกิจหรือลักษณะงานที่ดำเนินการในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
7. ผลที่ได้รับหากดำเนินการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย

ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ผู้วิจัยมีวิธีในการตรวจสอบความถูกต้อง (validity) และความน่าเชื่อถือของข้อมูล (reliability) ดังนี้

1. ความถูกต้อง (validity) ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคำถามในการสัมภาษณ์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการราชทัณฑ์ช่วยตรวจสอบประเด็นคำถามก่อนการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นนำคำถามไปใช้ในการสัมภาษณ์บุคคล ต่างเวลา และต่างสถานที่ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ทั้งนี้ ยังเปรียบเทียบกับข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลาย ๆ แหล่ง จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎี โดยผู้วิจัยได้บูรณาการหลาย ๆ ทฤษฎี เพื่อนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยได้รับการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งแต่ละท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญและให้คำแนะนำปรึกษาเป็นอย่างดี การเปรียบเทียบทัศนะของนักวิจัยหลาย ๆ ท่าน

ได้แก่ ทักษะของนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญด้านการราชทัณฑ์ ทักษะจากเอกสารงานวิจัยที่นักวิจัยได้ทำไว้ ทักษะจากคณะกรรมการที่ปรึกษาคุณุณิพนธ์ เป็นการขยายมุมมองอุดช่องว่างหรือจุดอ่อนในเรื่องอคติความลำเอียงที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงานเพียงลำพังของผู้วิจัย

2. ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (reliability) การวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการ ดังนี้

2.1 เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย (multiple sources of evidence) ได้แก่ แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เช่น เอกสารข้อมูล เอกสารวิชาการ แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เช่น การสัมภาษณ์บุคคล การสนทนากลุ่ม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกัน ทั้งจากผู้เชี่ยวชาญทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง มหาวิทยาลัยชั้นนำทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ เป็นต้น

2.2 การจัดทำฐานข้อมูล (database) โดยนำข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มาจัดทำฐานข้อมูล เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน และนำมาใช้ในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละประเทศโดยมีการจัดทำฐานข้อมูลดังต่อไปนี้

2.2.1 ฐานข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกตามประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์จากประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น

2.2.2 ฐานข้อมูลการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ จำแนกตามข้อมูลการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประเด็นคำถาม รายละเอียดข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ วันที่ เวลา สถานที่ในการสัมภาษณ์

2.2.3 ฐานข้อมูลการจับคู่ข้อมูล (pattern matching) จำแนกตามการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ รายละเอียดข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

2.2.4 ฐานข้อมูลการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) ประกอบด้วย ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาณของการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน นโยบายหรือข้อกำหนดของการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน การกิจหรือลักษณะงานของการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน

2.3 การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) โดยการพิจารณาข้อมูลจาก (1) เอกสารหลักฐานที่แตกต่างกัน เช่น ข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (2) การสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกันจากผู้เชี่ยวชาญทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และ (3) การใช้วิธีการที่แตกต่างกัน ได้แก่ การสัมภาษณ์เจาะลึก การสนทนากลุ่ม และการวิจัยเอกสาร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

โดยมีรายละเอียดตารางข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ตารางการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ตารางการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ตารางการเปรียบเทียบข้อมูล (pattern matching) และตารางการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) (ดูตาราง 3-7)

ตาราง 3

ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	ผู้เชี่ยวชาญอาจารย์มหาวิทยาลัย	ผู้เชี่ยวชาญหน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรม
ประเทศสหรัฐอเมริกา	1. ศาสตราจารย์ คณะบริหารงาน- ยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส	1. สมาคมการราชทัณฑ์- และเรือนจำระหว่างประเทศ
	2. รองศาสตราจารย์ คณะบริหารงาน- ยุติธรรม มหาวิทยาลัยนอร์ทฟลอริดา	2. ผู้อำนวยการบริหาร กรมราชทัณฑ์มลรัฐโคโลราโด
	3. นักวิจัย สาขาการบริหารงาน- ยุติธรรม มหาวิทยาลัยเท็กซัส	3. ผู้อำนวยการฝ่ายบริการ กรมราชทัณฑ์มลรัฐเนบราสกา

ตาราง 4

ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ประเด็นที่ค้นพบ	รายละเอียดข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์	ผู้ให้สัมภาษณ์	วัน เวลา สถานที่
กรณีศึกษาที่ 1 กฎหมายหรือนโยบาย	ข้อมูลการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา สภาองค์กรสหประชาชาติ สหรัฐอเมริกา ได้ออก พระราชบัญญัติฟื้นฟู- นครหลวงและปรับปรุงตนเอง ของรัฐบาล ค.ศ. 1997 โดยกำหนดให้รัฐมนตรี- ว่าการกระทรวงยุติธรรม ต้องจัดให้มีการศึกษาเรื่อง การแปรสภาพเรือนจำ และทัศนสถานอย่างรอบด้าน รวมถึงศึกษารวบรวมงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ เปรียบเทียบประสิทธิผล เชิงราคาและความเป็นไปได้ ระหว่างเรือนจำรัฐและ เรือนจำเอกชนทุกระดับ การแก้ไขฟื้นฟูทุกลักษณะ และเรือนจำทุกระดับ ความปลอดภัย	Professor Jay D. Jamieson, PhD. School of Criminal Justice, Texas State University	วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เวลา 09.00-10.00 น. การประชุม APCCA ครั้งที่ 35 จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร

ตาราง 5

ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม

วันที่	สถานที่	ประเด็นที่สนทนากลุ่ม	ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม
วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2559	ห้องประชุมชั้น 2 กรมราชทัณฑ์	ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา- การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชนที่ควร จะเป็นในประเทศไทย	ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาเรือนจำ เอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย ควรมีรูปแบบการบริหารเรือนจำ ที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ รัฐเป็น เจ้าของเรือนจำและแบ่งภารกิจ

ตาราง 5 (ต่อ)

วันที่	สถานที่	ประเด็นที่สนทนากลุ่ม	ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม
			บางประการให้เอกชนเข้าดำเนินการ รัฐร่วมทุนกับเอกชน เช่น รัฐ เป็นผู้ดำเนินงานด้านอื่น ๆ เอกชน ลงทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นรายหัว ให้ผู้ต้องขังและให้เอกชนเข้ามา บริหาร รัฐแบ่งความรับผิดชอบ การบริหารงานกับเอกชนคนละครึ่ง และรัฐให้เอกชนลงทุน และดำเนินการทั้งหมด

ตาราง 6

ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจับคู่ข้อมูลกับแนวคิด (pattern matching)

ประเด็นการวิจัย	รายละเอียดข้อมูล	ผู้ให้สัมภาษณ์
กรณีศึกษาที่ 1 ข้อมูลการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนประเทศสหรัฐอเมริกา นโยบายหรือข้อกำหนด	กำหนดเป็นกฎหมายเอกชน ออกโดยรัฐบาลกลาง 1. พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง และการปรับปรุงรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1997 2. กฎหมายเรือนจำเอกชนของมลรัฐ เป็นกฎหมายรอง เช่น กฎหมาย- ควบคุมการใช้งบประมาณ อย่างคุ้มค่าของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (preposition 13)	1. ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัย ชั้นนำของประเทศ เช่น มหาวิทยาลัยเท็กซัส 2. ผู้เชี่ยวชาญสมาคมการราชทัณฑ์ และเรือนจำระหว่างประเทศ 3. ผู้เชี่ยวชาญจากกรมราชทัณฑ์ มลรัฐโคโลราโด

ตาราง 7

ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis)

ประเด็นที่พบ	การแปรรูปกิจการ	การแปรรูปกิจการ	การแปรรูปกิจการ
	การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน	การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน	การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน
	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศญี่ปุ่น
รูปแบบสัญญา หรือข้อตกลง	ใช้รูปแบบ DCFM คือ การให้เอกชน 1. เป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) 2. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง เรือนจำ (Construction--C) 3. เป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) 4. เป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ (Management--M)	ใช้รูปแบบ DCFM คือ การให้เอกชน 1. เป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) 2. เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง เรือนจำ (Construction--C) 3. เป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) 4. เป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ (Management--M)	ใช้รูปแบบ Private Finance Initiative (PFI) เป็นโครงการของรัฐ ที่ใช้เงินทุนเอกชน แต่ดำเนินการโดยรัฐ เป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือก สถานที่ก่อสร้าง รายละเอียด และวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอ วิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุน ในด้านการก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษาและ การจัดการในการควบคุม ผู้ต้องขัง

ตาราง 8

ตัวอย่างตารางสรุปการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis)

ประเทศกรณีศึกษา	ลักษณะของ	รูปแบบสัญญาของการแปรรูปกิจการการบริหาร			ปัจจัยที่ส่งผล
	รูปแบบสัญญา	เรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน			ต่อความสำเร็จ
		รูปแบบ DCFM	รูปแบบ BOOT	รูปแบบ PFI	
1. ประเทศ-					
สหรัฐอเมริกา		✓	-	-	
2. ประเทศ-					
ออสเตรเลีย		✓	✓	-	
3. ประเทศญี่ปุ่น		-	-	✓	

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบในการวิเคราะห์ข้อมูล (modes of analysis) ตามแนวคิดของ Yin (2009, pp. 117-118) โดยใช้รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลที่หลากหลาย ประกอบกัน ได้แก่ การจับคู่ข้อมูลกับแนวคิด (pattern matching) และการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกมาใช้ในการระบวนการวิเคราะห์ เปรียบเทียบความเหมือนและความต่างของกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี จัดลำดับความสำคัญและคุณลักษณะของข้อมูล โดยดำเนินการร่วมกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) และจากการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกันอย่างเป็นระบบ นำไปสู่การเชื่อมโยงข้อมูลเข้าด้วยกัน โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในแง่ต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริง ทั้งในเชิงเหตุและผล ซึ่งการวิเคราะห์จะออกมาในลักษณะของการพรรณานำไปสู่คำตอบในการศึกษา และสรุปตามหลักวิชาการประกอบการเขียนรายงาน

ดังนั้น ผู้วิจัยใช้รูปแบบที่หลากหลายในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การพัฒนาคำอธิบายกรณีศึกษา การใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพ การเปรียบเทียบข้อมูล การสังเคราะห์ข้ามกรณี เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ทั้งหมดไปดำเนินการจัดทำข้อสรุปที่น่าเชื่อถือต่อไป

วิธีการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา

การสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) ผู้วิจัยจะนำข้อมูลในแต่ละมิติมาจัดระบบ ลงในตารางจับคู่ข้อมูล (pattern matching) เพื่อจับคู่ข้อมูลที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน ในประเด็นหรือมิติ 4 ด้าน ได้แก่ (1) มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน (2) มิติด้านนโยบาย/ข้อกฎหมาย (3) มิติด้านบุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน และ (4) มิติด้านภารกิจ/ลักษณะงาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรสภาพและอธิบายเหตุผล ในกรณีที่ลักษณะการดำเนินงานที่ไม่ซ้ำกัน (rival explanations)

การเขียนรายงานกรณีศึกษา

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการเขียนแบบ Linear-analytic Structure (Yin, 2009, pp. 138-140) โดยการเขียนในเชิงอธิบาย (explanatory) และพรรณนา (descriptive) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกและข้อมูลจากเอกสารของกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ โดยเนื้อหาการเขียนรายงาน ประกอบด้วย รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ ในมิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนด มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน และมิติด้านการกิจหรือลักษณะงาน ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เป็นของเอกชนดำเนินการใน 3 ประเทศ และแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงวิชาการและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่ได้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (focus group) ในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านงานราชทัณฑ์

บทที่ 4

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำภาครัฐ

งานราชทัณฑ์หรืองานเรือนจำของประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันมีการปฏิบัติงานภายใต้ปรัชญาของการปกป้องและคุ้มครองสังคม (public safety) เนื่องจากพลเมืองส่วนใหญ่เห็นว่า การลงโทษจำคุกอาชญากรซึ่งเป็นการตัดโอกาส (incapacitation) การกระทำผิดให้ออกไปจากสังคมนั้นไม่นานนักก็ได้รับการปลดปล่อยและการลงโทษไม่ได้สิ้นสุดของกระบวนการ ดังนั้น งานราชทัณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งสนับสนุนให้ผู้ต้องขังแต่ละคนมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อการก่ออาชญากรรม ทั้งขณะที่อยู่ในเรือนจำและเมื่อออกมาสู่สังคมภายนอก โดยมีความพร้อมและมุ่งมั่นที่จะไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งในเรือนจำเป็นทั้งสถานที่ในการลงโทษโดยการจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาพฤติกรรม (rehabilitation) ไปด้วยกัน (Clear, Cole, Reisig, & Petrosino, 2015, p. 8)

ระบบเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดรูปแบบการบริหารที่สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารประเทศ โดยการบริหารระบบเรือนจำของประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย (Stephan, 2008, p. 1) (1) เรือนจำรัฐบาลกลาง (federal prison) (2) เรือนจำมลรัฐ (state prison) และ (3) สถานที่คุมขังหรือคุกท้องถิ่น (local jail) เพื่อรองรับผู้กระทำผิดในสถานที่ต่าง ๆ โดยระบบเรือนจำของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งภารกิจหลักของเรือนจำเป็น 2 ภารกิจ ได้แก่ ภารกิจการควบคุมผู้ต้องขัง และภารกิจการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

ดังนั้น การดำเนินงานของเรือนจำภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีการบริหารจัดการเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบเรือนจำส่วนกลาง (federal prison system) ระบบเรือนจำมลรัฐ (state prison system) และระบบเรือนจำท้องถิ่น (local correctional facilities) โดยเรือนจำภาครัฐทั้ง 3 ระบบ มีการแยกอำนาจและการดำเนินงานออกจากกันอย่างชัดเจน ในการควบคุมผู้กระทำผิดที่ถูกพิพากษาให้รับโทษในเรือนจำของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดเรือนจำทั้งในการควบคุมดูแล โดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และในความดูแลของเอกชนภายใต้สัญญากับรัฐ โดยเรือนจำในทั้งหมดแบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ เรือนจำที่ใช้ควบคุมเบ็ดเสร็จ (confinement) และเรือนจำที่ควบคุมโดยใช้การปฏิบัติในชุมชน (community based) (Stephan, 2008, p. 1)

โดยกรมราชทัณฑ์รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาแห่งชาติ (An Act of Congress) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 เป็นผลให้มีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่คุมขังผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา ระหว่างรัฐ ต่อมารัฐบาลกลางได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดชอบของเรือนจำให้กว้างขวางขึ้น โดยจัดระบบโครงสร้างเรือนจำ และทัศนสถานให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารประเทศ โดยจัดรูปแบบการบริหารเรือนจำออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบรัฐบาลกลาง ระบบเรือนจำ ระดับมลรัฐ และระบบเรือนจำท้องถิ่น โดยควบคุมผู้กระทำผิดตามที่ศาลสั่ง ในโทษทางคดีอาญา 3 ประเภท ได้แก่ ปรับ จำคุก และประหารชีวิต (Clear et al., 2015, p. 15)

ภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์ รัฐบาลกลางมีการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง อย่างเป็นวิชาชีพและคำนึงถึงภารกิจสำคัญ 5 ประการ คือ (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 142)

- (1) การควบคุมผู้ต้องขังไว้มิให้หลบหนี โดยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่าง มีมนุษยธรรม
- (2) การให้โอกาสผู้ต้องขังเข้าร่วมการอบรมแก้ไขจิตใจผู้กระทำผิด (3) การพัฒนามาตรการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ผสมผสานระหว่างการลงโทษ การควบคุม และการอบรมแก้ไขฟื้นฟู
- (4) การให้การช่วยเหลือและแนะนำเกี่ยวกับบริหารงานเรือนจำของมลรัฐและท้องถิ่น และ (5) การพัฒนาสงเคราะห์ผู้ต้องขังและบริการจัดหางานให้ผู้พ้นโทษ

นอกจากนั้น กรมราชทัณฑ์ รัฐบาลกลางยังมุ่งเน้นต่อเป้าหมาย 6 ประการ ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ภารกิจประสบความสำเร็จ คือ (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 143)

1. การจัดการด้านผู้ต้องขัง ได้แก่ การจัดหางานที่เหมาะสมให้ทำ และเป็นไปตามความต้องการและความถนัดต่อผู้กระทำผิด การปรับเปลี่ยนการลงโทษให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ต้องขัง และการจัดทำแผนพัฒนาที่สะดวกเหมาะสมกับความสามารถของผู้ต้องขัง

2. การจัดการด้านทรัพยากรบุคคล ได้แก่ สรรหาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ มาตรการที่จะทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ เปิดโอกาสให้สมาชิกองค์กรได้แสดงศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ให้โอกาสในการฝึกอบรมและสร้างความสัมพันธ์อันดีในหมู่เจ้าหน้าที่ เคารพสิทธิและสร้างความสัมพันธ์อันดี ในหมู่เจ้าหน้าที่ และคำนึงถึงผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่

3. การจัดการด้านความมั่นคงและสิ่งอำนวยความสะดวก ได้แก่ อำนาจความสะดวกในการดำเนินการด้านความปลอดภัย สภาพแวดล้อม ปกป้องสาธารณชน โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยในการทำงานของสมาชิก สร้างสภาพความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง และบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ให้มีอายุการใช้งานที่เหมาะสม

4. การเป็นผู้นำด้านการราชทัณฑ์และการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ วางกลยุทธ์ในการดำเนินงาน นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ สร้างความรู้สึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้น และขยายโปรแกรมกิจกรรมต่าง ๆ

5. การจัดการโปรแกรมต่าง ๆ และการจัดการต่อผู้ต้องขัง ได้แก่ จำแนกความต้องการของผู้ต้องขัง ให้โอกาสในการศึกษาและฝึกวิชาชีพ ให้คำปรึกษาและการให้บริการด้านสุขภาพและจิตใจ

6. สร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ กลุ่มชุมชนสัมพันธ์กับองค์กร กลุ่มอาสาสมัครและอาสาสมัครองค์กร และกลุ่มตัวแทนท้องถิ่น

จากภารกิจและเป้าหมายในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบหรือภาพรวมของการบริหารเรือนจำภาครัฐ ดังนี้

ระบบเรือนจำส่วนกลาง (federal prison system)

ระบบเรือนจำส่วนกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานราชทัณฑ์แห่งรัฐบาลกลาง (the federal bureau of prisons) สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้ต้องขังที่ละเมิดกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือคดีอาญา

ระหว่างรัฐ คืออาญาร้ายแรงอื่น ๆ สำหรับระบบเรือนจำส่วนกลาง ได้จัดระดับความมั่นคงของเรือนจำออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ (Bowker, 1982, pp. 47-48)

1. เรือนจำความมั่นคงต่ำที่สุด (minimum security) เป็นเรือนจำที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทัณฑสถานเปิด มีเรือนนอน แต่ไม่มีรั้วกั้น การลงโทษผู้ต้องขังของเรือนจำประเภทนี้ คือ การนำผู้ต้องขังไปใช้แรงงาน

2. เรือนจำความมั่นคงต่ำ (low security) เรือนจำประเภทนี้จะมีรั้วกั้นอาณาเขต 2 ชั้น มีเรือนนอนเป็นห้องขังรวม เน้นกิจกรรมและการทำงาน

3. เรือนจำความมั่นคงปานกลาง (medium security) เรือนจำประเภทนี้จะมีการกั้นอาณาเขตอย่างแข็งแรง มักจะมีรั้วกั้น 2 ชั้น มีการติดตั้งระบบป้องกันแบบอิเล็กทรอนิกส์ การฝึกวิชาชีพจะมีความหลากหลาย และมีโครงการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเพื่ออบรมแก้ไขหลายหลักสูตร

4. เรือนจำความมั่นคงสูง (high security) เป็นเรือนจำที่มีความปลอดภัยสูงสุด มีกำแพงล้อมรอบหรือมีรั้วสองชั้นมีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกมาเป็นอย่างดี รัฐบาลกลางได้ตระหนักถึงความสำคัญของงานราชทัณฑ์ จึงได้สนับสนุนงบประมาณอย่างพอเพียง ทั้งในด้านบุคลากร และอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง ซึ่งทำให้การรักษาความปลอดภัยของเรือนจำและทัณฑสถานของงานราชทัณฑ์รัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบเรือนจำมลรัฐ (state prison system)

ระบบเรือนจำมลรัฐนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของกรมราชทัณฑ์ประจำมลรัฐ แต่ละมลรัฐ อาจจะสังกัดกระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงอื่น ๆ โดยผู้บัญชาการเรือนจำจะรับนโยบายจากผู้ว่าการมลรัฐโดยตรง เรือนจำในแต่ละมลรัฐสามารถแยกเป็นประเภทตามระดับความมั่นคงปลอดภัย ได้ 3 ประเภท คือ (Stephan, 2008, pp. 2-3)

1. เรือนจำที่มีระดับความมั่นคงปลอดภัยสูง เรือนจำประเภทนี้มีระบบการควบคุมมั่นคงแข็งแรงเพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง มีป้อมยามและกำแพงล้อมรอบเรือนจำ มีการปกครองคล้ายคลึงกับทหาร

2. เรือนจำที่มีระดับความมั่นคงปลอดภัยปานกลาง ผู้ต้องขังมีอิสระมากขึ้น การดูแลผู้ต้องขังจะเน้นการบำบัดแก้ไขควบคู่ไปด้วย

3. เรือนจำที่มีระดับความมั่นคงปลอดภัยต่ำ ผู้ต้องขังมีอิสระและมีความเป็นอยู่ที่ดี ไม่มีกำแพงล้อมรอบเรือนจำ ห้องขังไม่มีลูกกรงกัน ผู้ต้องขังได้รับการฝึกวิชาชีพ การอบรมศึกษาและสามารถออกทำงานเรือนจำได้ จุดมุ่งหมายของเรือนจำเน้นที่การอบรมแก้ไข

ระบบเรือนจำท้องถิ่น (local correctional facilities)

เรือนจำท้องถิ่น อยู่ภายใต้การปกครองระดับท้องถิ่น คือ ระดับมณฑลและเมือง และมีนายอำเภอเป็นผู้ดูแล ยกเว้นในบางมลรัฐอาจอยู่ภายใต้การดูแลของมลรัฐโดยตรง เรือนจำท้องถิ่นจะใช้เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณาคดีหรือผู้ต้องขังไทยไม่เกิน 1 ปี (Stephan, 2008, p. 4)

จากรายละเอียดข้างต้น เรือนจำภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา จะแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารเรือนจำในระบบเรือนจำส่วนกลาง การบริหารเรือนจำในระบบเรือนจำมลรัฐ และการบริหารเรือนจำในระบบเรือนจำท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ประเภท จะเน้นการบริหารเรือนจำไปที่ระดับของการควบคุมผู้ต้องขัง โดยแบ่งเป็นเรือนจำหลายระดับตามความมั่นคงปลอดภัยของสังคม (Stephan, 2008, pp. 4-6)

โดยเรือนจำรัฐบาลกลาง มีทั้งสิ้น 84 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นเรือนจำความมั่นคงสูง 11 แห่ง เรือนจำความมั่นคงปานกลาง 29 แห่ง เรือนจำความมั่นคงต่ำ 44 แห่ง ถ้าพิจารณาโดยแยกเป็นเรือนจำที่ใช้ควบคุมเบ็ดเสร็จ (confinement) และเรือนจำที่ควบคุมโดยใช้การปฏิบัติในชุมชน (community-based) พบว่า ในทั้งหมด 1,320 เรือนจำระดับมลรัฐ มีเรือนจำที่ใช้ควบคุมเบ็ดเสร็จ (confinement) จำนวน 1,023 แห่ง และเรือนจำที่ควบคุมโดยใช้การปฏิบัติในชุมชน จำนวน 297 แห่ง และในจำนวน 1,320 แห่งนี้ ประกอบด้วย เรือนจำความมั่นคงสูง 317 แห่ง เรือนจำความมั่นคงปานกลาง 428 แห่ง และเรือนจำความมั่นคงต่ำ 575 แห่ง ในจำนวนเรือนจำทั้งหมด ครึ่งหนึ่งเป็นเรือนจำความมั่นคงปานกลาง (medium security-prison) หรือเรือนจำความมั่นคงต่ำ (low security prison)

ขณะที่จำนวน 1 ใน 3 เป็นเรือนจำความมั่นคงปานกลาง และจำนวน 1 ใน 5 เป็นเรือนจำความมั่นคงสูง (maximum security prison) (Stephan, 2008, pp. 4-6)

นอกจากจะเน้นการบริหารโดยพิจารณาจากระดับของการควบคุมแล้ว เรือนจำภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้ดำเนินการด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังควบคู่ไปด้วย โดยดำเนินการพัฒนาผู้ต้องขังให้ปรับปรุงตนเองเพื่อจะได้ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ โดยเรือนจำได้จัดโปรแกรมต่าง ๆ ในการให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแต่ละประเภท ซึ่งจะเริ่มดำเนินการจากการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขัง โดยให้การศึกษาและการฝึกวิชาชีพ รวมทั้งการให้คำปรึกษาและการให้บริการด้านสุขภาพจิตใจ

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. 1978 ผู้ต้องขังมีสภาพยากแก่การปกครองบังคับบัญชา ปัญหาการถ่ายถอดนิสัยอาชญากร (criminalization) และปัญหาการเคยชินกับระบบเรือนจำ (prisonization) รัฐบาลจึงแสวงหาแนวคิด การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังแนวใหม่ เพื่อประโยชน์สูงสุดกับผู้ต้องขัง โดยใช้วิธีการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดคดีเล็กน้อยออกจากระบบกระบวนการยุติธรรม ทำให้ผู้กระทำผิดเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม และได้รับการให้โอกาสด้วยการไม่ถูกตีตรา จากรายงานประวัติอาชญากร นอกจากนั้น ระบบงานราชทัณฑ์ของสหรัฐอเมริกายังเน้นไปที่ปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ที่เน้นเป้าหมายการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลที่มีความผิดไม่รุนแรงมากกว่าจะมุ่งลงโทษที่ฐานโทษ ในขณะที่เดียวกันความเป็นจริง ก็คือ มีความกดดันขัดแย้งอย่างรุนแรงในเรื่องการลงโทษผู้ต้องขังที่โหดร้ายทารุณ (Reid, 1981, pp. 320-321)

ดังนั้น งานราชทัณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งสนับสนุนให้ผู้ต้องขังแต่ละคนมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อการก่ออาชญากรรม ทั้งขณะที่อยู่ในเรือนจำ และเมื่อออกมาสู่สังคมภายนอกโดยมีความพร้อมและมุ่งมั่นที่จะไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งในเรือนจำเป็นทั้งสถานที่ในการลงโทษโดยการจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในความควบคุม และต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาพฤตินิสัย (rehabilitation) ไปด้วยกัน มีการดำเนินการสำหรับงานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐนั้น จะควบคุมผู้ต้องขังที่กระทำความผิดของรัฐนั้น ๆ ไว้ในเรือนจำ โดยผู้ต้องขังจะได้รับการฝึกฝนทางด้านวินัย การเตรียมเพื่อการทำงาน โดยการเรียนรู้และการฝึกวิชาชีพ รวมทั้งการปล่อยพักการลงโทษ การติดตาม

สอดคล้องมีการให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่องและพัฒนาวิธีการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ที่กระทำผิด
ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 149)

1. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการให้การศึกษาในเรือนจำของรัฐบาลกลางประเทศ-
สหรัฐอเมริกาแต่ละแห่งนั้นจะมีส่วนการศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้ ความรู้แก่ผู้ต้องขังทั่วไป
ในแต่ละเรือนจำจะมีความแตกต่างกันออกไป โดยผู้ต้องขังจะต้องเข้าเรียนในหลักสูตร
พื้นฐานก่อน หลังจากนั้นก็จะเลือกเรียนตามที่ผู้ต้องขังต้องการ โปรแกรมการให้ความรู้
แก่ผู้ต้องขังที่ไม่รู้หนังสือก็เป็นส่วนหนึ่งในโปรแกรมการศึกษาพื้นฐานของงานราชทัณฑ์
รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา หากผู้ต้องขังรายใดผ่านโปรแกรมการศึกษาพื้นฐานแล้ว
มีความสนใจที่จะศึกษาต่อก็ได้ นอกจากนี้ ยังสามารถเข้าร่วมการศึกษายาอาชีพต่าง ๆ
ที่ทางเรือนจำจัดเตรียมไว้ให้ก็ได้ ผู้ต้องขังยังสามารถเข้าร่วมกิจกรรมนันทนาการ
ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาโดยหลักสูตรเหล่านี้จะช่วยผู้ต้องขังให้สามารถ
พัฒนาความคิด จิตใจ สุขภาพจิต สร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อื่น และลดความตึงเครียด
สำหรับงานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐนั้นส่วนใหญ่จะมีการศึกษาผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล
มาใช้เพื่อการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง โดยผู้ต้องขังที่เข้าใหม่จะถูกประเมิน เพื่อให้ได้ข้อมูล
ที่สามารถประเมินผู้ต้องขังได้อย่างสมบูรณ์ถูกต้องในการพัฒนาเฉพาะบุคคล

2. การแก้ไขฟื้นฟูด้านจิตใจด้วยหลักการทางศาสนา งานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลาง
ผู้ต้องขังจะได้รับอนุญาตให้นับถือศาสนาตามความประสงค์ของตน โดยมีการประกอบ
พิธีทางศาสนาอยู่ภายในเรือนจำ ทางเรือนจำได้มีการติดต่อขอความร่วมมือจากพระ
นักบวช และบาทหลวงในชุมชนมาช่วยงานทางศาสนา การฟื้นฟู ด้านจิตใจด้วยหลักการ
ทางศาสนานี้จะเป็นการศึกษาพระคัมภีร์และการพัฒนาจิตใจ โดยเรือนจำในระดับมลรัฐ
จะมีการปฏิบัติเหมือนกับงานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลาง โดยจะมีอนุศาสนาจารย์
คอยอบรมสั่งสอนผู้ต้องขังตามคำสอนทางศาสนาให้มีศีลธรรมอย่างมั่นคง มีจิตใจ
ที่ซื่อสัตย์เพื่อแผ่ความรักต่อบุคคลอื่น นอกจากนี้ เรือนจำในระดับมลรัฐยังมีการพัฒนา
โปรแกรมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภายใน โดยปลูกฝังมุมมองเกี่ยวกับศาสนาคริสต์
ในเรื่องของธรรมชาติของความอิสระในบุคคล ซึ่งจะเป็นการพุดคุยในเรื่องของ
การดำเนินชีวิต การพัฒนาจิตใจ การเตรียมตัวในการทำงาน และการติดตามผู้ต้องขัง

เมื่อพ้นโทษแล้ว เพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้วได้รับการสนับสนุนในการประกอบอาชีพจนประสบความสำเร็จ (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 150)

3. การแก้ไขฟื้นฟูด้วยหลักสูตรการฝึกวิชาชีพ งานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางได้เตรียมการฝึกวิชาชีพไว้ การฝึกวิชาชีพในระบบงานราชทัณฑ์ของสหรัฐอเมริกาจะมีการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร ผู้ต้องขังจะได้รับการหมุนเวียนในการฝึกวิชาชีพ เพื่อให้เกิดทักษะในการทำงานทุก ๆ ด้าน งานราชทัณฑ์รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ประสานงานเพื่อจัดสรรงานให้กับเรือนจำและหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับงานจากบริษัทเอกชน โดยผู้ต้องขังจะได้รับค่าจ้างแรงงานเช่นเดียวกับที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมภายนอก การฝึกวิชาชีพจึงเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังได้เกิดการพัฒนา และสร้างรายได้ หน่วยงานอุตสาหกรรม-สหพันธ์ผู้ต้องขัง เป็นความร่วมมือของรัฐบาลในการว่าจ้างและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังให้สามารถผลิตผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพ งานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐนั้น จะมีการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการฝึกวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องขัง มีการผลิตเครื่องใช้ต่าง ๆ ของรัฐบาล และจะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ต้องขังเอง ซึ่งจะได้รับการสะสมวันลดวันต้องโทษจากการทำงาน โดยผู้ต้องขังทุกคนมีสิทธิในการเลือกฝึกวิชาชีพ หรือทำงานในเรือนจำตาม ความสนใจความถนัดและความสามารถของตนเอง ทั้งนี้ ผู้ต้องขังสามารถเลือกฝึกวิชาชีพ จากหลักสูตรของการฝึกวิชาชีพที่เรือนจำนำมาใช้ในการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังได้สำนึกในคุณค่าของตนเอง (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 151)

4. การแก้ไขฟื้นฟูหลักสูตรการบำบัดรักษาผู้กระทำผิดทางเพศและหลักสูตรผู้ติดยาเสพติด งานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางและงานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐนั้น จะมีการบำบัดรักษาแก่ผู้กระทำผิดทางเพศ โดยผู้ที่เข้าหลักสูตรนั้นต้องโทษจำคุกจากการกระทำผิดทางเพศ สำหรับผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก็จะมีการบำบัดรักษาเกี่ยวกับยาเสพติดโดยมีเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการในหลักสูตร งานราชทัณฑ์ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาผู้ต้องขัง ทั้งที่จัดให้เป็นโครงการอย่างเป็นทางการ เช่น การแก้ไขผู้ติดยาเสพติด การแก้ไขผู้กระทำผิดทางเพศ และยังมีการจัดกิจกรรมชมรมกลุ่มสนใจ โดยมีอาสาสมัครจากภายนอกเข้าไปร่วมจัด

กิจกรรม เช่น การวาดภาพ งานศิลปะ การแนะแนว กิจกรรมทางศาสนา การให้ความรู้ทางกฎหมาย (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 152)

5. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังทางด้านจิตใจและการให้คำปรึกษา การที่ผู้ต้องขังต้องถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำเป็นเวลานานนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้คำปรึกษา งานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลางประเทศจะมีผู้ให้คำปรึกษาเพราะการที่ผู้ต้องขังถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำนั้น อาจเกิดปัญหาสุขภาพจิตผู้ต้องขังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการให้คำปรึกษาดังนั้น ทางเรือนจำจะมีเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาซึ่งทีมงาน จะประกอบไปด้วย จิตแพทย์ นักจิตวิทยาและผู้ให้คำแนะนำปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งอาจจะให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมด้วย สำหรับงานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐนั้นจะเหมือนกันกับงานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลาง โดยจะใช้กลุ่มบำบัดโดยจิตแพทย์เพื่อการฟื้นฟูสภาพจิตใจและบุคลิกภาพของผู้ต้องขังในกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มจิตบำบัด ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ต้องขังให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้นด้วยกระบวนการกลุ่ม นอกจากนี้ ในโปรแกรมการฟื้นฟูสภาพจิตใจและบุคลิกภาพของผู้ต้องขังจะมีอาสาสมัครที่อยู่ในชุมชนให้คำแนะนำแก่ผู้ต้องขัง และทำกิจกรรมร่วมกัน (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 153)

6. การให้บริการทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล การบริการด้านการแพทย์ของเรือนจำ จะมีเจ้าหน้าที่ให้บริการทั้งทางด้านการแพทย์ทั่วไป และทันตกรรม การดูแลซึ่งนอกเหนือจากพื้นฐานหรือผู้ต้องขังที่มีความต้องการรักษามากกว่าที่มีอยู่จะถูกส่งต่อไปยังโรงพยาบาลใหญ่ ถ้าผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บขณะที่ทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายผู้ต้องขังมีสิทธิ์จะได้รับค่าชดเชย สำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ติดเชื่อเอดส์จะมีการดูแลในทุกกระยะของอาการ มีการดูแลผู้ป่วยด้วยทีมงานสหวิชาชีพซึ่งประกอบด้วย แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และจิตแพทย์

7. การบริการทางด้านอาหาร งานราชทัณฑ์ได้จัดให้มีการบริการด้านอาหารตามหลักโภชนาการอาหารที่มีคุณภาพสูงที่เป็นมาตรฐาน รายการอาหารทั้งหมดจะได้รับการวิเคราะห์ เพื่อให้มีความหลากหลายและมีประโยชน์ต่อผู้ต้องขัง (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 153)

ผู้วิจัยเห็นว่า การควบคุมผู้ต้องขังและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในงานราชทัณฑ์ในเรือนจำภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับงานราชทัณฑ์ของรัฐบาลกลาง

ประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นมีการแบ่งประเภทเรือนจำที่ชัดเจนเพื่อให้เหมาะสำหรับการควบคุมผู้ต้องขังแต่ละประเภท และสถานที่ของเรือนจำก็จะมีแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่ สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการฝึกวิชาชีพนั้น รูปแบบแรกจะผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ ส่วนอีกรูปแบบ คือ การรับงานจากบริษัทเอกชน โดยที่ผู้ต้องขังจะได้ค่าแรงงานด้วย ซึ่งจะมีการประสานงานกับหน่วยงานราชการและบริษัทเอกชน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาผู้ต้องขังโดยมีอาสาสมัครหรือบุคลากรภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีการแก้ไขพัฒนาผู้ติดยาเสพติด โดยเจ้าหน้าที่เฉพาะด้าน และผ่านการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ยังมีการนำเอาเทคโนโลยีและวิทยาการต่าง ๆ มาใช้กับระบบการควบคุมผู้ต้องขัง เพื่อเป็นการลดขั้นตอนในการทำงาน

สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในงานราชทัณฑ์ในระดับมลรัฐต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังโดยศึกษาประวัติของผู้กระทำผิดรายบุคคล โดยทีมงานสหวิชาชีพประชุมร่วมกัน นำไปสู่ความเข้าใจในตัวของผู้ที่กระทำความผิด ซึ่งจะมีการวางแผนแก้ไขอบรมผู้กระทำผิดให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มีการให้การศึกษาแก่ผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถกลับสู่สังคมและมีคุณสมบัติตามที่ตลาดแรงงานต้องการ ส่วนการฝึกวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจะเน้นให้ผู้ต้องขังมีทักษะในระดับแรงงานที่มีฝีมือการฟื้นฟูด้านจิตใจเน้นไปที่การปฏิบัติการด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์และปรัชญา ทางศาสนาควบคู่กัน ระบบสวัสดิการผู้ต้องขังจะตอบสนองความต้องการของผู้ต้องขัง โดยมีการเตรียมชุมชนให้เกิดการยอมรับในตัวผู้กระทำผิด โปรแกรมต่าง ๆ ที่จะจัดก่อนปล่อยตัวจะถูกเตรียมการขึ้นมาเพื่อเตรียมพร้อมและพัฒนาผู้กระทำผิดให้กลับสู่ชุมชนโดยให้กระทำผิดซ้ำน้อยที่สุด นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องขังได้รับการฝึกวิชาชีพหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัวแล้วก็ได้รับการทำงานจากชุมชนและทำให้อัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง

การบริหารงานเรือนจำของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาปัจจุบันจึงอยู่ภายใต้ปรัชญาการปกป้องและคุ้มครองสังคม (public safety) เนื่องจากพลเมืองส่วนใหญ่เห็นว่า การลงโทษจำคุกอาชญากรซึ่งเป็นการตัดโอกาส (incapacitation) การกระทำผิดให้ออกไปจากสังคมนั้นไม่นานนักก็ได้รับการปลดปล่อยและการลงโทษไม่ได้สิ้นสุด

ของกระบวนการ ดังนั้น งานราชทัณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งสนับสนุนให้ผู้ต้องขังแต่ละคนมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อการก่ออาชญากรรม ทั้งขณะที่อยู่ในเรือนจำและเมื่อออกมาสู่สังคมภายนอก โดยมีความพร้อมและมุ่งมั่นที่จะไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก ซึ่งใช้เรือนจำเป็นทั้งสถานที่ในการลงโทษโดยการจำกัดพื้นที่ให้อยู่ในความควบคุมและต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาพฤตินิสัย (rehabilitation) ไปด้วยกัน (Clear et al., 2015, pp. 10-15)

จากการเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดของกรมราชทัณฑ์สหรัฐอเมริกาในมลรัฐต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1870 โดยเน้นการลงโทษผู้ต้องขังในรูปแบบของการจำเนกลักษณะ ผู้ต้องขังว่า การลงโทษชนิดใดจะเหมาะสมแก่ผู้ต้องขัง ต่อมาปลายศตวรรษที่ 19 งานเรือนจำสหรัฐอเมริกา ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดไปสู่การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มากกว่าจะเน้นในด้านการลงโทษเพื่อการแก้แค้นเหมือนในอดีตที่ผ่านมา โดยมีความต้องการให้ผู้ต้องขังได้รับการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังตามคุณสมบัติของผู้ต้องขังแต่ละคน (Clear et al., 2015, p. 3)

แต่อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบอยู่ในขณะนี้ก็มีอยู่จำนวนมาก เนื่องมาจากพื้นฐานความแตกต่างทางวัฒนธรรมของนักโทษในสังคมหลายเชื้อชาติ (heterogeneous society) และมีระบบโครงสร้างการบริหารงานราชทัณฑ์หลายระดับ การจำเนกประเภทของเรือนจำและทัณฑสถานในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงนิยมจัดเรือนจำในระบบผสมผสาน ระบบลดหลั่นการควบคุม ระบบความแตกต่างในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและระบบการปกครองตนเอง ทั้งนี้ กรมราชทัณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกลาง หน่วยงานระดับมลรัฐ หรือหน่วยงานท้องถิ่น ต่างก็ให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บุคลากร ผู้เชี่ยวชาญในด้านสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีกับผู้ต้องขังภายหลังที่พ้นโทษต่อไป (Clear et al., 2015, pp. 220-224)

นอกจากนี้ การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันเน้นหลักมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน และหลักเรือนจำหรือทัณฑสถานที่ทันสมัย เช่น การสร้างเรือนจำที่กว้างขวางล้อมรอบด้วยสนามหญ้า และสวนหย่อม (campus design) การจำเนกลักษณะผู้ต้องขัง (classification of prisoners) การจัดกลุ่มบำบัดรักษา (group-

therapy) การพักการลงโทษ (parole) การยกระดับฐานะของเจ้าหน้าที่และแก้ไขอุปสรรคขัดข้องทางการบริหารในรูปแบบของการปฏิบัติงานเฉพาะกิจส่งเสริมหลักการรับผิดชอบด้วยกันหลายฝ่ายรวมทั้งมีกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญงานในกระบวนการเพื่อการฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยตรง เป็นต้น (Clear et al., 2015, pp. 200-203)

จะเห็นได้ว่า แม้ระบบเรือนจำภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาจะสามารถดำเนินการได้ตามภารกิจและเป้าประสงค์ แต่ก็ยังประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ปัญหาในเชิงระบบงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขังกล่าวคือ ปัญหา การจำแนกเกินความเป็นจริง (over-classification) เช่น จำแนกผู้ต้องขังที่ต้องโทษคดีความผิดต่ำไปควบคุมในเรือนจำที่มีระดับการควบคุมสูง ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อผู้ต้องขัง และความปลอดภัย ปัญหาด้านบุคลากร คือ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สหรัฐอเมริกา ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมในหลักสูตรที่สำคัญทั้งในด้านการควบคุมผู้ต้องขัง และด้านการแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างสม่ำเสมอและเพียงพอ ปัญหาการขาดโปรแกรมการพัฒนาและแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และปัญหาที่สำคัญปัญหานักโทษล้นเรือนจำไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เรือนจำภาครัฐมีจำนวนไม่เพียงพอในการควบคุมผู้ต้องขัง รัฐบาลจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้สรุปการบริหารเรือนจำภาครัฐของสหรัฐอเมริกา (ดูตาราง 8)

ตาราง 8

การบริหารเรือนจำภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

ข้อมูลพื้นฐาน	รายละเอียด
หน่วยงานรับผิดชอบ	กระทรวงยุติธรรม
การบริหารงานเรือนจำ	สำนักเรือนจำรัฐ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ท้องถิ่น
ประชากรเรือนจำ (รวมผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีของศาล)	จำนวน 2,292,000 คน - ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี ร้อยละ 20.8 - นักโทษหญิง ร้อยละ 8.8 - เด็กและเยาวชน อัตราร้อยละ 0.4 - นักโทษต่างประเทศ ร้อยละ 5.9

ตาราง 8 (ต่อ)

ข้อมูลพื้นฐาน	รายละเอียด
อัตราประชากรเรือนจำ (ต่อประชากร 100,000 คน)	จำนวน 743 คน ต่อประชากร 100,000 คน จำนวนประชากรของประเทศประมาณ 308,400,000 คน ณ สิ้นปี ค.ศ. 2009
อัตราผู้ต้องขังต่อปริมาณความจุ	- ร้อยละ 162 ในเรือนจำรัฐบาลกลาง - ร้อยละ 115 ในเรือนจำมลรัฐ - ร้อยละ 94 ในเรือนจำท้องถิ่น
จำนวนผู้ต้องขังแยกตามระดับเรือนจำ	- เรือนจำท้องถิ่น จำนวน 828,413 คน - เรือนจำมลรัฐ จำนวน 1,142,129 คน - เรือนจำรัฐบาลกลาง จำนวน 122,479 คน

ที่มา. จาก *Basics of United States Prisons*, by King's College London, 2016, Retrieved January 1, 2017, from <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpbcountry.php?country=45>

การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำเอกชน

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เกิดแนวคิดในการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการเรือนจำ โดยแนวคิดการบริหารเรือนจำเอกชน แบ่งได้เป็น 2 ยุค ได้แก่ ช่วงปี ค.ศ. 1880 เป็นต้นมา และช่วงหลังปี ค.ศ. 1980 โดยช่วงกลางปี ค.ศ. 1880 ถือได้ว่าเป็นยุคแรกของการบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ในยุคแรกของการบริหารเรือนจำเอกชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแสวงหากำไรให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการบริหารเรือนจำเอกชนไม่ต้องใช้งบประมาณของรัฐ (Hallett, 2006, p. 135)

แต่การดำเนินงานบริหารเรือนจำโดยเอกชนมีเหตุต้องหยุดหรือมีปัญหาอุปสรรคเนื่องจาก มีการใช้แรงงานนักโทษอย่างไม่เหมาะสม ประชาชนโดยเฉพาะญาติของนักโทษเกิดความไม่พอใจ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการออกกฎข้อบังคับไม่ให้ใช้แรงงานนักโทษอย่างรุนแรงและไม่เหมาะสม

ต่อมายุคที่ 2 ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 รัฐบาลมีนโยบายในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างเข้มงวด ส่งผลให้เกิดการจับกุมผู้กระทำความผิดมากขึ้น ทำให้จำนวนนักโทษในเรือนจำเพิ่มสูงขึ้น และภาครัฐต้องใช้งบประมาณในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐเกิดแนวคิดในการแปรรูปกิจการการบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เอกชนดำเนินการมากขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีระบบเรือนจำของรัฐที่ใหญ่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงเวลานี้เรือนจำภาครัฐได้รับงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้น 7 เท่า กระทรวงยุติธรรมของประเทศไทยใช้โทษจำคุกเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ประกอบกับแนวคิดแบบระบบการค่าเสรีจำนวนประชากร รวมถึงจำนวนประชากรในเรือนจำเพิ่มขึ้น กลายมาเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญผลักดันให้เกิดเรือนจำเอกชน (Schartmueller, 2014, p. 233)

จากสภาพจำนวนประชากรนักโทษที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาความแออัด ส่งผลให้เกิดปัญหาเรือนจำไม่ได้มาตรฐาน ต่อมาในปี ค.ศ. 1985 กระทรวงยุติธรรม ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้สำรวจเรือนจำ พบว่า เรือนจำครึ่งหนึ่งของประเทศมีอายุมากกว่า 35 ปี และเรือนจำที่มีอายุมากกว่า 100 ปี มีจำนวนหลายแห่ง ทำให้ผู้บัญชาการเรือนจำ ประสบปัญหาปฏิบัติงานได้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถขยายเรือนจำให้รองรับต่อจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้น ทำให้หลายมลรัฐใช้วิธีการแก้ไขปัญหาโดยการปล่อยตัวนักโทษก่อนครบกำหนดพ้นโทษ หลายมลรัฐเลือกวิธีควบคุมค่าใช้จ่ายเนื่องจากได้รับงบประมาณน้อยลงจากรัฐบาลกลาง ในช่วงปี ค.ศ. 1980-1986 (Nink & Kilgus 2000, p. 153)

บางมลรัฐเลือกใช้วิธีการให้บริษัทเอกชนที่สนใจเข้ามาดำเนินการในเรือนจำของรัฐภายใต้การควบคุมของรัฐ เอกชนสามารถออกพันธบัตรเพื่อหาเงินมาใช้จ่ายก่อสร้างเรือนจำใหม่ จนเกิดความแพร่หลายของแนวคิดการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนเพิ่มขึ้น

การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ช่วงทศวรรษ 1980 เป็นช่วงแรกที่เกิดการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันและแนวคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการ เกิดแนวคิดเรื่องการแปรรูปกิจการของรัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ภายใต้แนวคิดที่ว่า “กิจการต่าง ๆ ถ้าให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เอกชนจะสามารถ ทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล เพราะหน่วยธุรกิจจะไม่ติดขัดเรื่องระเบียบแบบแผน (red tape) ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงานรัฐ” โดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้าง และแรงงานสัมพันธ์ (Hallett, 2006, p. 135)

การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำแทนรัฐ ภาคเอกชนกลัวความเสี่ยงของการขาดทุน กลัวการล้มละลาย กลัวการสูญเสียเงิน สิ่งเหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้เอกชนเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มากกว่าการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งจะมีลักษณะผูกขาด ทำให้ไม่พัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน เนื่องจากได้รับงบประมาณจากรัฐสม่ำเสมอทุกปี ทำให้ปฏิบัติงานแบบงานประจำมากกว่าการปฏิบัติงานแบบพัฒนา

ประเทศสหรัฐอเมริกา การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน หมายถึง การ โอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ 3 ประการ ได้แก่ (McDonald et al., 1998, p. 24)

1. เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ
2. เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องคุมขังภายใต้สภาพแออัด
3. เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

รูปแบบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศ-สหรัฐอเมริกา

รูปแบบของเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกา จะมีลักษณะรัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญา โดยเอกชนจะเข้าไปบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชน เรือนจำเอกชนในระยะแรก ได้แก่ เรือนจำแห่งแรกของรัฐ-

หลายเขื่อนำ เรือนจำออบิรันในมลรัฐนิวยอร์ก เป็นต้น โดยจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกา ใน ปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนนักโทษที่อยู่ในเรือนจำที่ดำเนินการโดยเอกชน ในระดับเรือนจำของรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ รวมทั้งสิ้น 98,633 คน คิดเป็น 6.5 เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนนักโทษทั้งหมด โดยจำแนกเป็น 21,865 คน (12.6 เปอร์เซ็นต์) ในเรือนจำระดับ รัฐบาลกลาง และ 73,657 คน (5.7 เปอร์เซ็นต์) ในเรือนจำระดับมลรัฐ กระจายอยู่ใน 30 มลรัฐทั่วประเทศ จำนวนนักโทษที่อยู่ในเรือนจำเอกชน ในระดับเรือนจำระดับท้องถิ่น 73,373 คน (5 เปอร์เซ็นต์) กระจายอยู่ในเรือนจำท้องถิ่น 32 มลรัฐ และเรือนจำเอกชนเหล่านี้ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดรายได้เป็นเงิน 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Schartmueller, 2014, p. 245)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา เรือนจำเอกชนมีจำนวนมากกว่า 100 เรือนจำ ใน 31 รัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ ตามลำดับความสำคัญ เพื่อลดสภาพความแออัดในเรือนจำ ความเร็วในการจัดหาเตียงให้นักโทษ การเพิ่มความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ด้านการลดค่าใช้จ่าย การลดค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง การเตรียมความพร้อมในการปล่อยผู้กระทำผิดคืนสู่สังคม

ลักษณะของการแปรรูปเรือนจำของรัฐให้เอกชนดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา

การแปรรูปเรือนจำของรัฐให้เอกชนดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถจำแนกเป็น 4 ลักษณะ คือ (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 280-281)

1. ข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดการ (contracting out service) เป็นรูปแบบของการแปรรูปที่นิยมมากที่สุด ในสหรัฐอเมริกาประมาณ 39 รัฐ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การศึกษา การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา
2. ข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ (ownership and operation of prison) โดยเฉพาะอาคารที่ไม่ต้องการความมั่นคง และมีความมั่นคงน้อย เช่น บ้านกึ่งวิถี (half-way house) บ้านพักเด็กและเยาวชน ศูนย์กักกัน ในสหรัฐอเมริกา มีประมาณ 28 รัฐ ที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าดำเนินการจัดการอาคารเหล่านี้

3. ข้อตกลงให้ออกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (contracting out prison labor) รัฐได้ตกลงให้ออกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษได้โดยการจ่ายเงินค่าจ้างราคาตลาด วิธีนี้ทำให้เรือนจำสามารถประหยัดเงินให้กับรัฐบาลด้วยการหักภาษี เงินค่าที่พัก ค่าอาหาร จากเงินรายได้ของนักโทษ รัฐไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักโทษที่ไม่มีงานทำและมีบุตร นอกจากนี้ นักโทษยังมีเงินสำหรับจ่ายให้กับเหยื่อหรือผู้ถูกกระทำ การจ้างแรงงานนักโทษเป็นการเสริมสร้างความชำนาญและประสบการณ์ในการทำงานให้กับนักโทษ เป็นการเตรียมตัวของนักโทษเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เมื่อนักโทษได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ

4. ข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและการเช่าซื้อ (construction and lease/purchasing) การอนุญาตให้ออกชนสร้างเรือนจำ สามารถช่วยแก้ไขวิกฤติ ความแออัดของนักโทษ ในเรือนจำได้ ปกติรัฐเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อสร้างเรือนจำตามความเหมาะสม หรือรับออกพันธบัตรที่มีข้อผูกพัน เพื่อเป็นการระดมเงินทุนสำหรับสร้างเรือนจำ ถ้าเป็นกรณีแรก เงินที่นำมาจ่ายสร้างเรือนจำจะมาจากคณะกรรมการบริหารแห่งรับให้ออกพันธบัตรได้ จำนวนพันธบัตรที่ออกจะถูกจำกัดด้วยขนาดของหนี้

ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในรูปแบบสัญญา การออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) หรือที่เรียกโดยรวมว่า (DCFM) (Camp et al., 2002, pp. 27-33)

โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำในระดับใด หรือในขั้นตอนใด เช่น เข้ามามีส่วนเพียงแค่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (party privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบ ผ่อนชำระหรือการทำสัญญาเช่าใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (leased purchase) เข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้น โดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (contract management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา เข้ามาดำเนินการครบ ทั้ง 4 ประการ (privately run prison)

โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งสหรัฐอเมริกามีการแปรรู้อย่างเต็มรูปแบบก่อนที่อื่น
กิจการเรือนจำเอกชนในสหรัฐอเมริกา ส่วนหนึ่งเอกชนเป็นเจ้าของเรือนจำและสถานที่
ด้วยการดำเนินการเรือนจำเอกชนส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมด

ในการศึกษาเมื่อปี ค.ศ. 1997 พบว่า ส่วนใหญ่การแปรสภาพกิจการ การบริหาร
เรือนจำของรัฐเป็นของเอกชน เป็นการดำเนินการเรือนจำใหม่หรือสร้างใหม่ ไม่ได้เป็น
การนำเรือนจำที่รัฐมีอยู่เดิมมาให้เอกชนดำเนินการ หากแบ่งประเภทตามความมั่นคง
ปลอดภัยทางกายภาพของเรือนจำแล้ว ข้อมูลใน ปี ค.ศ. 1997 ส่วนใหญ่เอกชนจะเข้า
ดำเนินการเรือนจำในระดับความมั่นคงต่ำ และระดับกลาง สำหรับงานวิจัยเกี่ยวกับการ
การดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีงานวิจัยที่จัดทำ โดย Douglas
McDonald, Elizabeth Fournier, Malcolm Russell-einhourn, Stephen Crawford ในปี
ค.ศ. 1998 ปรากฏผลงานวิจัยโดยสรุป ความว่า “สัญญาเรือนจำเอกชน จะมีความสำเร็จ
หรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับข้อตกลงในสัญญาการออกแบบการเจรจา และเจ้าหน้าที่รัฐต้องให้
ความสนใจในวัตถุประสงค์ของบริการตามสัญญา ข้อมูลจาก Bureaucracy of Prisons
เจ้าหน้าที่ยืนยันว่าภาคเอกชนมีประสบการณ์ ในการปฏิบัติการรักษาความปลอดภัยสูง
เรือนจำ หรือการจัดการประชากรอยู่อาศัยกับความต้องการความปลอดภัยสูง การรับประกัน
การแปรรูปลักษณะความสะอาดต่าง ๆ ในระบบสหพันธ์ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ได้แยก
ความแตกต่างระหว่างความปลอดภัยทางกายภาพของเรือนจำ การรักษาความปลอดภัย
และความต้องการของผู้ต้องขัง เพื่อให้เกิดมั่นใจสูงสุดด้านความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวก

Logan (1991, pp. 1-5) ได้ทำการศึกษาการเปรียบเทียบคุณภาพในการคุมขังระหว่าง
เรือนจำของรัฐ และเรือนจำเอกชน (comparing quality of confinement in public and private
prison) โดยได้รับการสนับสนุนโดย The National Institute of Justice ซึ่ง Logan (1991)
ได้ศึกษาผลการดำเนินงานของเรือนจำหญิงในมลรัฐ New Mexico และเปรียบเทียบกับ
ทัณฑสถานหญิงของรัฐ ดำเนินการโดย The U.S. Bureau of Prison การประเมินผลนี้
มุ่งความสนใจไปที่การประสิทธิผลสำเร็จในการดำเนินงานมากกว่าค่าใช้จ่ายของ
การดำเนินงาน และเกี่ยวข้องกับการพัฒนา “ดัชนีคุณภาพของเรือนจำ” ซึ่ง Logan (1991)
ได้ทำการปรับปรุงให้ดีขึ้นและนำไปใช้ในการค้นคว้าวิจัยในเรื่องของการดำเนินงาน

โดยเอกชนที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่ง The Privatization Research Site ได้วัดสภาพแวดล้อมของเรือนจำใน 8 ประเด็น จากมุมมองของทั้งผู้ต้องขัง และเจ้าหน้าที่ อันประกอบไปด้วย ความมั่นคงปลอดภัย ความมีระเบียบเรียบร้อย การดูแลเอาใจใส่ การดำเนินงาน ความเป็นธรรม สภาพความเป็นอยู่ และการบริหารงาน ผลการค้นพบจากการประเมินผลครั้งนี้ ได้ผลออกมาในแบบผสม กล่าวคือ ในขณะที่เรือนจำเอกชนได้รับการยืนยันว่าถูกกว่า คือ 69 ดอลลาร์ต่อวัน กับ 80 ดอลลาร์ต่อวัน สำหรับเรือนจำของรัฐสำหรับสภาพแวดล้อมของเรือนจำใน 8 ประเด็น ความแตกต่างได้ปรากฏให้เห็นตลอดทั่วทั้ง 8 ประเด็น ที่ถูกประเมิน ตามดัชนีคุณภาพของเรือนจำ โดยที่เรือนจำเอกชนมีคะแนนนำเรือนจำของรัฐ และของรัฐบาลกลางถึง 6 ด้าน จากทั้งหมด 8 ด้าน

จากการศึกษาของ Texas Sunset Advisory Commission ได้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของเรือนจำขนาดความจุ 500 เตียง เป็นจำนวน 4 แห่ง ด้วยกัน ที่อยู่ภายใต้สัญญาที่มอบหมายให้ บริษัท Wackenhutt Corrections Corporation และบริษัท CCA ดำเนินกิจการ การประเมินผลนี้ได้ทำการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของการดำเนินกิจการเรือนจำเหล่านี้กับสถานการณ์ที่สมมติให้รัฐดำเนินกิจการเอง ข้อกำหนดทางกฎหมายได้กำหนดว่า เรือนจำทั้งหมดที่ได้รับสัญญาให้ดำเนินกิจการในมลรัฐ จะต้องสามารถลดค่าใช้จ่ายลงได้น้อย ร้อยละ 10 จากค่าใช้จ่ายที่กรมราชทัณฑ์จะต้องเสีย หากดำเนินการเอง ผลการศึกษานี้ พบว่า เรือนจำเอกชนเหล่านี้ สามารถดำเนินการโดยค่าใช้จ่ายลดลง ตั้งแต่ ร้อยละ 10 ถึง ร้อยละ 14 จากค่าใช้จ่ายที่ มลรัฐ Texas จะต้องเสียหากดำเนินการเอง (Logan, 1991, pp. 1-5)

นอกจากนี้ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1992 The U.S. General Accounting Office (GAO) ได้จัดพิมพ์รายงานซึ่งศึกษาในเรื่องของค่าใช้จ่ายของการก่อสร้างและการดำเนินกิจการของเรือนจำของมลรัฐและของรัฐบาลกลาง ตลอดทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา การศึกษาได้จัดทำหลักเกณฑ์สำหรับเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของเรือนจำทั่วประเทศ ซึ่งได้รับรายงานว่า ค่าใช้จ่ายตลอดทั่วประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก ยกตัวอย่าง เช่น รายงานของ GAO ได้พบว่า ค่าใช้จ่ายต่อวันมีความแตกต่างกัน ตั้งแต่ 22.85 ดอลลาร์ ไปจนถึง 81.08 ดอลลาร์ ตลอดทั่วประเทศ รายงานได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่มีผลต่อค่าใช้จ่าย คือ ลักษณะของการบริหารจัดการเรือนจำ โดยการจัดแยกประเภทกลุ่มเรือนจำ และการบริหารจัดการ

เรือนจำ ในรูปแบบสาขาเรือนจำ จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันในเรื่องของค่าใช้จ่าย (Logan, 1991, pp. 1-5)

Shichor and Gilbert (2001, pp. 25-26) ได้ทำการเปรียบเทียบทัศนสถานสำหรับผู้กระทำผิด ทั้งของรัฐและของเอกชน ในมลรัฐ California เพื่อหาประสิทธิภาพในการลดค่าใช้จ่าย และความแตกต่างทางด้านคุณภาพของการดำเนินงานในเรื่องของค่าใช้จ่าย ผลการศึกษา พบว่า ทัศนสถานของเอกชนมีค่าใช้จ่ายต่อวันโดยเฉลี่ยที่ 54.49 ดอลลาร์ ส่วนทัศนสถานของรัฐมีค่าใช้จ่ายต่อวันโดยเฉลี่ยที่ 50.08 ดอลลาร์ ตัวเลขทั้งสอง มีค่าต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินกิจการเรือนจำของรัฐทุกแห่งในมลรัฐ California ซึ่งมีค่าเฉลี่ยที่ 59.04 ดอลลาร์ การวัดคุณภาพทำโดยการออกแบบสอบถามแก่ผู้ต้องขังซึ่งมีหัวข้อต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องของความมีระเบียบเรียบร้อย สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการบริการ ผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมา นั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ บรรดาผู้ต้องขัง ให้เรือนจำเอกชนมีคะแนนนำในเรื่องความมีระเบียบเรียบร้อย แต่กลับให้เรือนจำของรัฐมีคะแนนนำในเรื่องของการให้บริการ สำหรับในเรื่องของการก่อสร้าง ติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาใกล้เคียงกันระหว่างเรือนจำเอกชน และเรือนจำของรัฐ

ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณางบประมาณตามกฎหมาย The Legislative Budget Committee (LBC) ของมลรัฐ Washington ได้ทำการศึกษา ทัศนสถานทั้งหลายของรัฐ เพื่อหาข้อเท็จจริงว่า การประหยัดค่าใช้จ่าย สามารถทำได้จริงหรือไม่ หากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทัศนสถาน ขนาดความจุ 1,936 เตียง แห่งใหม่ซึ่งกำลังได้รับพิจารณา กันอยู่ในสภานิติบัญญัติของมลรัฐ Washington ในปี ค.ศ. 1995 คณะกรรมการ LBC ได้ทำการศึกษา ทัศนสถานเอกชนทั้งหลายในมลรัฐอื่น ๆ และได้ให้คำแนะนำว่าการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำใด ๆ ก็ตาม ควรจะประกอบด้วย (Logan, 1990, pp. 109-112) (1) มีข้อกำหนดตามกฎหมายในเรื่องของการประหยัดค่าใช้จ่าย (ดังเช่น ในมลรัฐ Texas) (2) ควรจะจัดทำแบบแผน และมาตรฐานทางโครงสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่าย (ตามที่มีปรากฏอยู่ในรายงานของ GAO) (3) พัฒนาแผนรับมือกับ เหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจจะทำให้เอกชนผู้ได้รับสัญญาต้องหยุดชะงักการดำเนินการของทัศนสถาน (4) ติดตั้งระบบดูแลตรวจตรา ณ สถานที่ที่เหมาะสมในทัศนสถาน

เพื่อความมั่นใจว่า ผู้ได้รับสัญญาจะปฏิบัติตามกฎหมาย และคำสั่งศาล และ (5) จัดทำบรรทัดฐานของความประสบความสำเร็จ และควมมีประสิทธิภาพสำหรับการเปรียบเทียบเพื่อประเมินผลเรือนจำเอกชนในครั้งต่อไป

มลรัฐเทนเนสซี เป็นหนึ่งในบรรดาความพยายามเข้าสู่แนวทางที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานเรือนจำและทัณฑสถาน การดำเนินกิจการของเอกชนทั้งหลาย ได้ถูกนำมาใช้ในการประเมินผล ในปี ค.ศ. 1991 สถานิติบัญญัติของมลรัฐได้ตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องของงานราชทัณฑ์” ขึ้นมาเพื่อทำการเปรียบเทียบทั้งในเรื่องของคุณภาพของการดำเนินงาน และค่าใช้จ่ายของการดำเนินกิจการของเรือนจำต้นแบบแห่งใหม่ 3 แห่ง ซึ่งมีขนาดความจุ 1,336 เตียง และได้เปิดดำเนินการในปี ค.ศ. 1992 โดย 2 แห่ง เป็นเรือนจำที่ดำเนินการโดยรัฐ และอีกแห่งหนึ่งเป็นเรือนจำที่ดำเนินการโดยเอกชน คือ บริษัท CCA เรือนจำทั้ง 3 แห่ง ผลการศึกษานี้ พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันมากนักในเรื่องของความมั่นคง ปลอดภัย และคุณภาพของการดำเนินงานทั้งหมด ส่วนในเรื่องของค่าใช้จ่ายก็ไม่มีแตกต่างกันมากนัก โดยทัณฑสถานทั้ง 3 แห่ง ดำเนินกิจการโดยมีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันเพียงบวกหรือลบ ร้อยละ 1 เท่านั้น (Logan, 1990, pp. 71-75)

กฎหมายของการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับกฎหมายเรือนจำเอกชนสหรัฐอเมริกา (International Business Publication [IBP], 2007, pp. 16-20) ได้แก่ กฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลาง ซึ่งตราขึ้นและบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูบูรณะและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 (National Capital Revitalization and Self-government Improvement Act of 1997) และกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งบางมลรัฐก็ได้มีการจัดทำกฎหมายเรือนจำเฉพาะหลักการสำคัญ กฎหมายเรือนจำเอกชน ของรัฐบาลมลรัฐอาร์ิโซนา-อลาสก้า ดังนี้ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยการให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ ค.ศ. 1851 (Act to Secure the Services of the State Prison Inmates of 1851) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สำหรับบางมลรัฐก็ไม่ได้จัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชน แต่ก็มีการจัดตั้ง

เรือนจำเอกชน ซึ่งเป็นปกติของประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย (Common Law) การจัดตั้งเรือนจำเอกชนก็โดยอาศัยนโยบายของรัฐบาลสหรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ย่อ ๆ ดังนี้

คู่สัญญาต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน ตามมาตรฐานที่กำหนด ตามบทบัญญัติอาริโซนาฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ และกฎเกณฑ์อาร์คันซอ มาตรา 41-168 ที่ได้กำหนดไว้ ความเป็น “คุณสมบัติเพื่อดำเนินการทำให้สัญญาข้อตกลงการใช้ความสามารถในการแสดงให้เห็นถึงประวัติความเป็นมาของการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จในการจัดการ การรักษาความปลอดภัย สิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงข้อตกลงเรื่องอื่นตามมาตรฐานที่กำหนด” และคุณสมบัติคู่สัญญาภาคเอกชนตามกฎหมายฟลอริดา มาตรา 41-168 กำหนดไว้ ความเป็น “คู่สัญญาภาคเอกชนจะต้องมีประสบการณ์การทำงาน และมีความสามารถทางการเงิน”

บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานภายใต้สัญญาของการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของอำนาจและหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน ตามบทบัญญัติของมลรัฐอาริโซนาในการบริหารงานเรือนจำเอกชน ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ ความเป็น “พนักงานเรือนจำเอกชน ที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแล ปกป้องหรือดูแลของผู้ต้องขัง จะแสวงหาผลประโยชน์นอกเหนือจากการทำงานตามหน้าที่ไม่ได้” หลักประกันสัญญา ตามบทบัญญัติของมลรัฐอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ ความเป็น “ความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชนต่อการบริการทางการเงิน เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีหลักประกันสัญญาเป็นจำนวนเงิน “สิบล้านดอลลาร์” และหลักประกันสัญญาตามกฎเกณฑ์ฟลอริดา มาตรา 41-163 กำหนดไว้ ความเป็น “การประกันภัยความรับผิดชอบ” (IBP, 2007, p. 17)

ทั้งนี้ โดยสิ่งอำนวยความสะดวกเรือนจำเอกชนตามบทบัญญัติโคโลราโด (ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์) มาตรา 17-1-105.1 กำหนดไว้ ความเป็น “การรับรองระบบงาน สิ่งอำนวยความสะดวกของเรือนจำ ต้องมีประชากรจำคุกในเขตสถานที่เอกชน เสนอที่จะสร้างเรือนจำเอกชนจะต้องได้รับการรับรองภายในสองปีด้วยทัณฑ์สถานสมาคมอเมริกัน และมาตรา 17-1-20 ข้อเสนอและความต้องการตามสัญญา สัญญาสิ่งอำนวยความสะดวก

ราชทัณฑ์เรือนจำเอกชนจะดำเนินการได้ต่อเมื่อการสาธิตการปฏิบัติตามมาตรฐาน รวมทั้งคุณวุฒิประสบการณ์และบุคลากรด้านการจัดการที่จำเป็น เพื่อดำเนินการทำสัญญา ข้อตกลง ความสามารถในการออกแบบการก่อสร้าง ความสามารถในการปฏิบัติตาม กฎหมายศาล และมาตรฐานการราชทัณฑ์แห่งชาติ” มาตรา 17-2 (IBP, 2007, p. 18)

ในการดำเนินการทำสัญญาบริหารเรือนจำเอกชนจะเป็นการทำสัญญาระหว่าง รัฐบาลกลางกับเอกชน เช่น มลรัฐอริโซนา เป็นข้อตกลงกับรัฐบาลกลางและหน่วยงาน เอกชน สถาบันการทบทวนสัญญา (อริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ มาตรา 41-1609) รัฐบาลมลรัฐ เช่น กรมราชทัณฑ์มลรัฐฟลอริดาอนุมัติให้ทำสัญญาและเป็นผู้สัญญากับ ภาคเอกชน (กฎเกณฑ์ฟลอริดา มาตรา 944.105) ผู้สัญญาฝ่ายเอกชน ได้แก่ CCA Group, WCC Group, Cornell Group, Geo Group ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนมหาชน เช่นเดียวกับ ประเทศอื่น ๆ แต่นั่นคุณสมบัติของผู้สัญญาเป็นสำคัญว่ามีคุณสมบัติ (IBP, 2007, p. 22)

สามารถดำเนินงานตามข้อตกลงในสัญญาหรือไม่ (อริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ และกฎเกณฑ์อาร์คันซอ) และอำนาจหน้าที่ ซึ่งผู้สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถทำได้ ภาคเอกชนสหรัฐอเมริกามีการดำเนินการเคลื่อนไหวการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเรือนจำ ต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1984 บริษัทเอกชนจะสามารถควบคุมเต็มรูปแบบของเรือนจำ ทั้งการให้บริการและการรักษาความปลอดภัย

ส่วนเงื่อนไขการทำสัญญานั้น เงื่อนไขการทำสัญญาเรือนจำเอกชนของประเทศ- สหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของแต่ละมลรัฐ เช่น ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนต้องมีการทำ สัญญาการจำคุกผู้ใหญ่ มีคุณสมบัติเพื่อดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง การแจ้งข้อมูล นักโทษและระดับความปลอดภัย กองทุนประกันนักโทษหนีคุก (Arizona ฉบับปรับปรุง กฎเกณฑ์ มาตรา 41-1609.01) และคุณสมบัติของผู้สัญญา ผู้สัญญาฝ่ายเอกชนต้องแสดง ให้เห็นว่า มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อดำเนินการด้านการเงิน หลักประกันสัญญา ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสัญญาที่คล้ายกันและความสามารถในการปฏิบัติตาม ศาลบังคับให้ไว้ในขั้นต่ำ (กฎเกณฑ์อาร์คันซอ มาตรา 12-50-106) (IBP, 2007, p. 23)

นอกจากการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินกิจการเรือนจำแล้ว ในประเทศสหรัฐ- อเมริกายังได้กำหนดหลักการของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดว่า ควรจะได้มีการกระตุ้น ให้สังคมส่วนรวมได้ตระหนักถึงหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอาชญากรรมด้วย

สำหรับปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานเรือนจำเอกชน คือ ปัญหาที่เกิดจากการร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุม สัญญาที่เสียเปรียบไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐ หรือภาคเอกชน ปัญหาความรับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้คำนวณไว้หากเกิดขึ้นในอนาคต ปัญหาการตรวจสอบของภาครัฐที่บางครั้งไม่ได้กำหนดในสัญญาก่อให้เกิดการละเมิดสัญญา หรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญาในบางเรื่องของเรือนจำเอกชน เช่น การถ่ายโอนนักโทษระหว่างรัฐ การปฏิบัติงานเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือเหตุสุดวิสัย

ดังนั้น การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะดำเนินงานในหลายรูปแบบทั้งการดำเนินงานในลักษณะ จ้างเหมา หรือให้สัมปทาน หรือร่วมลงทุน โดยขึ้นอยู่กับรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารเรือนจำในระดับใด หรือขั้นตอนใด เช่น การให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุน โดยเข้ามามีส่วนร่วมเพียงแต่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (party privatization) โดยรัฐทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระหรือทำสัญญาเช่า ในระยะเวลาที่กำหนด (leased purchase) หรือการจ้างเหมา โดยให้เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้น โดยใช้วิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (contract management) ภายใต้ข้อกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา หรือการให้สัมปทาน โดยการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ ได้แก่ การออกแบบ (design) การก่อสร้าง (construction) การลงทุน (finance) และการบริหารจัดการ (management)

จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 6 คน เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่กรุงเทพมหานคร และวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 ที่เมือง Florence มลรัฐ Colorado ประเทศสหรัฐอเมริกา วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ที่เมือง Austin มลรัฐ Texas ในประเด็นลักษณะของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการดำเนินการอย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 คนที่ 4 และคนที่ 5 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ได้กล่าวว่า

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา มีมานานเป็นร้อยปีแล้ว โดยประเทศสหรัฐอเมริกา มีการแปรรูป

กิจการการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนเมื่อประมาณ 160 ปีที่ผ่านมา โดยเมื่อสภานิติบัญญัติรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ผ่านพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยการให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ (เอกชน) ค.ศ. 1851 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายเรือนจำเอกชนฉบับแรกที่ออกโดยรัฐบาลมลรัฐ โดยมีการใช้บังคับ ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1853 ที่เรือนจำ San Quentin รัฐแคลิฟอร์เนีย จึงอาจกล่าวได้ว่า เรือนจำ San Quentin เป็นเรือนจำเอกชนแห่งแรกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา ได้ออกพระราชบัญญัติฟื้นฟูบูรณะและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมต้องจัดให้มีการศึกษาเรื่องการแปรสภาพเรือนจำ และทัณฑสถานอย่างรอบด้านรวมถึงศึกษารวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิผลเชิงราคา และความเป็นไปได้ ระหว่างเรือนจำรัฐและเรือนจำเอกชนทุกระดับ การแก้ไขฟื้นฟูทุกลักษณะ และเรือนจำทุกระดับความปลอดภัย จึงอาจสรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดกฎหมาย เรือนจำเอกชน ทั้งในรูปแบบกฎหมายเรือนจำเอกชนที่ออกโดยรัฐบาลมลรัฐ คือ พระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยการให้บริการของนักโทษเรือนจำรัฐ (เอกชน) ค.ศ. 1851 ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติรัฐบาลมลรัฐแคลิฟอร์เนีย และกฎหมายเรือนจำเอกชนในรูปแบบกฎหมายเรือนจำเอกชนที่ออกโดยรัฐบาลกลาง คือ พระราชบัญญัติฟื้นฟูบูรณะและปรับปรุงตนเองเรือนจำภาครัฐทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ เรือนจำระดับรัฐบาลกลาง เรือนจำระดับมลรัฐ และเรือนจำระดับท้องถิ่น จะใช้ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบสัญญาเป็นแบบ DCFM คือ ให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ (Management--M) จะดำเนินการใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการแบบข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดการ (contracting out service) ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษ ในด้านต่าง ๆ การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ

(ownership and operation of prison) เช่น บ้านกึ่งวิถี (halfway house) ศูนย์กักกัน (detention center) การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (contracting out prison labor) เป็นการจ้างแรงงานนักโทษ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความชำนาญ และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนักโทษ เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับนักโทษ เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เมื่อได้รับการปล่อยตัว และการดำเนินการข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและการเช่าซื้อ (construction and lease/purchasing) เป็นการอนุญาตให้กับเอกชนสร้างเรือนจำ

ข้อดีหรือประโยชน์ที่ได้รับจากการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา

การช่วยภาครัฐประหยัดงบประมาณ การดำเนินงานของเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เนื่องจากการบริหารงานเรือนจำเอกชนสามารถช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแล และการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้ถึงร้อยละ 20-30 (Logan, 1990, pp. 115-119)

นอกจากนี้ ด้านบุคลากรเรือนจำเอกชนสามารถจ้างและใช้บุคลากรในการปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนน้อยกว่าการปฏิบัติงานในเรือนจำรัฐ และเรือนจำเอกชนสามารถจ้างบุคลากรในอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของเรือนจำภาครัฐ

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเรือนจำของรัฐ สามารถประหยัดงบประมาณให้รัฐบาลได้มากกว่าเมื่อรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเรือนจำเอง โดยเมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการเรือนจำโดยรัฐมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 40 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อผู้ต้องขังหนึ่งคนต่อวัน ขณะที่การดำเนินงานบริหารเรือนจำโดยภาคเอกชนมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่ำกว่า 40 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อผู้ต้องขังหนึ่งคนต่อหนึ่งวัน เช่น ในปี ค.ศ. 1996 บริษัทเอกชนชื่อ The Correction of America (CCA) ได้เข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำมลรัฐ Bay County ในมลรัฐฟลอริดา และคิดค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 31 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อผู้ต้องขังหนึ่งคน ต่อวัน เมื่อคำนวณแล้วบริษัทเอกชนดังกล่าวสามารถประหยัดเงินงบประมาณให้ภาครัฐได้ถึง 70,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อปี เป็นต้น (Logan, 1990, pp. 1-5)

นอกจากนี้ เรือนจำเอกชนสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากรในเรือนจำได้มากกว่าเรือนจำของรัฐ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนสำหรับวันลาพักผ่อน เป็นต้น

ผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในเรือนจำของรัฐ ตามกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลางตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูบูรณะและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 ทำให้เกิดการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ทำให้ผู้กระทำผิด โดยเฉพาะผู้ต้องขังได้รับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเรือนจำเพิ่มมากขึ้น เช่น ได้รับการบริการทางการแพทย์ การรักษาทางจิตเวช การได้รับการฝึกอาชีพ การบริการด้านอาหารที่มีคุณภาพในเรือนจำ

นอกจากนี้ ยังได้รับการแก้ไขฟื้นฟูตามภาวะของผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น โปรแกรมช่างไม้ หรือโปรแกรมการศึกษาสายอาชีพ โดยภาคเอกชนได้พัฒนาโปรแกรมการทำงานเพื่อเพิ่มความสามารถของผู้ต้องขังที่มีโอกาสได้รับงานจากภาคเอกชนมากขึ้นเมื่อพ้นโทษจำคุก ช่วยลดการกระทำผิดซ้ำ และชุมชนมีความปลอดภัยมากขึ้น

ปัญหาทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานเรือนจำเอกชน จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดจากการร่างข้อสัญญาที่ไม่ครอบคลุมไม่เกิดขึ้น สัญญาที่เกิดขึ้นมีการบริหารสัญญาที่เป็นธรรมทั้งสองฝ่าย และหากเกิดปัญหาขึ้นจากการดำเนินงานจะมีวงเงินในหลักประกันสัญญา ซึ่งเอกชนเมื่อเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชน ต้องมีหลักประกันสัญญาเป็นจำนวนเงิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเป็นการประกันภัยความรับผิดชอบ เช่น กฎเกณฑ์เรือนจำเอกชนมลรัฐฟลอริดา กำหนดไว้ในมาตรา 41-183 สำหรับการประกันภัยความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนที่เข้ามาดำเนินการเรือนจำแทนรัฐ เป็นต้น (IBP, 2007, p. 17)

จากการสัมภาษณ์ ประเด็นความคิดเห็นต่อข้อดี และข้อเสียของการแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน และมีสิ่งใดที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 3 คนที่ 4 และคนที่ 5 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล,

25 พฤศจิกายน 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 กรกฎาคม 2559) ที่กล่าวว่า

การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนมีข้อดีมากกว่าข้อเสีย ทั้งนี้ เนื่องจากการโอนหน้าที่ในเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน มีความประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ผู้ต้องขังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องคุมขังภายใต้สภาพแออัด และผู้ต้องขังได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ เช่นเดียวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัยชั้นนำ มีความคิดเห็นว่า หากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จะมีประโยชน์เป็นอย่างมากในการบริหารเรือนจำภาครัฐ เนื่องจากการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน จะทำให้เกิดความคล่องตัวในกระบวนการจัดซื้อ จัดจ้างในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังของภาครัฐที่มีความยุ่งยาก และไม่ยืดหยุ่น ซึ่งภาคเอกชนสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดหาได้รวดเร็วกว่า สำหรับข้อเสีย ก็เป็นเรื่องงบประมาณที่จะมาลงทุนก่อสร้างเรือนจำใหม่ ซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงทำได้ยากและใช้ระยะเวลาการก่อสร้างนานมาก ซึ่งเอกชนจะมีความสะดวกและคล่องตัวกว่าในเรื่องของงบประมาณในการก่อสร้าง

อนึ่ง ความคิดเห็นในเชิงสนับสนุนข้อดีของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 และคนที่ 3 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 กรกฎาคม 2559) ที่กล่าวว่า

ประเด็นของการประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการบริหารงานเรือนจำนิยมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการบริหารเรือนจำของรัฐ ซึ่งในสหรัฐอเมริกาจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในเรือนจำที่มีความมั่นคงปานกลาง (medium security) หรือเรือนจำที่มีความมั่นคงต่ำ (low security) เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายด้านเงินบำนาญ เงินช่วยเหลือ ที่ภาครัฐจะต้องจ่ายเป็นสวัสดิการให้กับข้าราชการ การจ้างพนักงาน เรือนจำเอกชน สามารถดำเนินการสะดวกกว่าการสรรหาเจ้าหน้าที่หรือจ้างพนักงานในเรือนจำภาครัฐ และยังสามารถระบุคุณสมบัติได้ชัดเจนกว่าเจ้าหน้าที่ในเรือนจำภาครัฐที่จะติดปัญหาในเรื่องของการคัดเลือกบุคลากร

ดังกล่าวให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 4 และ 5 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 6 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 สิงหาคม 2559) ที่กล่าวว่า

เหตุผลที่ใหญ่ที่สุด คือ เรือนจำเอกชนอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ต่ำกว่า การบริหารจัดการสามารถดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว เรือนจำเอกชนสามารถจัดซื้อสิ่งของต่าง ๆ ที่จำเป็นในราคาที่ดีที่สุด ซึ่งต่างจากภาครัฐ ในการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัด เรือนจำเอกชนสามารถที่จะจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายในการทำงานเกินเวลาซึ่งอาจมีขึ้นและลดขั้นตอนการทำงานเนื่องจากเรือนจำเอกชนไม่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ การตัดสินใจสามารถทำให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้นสิ่งนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก ๆ และการจัดสรรเงินทุนที่ง่ายมากขึ้น นอกจากนี้ ความคิดเห็นในเชิงสนับสนุนการดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 คนที่ 3 คนที่ 4 และคนที่ 5 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ที่กล่าวว่า

การดำเนินงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี เนื่องจาก การบริหารงานเรือนจำเอกชนสามารถช่วยให้รัฐสามารถประหยัดงบประมาณ หรือค่าใช้จ่ายในการควบคุม ดูแลและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังได้ถึงร้อยละ 20-30 ในด้านบุคลากร เรือนจำเอกชนสามารถจ้างและใช้บุคลากรในการปฏิบัติงาน ในเรือนจำเอกชนน้อยกว่าการปฏิบัติงานในเรือนจำรัฐ และเรือนจำเอกชนสามารถจ้างบุคลากรในอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าอัตราเงินเดือนของเรือนจำภาครัฐ การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเรือนจำของรัฐ สามารถประหยัดงบประมาณให้รัฐบาลได้มากกว่า การที่รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเรือนจำเอง โดยเมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการเรือนจำโดยรัฐ มีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อผู้ต้องขังหนึ่งคนต่อวัน ขณะที่การดำเนินงานบริหารเรือนจำ โดยภาคเอกชนมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่ำกว่า 40 ดอลลาร์สหรัฐต่อผู้ต้องขังหนึ่งคนต่อหนึ่งวัน

ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 คนที่ 3 คนที่ 4 และคนที่ 5 (การสัมภาษณ์-
ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล,
20 กรกฎาคม 2559) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 6 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 1 สิงหาคม
2559) ที่กล่าวว่า

หากให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐไปเป็น
ของเอกชน จะเป็นการผลักดันให้ทั้งเรือนจำเอกชนและเรือนจำของรัฐ
ต้องแข่งขันกัน ทั้งในเรื่องของคุณภาพและราคา นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริม
ให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ และความกระตือรือร้น ในการนำบุคลากรใหม่ ๆ
ความคิดใหม่ ๆ เข้ามาบริหารจัดการ นอกจากนี้ เรือนจำเอกชนสามารถประหยัด
ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากรในเรือนจำได้มากกว่าเรือนจำของรัฐ เช่น
ค่ารักษาพยาบาล ค่าตอบแทนสำหรับวันลาพักผ่อน เป็นต้น และในด้านการแก้ไข
ฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง
ของผู้ต้องขังแต่ละราย

ประเด็นของตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ
ให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 1 และคนที่ 3
(การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 2
(การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 20 กรกฎาคม 2559) ที่กล่าวว่า

ตัวชี้วัดความสำเร็จนั้น จะขึ้นอยู่กับทักษะของการต่อรองสัญญาและข้อตกลง
ของการทำสัญญากับภาคเอกชนในแต่ละครั้ง ซึ่งภาครัฐต้องตรวจสอบเป้าหมาย
และวัตถุประสงค์ของสัญญานั้น ๆ จำเป็นต้องใส่ใจในรายละเอียดของสัญญา
ทุกขั้นตอน และให้ครอบคลุมทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น ค่าโทรศัพท์ผู้ต้องขัง
สิ่งของที่ให้นำมาขายในเรือนจำให้กับผู้ต้องขัง การบริการนักโทษ เช่น ค่าอาหาร
ค่าซักผ้า เป็นต้น ซึ่งถ้าก่อให้เกิดรายได้ขึ้น ควรนำเข้ากองทุนของรัฐ หรือนำมา
หักลบจากค่าใช้จ่ายรายหัวที่รัฐจัดสรรสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อความยุติธรรม
และยังเป็นฐานในการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายระหว่างเรือนจำภาครัฐและเรือนจำ
ที่ดำเนินงานโดยเอกชนที่ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นจริงที่เปรียบเทียบกันได้

บทที่ 5

การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศออสเตรเลีย

การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศออสเตรเลีย

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำภาครัฐ

ในอดีตประเทศออสเตรเลียเป็นที่อาศัยของผู้ต้องขังที่ถูกส่งมาจากประเทศอังกฤษ และต่อมาได้มีชาวยุโรปอื่น ๆ อพยพมาตั้งถิ่นฐานก่อให้เกิดเป็นอาณานิคม โดยจัดตั้งเป็นรัฐต่าง ๆ ประเทศออสเตรเลียเป็นรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ ประกอบด้วย รัฐบาลกลาง และรัฐบาลของแต่ละรัฐ จำนวน 6 รัฐ โดยที่รัฐบาลของรัฐในแต่ละรัฐนั้นสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐของตนเองได้ ระบบการบริหารงานยุติธรรม ในประเทศออสเตรเลียจึงไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียว แต่มีการใช้ระบบหลาย ๆ แบบภายในประเทศ (กรมราชทัณฑ์, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2552, หน้า 394)

การบริหารงานกรมราชทัณฑ์ในประเทศออสเตรเลีย จะประกอบไปด้วย 2 มณฑล และ 6 รัฐ ได้แก่ มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย มณฑลตอนเหนือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐวิกตอเรีย รัฐแทสเมเนีย รัฐควีนส์แลนด์ รัฐออสเตรเลียใต้ รัฐออสเตรเลียตะวันตก ในแต่ละรัฐจะมีระบบกระบวนการยุติธรรมแยกเป็นเอกเทศ และมีการบัญญัติกฎหมาย-ราชทัณฑ์เพื่อบังคับใช้ในแต่ละรัฐ (กรมราชทัณฑ์, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงาน-ราชทัณฑ์, 2552, หน้า 394)

ประเทศออสเตรเลีย มีแนวคิดว่าการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังแต่ละราย เป็นกระบวนการหนึ่งในงานด้านอาชีวศึกษาและทัณฑวิทยา การลงโทษ ผู้กระทำผิดของประเทศออสเตรเลีย ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ เนื่องจากปี ค.ศ. 1786-1867 โดยประเทศอังกฤษได้ทำการขนส่งนักโทษมีจำนวนทั้งสิ้น 134,308 คน ไปสู่อาณานิคมอเมริกา

และออสเตรเลีย เป็นการขนส่งทางเรือ และในระหว่างการเดินทางนั้นได้มีการลงโทษผู้กระทำผิดแบบทรมานอยู่มาก

ปัจจุบันแนวคิดในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลีย คำนึงถึงหลักในการแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำผิด รวมถึงการฝึกอาชีพเพื่อที่ผู้ต้องขังสามารถดำเนินชีวิตและสามารถประกอบวิชาชีพอิสระตามที่ได้รับการอบรม ฟื้นฟูภายในเรือนจำและทัศนสถานสร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวภายหลัง การพ้นโทษ รวมถึงลดปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ที่อาจจะตามมาภายหลังการพ้นโทษ (กรมราชทัณฑ์, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2552, หน้า 395)

การบริหารงานราชทัณฑ์ของประเทศออสเตรเลีย จะให้เฉพาะบุคคลที่จำเป็นต้องถูกแก้ไขและสมควรที่จะถูกจำคุกเท่านั้นที่จะต้องเข้าสู่เรือนจำ ระยะเวลาในการลงโทษจะลดลงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ต้องขังและยังมีความสัมพันธ์กับประเภทของผู้ต้องขัง เช่น ผู้กระทำผิดครั้งแรก ผู้ต้องขังที่เคยกระทำผิดมาก่อน และผู้มิมีนิสัยเป็นอาชญากร

จุดมุ่งหมายในงานราชทัณฑ์ของประเทศออสเตรเลีย คือ การควบคุมผู้กระทำผิด ด้วยความยุติธรรมและมีมนุษยธรรม โดยยึดหลักความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณะ ให้โอกาสในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดพฤติกรรมในการกระทำผิด มีโปรแกรมการพัฒนาเพื่อจูงใจให้เกิดการรับผิดชอบต่อการกระทำของตน พัฒนาการศึกษาและทักษะในการดำรงชีวิตเพื่อแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้กระทำผิดก่อนปล่อย นอกจากนี้ ยังให้ผู้กระทำผิดชดเชยความเสียหายแก่สังคมและเหยื่อด้วย การลงโทษอาจจะกำหนดลงโทษโดยไม่ต้องให้มีการคุมขังก็ได้ โดยดูจากสภาพแวดล้อมหรือภูมิหลังของผู้กระทำผิด และมีหลักประกัน ทางเลือกที่ถูกนำมาใช้ที่เก่าแก่ที่สุดและธรรมดามากที่สุดที่เป็นระบบแก้ไขฟื้นฟูบนรากฐานของชุมชน คือ การคุมประพฤติ ซึ่งเป็นคำสั่งของศาล ที่ต้องการให้ผู้กระทำผิดได้สำนึกผิด ปฏิบัติตัวภายใต้แนวทางการคุมประพฤติในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ พบว่า ทุก ๆ 10 คน ที่ถูกคุมขังอยู่ในออสเตรเลีย จะมีผู้ถูกคุมประพฤติ 20 คน ถ้าปราศจากการคุมประพฤติและการทำทัณฑ์บนจะทำให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเพิ่มขึ้นเกินขนาดที่สามารถจะรองรับได้ ผู้ต้องขังที่เพิ่มมากขึ้นนี้จะทำให้เกิดความกดดันมากขึ้นภายในเรือนจำ (Biles, 1998, pp. 20-23)

การบริหารงานเรือนจำ ทั้งในส่วนที่เป็นของรัฐบาลและเอกชนจะต้องปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐาน นั่นคือ ความมั่นคงของเรือนจำ สวัสดิภาพ สวัสดิการของผู้ต้องขัง งานราชทัณฑ์ชุมชนและการบริการงานราชทัณฑ์อื่น ๆ โดยควบคุมดูแลผู้กระทำผิด เพื่อให้โอกาสในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และกลับคืนสู่สังคม ระยะเวลาในการลงโทษจะลดลงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้ต้องขัง โดยปกติผู้กระทำผิดที่ได้รับสิทธิของการลดโทษจะต้องได้รับโทษ 2 ใน 3 ของโทษที่ถูกตัดสิน ผู้ต้องขังที่ถูกตัดสินจำคุกตลอดชีวิตในออสเตรเลียจะถูกคุมขังโดยเฉลี่ย 13 ปี และฝ่ายตุลาการ คณะกรรมการทัณฑ์บน หรือผู้บริหารเรือนจำจะต้องมีความรับผิดชอบในการปกป้องชุมชน ภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน (Wardlaw & Biles, 1980, p. 92)

เรือนจำในประเทศออสเตรเลียไม่มีเรือนจำของรัฐบาลกลาง ในเรือนจำจะมีการทำงาน การศึกษาอบรม การพักผ่อนและการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ผู้ต้องขังที่โทษเหลือน้อยจะได้รับการอนุญาตให้กลับบ้านได้ รัฐยังดูแลเรือนจำหลัก ๆ เอาไว้เพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับเรือนจำเอกชนในด้านการจัดการ การปฏิบัติ และการก่อสร้าง สำหรับเรือนจำในประเทศออสเตรเลียนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น (1) เรือนจำความมั่นคงสูง ความมั่นคงปานกลาง และความมั่นคงต่ำ (2) ศูนย์ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดี (3) ศูนย์ส่งต่อผู้ต้องขังหญิงระหว่างการพิจารณาคดี และ (4) ศูนย์คุมประพฤติและพักการลงโทษ (Wardlaw & Biles, 1980, p. 93)

ทั้งหมดมีนักโทษที่มีระดับโทษต่าง ๆ กันหากเป็นเรือนจำความมั่นคงสูง การจัดโครงสร้างอาคารเป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อเอื้อต่อการควบคุมและบริหารจัดการภายใน มีการจัดสร้างอาคารไว้เป็นการเฉพาะสำหรับให้ทนายความได้พบกับผู้ต้องขังเพื่อปรึกษาเกี่ยวกับคดี การผ่านเข้าออกประตูแต่ละประตูในอาคารใช้การควบคุมโดยการอ่านรหัสบัตรเข้าออกของผู้ผ่านเข้าออกแต่ละประตู ซึ่งควบคุมโดยคอมพิวเตอร์ ข้อมูลที่อยู่ในบัตรของเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะบอกถึงขอบเขตของพื้นที่ที่สามารถผ่านการเข้าออกได้ ซึ่งแตกต่างกันไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้ต้องขังในประเทศออสเตรเลีย จะได้รับการลดวันต้องโทษสำหรับผู้มีความประพฤติดี ทุกรัฐและเขตปกครองของออสเตรเลีย มีกฎหมายการพักการลงโทษและผู้รับโทษมาเกิน หนึ่งปีจะได้รับการพักการลงโทษ ความต้องการของชุมชนบางครั้งก็มีความต้องการ ในการปกป้องชุมชนมากขึ้นโดยให้มี

การควบคุมผู้ต้องขังที่เข้มงวดขึ้น และมีการตัดทอนโปรแกรมต่าง ๆ ออก เช่น การปล่อยให้ทำงาน การลาในโอกาสพิเศษ การลาศึกษาต่อ และโปรแกรมอาสาสมัครทำงานในชุมชน การบริหารของเรือนจำในแต่ละแห่ง จึงมีความคิดเห็นที่ไม่แน่นอนตามความต้องการของชุมชน สำหรับการลงโทษที่รุนแรง เข้มงวด และความต้องการระบบที่ให้สิทธิของผู้ต้องขังอย่างเต็มที่ (Wardlaw & Biles, 1980, pp. 94-96)

นอกจากนี้ งานราชทัณฑ์ของประเทศออสเตรเลีย ในภาพรวมดำเนินงาน ภายใต้สังกัดของกระทรวงยุติธรรม มีจำนวนนักโทษทั้งสิ้น 29,700 คน (รวมถึงผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีของศาล) มีจำนวนเรือนจำทั้งสิ้น 97 แห่ง และมีเรือนจำเอกชนใน 5 มลรัฐ จากทั้งหมด 7 มลรัฐ มีนักโทษอยู่ในความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชน ร้อยละ 17.8 ของนักโทษทั้งหมดของประเทศ และในระดับมลรัฐวิกตอเรีย มีสัดส่วนของนักโทษในเรือนจำเอกชนมากที่สุดถึงร้อยละ 35 ของนักโทษในรัฐทั้งหมด (The Department of Corrective Service, 2016, p. 18)

ปัจจุบันเรือนจำของประเทศออสเตรเลีย มีจำนวนทั้งสิ้น 97 แห่ง ซึ่งสามารถแยกจำนวนเรือนจำในแต่ละรัฐ (ดูตาราง 9)

ตาราง 9

จำนวนเรือนจำในประเทศออสเตรเลีย

รัฐ (state)	จำนวนเรือนจำ (แห่ง)					รวมจำนวน (แห่ง)
	ชาย	หญิง	ชาย/หญิง	โรงพยาบาล	ศูนย์บำบัด/เตรียมปล่อย	
นิวเซาท์เวลส์	21	4	4	1	1	31
เมืองหลวง-ออสเตรเลีย	3	0	1	0	0	4
ออสเตรเลีย-ตอนเหนือ	3	0	1	0	0	4
ควีนส์แลนด์	12	1	0	0	0	13
วิกตอเรีย	11	1	0	0	0	13

ตาราง 9 (ต่อ)

รัฐ (state)	จำนวนเรือนจำ (แห่ง)				ศูนย์บำบัด/ เตรียมปล่อย	รวมจำนวน (แห่ง)
	ชาย	หญิง	ชาย/หญิง	โรงพยาบาล		
ออสเตรเลีย						
ตอนใต้	8	1	0	0	0	9
ทัสเมเนีย	5	1	0	0	0	6
ออสเตรเลีย-						
ตะวันตก	14	3	0	0	0	17

ที่มา. จาก *Basics of United States Prisons*, by King's College London, 2016, Retrieved January 1, 2017, from http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpbb_country.php?country=45

กฎหมายราชทัณฑ์ในแต่ละรัฐของออสเตรเลีย

กฎหมายราชทัณฑ์ในแต่ละรัฐของออสเตรเลียนั้น จะขึ้นอยู่กับรัฐบาลของรัฐ ในแต่ละรัฐนั้นสามารถออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐของตนเองได้ เช่น กฎหมายราชทัณฑ์รัฐนิวเซาท์เวลส์ เพื่อใช้ปฏิบัติงานในกรมราชทัณฑ์ ชื่อว่า กฎหมาย Crimes (Administration of Sentences) Regulation 2001 ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 2001 กฎหมายราชทัณฑ์มณฑลนครหลวงออสเตรเลีย ชื่อว่า กฎหมาย Corrections Management Act 2007 ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 2007 กฎหมายราชทัณฑ์รัฐควีนส์แลนด์ ชื่อว่า กฎหมาย Corrective Service Act 2006 ซึ่งตราขึ้นใช้เมื่อปี ค.ศ. 2006 เป็นต้น (กรมราชทัณฑ์, สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์, 2552, หน้า 402)

การแก้ไขฟื้นฟูพฤตินิสัยผู้ต้องขังในเรือนจำภาครัฐของออสเตรเลีย

เรือนจำของประเทศออสเตรเลีย จะใช้กระบวนการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง เป็นเครื่องมือในการควบคุมและการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง โดยเป็นกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเบื้องต้นที่แตกต่างไปจากการแยกขัง (segregation) กล่าวคือ เป็นวิธีการ

ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล ด้วยการวิเคราะห์ประวัติและปัญหาทั่วไปของผู้ต้องขัง (diagnosis) การวางแผนปฏิบัติ (treatment planning) และการกำหนดกิจกรรมปฏิบัติ (treatment activities) ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเปลี่ยนแปลงของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล โดยประกอบด้วย กระบวนการปฏิบัติที่สำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ดำเนินการศึกษา ตรวจสอบ วิเคราะห์ประวัติผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล (2) ดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบศึกษารายงานการวิเคราะห์สัมภาษณ์เรื่องราว ส่วนบุคคลและทำการศึกษาปัญหา ลักษณะนิสัยผู้ต้องขังเพิ่มเติม (3) ดำเนินการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังซ้ำ (re-classification of prisoners) และ (4) การดำเนินการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับแผนการพักการลงโทษและการปลดปล่อยเป็นสำคัญ (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 10)

หลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลีย (model of treatment of prisoners) ประเทศออสเตรเลียเลือกวิธีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในลักษณะผสมผสานระหว่าง หลักทฤษฎีและการปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบริหารงานเรือนจำ และทัศนสถานที่กำหนดเป้าหมายไว้เป็นการแนชัด (management by objectives) อันประกอบไปด้วย การลงโทษควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนี การให้การศึกษาอบรม เปลี่ยนทัศนคติ การเพิ่มพูนทักษะแก่ผู้ต้องขังจึงมีความจำเป็นที่ จะต้องใช้วิธีการปฏิบัติ ที่มีความหลากหลาย (differential correctional treatment) พร้อม ๆ กันไป (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 19)

นอกจากนี้ กระบวนการที่สำคัญที่สุดสำหรับการใช้รูปแบบแก้ไขพฤติกรรม ผู้ต้องขัง ได้แก่ การใช้กลยุทธ์ที่จะให้ผู้ต้องขังเลียนแบบอย่างที่ดีจากเจ้าหน้าที่ (identification strategy) โดยเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีอย่างจริงจัง รวมทั้งสร้างเสริมให้ผู้ต้องขังศรัทธาในการปกครองและรับผิดชอบตนเองกับหมู่คณะ ยิ่งขึ้น (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 34)

สำหรับการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังซ้ำ (re-classification of prisoners) จะต้องมี การตรวจสอบและทำการประเมินซ้ำเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขแผนการปฏิบัติต่อ ผู้ต้องขังดังกล่าวให้เกิดผลดียิ่งขึ้นไป โดยการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังซ้ำนี้ในประเทศ- ออสเตรเลียจะทำการจำแนกซ้ำทุก ๆ 6 เดือน หรืออย่างน้อยทุก ๆ 1 ปี ตามแต่กฎ-

การกำหนดเงื่อนไขแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีการจำแนกผู้ต้องขังซ้ำก่อนครบระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ เช่น กรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับผู้ต้องขังแต่ละราย มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการหลบหนี เป็นต้น (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 18)

การแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลียจะมีการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีการจัดโปรแกรมต่าง ๆ ทั้งการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีของศาลและผู้ต้องขังที่คดีได้ขาดแล้ว และมีการกำหนดให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะภายใต้การควบคุมดูแล เพื่อทดแทนสังคม ดังนี้ (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 10)

1. การจัดการศึกษาสำหรับผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลีย การให้การศึกษาให้แก่ผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลีย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้เป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้ผู้ต้องขังมีอาชีพเมื่อพ้นโทษออกไปแล้ว โดยการจัดโปรแกรมการศึกษาสำหรับผู้ต้องขัง หลักสูตรจะประกอบไปด้วยชุดการเรียนรู้ ด้านการรู้หนังสือสำหรับผู้ต้องขัง ซึ่งผลิตโดยหน่วยเอกสารการเรียนรู้หนังสือการศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ ศูนย์ราชทัณฑ์ต่าง ๆ ได้ออกแบบและผลิตชุดการอ่านนิยาย บทกวีต่าง ๆ สำหรับผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังได้อ่านและเรียนรู้ในสิ่งเกี่ยวกับชีวิตโดยจะมีผู้แนะนำควบคุมการทำงาน ในส่วนของการศึกษาสำหรับผู้ต้องขัง จะประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกในการอ่านสำหรับผู้ต้องขัง ศูนย์การเรียนรู้ด้วยตนเอง ห้องสมุด สำนักงานแนะแนวการศึกษาและห้องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมการสนทนาการสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อความสมบูรณ์ของร่างกายและการสนทนาการของผู้ต้องขัง ภายใต้การแนะนำของเจ้าหน้าที่สภาพสุขภาพของออสเตรเลีย และสมาคมสุขภาพของออสเตรเลีย (Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 12)

2. การฝึกวิชาชีพและการทำงานของผู้ต้องขัง ซึ่ง Moore (2004, pp. 54-55) ได้กล่าวว่า ภายในเรือนจำผู้ต้องขังจะต้องฝึกวิชาชีพ และทำงานขณะที่ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ การฝึกวิชาชีพและทำงานนี้ช่วยให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อผู้ต้องขังเอง สำหรับการฝึกวิชาชีพและทำงานให้แก่ผู้ต้องขังงานราชทัณฑ์ของประเทศไทย ได้คิดค้นการส่งเสริมด้านอาชีพพื้นฐานสำหรับผู้ต้องขัง เช่น คอมพิวเตอร์ หลักสูตรด้านวัฒนธรรม ศิลปะ โดยใช้ระบบอุตสาหกรรมเพื่อฟื้นฟูผู้ต้องขัง ตลอดจนให้โอกาสในการพัฒนา

ความสามารถในการผลิต โดยร่วมมือกับ สถาบัน Tate ซึ่งจัดโดยศูนย์ราชทัณฑ์ การศึกษาด้านอาชีพจะมีการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา และ สถาบัน Tate จะให้ประกาศนียบัตรสำหรับผู้จบหลักสูตรการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำโปรแกรมให้ผู้ต้องขังออกไปทำงานภายนอกเรือนจำได้แบบเช้าไป-เย็นกลับ ซึ่งเรือนจำจะเป็นผู้จัดหางานให้ ทั้งนี้ผู้ต้องขังจะถูกควบคุมโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์และจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปกรณ์เอง นอกจากนี้ ผู้ต้องขังยังต้องจ่ายค่าที่พักด้วย เนื่องจากมีรายได้เป็นของตนเองแล้ว

นอกจากนี้ Moyle (1994, pp. 27-31) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่ในการดูแลของบริษัทที่รับผิดชอบในการพัฒนาและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง โดยจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมราชทัณฑ์ประจำรัฐ การฝึกวิชาชีพบางอย่าง เช่น ศิลปะการวาดรูปผู้ต้องขังจะต้องจ่ายค่าอุปกรณ์ ที่ใช้ในการฝึกปฏิบัติเองและเมื่อมีผลงานออกมาแล้วทางบริษัทจะเป็นผู้นำออกจำหน่ายให้และหักค่าดำเนินการบริษัทที่ดำเนินการฝึกวิชาชีพภายในเรือนจำจะมีการดำเนินงานในลักษณะครบวงจร คือ ทำหน้าที่ในการวางแผนผลิต จัดหาวัตถุดิบ ผลิต และจำหน่ายสินค้าด้วย มีระบบบริหารจัดการ และการควบคุมคุณภาพสินค้า ซึ่งต้องได้มาตรฐานสากล เพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังได้รับการฝึกฝนทักษะในการปฏิบัติงาน มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับการปฏิบัติตนในสังคมปกติ ที่สำคัญ คือ การดำเนินกิจการในลักษณะที่เหมือนกับการผลิตจริงในท้องตลาด เพื่อให้ผู้ต้องขังที่จะพ้นโทษออกไปสามารถปรับตัวเข้ากับความเป็นจริงของสังคมภายนอกได้ บริษัทที่รับผิดชอบในการพัฒนาและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังจะมีการวางระบบการฝึกวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังและงานอุตสาหกรรมในเรือนจำต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เรือนจำแต่ละแห่งจะดำเนินการผลิตสินค้าตามความรู้ความชำนาญของเรือนจำตนและพยายามหาตลาดใหม่ ๆ ไม่แย่งขายสินค้ากันเอง ส่วนใหญ่สินค้าที่ผลิตจะเป็นสินค้าที่ผลิตขึ้นเป็นการเฉพาะตามความต้องการของลูกค้าโดยเฉพาะการผลิตเพื่อเป็นของขวัญหรือของที่ระลึกในเหตุการณ์ที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการกลับคืนสู่สังคม

3. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการให้สวัสดิการ เรือนจำของประเทศออสเตรเลียได้ให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องขังโดยจัดให้มีการอำนวยความสะดวกเหมือนกับการดำเนินชีวิต

ที่อยู่ภายนอกเรือนจำ การสั่งซื้อสินค้าจากร้านสวัสดิการจะใช้วิธีหักเงินจากบัญชีของผู้ต้องขังผ่านบัตรประจำตัวนักโทษ ซึ่งทำหน้าที่เหมือนบัตรเอทีเอ็มและบัตรซื้อของ นอกจากนี้ ยังมีของใช้เป็นส่วนกลางด้วย เช่น ตู้เย็น เตาอบ ไมโครเวฟ เครื่องซักผ้า การให้บริการทางการแพทย์และจิตเวชในเรือนจำ ได้มีการพัฒนาให้มีคณะกรรมการนี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลผู้ต้องขังที่มีอาการป่วยทางจิต มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีการนำมาใช้บำบัดผู้ต้องขังที่มีอาการทางจิต ผู้ป่วยได้รับการโอนย้ายไปในสถานที่ปลอดภัยที่มีการดูแลและเจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเชี่ยวชาญในการจัดการกับผู้ป่วยตามหมายศาล การบริการทางการแพทย์ที่มีต่อผู้ต้องขัง จะได้รับการดูแลจนกระทั่งได้รับผลเป็นที่พอใจ (Moyle, 1994, pp. 32-36)

สรุปการบริหารงานเรือนจำของประเทศออสเตรเลียทั้งในส่วนที่เป็นของรัฐบาลเป็นไปตามมาตรฐาน การบริหารของเรือนจำในแต่ละแห่งจะมีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ไม่แน่นอนตามความต้องการของชุมชนความ ก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จะแบ่งแยกกันระหว่างผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมกับผู้ปฏิบัติงานสายวิชาชีพเฉพาะเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ค่อนข้างสูงและอาชีพราชทัณฑ์จะได้รับการยอมรับอย่างดี ในประเทศออสเตรเลียจะมีศูนย์ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีเมื่อผู้ต้องขังคดีเด็ดขาดแล้วจะถูกจำแนกเข้าก่อนถูกส่งไปคุมขังยังเรือนจำอื่นต่อไป การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังของประเทศออสเตรเลียจะมีการจัดโปรแกรมต่าง ๆ ทั้งการศึกษา การฝึกวิชาชีพ การให้สวัสดิการแก่ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาลและผู้ต้องขังที่คดีเด็ดขาดแล้ว มีการกำหนดให้ผู้ต้องขังทำงานสาธารณะภายใต้การควบคุมดูแลเพื่อทดแทนสังคม ประเทศออสเตรเลียได้คิดค้นการส่งเสริมด้านอาชีพพื้นฐานสำหรับผู้ต้องขัง โดยร่วมมือกับสถาบัน Tate ซึ่งจัดโดยศูนย์ราชทัณฑ์การศึกษาด้านอาชีพ และ สถาบัน Tate จะให้ประกาศนียบัตรสำหรับผู้จบหลักสูตรการศึกษา นอกจากนี้การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังส่วนใหญ่จะอยู่ในการดูแลของบริษัทที่รับผิดชอบ โดยจะมีการดำเนินงานในลักษณะครบวงจร คือ ทำหน้าที่ในการวางแผนผลิต จัดหาวัตถุดิบ ผลิต และจำหน่ายสินค้า มีระบบบริหารจัดการและการควบคุมคุณภาพสินค้า

การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำเอกชน

ในประเทศออสเตรเลีย เรือนจำเอกชนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งของระบบเรือนจำหรือระบบงานราชทัณฑ์ สาเหตุที่ประเทศออสเตรเลียให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำแทนรัฐ เนื่องมาจากหลักการหรืออุดมการณ์เกี่ยวกับรัฐมากกว่า การตอบสนองต่อสภาพปัญหาขั้นวิกฤติอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงแรก หรือปลายทศวรรษที่ 1980 กิจกรรมเรือนจำเอกชนเข้ามาในประเทศออสเตรเลียท่ามกลางแนวคิดความเชื่อที่ว่า เรือนจำของรัฐมีขนาดใหญ่เกินไป ใช้งบประมาณมาก ไม่มีประสิทธิภาพ เรือนจำควรจะลดขนาดลง (Harding, 1997, p. 15)

รัฐควีนส์แลนด์ เป็นรัฐแรกในประเทศออสเตรเลียที่มีเรือนจำเอกชนเกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 1990 ต่อมาในปี ค.ศ. 1998 รัฐวิกตอเรียมีสัดส่วนผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน สูงถึง ร้อยละ 50 ซึ่งสูงกว่าที่ใดในโลก (Harding, 1998, p. 45) ส่วนรัฐบาลกลางไม่ได้ มีเรือนจำของรัฐบาลกลางสำหรับผู้ต้องขังของรัฐบาลกลาง เช่น ผู้หลบหนีเข้าเมือง แต่มีสัญญา ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐนิวเซาท์เวลส์ในการจัดส่งผู้ต้องขังของรัฐบาลกลางไปเรือนจำในนิวเซาท์เวลส์ ขณะเดียวกันรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งปัจจุบันมีประชากรผู้ต้องขังมากที่สุด กลับมีเรือนจำเอกชนเพียงแห่งเดียว ความแตกต่างของแต่ละรัฐเนื่องจากเงื่อนไขทาง การเมืองและนโยบายในรัฐนั้น ๆ

ประเทศออสเตรเลียนี้นักโทษทั้งหมด 38,845 คน (Australian Bureau of Statistics, 2016) มีนักโทษระหว่างพิจารณา ร้อยละ 21.4 ของประชากรผู้ต้องขัง นักโทษหญิง ร้อยละ 7.5 ของประชากรผู้ต้องขัง เด็กและเยาวชนผู้เยาว์ ร้อยละ 0.1 ของประชากรผู้ต้องขัง นักโทษต่างประเทศร้อยละ 19.6 ของประชากรผู้ต้องขัง มีเรือนจำเอกชนทั้งหมด 7 แห่ง ใน 5 มลรัฐ จากทั้งหมด 7 มลรัฐ มีนักโทษอยู่ ในความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชน ร้อยละ 17.8 ของนักโทษทั้งหมดของประเทศ ในระดับมลรัฐวิกตอเรียมีสัดส่วนนักโทษ ในเรือนจำเอกชนมากที่สุด ถึงร้อยละ 35 ของนักโทษในรัฐทั้งหมด เป็นรัฐที่มีนโยบาย ให้เอกชนดำเนินการเรือนจำอย่างเต็มรูปแบบมากกว่ารัฐอื่น ๆ ในออสเตรเลีย

(Australian Bureau of Statistics, 2016, p. 1)

วัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำภาครัฐให้เป็นของเอกชนมาจากแนวคิดที่ว่า เรือนจำภาครัฐมีขนาดใหญ่เกินไป ใช้งบประมาณมาก ไม่มีประสิทธิภาพ ควรลดขนาดเรือนจำลง และการแข่งขันเสรีจะนำไปสู่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้นโดยรวม และเป็นประโยชน์ต่อสังคม พรรคการเมืองที่มีแนวคิดเสรีนิยม สนับสนุนแนวทางเรือนจำเอกชน ความต้องการที่จะประหยัดงบประมาณภาครัฐให้เรือนจำเอกชนเป็นตัวมาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบ ให้กับเรือนจำภาครัฐเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบเรือนจำทั้งหมด ซึ่งต่อมารัฐบาลได้นำผลงานมาใช้ต่อรองกับสหภาพพนักงานภาครัฐต่อไป และความต้องการสร้างเรือนจำรุ่นใหม่ เพื่อทดแทนเรือนจำโบราณรุ่นเก่าที่มีอายุมากกว่า 150 ปี ลักษณะเรือนจำที่ดำเนินการโดยเอกชนในประเทศออสเตรเลียเป็นเรือนจำชายทั้งหมด เป็นเรือนจำระดับความมั่นคงระดับกลางและต่ำเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ เป็นเรือนจำความมั่นคงสูง 2 แห่ง ซึ่งทำหน้าที่รับตัวผู้ต้องขังระหว่าง และเป็นศูนย์แรกรับมีขนาดความจุผู้ต้องขัง 492-750 คน โดยเฉลี่ยใหญ่กว่าเรือนจำรัฐบาลกว่าสองเท่า และมี 1 แห่ง ที่มีความจุเพียง 110 คน หลายแห่ง ได้ขยายความจุเพิ่มขึ้นในภายหลังสัญญาครั้งแรก ใช้ควบคุมผู้ต้องขังเด็ดขาดและผู้ต้องขังระหว่าง (กลุ่มผู้ต้องขังคดีทางเพศ) และเป็นเรือนจำสร้างใหม่ทั้งหมด (Roth, 2004, p. 3)

รูปแบบการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

รูปแบบของกิจการเรือนจำเอกชนในออสเตรเลียเริ่มจากสัญญาสำหรับการบริหารจัดการ และการให้เอกชนมาให้บริการบางด้านในเรือนจำรัฐ มาเป็นรูปแบบสัญญาแบบออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และจัดการ (DCFM) อย่างเต็มรูปแบบมากขึ้น โดยรัฐวิกตอเรียเป็นผู้ริเริ่มใช้แนวทางรูปแบบการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐตาม อย่างสหรัฐอเมริกา คือ เอกชนลงทุนสร้างและเป็นเจ้าของเรือนจำ อย่างไรก็ตาม กระบวนการให้เอกชนมาดำเนินการ กิจการเรือนจำเอกชนแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ มีขั้นตอน ข้อกำหนด ระดับโครงสร้างทางองค์กรและกฎหมายที่แตกต่างกันพอสมควร (Roth, 2004, p. 12)

กรณีเรือนจำเอกชนแห่งแรกในออสเตรเลีย คือ เรือนจำ Borallon รัฐบาล-รัฐควีนส์แลนด์ได้ออกประกาศเชิญชวนให้บริษัทเอกชนที่สนใจจะเข้ามาบริหารกิจการ

เรือนจำความมั่นคงสูงที่ได้สร้างขึ้นใหม่ และได้คัดเลือก บริษัท Correctional Cooperation of Australia (CCA) ให้เป็นผู้เข้าบริหารกิจการภายใต้เงื่อนไขและสัญญาที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด โดยบริษัทจะต้องเป็นผู้บริหารงานเรือนจำให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและมาตรฐาน เช่นเดียวกับเรือนจำอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยรัฐบาลได้แก้ไขกฎหมายกำหนดให้ CCA มีอำนาจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคณะกรรมการตรวจสอบที่ได้รับการแต่งตั้ง มีอำนาจเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทได้ทุกเมื่อ สำหรับมาตรการกรณีบริษัทปฏิบัติเงื่อนไขตามสัญญาได้ เช่น กรณีผู้ต้องขังหลบหนี ฯลฯ คือ การปรับในวงเงินที่กำหนดและจะไม่พิจารณาต่อสัญญาให้ รวมทั้งบริษัทมีหน้าที่ที่ต้องทำนุบำรุงรักษาอาคารสถานที่ให้คงเดิมเมื่อหมดสัญญาด้วย เรือนจำนี้รัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างทั้งหมด ส่วนการทำนุบำรุงอาคารสถานที่ เป็นหน้าที่ของ CCA ยกเว้นที่ต้องซ่อมหรือปรับปรุงขนาดใหญ่และได้ระบุไว้ในสัญญา จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ (Roth, 2004, p. 6)

ลักษณะของการแปรรูปเรือนจำของรัฐให้เอกชนดำเนินการในประเทศออสเตรเลีย

การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศออสเตรเลีย ในรูปแบบสัญญาที่ใช้ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (Roth, 2004, p. 12)

1. สัญญาการบริหารจัดการ (Management--M) คือ รัฐจะให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการเรือนจำเอกชนเพียงอย่างเดียว
2. สัญญาการออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) และการบริหารจัดการ (Management--M) กล่าวคือ รัฐจะให้เอกชนออกแบบ ก่อสร้าง และบริหารจัดการ เรือนจำเอกชน หรือที่เรียกโดยรวมว่า DCM แต่การลงทุน (finance) ในเรือนจำเอกชนยังเป็นของรัฐ
3. สัญญาแบบ BOOT คือ เอกชนเป็นผู้สร้างเรือนจำเอกชน (Built--B) สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน (Own--O) เอกชนดำเนินการหรือบริหารจัดการ (Operate--O) และโอนให้รัฐตามสัญญา (Transfer--T) โดยมีสัญญาการเช่าแยกจากการบริหารจัดการ

4. สัญญาการออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) หรือที่เรียกโดยรวมว่า DCFM

โดยสัญญาออกแบบและก่อสร้างจะแยกเป็นคนละสัญญากับสัญญาจัดการเรือนจำ ดังนั้น สัญญารูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น สามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้านอย่างกว้าง ๆ ได้แก่ ด้านการลงทุน เช่น สัญญาแบบ BOOT คือ เอกชนเป็นผู้สร้าง สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน เอกชนดำเนินการและโอน โดยมีสัญญาการเช่าแยกจากการ บริหารจัดการ ด้านออกแบบก่อสร้าง ยกเว้น รัฐควีนส์แลนด์ ทุกสัญญาเรือนจำเอกชน ในประเทศออสเตรเลีย เอกชนออกแบบและก่อสร้างเรือนจำ โดยรัฐเป็นผู้ลงทุนด้าน การบริหารจัดการ สัญญาให้เอกชนบริหารจัดการเรือนจำ ส่วนใหญ่มีอายุสัญญา 5 ปี และให้ต่ออายุสัญญาคราวละ 3 ปี รูปแบบสัญญาของมลรัฐต่าง ๆ เช่น รัฐควีนส์แลนด์ ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐนิวเซาท์เวลส์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐลงทุนก่อสร้าง รัฐวิกตอเรีย ที่ดินเป็นของรัฐ สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน รัฐออสเตรเลีย ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐลงทุนก่อสร้างสำหรับแนวทางในการดูแลกำกับเรือนจำเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำได้ตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐอย่างมีความรับผิดชอบ เป็นการกำหนดมาตรฐานด้านต่าง ๆ รอบด้านเกี่ยวกับกิจการเรือนจำ เช่น มาตรฐานเรือนจำและการปฏิบัติงานเรือนจำ เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการแปรรูปเรือนจำ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ การติดตามตรวจสอบสัญญาที่ละเอียดเจาะจง เน้นผลงาน และการประเมินผล

ดังนั้น เรือนจำเอกชนในประเทศออสเตรเลีย จะทำสัญญาการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ เอกชนดำเนินการทุกอย่างภายในเรือนจำ ภายใต้แนวทางและปรัชญาการทำงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ภาครัฐทุกแห่งใช้แนวทางการบริหารที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ผู้ดำเนินการเอกชนในการดำเนินงาน ให้ได้ผลงานในระดับที่รัฐกำหนดให้โดยไม่ได้กำหนดวิธีการอย่างละเอียดให้ และไม่ได้กำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ต้องขัง

สรุปแล้ว แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญของเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย มีการดำเนินการ 4 ประการ คือ (1) เน้นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามแนวทางในการแก้ไข

ฟื้นฟูผู้ต้องขัง (2) มีกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (3) มีตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่เป็นรูปธรรม เช่น มีโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้านต่าง ๆ จำนวนมาก และ (4) มีระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศออสเตรเลีย จำนวน 6 คน เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ที่เมือง Melbourne ประเทศออสเตรเลีย และวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่กรุงเทพมหานคร ในประเด็นลักษณะการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชนว่ามีการดำเนินการอย่างไร โดยมีรายละเอียดบทสัมภาษณ์ ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 10 คนที่ 11 และคนที่ 12 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 ตุลาคม 2558) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 7 คนที่ 8 และคนที่ 9 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) กล่าวว่า

การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและดำเนินงานเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย มาจากแนวคิดที่ว่ารัฐบาลมีขนาดใหญ่เกินไป ใช้เงินมาก ไม่มีประสิทธิภาพ ควรลดขนาดลง และการแข่งขันเสรีจะนำไปสู่ประสิทธิภาพที่สูงขึ้นโดยรวม และเป็นประโยชน์ต่อสังคม พรรคการเมืองที่มีแนวคิดเสรีนิยม สนับสนุนแนวทางเรือนจำเอกชน ความต้องการที่จะประหยัดงบประมาณภาครัฐให้เรือนจำ เอกชนเป็นตัวมาตรฐานสำหรับเปรียบเทียบ ให้กับเรือนจำภาครัฐเพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบเรือนจำทั้งหมด ซึ่งต่อมารัฐบาลได้นำผลงานมาใช้ต่อรองกับสหภาพพนักงานภาครัฐต่อไป และความต้องการสร้างเรือนจำรุ่นใหม่ เพื่อทดแทนเรือนจำโบราณรุ่นเก่าที่มีอายุมากกว่า 150 ปี

ดังคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา และระบบงานราชทัณฑ์ ที่เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยชั้นนำที่มีการสอนวิชาการะบวนการบริหารงานยุติธรรม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 10 คนที่ 11 และคนที่ 12 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ได้กล่าวว่า

รูปแบบของสัญญาจัดตั้งเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย รูปแบบสัญญาที่ใช้ในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ สัญญาการจัดการ (M) อย่างเดียว สัญญาแบบ DCM คือ เอกชนออกแบบ ก่อสร้างและจัดการแต่การลงทุนเป็นของรัฐ รูปแบบสัญญาแบบ BOOT คือ สร้างเป็นเจ้าของ ดำเนินการ และโอนกิจการ DCFM คือ เอกชนออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุนและจัดการโดยสัญญาออกแบบและก่อสร้างจะแยกเป็นคนละสัญญากับสัญญาจัดการเรือนจำ สัญญารูปแบบต่าง ๆ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ด้าน กว้าง ๆ ได้แก่ ด้านการลงทุน เช่น สัญญาแบบ BOOT คือ เอกชนเป็นผู้สร้าง สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน เอกชนดำเนินการ และโอน โดยมีสัญญาการเช่า แยกจากการบริหารจัดการ

ตัวอย่างการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทน ในมลรัฐวิกตอเรียเริ่มมีนโยบายมาตั้งแต่ ค.ศ. 1993 โดยมีการเสนอให้แก้กฎหมาย เพื่อให้เอกชนมีอำนาจเข้ามาบริหารงานเรือนจำของรัฐโดยมลรัฐวิกตอเรียเป็นรัฐที่มีการดำเนินงานเรือนจำเอกชน 2 แห่ง ได้แก่ (Roth, 2004, p. 14)

1. Fulham Correctional Center ก่อสร้างและบริหารงาน โดย บริษัท Australasian Correctional Management (ACM)
2. Port Phillip Prison ก่อสร้างและบริหารงาน โดย บริษัท Group 4 Correction Service

ลักษณะการแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนมลรัฐวิกตอเรียได้ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนใน 3 ลักษณะ ได้แก่ (Roth, 2004, pp. 12-14)

1. สัญญาก่อสร้างเรือนจำในที่ดินของรัฐ เอกชนเป็นผู้ลงทุนในสิ่งก่อสร้างเรือนจำทั้งหมด แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินเงินค่าสิ่งก่อสร้างให้แก่เอกชน โดยแบ่งเป็นงวด ๆ ตามแต่จะตกลง จนกว่าจะชำระค่าสิ่งก่อสร้างทั้งหมด ต่อไปสิ่งก่อสร้างเรือนจำก็จะตกเป็นสมบัติของรัฐ

2. สัญญาจ้างบริหารงานเรือนจำ รัฐจะทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนในการบริหารงานเรือนจำ โดยทำสัญญาครั้งแรก 5 ปี หลังจากนั้น รัฐจะเข้ามาประเมินผลการดำเนินงานว่ามีการบริหารงานได้มาตรฐานตามที่กำหนด และเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างหรือไม่ หากบริษัทเอกชนสามารถดำเนินการไปได้ครบถ้วน รัฐก็จะต่อสัญญาให้ครั้งละ 3 ปี หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐาน และเงื่อนไขสัญญา รัฐก็จะยกเลิกสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาให้ และให้รัฐบาลมาดำเนินการเอง

3. สัญญาให้รางวัลในการบริหารงาน คือ สัญญาที่กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากเอกชนสามารถบริหารกิจการเรือนจำได้มาตรฐานสมบูรณ์แบบ รัฐก็จะจ่ายเงินรางวัล (bonus) ให้อีกต่างหากจากสัญญาจ้างบริษัทเรือนจำ ซึ่งเงินรางวัลนั้นจะเป็นผลตอบแทนที่ทำกำไรให้กับเอกชน

Moyle (2000, pp. 17-18) ได้ศึกษาการถ่ายโอนภารกิจงานราชทัณฑ์และเรือนจำเอกชนแห่งมลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย โดยพบว่า มีลักษณะเด่น ดังนี้

1. กรมราชทัณฑ์ของมลรัฐวิกตอเรีย เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงราชทัณฑ์ (Ministry of Correction) ซึ่งมีหน่วยงานภายใต้กระทรวงนี้ เช่น Office of Fair Trading, Police and Emergency Service, Court and Tribunals และ Sheriff's Office กรมราชทัณฑ์รับผิดชอบเรือนจำภาครัฐ 12 แห่ง มีจำนวนผู้ต้องขัง 2,100 คน เจ้าหน้าที่ 145 คน รับผิดชอบเรือนจำเอกชน จำนวน 2 แห่ง มีจำนวนผู้ต้องขัง 1,360 คน จำนวนเจ้าหน้าที่ 500 คน และการราชทัณฑ์ในชุมชน 53 แห่ง มีผู้ถูกคุมประพฤติ จำนวน 6,700 คน

2. ระหว่างปี ค.ศ. 1993-1997 รัฐบาลมลรัฐวิกตอเรีย มีนโยบายให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำ โดยก่อสร้างเรือนจำเอกชนขึ้นมา 3 แห่ง เป็นเรือนจำชาย 2 แห่ง คือ Fulham Correctional Center ก่อสร้างและบริหารงานโดยบริษัท Australasian Correctional Management (ACM) และ Port Phillip Prison ก่อสร้างและบริหารงาน โดยบริษัท Group 4 Correction Service เรือนจำหญิง 1 แห่ง คือ Metropolitan Women's Correctional Center ดำเนินการสร้างและบริหารงาน โดยบริษัท Corrections Corporation of AUS ซึ่งบริษัทนี้รับถ่ายโอนงานด้านการขนส่ง ผู้ต้องขังระหว่างเรือนจำกับศาล และระหว่างเรือนจำกับเรือนจำ รวมทั้งการรักษาความปลอดภัยในศาล

การเปลี่ยนแปลงนโยบายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการบังคับโทษทางอาญา โดยการบริหารเรือนจำนั้น ประเทศออสเตรเลียเริ่มมีนโยบายตั้งแต่ ค.ศ. 1993 ของรัฐบาล มลรัฐวิกตอเรีย พรรคการเมืองลิเบอรัล มีการเสนอแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้เอกชนมีอำนาจ เข้ามาบริหารงานของรัฐ (เรือนจำ) ได้แก้ไขกฎหมายโดยรัฐสภามลรัฐสำเร็จ มีการจัดตั้ง และการสร้างเรือนจำเอกชนขึ้นมา 3 แห่ง พร้อมกันลักษณะการดำเนินการโดยรัฐบาล- มลรัฐทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนในลักษณะของสัญญา ดังนี้

2.1 สัญญาก่อสร้างเรือนจำ เอกชนจะเป็นผู้ลงทุนในสิ่งก่อสร้างเรือนจำทั้งหมด แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่เอกชนสำหรับค่าสิ่งก่อสร้าง โดยแบ่งจ่ายเป็นงวด ๆ จนกว่าจะชำระค่าสิ่งก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งในการขังหน้าสิ่งก่อสร้างเรือนจำก็จะตกเป็น สมบัติของรัฐและการก่อสร้างเรือนจำจะก่อสร้างในที่ดินของรัฐ

2.2 สัญญาจ้างบริหารงานเรือนจำ รัฐจะทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนสำหรับการบริหารงานเรือนจำ โดยทำสัญญาครั้งแรก 5 ปี หลังจากนั้นฝ่ายรัฐจะประเมินผล การดำเนินการว่ามีการบริหารกิจการเรือนจำได้มาตรฐานตามที่กำหนดและเป็นไปตาม เงื่อนไขของสัญญาจ้าง หากบริษัทเอกชนสามารถดำเนินการไปได้ครบถ้วน รัฐก็จะ ต่อสัญญาการบริหารงานเรือนจำต่อไปอีกครั้งละ 3 ปี หากเอกชนคู่สัญญาไม่สามารถ ดำเนินการต่อไปตามมาตรฐานและเงื่อนไขของสัญญา รัฐก็จะยกเลิกสัญญาหรือไม่ ต่อสัญญาในการบริหารงานเรือนจำและให้รัฐบาลมาดำเนินการเอง

2.3 สัญญาให้รางวัลในการบริหารงาน คือ สัญญาที่กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากเอกชนสามารถบริหารกิจการเรือนจำได้มาตรฐานสมบูรณ์แบบ รัฐก็จะจ่ายเงินรางวัล (โบนัส) ให้อีกต่างหากจากสัญญาจ้างบริหารงานเรือนจำ ซึ่งเงินรางวัล (โบนัส) นี้ จึงเป็นผลตอบแทนที่ทำกำไรให้กับเอกชน

ระบบโครงสร้างการบริหารงานราชทัณฑ์ของรัฐวิกตอเรีย จะแตกต่างจากระบบ- ราชทัณฑ์ของรัฐอื่น ๆ ในประเทศออสเตรเลีย ลักษณะเฉพาะของระบบการราชทัณฑ์ ของรัฐวิกตอเรีย คือ มีการแยกบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนของ 3 หน่วยงานหลัก ดังนี้ (Moyle, 1994, p. 33)

1. Office of the Correctional Services Commissioner (OCSC) เป็นสำนักงาน ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและมาตรฐาน

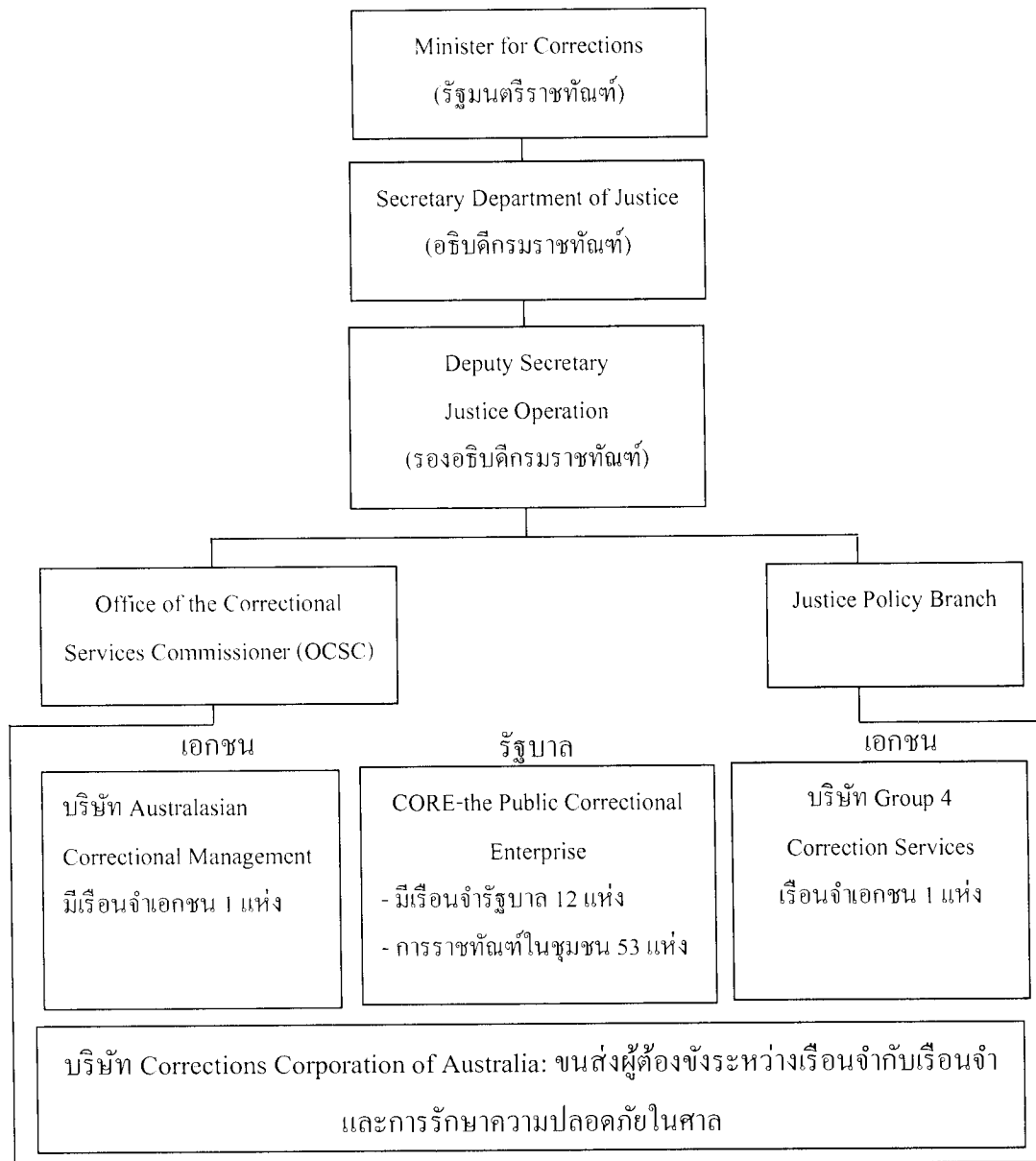
การปฏิบัติงาน (policy and standard setting) การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเรือนจำ
 รัฐบาลและเอกชน (performance monitoring) การจัดทำแผนกลยุทธ์ (strategies planning)
 และการบริหารโทษ (sentence management)

2. Justice Policy เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการสัญญา (contract
 administration) และด้านการพาณิชย์และงบประมาณ (commercial financial
 accountability)

3. CORE (The Public Correctional Enterprise) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ
 บริหารงานเรือนจำของรัฐ จำนวน 12 แห่ง มีผู้ต้องขังประมาณ 2,100 คน การราชทัณฑ์
 ในชุมชน 53 แห่ง การจัดการบริการต่าง ๆ ให้เรือนจำ การจัดหาแผนการ (program)
 ที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การฝึกอบรมวิชาชีพ

4. บริษัทเอกชนที่ดำเนินงานเรือนจำเอกชน 2 แห่ง และบริษัทที่มีหน้าที่รับขนส่ง
 ผู้ต้องขัง 1 แห่ง

รายละเอียดระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ของมลรัฐวิกตอเรีย สรุปได้ดังแสดง
 ในภาพ 3



ภาพ 3 ระบบการบริหารงานราชทัณฑ์ของมลรัฐวิกตอเรีย

ที่มา. จาก “Private Contract Management of Corrections in Victoria: Some Pressing Issues That will Challenge Policy Makers (p. 35),” by P. Moyle, 1994, in P. Moyle (Ed.), *Private Prisons and Police: Recent Australian Trends*. Sydney, Australia: Pluto.

ข้อกฎหมายหรือนโยบายเรือนจำและการปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย

ข้อกฎหมายหรือนโยบายมาตรฐานเรือนจำและการปฏิบัติงานเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลีย เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน และเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับชาติ หรือองค์กรวิชาชีพที่ให้การรับรองมาตรฐานมีบทบาทสำคัญในการรับรองคุณภาพเรือนจำ และการทำตามมาตรฐานเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการเรือนจำเอกชนในต่างประเทศไม่ขัดข้อง เพราะปกติต้องดำเนินการภายใต้ข้อตกลงในสัญญาที่เจาะจงและชัดเจนกว่ามาตรฐานอยู่แล้ว ในประเทศออสเตรเลียมีมาตรฐานระดับชาติที่เรียกว่า แนวนโยบายการปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 เอกสารระบุไว้ชัดเจนว่า “ความประสงค์ที่จะนำไปปฏิบัติเป็นการตัดสินใจทางการเมืองบนพื้นฐานของข้อบัญญัติทางกฎหมาย นโยบายของรัฐ” (Roth, 2004, pp. 31-33)

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ บริษัทเอกชนจะทอดรองจ่ายเงินค่าก่อสร้างเรือนจำก่อนในที่ดินของรัฐ และรัฐจะจ่ายเงินให้เอกชน ดังนี้

1. ค่าก่อสร้าง จ่ายเป็นงวด จ่ายทุก 3 เดือน ตามสัญญาที่ตกลงกันไว้
2. ค่าบริการด้านต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง จ่ายทุกเดือน
3. ค่ารักษาพยาบาลผู้ต้องขัง จ่ายทุกเดือน
4. โบนัส จ่ายทุก 1 ปี ขึ้นอยู่กับการประเมินผล ถ้ามีมาตรฐานดี ก็ได้โบนัสสูง

โดยประเมินเป็นคะแนนจากตัวชี้วัดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น ข้อกฎหมายหรือนโยบายการดำเนินงานเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลีย ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อการดำเนินงานเรือนจำเอกชนไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถือเป็นเรื่องปกติในระบบกฎหมาย (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี

การจัดตั้งเรือนจำเอกชน หรือการจัดทำความร่วมมือของเอกชน หรือ PPPs ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล (government policy) และแนวทางปฏิบัติ (framework) ภายใต้กรอบมาตรฐานระดับชาติที่เรียกว่า แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 (Standard Guidelines for Corrections in Australia, 1996) เอกสารระบุไว้ชัดเจนว่า “ความประสงค์ที่จะนำไปปฏิบัติเป็นการตัดสินใจทางการเมือง

ที่ตั้งบนพื้นฐานของข้อบัญญัติทางกฎหมาย นโยบายของรัฐ” และนโยบายรัฐบาล และแนวทางปฏิบัติของแต่ละรัฐ สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญของกรอบความร่วมมือ Framework ของประเทศออสเตรเลีย โดยกองทุนทรัพย์สินของภาคเอกชนจะนำมาซึ่งศักยภาพ เช่น สัญญาระยะยาว และการโอนความเสี่ยง หลักการสำคัญ คือ ความคุ้มค่าทางการเงิน ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ สำหรับการกำหนดความร่วมมือของเอกชน Framework ในระดับรัฐ และระดับประเทศ สำหรับระดับรัฐ ได้แก่ (เบญจมาภรณ์ เลิศวุฒิ, 2559, หน้า 11-15)

1. รัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้มีการกำหนดนโยบายในการทำความร่วมมือกับเอกชน “Working with Government Policy for Privately Financed Projects” และกรอบความร่วมมือกับเอกชน หรือที่เรียกว่า PPPs จะมี Framework ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแนวทาง สำหรับโครงการทางการเงินของเอกชน ธันวาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งหลักการดังกล่าว ปรากฏตามหลักการเบื้องต้นของการกระจายความเสี่ยงและการพาณิชย์ ปี ค.ศ. 2007 (Risk Allocation and Commercial Principle, May 2007) ประกอบด้วย เหตุของความเสี่ยง ด้านการออกแบบก่อสร้าง และการกระจายความเสี่ยง ผู้ประกันความเสี่ยง ความเสี่ยงทางการเงิน ความเสี่ยงในการดำเนินการและความเสี่ยงของตลาด เป็นต้น เรือนจำเอกชนของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีเงื่อนไขสำคัญ กล่าวคือ ที่ดิน สิ่งก่อสร้างเป็นของรัฐทั้งหมด รัฐลงทุนก่อสร้าง ลักษณะสัญญาเป็นแบบ DCM เอกชนดำเนินการออกแบบก่อสร้าง และบริหารจัดการ และเงื่อนไข สัญญาบริหารจัดการมีอายุ 5 ปี ต่อสัญญา คราวละ 3 ปี

2. รัฐวิกตอเรีย เป็นอำนาจของ “Partnerships Victoria” เรียกว่า “Partnership Victoria Policy” และ Framework จะสอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว ในการจัดทำโครงการ เช่น หลักการจัดสรรความเสี่ยงในสัญญา ค.ศ. 2001 (The Principle Allocates the Risk in Promise 2001) และหลักการมาตรฐานทางการพาณิชย์ ค.ศ. 2005 (Standard Commercial Principle 2005) มีประเด็นสาระสำคัญเกี่ยวข้อง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับสัญญา เงื่อนไขที่มีอยู่ก่อน เงื่อนไขในสัญญา เหตุของเงื่อนไขและความเหมาะสม ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ชื่อ/หัวข้อที่ไม่เปลี่ยนแปลง และที่เปลี่ยนแปลงไป แผนและการอนุมัติต่าง ๆ วิธีการเข้าร่วมงาน ระยะเวลาการครอบครอง ความมุ่งหมาย โครงสร้างและการตั้ง คณะกรรมการ การบรรเทาความล่าช้าของการก่อสร้าง การป้องกันความล่าช้า

หรือการส่งมอบที่ไม่ครบถ้วนหลักการมาตรฐานเชิงพาณิชย์ ได้แก่ สิ่งที่ต้องการ และระบุเฉพาะการดูแลรักษา การสังเกตการณ์และทบทวน เหตุแทรกแซงระหว่าง การดำเนินการ เงื่อนไขการชำระเงิน การทดสอบ Benchmark ด้านการตลาด ผู้รับเหมาช่วง การเปลี่ยนแปลงเจ้าของกรรมสิทธิ์ การดัดแปลงแก้ไข การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การคืน สิทธิและการซ่อมแซม การประกัน การผิดสัญญา การสิ้นสุดการชำระเงิน การ Step-in (เข้าสวมสิทธิ) การสิ้นสุดระยะเวลาในการจัดการ การระงับข้อพิพาท การชดเชยค่าเสียหาย การประกัน และการอ้างสิทธิในสัญญา ข้อจำกัดของคู่สัญญาภาคเอกชน เป็นต้น เรือนจำ เอกชนรัฐวิเทศบริวาร มีเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินงาน กล่าวคือ ที่ดินเป็นของรัฐ สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน ลักษณะสัญญา เอกชนสร้าง เป็นเจ้าของ ดำเนินการ โอนกิจการ เงื่อนไขรัฐบาลผ่อนผันคืนค่าลงทุนให้เอกชนภายใน 20 ปี เมื่อหมดกำหนดเวลา เอกชนยังคงเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง และได้สัญญาเช่าที่ดินต่อไปอีก 20 ปี อย่างไรก็ดี ไม่มีการกำหนดว่าจะต้องให้เป็นสถานที่เรือนจำต่อไปอีกหรือไม่ สัญญาบริหารจัดการมี อายุ 5 ปี ต่อสัญญาคราวละ 3 ปี

3. รัฐควีนส์แลนด์ มีการกำหนดนโยบาย Public Private Partnership Policy และ Value for Money Framework PPPs ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การพัฒนาและจัดการสัญญา การจัดการความเสี่ยง ความชัดเจนในขั้นตอนกระบวนการ ทรัพยากร โครงการ กรณี เกี่ยวกับธุรกิจ

สำหรับเรือนจำเอกชน รัฐควีนส์แลนด์ มีหลักเกณฑ์สำคัญ กล่าวคือ ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด ลักษณะสัญญาบริหารจัดการ (management) เอกชนจัดการ รัฐออกแบบและสร้างเงื่อนไข ให้เอกชนเช่าสถานที่และดำเนินการ เช่น เรือนจำบอราลอน ทำสัญญา 3 ปี พร้อมให้เลือกต่อสัญญาอีก 2 ปี และเรือนจำอาเชอร์กอรี่ ทำสัญญา 5 ปี พร้อมให้เลือกต่อสัญญาอีก 3 ปี

4. รัฐออสเตรเลียใต้ มีการกำหนดนโยบาย Private Partnerships South Australia Policy ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานครั้งล่าสุด เมื่อกรกฎาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งโครงการ PPPs South Australia เรือนจำเอกชนรัฐออสเตรเลียใต้ มีเงื่อนไขในการดำเนินงานที่สำคัญ กล่าวคือ ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐลงทุนก่อสร้าง ลักษณะสัญญา จัดการอย่างเดี่ยวเงื่อนไข ข้าราชการ 2 คน ต้องอยู่ประจำเรือนจำเพื่อทำหน้าที่บางด้านที่

เฉพาะผู้บริหารของกรมที่เป็นข้าราชการเท่านั้นที่ได้ เนื่องจากรัฐบาลให้เอกชนมาทำ
ทั้ง ๆ ที่กฎหมายปี ค.ศ. 1994 ที่นำเสนอไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ

5. รัฐออสเตรเลียตะวันตก มีการกำหนดนโยบายความร่วมมือระหว่างภาครัฐ
และเอกชน PPPs ได้แก่ Partnerships for Growth Policy ในรัฐออสเตรเลียตะวันตก
(ธันวาคม ค.ศ. 2002)

6. รัฐแทสมาเนีย มีการกำหนดนโยบายความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน
โดยให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานในข้อกำหนดโครงสร้างพื้นฐาน (Private Sector Partnerships
in Public Infrastructure Policy, 2000)

อย่างไรก็ตาม นโยบายและแนวทางปฏิบัติของประเทศและมลรัฐก็จะต้องอยู่ภายใต้
กรอบมาตรฐานระดับชาติหรือนโยบายชาติที่เรียกว่า แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไข
ฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 (Standard Regulation for the Editing Resuscitates Australia 1996)
แล้ว กรณีที่มีปัญหาทางด้านกฎหมายก็จะเป็นหน้าที่ของแต่ละเขตอำนาจศาล (Common
Law) (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2004, p. 5)

ดังนั้น กฎหมายของการแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็น
ของเอกชนในประเทศออสเตรเลีย เนื่องจากประเทศออสเตรเลีย ไม่ได้มีการกำหนด
กฎหมายเรือนจำเอกชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถือเป็นเรื่อง
ปกติในระบบกฎหมาย (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี อย่างไรก็ตาม
ผลจากการศึกษา พบว่า ในการดำเนินงานเรือนจำเอกชนออสเตรเลียเป็นการดำเนินการ
ตามนโยบายของรัฐบาลมลรัฐ ภายใต้แนวทางปฏิบัติหรือนโยบายมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง
ดังนี้ (OECD, 2004, p. 6)

1. แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 (Standard
Regulation for the Editing Resuscitates Australia 1996)
2. นโยบายรัฐบาล (government policy) ของแต่ละรัฐ
3. แนวทางปฏิบัติ (framework) ของแต่ละรัฐ เช่น รัฐวิกตอเรีย หลักการจัดสรร
ความเสี่ยงในสัญญา 2001 (The Principle Allocates the Risk in Promise 2001)
และหลักการมาตรฐานทางการพาณิชย์ 2002 (Standard Commercial Principle 2002)

รัฐควินส์แลนด์ เช่น Public Private Partnership Policy และ Value for Money Framework เป็นต้น (OECD, 2004, p. 6)

**การสัมภาษณ์ ประเด็นความคิดเห็นต่อข้อดี และข้อเสียของการแปรรูปกิจการ
การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน และมีสิ่งใดที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง**

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นในเชิงสนับสนุน ข้อดีของการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน โดยเฉพาะประเด็นด้านงบประมาณ ทำให้สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายภาครัฐซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงในการดำเนินการ ทั้งนี้ ยังทำให้ลดความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ ผู้ต้องขังมีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันเรือนจำเอกชนมีข้อดีในเรื่องการมีประสิทธิภาพด้านการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังมีคุณภาพชีวิตที่ดีหลังจากพ้นโทษ ขณะเดียวกันการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำเอกชนจะเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบ เนื่องจากภาครัฐมีหน้าที่ในการดูแล ตรวจสอบ และควบคุม ผู้ได้รับสัญญาย่อมสามารถทำได้ง่ายกว่า การดูแล ตรวจสอบ และควบคุมตัวเอง โดยมีรายละเอียดบทสัมภาษณ์ ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 11 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 ตุลาคม 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 8 และคนที่ 9 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ที่กล่าวว่า

ข้อดีของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน คือ การประหยัดงบประมาณ การดำเนินงาน มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีความรวดเร็วในการให้บริการ ผู้ต้องขังมีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การจ้างพนักงานในเรือนจำเอกชนสามารถดำเนินการได้โดยตรงและสะดวกกว่าการสรรหาเจ้าหน้าที่หรือจ้างพนักงานในเรือนจำภาครัฐ และยังสามารถระบุคุณสมบัติได้ชัดเจนกว่าเจ้าหน้าที่ในเรือนจำภาครัฐที่จะติดปัญหาในเรื่องของการคัดเลือกบุคลากร

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มนักวิชาการหรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัยชั้นนำ ที่กล่าวไปในทำนองเดียวกัน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 10 และคนที่ 12 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 ตุลาคม 2558) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 7 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ได้กล่าวว่า

เรือนจำเอกชนสามารถสร้าง ในพื้นที่ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่ต่ำกว่า
เรือนจำเอกชนสามารถจัดซื้อ/จัดหาสิ่งของต่าง ๆ ที่จำเป็นได้รวดเร็ว ซึ่งต่างจาก
ภาครัฐในการดำเนินการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด
เรือนจำเอกชนสามารถที่จะจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่าย
ในการทำงานล่วงเวลา การตัดสินใจที่ทันต่อเหตุการณ์สามารถทำให้เกิด
ความรวดเร็วในการดำเนินการ นอกจากนี้ เอกชนยังมีความพร้อมด้านการเงิน
และมีความชำนาญในหลาย ๆ ด้าน

ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็น ของเอกชนในประเทศออสเตรเลีย

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศ-
ออสเตรเลีย ไม่ได้เน้นการช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐเหมือนประเทศสหรัฐอเมริกา
แต่จะเน้นในการแก้ไขปัญหประสิทธิภาพในการบริหารงานเรือนจำโดยภาครัฐที่ขาด
ประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ
ของรัฐให้เป็นของเอกชน คือ (Harding, 1997, p. 14)

1. การให้ความสำคัญกับกระบวนการประมูลกิจการเรือนจำเอกชน ซึ่งการประมูล
จะเน้นความโปร่งใส (transparency) การกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการทำงาน
กับภาคเอกชนให้ชัดเจน มีการจัดการข้อมูลที่เป็นความลับอย่างละเอียด และใช้
ระยะเวลานานในการพิจารณาภาคเอกชนอย่างละเอียด

2. มีการติดตามประเมินผลตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชนภายหลังการแปร
สภาพกิจการเรือนจำให้เอกชนอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดเป็นมาตรการสำคัญที่จะต้อง
ปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่า เอกชนได้ปฏิบัติตาม

การสัมภาษณ์เจาะลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในประเด็นของความสำเร็จและตัวชี้วัดความสำเร็จ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 10 คนที่ 11 และคนที่ 12 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล,
27 ตุลาคม 2558) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 7 คนที่ 8 และคนที่ 9 (การสัมภาษณ์-
ส่วนบุคคล, 25 พฤศจิกายน 2558) ที่กล่าวว่า

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศ-
ออสเตรเลีย ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมากซึ่งสามารถพิจารณาได้จากผู้ต้องขัง
มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพมากขึ้น
ตลอดจนอัตราการกระทำผิดซ้ำลดลงกว่าการดำเนินงานของเรือนจำภาครัฐ
สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ
ด้านกระบวนการยุติธรรม การบริหารงานเรือนจำของเอกชนจะทำให้ผู้ต้องขัง
ได้รับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในเรือนจำเพิ่มมากขึ้น เช่น ได้รับ
การบริการทางการแพทย์ การรักษาทางจิตเวช การได้รับการฝึกอาชีพ การบริการ
ด้านอาหารที่มีคุณภาพในเรือนจำ นอกจากนี้ ยังได้รับการแก้ไขฟื้นฟูตามภาวะ
ของผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น โปรแกรมช่างไม้
หรือโปรแกรมการศึกษาสายอาชีพ โดยภาคเอกชนได้พัฒนาโปรแกรมการทำงาน
เพื่อเพิ่มความสามารถของผู้ต้องขังทำให้หลังปล่อยตัวผู้ต้องขังมีความรู้สามารถ
นำไปประกอบอาชีพได้มากขึ้น และการกระทำผิดซ้ำลดลง

การดำเนินงานเรือนจำเอกชน จะดำเนินการภายใต้ตัวชี้วัดที่ภาครัฐ
เป็นผู้กำหนด เพื่อให้การแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำเอกชน
มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยพิจารณาจากหลายองค์ประกอบ เช่น การพิจารณาถึง
การควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งต้องพิจารณาถึงจำนวนการหลบหนีของผู้ต้องขังในเรือนจำ
เอกชน อัตราการตายของผู้ต้องขัง อัตราการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขัง อัตราการทำร้าย
ผู้ต้องขังอื่น ๆ ในเรือนจำ หรืออัตราการคุ้มครองจลาจลในผู้ต้องขังที่ควบคุม
ในเรือนจำเอกชน และที่สำคัญตัวชี้วัดความสำเร็จของเรือนจำเอกชนในประเทศ-
ออสเตรเลียได้มีการพิจารณาถึงอัตราการมีงานทำของผู้ต้องขังภายหลังปล่อยตัว
พ้นโทษ

บทที่ 6

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศญี่ปุ่น

การบริหารเรือนจำภาครัฐในประเทศญี่ปุ่น

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำภาครัฐ

การราชทัณฑ์ในประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบงานที่รับผิดชอบผู้กระทำผิด ผู้ใหญ่ และวัยรุ่น และมีการแยกภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์เป็น 2 สำนัก ได้แก่ (1) สำนักราชทัณฑ์ โดยสำนักราชทัณฑ์ดูแลเกี่ยวกับเรือนจำและทัณฑสถานทุกประเภท และ (2) สำนักบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิด เพื่อรับผิดชอบงานควบคุมดูแล และงานแก้ไขผู้กระทำผิดอย่างเป็นเอกเทศ ตลอดจนดูแลงานคุมประพฤติ งานพักการลงโทษ และงานสงเคราะห์ผู้ต้องขังภายหลังพ้นโทษ (Clear et al., 2015, pp. 1-2)

ทั้งสองสำนักนี้สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวง เป็นผู้ดูแล นอกจากนั้น ยังมีสภาพฟื้นฟูแก้ไข ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประมาณ 40 คน เป็นผู้ดูแลให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักทั้ง 2 แห่ง อีกด้วย สำนักงานราชทัณฑ์นี้รับผิดชอบและดูแลการดำเนินงานของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยมีหน้าที่หลัก ดังนี้

1. ควบคุมดูแลการดำเนินงานของเรือนจำและทัณฑสถานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสำคัญต่าง ๆ อันได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัย การฝึกอาชีพ การให้การศึกษา การรักษาพยาบาล สุขอนามัย ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้ผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ทำการวิจัยและสำรวจในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลผู้ต้องขัง
3. พัฒนาหน่วยงานทั้งด้านงบประมาณ เจ้าหน้าที่และสถานที่

4. สนับสนุนและให้คำปรึกษาในด้านการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่
5. รวบรวมข้อมูลผู้ต้องขัง

จากหน้าที่หลักของงานราชทัณฑ์ญี่ปุ่นทั้ง 5 ประการ ข้างต้น งานราชทัณฑ์ในประเทศญี่ปุ่น อยู่ในการกำกับดูแลและควบคุมดูแลผู้กระทำผิดที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษในเรือนจำและทัณฑสถาน โดยมีภารกิจที่สำคัญ ดังนี้ (Clear et al., 2015, p. 3) ได้แก่

- (1) การกำกับดูแลหน่วยงานราชทัณฑ์ของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการควบคุมเพื่อป้องกันสังคมจากอาชญากรรม และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคมภายนอก เป็นพลเมืองดีต่อไปได้ รวมถึงการศึกษา การอุตสาหกรรมในเรือนจำ และการดูแลด้านการอนามัยในเรือนจำ (2) ดำเนินการศึกษาวิจัยทางวิชาการ ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและจัดเก็บทะเบียนประวัติ ลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องขัง และ (3) พัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรที่ปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ตลอดจนจัดหางบประมาณและอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานราชทัณฑ์

โครงสร้างของหน่วยงานราชทัณฑ์

การบริหารราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์ (correction bureau) สังกัดกระทรวงยุติธรรม (ministry of justice) ซึ่งได้จัดแบ่งส่วนราชการเป็นการบริหารงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ดังนี้ (Ministry of Justice of Japan, 2014, p. 5)

ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งการบริหารออกเป็น 6 ส่วน คือ (Ministry of Justice of Japan, 2014, pp. 5-6)

1. กองบริหารงานทั่วไป (general affairs division) มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการวางแผนงานทั่วไปในกิจการราชทัณฑ์ การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปและงบประมาณ การกำหนดหลักเกณฑ์และข้อบังคับที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับกิจการราชทัณฑ์ การตรวจราชการเรือนจำ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การจัดฝึกอบรมและจัดสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

และประสานงานระหว่างกองต่าง ๆ ในกรมราชทัณฑ์ และเรื่องอื่น ๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

2. กองควบคุม (security division) มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในเรือนจำ และระเบียบวินัยในการเตรียมการปลดปล่อยผู้ต้องขัง การจัดการในด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย กิจกรรมประจำวันของผู้ต้องขัง และการเตรียมการปลดปล่อยผู้ต้องขัง การกำหนดระเบียบแบบแผนและการฝึกป้องกันเหตุร้าย ให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

3. กองอุตสาหกรรมในเรือนจำ (industry division) มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนดำเนินการอุตสาหกรรมในเรือนจำและการฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเงินปันผลสำหรับการใช้แรงงานผู้ต้องขังและค่าทำขวัญสำหรับกรณีผู้ต้องขังตายหรือบาดเจ็บระหว่างการทำงาน

4. กองบริการทางการแพทย์และจำแนกลักษณะ (medical care and classification division) มีหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลในด้านอาหาร อนามัย และการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ต้องขัง การเตรียมการด้านการจำแนกลักษณะและการพัก การลงโทษ การจัดทำทะเบียนประวัติ ดำเนิน รูปพรรณสัณฐาน และลายพิมพ์นิ้วมือผู้ต้องขัง

5. กองการศึกษา (education division) มีหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมด้านวิชาการ ให้การศึกษาพิเศษ และการฝึกปฏิบัติสำหรับผู้ต้องขัง การจัดสวัสดิการ การกีฬา และนันทนาการสำหรับผู้ต้องขัง

6. ที่ปรึกษา (counselor) มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามที่กฎหมายกำหนดและเกี่ยวข้องกับกิจการราชทัณฑ์ และการศึกษาวิจัย การบริหารงานราชทัณฑ์

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งการบริหารงานออกเป็น 7 ส่วน คือ (Johnson & Johnson, 2000, pp. 177-178)

1. สำนักงานราชทัณฑ์ส่วนภูมิภาค (Regional Correction Headquarters) จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ สำนักงานราชทัณฑ์ส่วนภูมิภาคซัปโปโร (Sapporo) เซ็นได (Sendai) โตเกียว (Tokyo) นาโกยา (Nagoya) โอซาก้า (Osaka) ฮิโรชิม่า (Hiroshima) ทากามัสสึ

(Takamatsu) และฟูกูโอกะ (Fukuoka) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลงานเรือนจำและทัณฑสถานในแต่ละภูมิภาคโดยตรง

2. เรือนจำ (prisons) จำนวน 59 แห่ง
3. ทัณฑสถานวัยหนุ่ม (juvenile) จำนวน 8 แห่ง
4. สถานคุมขัง (detention houses) จำนวน 7 แห่ง และสาขาย่อย 110 สาขา
5. สถานฝึกอบรมเยาวชน (juvenile training school) จำนวน 54 แห่ง
6. สถานจำแนกลักษณะเยาวชน (juvenile classification homes) จำนวน 52 แห่ง
7. สถานแนะแนวสตรี (women's guidance home) จำนวน 1 แห่ง

The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders [UNAFEI] (2014, p. 9) ได้ให้ข้อมูลว่า งานราชทัณฑ์-ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นภาครัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่และเยาวชน คือ กรมราชทัณฑ์ (correction bureau) สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ที่ปฏิบัติงานในกรมนี้มีมากกว่า 20,000 คน

กรมราชทัณฑ์ตั้งอยู่ในกรุงโตเกียว มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ในกรมราชทัณฑ์ประมาณ 50 คน ประกอบด้วย อธิบดีกรมราชทัณฑ์ 1 คน ผู้อำนวยการกองและผู้บริหารอาวุโส จำนวน 11 คน และผู้บริหารทั่วไป จำนวน 38 คน กรมราชทัณฑ์ดำเนินการว่าด้วยการราชทัณฑ์และการแก้ไขฟื้นฟู (correctional and rehabilitation council) เป็นองค์การที่ปรึกษาของกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ มากกว่า 40 คน สถาบันฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ (Training Institute for Correctional Personnel--TICP) มีสำนักงานราชทัณฑ์ส่วนภูมิภาค (regional correction headquarters) เป็นหน่วยงานกลางประจำภูมิภาค ใน 8 หัวเมือง ดังกล่าวข้างต้น ที่มีอยู่ด้วยกัน 8 สำนักงาน มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 175 คน เรือนจำ (prisons) มีทั้งหมด 59 แห่ง และเรือนจำสาขา 8 แห่ง เรือนจำหญิง 5 แห่ง และเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังป่วย 3 แห่ง ทัณฑสถานวัยหนุ่ม (juvenile prisons) มีทั้งหมด 8 แห่ง สำหรับควบคุมผู้ต้องขัง ที่มีอายุต่ำกว่า 26 ปี สถานคุมขัง (detention houses) มีทั้งหมด 7 แห่ง และสาขา 110 แห่ง (UNAFEI, 2014, p. 9)

สำหรับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ทั้งของเรือนจำ ทัณฑสถานวัยหนุ่ม และสถานคุมขัง รวมกันทั้งสิ้น 17,067 คน ประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำและเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร

รวม 394 คน พศักรวม 1,045 คน ผู้ช่วยพศักร ผู้คุมอาวุโส และผู้คุม จำนวน 13,744 คน ผู้ชำนาญเฉพาะด้านการแพทย์ จำนวน 567 คน และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอื่น ๆ จำนวน 691 คน วิทยากรทางด้านการวิชาการ จำนวน 111 คน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ รวมจำนวน 515 คน สถานที่ฝึกอบรมเยาวชน (juvenile training school) มีทั้งหมด 54 แห่ง เป็นสถานที่ควบคุมดูแลให้การศึกษาอบรมเยาวชนที่กระทำผิดและมีอายุต่ำกว่า 2 ปี ภายใต้คำสั่งของศาลครอบครัว มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 2,476 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร จำนวน 131 คน ผู้ชำนาญเฉพาะด้านการแพทย์ จำนวน 91 คน ครูช่างและผู้ฝึกสอน จำนวน 213 คน และอื่น ๆ จำนวน 141 คน สถานจำแนก ลักษณะเยาวชน (juvenile classification homes) มีทั้งหมด 52 แห่ง และสาขา 1 แห่ง เป็นสถานที่ควบคุมและจำแนก ลักษณะเยาวชนตามคำสั่งของศาลครอบครัว ก่อนที่จะมีการพิจารณาหรือประเมินทาง การแพทย์และทางจิตวิทยา มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รวม 1,221 คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหาร จำนวน 121 คน ผู้ชำนาญเฉพาะการจำแนกลักษณะ (classification specialists) ครูช่างหรือผู้ฝึกสอน 779 คน และอื่น ๆ จำนวน 94 คน สถานแนะแนวสตรี (women's guidance home) มี 1 แห่ง เป็นสถานที่ดูแลผู้หญิง ที่ถูกศาลพิพากษาให้เข้ารับ การอบรมแนะแนว (guidance disposition) ตามกฎหมายมาตรา 5 ที่ว่าด้วยการป้องกัน- การค้าประเวณีของประเทศญี่ปุ่น มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ จำนวน 6 คน (UNAFEL, 2014, p. 10)

ระบบเรือนจำและทัณฑสถานของรัฐ

เรือนจำภาครัฐในประเทศญี่ปุ่นมี 3 ประเภท คือ เรือนจำซึ่งใช้คุมขังผู้กระทำผิด ที่เป็นผู้ใหญ่ (adult prisons) ทัณฑสถานวัยหนุ่ม (juvenile prisons) และสถานคุมขัง (detention houses) ทัณฑสถานวัยหนุ่มใช้คุมขังวัยหนุ่มอายุต่ำกว่า 26 ปี สถานคุมขังใช้ คุมขังผู้กระทำผิดที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดี (trial) ซึ่งพิจารณาแล้ว อาจจะหลบหนีหรือทำลายหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีหากไม่คุมขังผู้ต้องขังในสถานคุมขัง โดยจะได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิด โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขังในการรับความช่วยเหลือ ด้านกฎหมายและการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ส่วนผู้ต้องขังในเรือนจำที่เป็นผู้ใหญ่

และผู้ต้องขังในทัณฑสถานวัยหนุ่ม จะได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมโดยปกติสุขและแก้ไขฟื้นฟูตนเองได้

ความจุของเรือนจำภาครัฐในประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกให้ 3 ระดับ คือ เรือนจำขนาดใหญ่ มีผู้ต้องขังประมาณ 1,000-2,500 คน เรือนจำขนาดกลาง มีผู้ต้องขังประมาณ 600-800 คน และเรือนจำขนาดเล็ก มีผู้ต้องขังได้ไม่เกิน 300 คน (UNAFEI, 2014, p. 10)

ประเทศญี่ปุ่นไม่ประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำเหมือนประเทศอื่นในเอเชีย และประเทศทางตะวันตกบางประเทศ เนื่องจากสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ ประการแรก อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนน้อยมาก ประการที่สอง เป็นผลจากการนำมาตรการเลี้ยงโทษจำคุกมาใช้ระบบกระบวนการยุติธรรม ในขั้นตอนของอัยการจะใช้วิธีการชะลอการฟ้อง (suspend prosecution) ส่วนศาลจะใช้วิธีการลงโทษปรับ (fine) และรอกการจำคุก (suspend imprisonment) ร่วมกับการใช้แรงงานโดยโทษจำคุก จะใช้เฉพาะกับผู้กระทำผิดที่เลือกสรรเท่านั้น ประกอบกับหน่วยงานของตำรวจสามารถจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายมาลงโทษได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประชาชนต่างก็พอใจต่อการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2556 สำหรับงานอัยการสูงสุด ได้มีการฟ้องผู้ต้องหาทั้งหมด 2,061,526 ราย และถูกคุมขังระหว่างสอบสวนเพียง 99,050 ราย หรือ 4.8 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น มีจำนวนผู้กระทำผิดทั้งหมด 50,607 ราย ที่ถูกตัดสินลงโทษจำคุกมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนได้รับการรอลาอาญาถึง 61.1 เปอร์เซ็นต์ จึงมีผู้กระทำผิดเพียง 19,711 คน เท่านั้นที่ได้รับโทษจำคุกในเรือนจำและเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั่วประเทศแล้ว พบว่า อัตราส่วนของผู้ต้องขังอยู่ระหว่าง 38 คน ต่อจำนวนประชากร 100,000 คน เท่านั้นจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงส่งผลให้เรือนจำในประเทศญี่ปุ่นไม่มีปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยได้เป็นอย่างดี (UNAFEI, 2014, p. 7)

ลักษณะของผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังที่ได้รับการจำคุกในเรือนจำของญี่ปุ่นเป็นผู้ที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่าควรที่จะถูกแยกออกจากสังคมในช่วงระยะหนึ่ง โดยส่วนใหญ่จะได้รับโทษจำคุกที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนและเป็นโทษจำคุกระยะสั้น ในปี พ.ศ. 2556 มีผู้ต้องขัง

เข้าใหม่ 67.4 เปอร์เซ็นต์ ที่ถูกคัดสินจำคุก 2 ปี หรือน้อยกว่า และเพียง 0.16 เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น ที่ถูกจำคุกตลอดชีวิต ดังนั้น โดยเฉลี่ยกำหนดโทษจำคุกของผู้ต้องขังญี่ปุ่นจะน้อยกว่า 20 เดือน (UNAFEI, 2014, p. 39)

นอกจากนั้น ลักษณะของประชากรผู้ต้องขังในประเทศญี่ปุ่นในรอบ 10 ปีที่ผ่านมาพบว่า จำนวนผู้ต้องขังหญิง จำนวนผู้ต้องขังชาวต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนจำนวนผู้ต้องขังสูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น

ระบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในงานราชทัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่น

ระบบงานราชทัณฑ์ในประเทศญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังมีผลทำให้งานราชทัณฑ์มีความเจริญก้าวหน้า ผู้ต้องขังที่ได้รับการจำคุกในเรือนจำของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้สมควรที่จะถูกแยกออกจากสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง จะประกอบด้วย นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการพิจารณาจากสาเหตุในการกระทำความผิด วิธีการในการกระทำความผิด ความเสี่ยงในการควบคุม การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในประเทศญี่ปุ่นจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแยกต่างหากจากงานเรือนจำ คือ กรมบำบัดฟื้นฟู ซึ่งจะขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการพักการลงโทษของผู้ต้องขังในเรือนจำ สถานฝึกอบรมเยาวชน และสถานแนะแนวสตรี รวมทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูแก่ผู้ต้องขังที่พักการลงโทษ ผู้รอการลงโทษ เยาวชนที่ได้รับการคุมประพฤติ และผู้รับการอภัยโทษ ประเทศญี่ปุ่นมีการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังที่เป็นระบบ เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นไปอย่างเหมาะสมและถูกต้องนอกเหนือจากการศึกษา หรือการฝึกวิชาชีพ โดยการบริการให้คำปรึกษา จิตวิทยา การแนะแนว โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่รองรับอย่างเพียงพอ การจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแบ่งรูปแบบการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้ (UNAFEI, 2014, p. 40)

1. การแก้ไขฟื้นฟูโดยการจัดการศึกษาให้แก่ผู้ต้องขัง การให้การศึกษาในเรือนจำประเทศญี่ปุ่น มีวัตถุประสงค์ที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยจัดครูผู้สอนที่เป็นเจ้าหน้าที่เรือนจำและอาสาสมัครจากภายนอกเข้าร่วมให้บริการการศึกษาแก่ผู้ต้องขัง

ในเรือนจำ เริ่มตั้งแต่แรกจับตัวผู้ต้องขังเข้ามาในเรือนจำจะมีการแนะนำให้ความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำได้ และก่อนที่จะมีการปล่อยตัวพ้นโทษได้จัดให้มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ ภายในเรือนจำและทัณฑสถานได้มีโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังกลุ่มพิเศษ เช่น ผู้ต้องขังยาเสพติด ผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมก้าวร้าวรุนแรงให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้ต้องขังมีการบรรยายในชั้นเรียน การสัมมนากลุ่ม การให้คำปรึกษา แนะนำ การใช้บทบาทสมมติในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดทางจิต ผู้ต้องขังจะได้รับการศึกษาอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่ควรรู้ การสอบเพื่อเลื่อนระดับการศึกษาให้สูงขึ้น การจัดหลักสูตรการศึกษาทางไกลหรือระดับปริญญาตรีและหลักสูตรอื่น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่เรือนจำและอาสาสมัครจากภายนอกเป็นผู้ฝึกสอนให้ นอกจากนี้ ยังมีการให้บริการสังคมในเรือนจำและทัณฑสถานวิหะน่มของประเทศญี่ปุ่น ได้จัดหลักสูตรการเรียนการสอนทางไกลหลายหลักสูตร ให้ผู้ต้องขังได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะในการทำงานซึ่งเป็นหลักสูตรที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ

2. การแก้ไขฟื้นฟูด้านจิตใจด้วยหลักการทางศาสนา ซึ่งสำนักการแก้ไข ฟื้นฟูผู้กระทำผิด (rehabilitation bureau) ซึ่ง UNAFEI (2014, p. 42) ได้กล่าวว่า ในประเทศญี่ปุ่นจะมีอนุศาสนาจารย์ที่เป็นอาสาสมัครจากภายนอกเรือนจำเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ให้การอบรม แนะนำ ฟื้นฟูศีลธรรมแก่ผู้ต้องขังตามความเชื่อในศาสนาของตน ตั้งแต่ประเทศญี่ปุ่นมีการแยกการบริหารงานของรัฐกับศาสนาออกจากกัน รัฐบาลจึงห้ามมิให้ข้าราชการเป็นอนุศาสนาจารย์แต่ก็มีอาสาสมัครที่เป็นอนุศาสนาจารย์เข้ามาช่วยเหลือในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังและแนะนำผู้ต้องขังตามหลักทางศาสนาที่ผู้ต้องขังแต่ละคนนับถือ ซึ่งจะให้การอบรมทางด้านจิตใจและศีลธรรม รวมทั้งผู้ต้องขังที่เป็นชาวต่างชาติด้วย

3. การแก้ไขฟื้นฟูด้วยหลักสูตรการฝึกวิชาชีพ การฝึกวิชาชีพเป็นกิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำที่สำคัญ การฝึกวิชาชีพให้กับผู้ต้องขัง นอกจากจะทำให้ผู้ต้องขังได้มีความรู้และทักษะเกี่ยวกับวิชาชีพแล้ว ผู้ต้องขังจะได้รับใบประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเมื่อสำเร็จตามหลักสูตร งานราชทัณฑ์ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดอุตสาหกรรมในเรือนจำ และการทำงานภายนอกเรือนจำรวมทั้งการจัดฝึกวิชาชีพ

ให้แก่ผู้ต้องขังวัยหนุ่ม ซึ่งได้มีการใช้แรงงานผู้ต้องขังในระหว่างการต้องโทษจำคุก โดยผู้ต้องขังในเรือนจำต้องทำงานซึ่งจะเป็นการฝึกให้ผู้ต้องขังมีระเบียบวินัย

4. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังโดยการให้สวัสดิการ เรือนจำในประเทศญี่ปุ่นให้จัดสวัสดิการทั้งในด้านความเป็นอยู่และสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันให้กับผู้ต้องขัง นับตั้งแต่อาหาร เครื่องแต่งกาย การอนามัย และการรักษาพยาบาล การจัดสวัสดิการด้านอาหารและความเป็นอยู่ สำหรับอาหารที่จัดให้ผู้ต้องขังจะคำนึงถึงอายุ เพศ สภาพร่างกาย การใช้กำลังทำงานหรือฝึกวิชาชีพในเรือนจำ รวมทั้งอาหารสำหรับผู้ต้องขังป่วย ผู้ต้องขังหญิงที่มีครรภ์และผู้ต้องขังชาวต่างประเทศก็จะได้รับอาหารแตกต่างจากผู้ต้องขังทั่วไป ส่วนความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังนั้นจะจัดห้องพักไว้ทั้งห้องเดี่ยวและห้องรวม โดยที่ทุกห้องจะมีโต๊ะ เก้าอี้ สำหรับเขียนหนังสือ ที่ชำระล้างทำความสะอาด นอกจากนี้ ผู้ต้องขังอาจใช้จ่ายซื้อหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันเองได้ด้วยการจัดสวัสดิการด้านการแพทย์และการรักษาพยาบาล ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการให้ทุนการศึกษาทางการแพทย์เพื่อจัดหาแพทย์เข้าทำงานในเรือนจำและให้บริการแก่ผู้ต้องขังในแต่ละเรือนจำของญี่ปุ่นจะมีแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ประจำอยู่ สำหรับในรายที่มีความจำเป็นอาจจะส่งไปรักษาโรงพยาบาลนอกเรือนจำก็ได้ นอกจากนี้ ยังมี การฝึกสอนการพยาบาลเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนพยาบาลในเรือนจำด้วย

นอกจากนี้ ยังมีองค์การภาคเอกชน และอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์ซึ่งมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังอย่างมากในเรื่องของการให้ความรู้ คำปรึกษาและในเรื่องของศาสนา รวมทั้งการให้การสนับสนุนแรงงานที่เป็นผู้ต้องขังในท้องถิ่นต่าง ๆ และการให้ผู้ต้องขังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อช่วยให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง

ตัวอย่างการบริหารเรือนจำของรัฐในประเทศญี่ปุ่น: กรณีเรือนจำโอซาก้า

เรือนจำโอซาก้า (Osaka Prison) จัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1882 โดยใช้ชื่อว่า Horikawa Penitentiary และเปลี่ยนเป็น Osaka Penitentiary เมื่อ ค.ศ. 1903 ต่อมาในปี ค.ศ. 1922 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Osaka Prison ซึ่งปัจจุบันตั้งอยู่ในเมือง Sakai ในเดือนธันวาคม

ค.ศ. 1986 ได้เริ่มก่อสร้างปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหมด จนเสร็จในปี ค.ศ. 1996 สามารถรองรับผู้ต้องขังขณะนั้นได้ 2,000 คน (กรมราชทัณฑ์, 2541, หน้า 40)

เรือนจำมีพื้นที่ 186,306 ตารางเมตร ภายใน มีอาคารที่พัก จำนวน 8 หลัง มีสิ่งอำนวยความสะดวกในการอาบน้ำทำความสะอาด 5 แห่ง มีอาคารโรงงาน 10 อาคาร (มีโรงงาน 29 โรง) มีสนามกีฬา จำนวน 2 สนาม มีโรงยิมเนเซียม และอาคารสำหรับทำอาหาร (สุทกรรม) ข้อมูล ณ วันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2016 มีผู้ต้องขัง 2,033 คน โดยมีผู้ต้องขังชาวต่างชาติ 220 คน ต่อมาจำนวนผู้ต้องขังในประเทศเพิ่มขึ้น จึงได้ย้ายศูนย์วิจัยไปที่สถานกักขังโอซาก้า และสร้างอาคารหลังที่ 8 ในปี ค.ศ. 2002 สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ จำนวน 2,369 คน หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงห้องเรียน ห้องประชุม เป็นห้องขัง และในปี ค.ศ. 2009 สามารถรองรับผู้ต้องขังได้ จำนวน 2,703 คน

ระบบเรือนจำ แบ่งผู้ต้องขังออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (Ministry of Justice of Japan, 2014, p. 6)

1. ผู้ต้องขังชายอายุ 26 ปีขึ้นไป หรือที่มีแนวโน้มประกอบอาชญากรรมสูง (ชั้น b)
2. ผู้ต้องขังชาวต่างชาติ (ชั้น f) ซึ่งเรือนจำแห่งอื่นก็รองรับผู้ต้องขังชาวต่างชาติ แต่เรือนจำโอซาก้า รองรับผู้ต้องขังชาติที่มีภาษาและประเพณีแตกต่างจากคนญี่ปุ่น ซึ่งการที่เรือนจำโอซาก้ารองรับผู้ต้องขังชาวต่างชาติจึงมีการจัดตั้งสำนักงานการตอบสนองระหว่างประเทศ โดยมีล่ามสำหรับผู้ต้องขัง การติดต่อสถานทูต หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการเฝ้าระวังผู้ต้องขังระหว่างประเทศ

3. ศูนย์วิจัยในเรือนจำโอซาก้า จะรวบรวมผู้ต้องขังชายที่อายุน้อยกว่า 26 ปี ที่ถูกกำหนดโทษในภาคโอซาก้า และคินจิ ซึ่งต้องโทษจำคุกครั้งแรก และมีกำหนดโทษมากกว่า 1 ปี โดยกำหนดแนวทางการรักษาฟื้นฟู เพื่อส่งตัวไปควบคุมยังสถานที่รองรับหรือทัณฑสถานวัยหนุ่ม ซึ่งศูนย์วิจัยจะตั้งอยู่ในเรือนจำทั่วประเทศ จำนวน 8 แห่ง

ตารางกิจวัตรประจำวันของผู้ต้องขัง ได้แก่ ตื่นนอนในเวลา 06.40 น. และเข้านอนในเวลา 21.00 น. ผู้ต้องขังจะทำงานตั้งแต่ วันจันทร์-ศุกร์ หลังรับประทานอาหารเช้า จะเข้าทำงานในโรงงานและพักรับประทานอาหารกลางวันภายในโรงอาหาร ภายในโรงงาน โดยผู้ต้องขังจะทำงานวันละ 8 ชั่วโมง และออกกำลังกาย 30 นาที/วัน หลังจากทำงานเสร็จ ตอนเย็นจะอาบน้ำหนึ่งครั้ง/15 นาที สัปดาห์ละ 3 ครั้ง ในฤดูร้อน (เดือนกรกฎาคม

ถึงเดือนกันยายน) และสัปดาห์ละสองครั้งในฤดูอื่น หลังอาบน้ำเสร็จ จะกลับเข้าห้องพัก ใช้เวลาว่างดูทีวี ฟังวิทยุ เขียนจดหมายถึงครอบครัว หรือเรียนหนังสือทางไกล

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมสโมสร เช่น ทังกะ ไสกุ การประดิษฐ์อักษร กิด้อาร์ แปลอักษรเบรลล์ ในวันเสาร์ อาทิตย์ มีเวลาว่างทั้งวัน และมีงานรื่นเริงประมาณ 8 ครั้ง/ปี

ประเภทของงาน คือ งานผลิต เช่น โลหะ ไม้ การตัดเย็บผ้า และการพิมพ์ งานที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิต เช่น ทำอาหาร การซักผ้า และการบำรุงรักษา การอาชีวศึกษา เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูสมรรถภาพ แผนกงานฝีมือ (งานไม้ แบบดั้งเดิมญี่ปุ่น 2 ปี) แผนกงานฝีมือ (พรมทอมือ งานไม้ แบบดั้งเดิมญี่ปุ่น 1 ปี) และแผนกขับรถยก

การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศญี่ปุ่น

ภาพรวมของการบริหารเรือนจำเอกชน

การดำเนินการเรือนจำเอกชนในประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินการระหว่างรัฐ และเอกชน ที่มีลักษณะเป็น Private Finance Initiative (PFI) สำหรับการก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะ-สำหรับการให้การสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน (1999 Act on promotion of Private Finance Initiative) ซึ่งในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่น มีศูนย์บำบัด (rehabilitation program center) จำนวน 4 แห่ง ที่มีรูปแบบการดำเนินงานการบริหารในลักษณะ PFI ดังนี้ (Morgan & Morgan, 2011, p. 14)

1. Mine Rehabilitation Program Center อัตราความจุ 1,000 คน
2. Shimane Asahi Rehabilitation Program Center อัตราความจุ 1,300 คน
3. Kitsuregawa Rehabilitation Program Center อัตราความจุ 2,000 คน
4. Harima Rehabilitation Program Center อัตราความจุ 1,000 คน

Private Finance Initiative (PFI) เป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชน ดำเนินการโดยรัฐ เป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง รายละเอียดและวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุนในด้านการก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการในการควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งข้อดีของ PFI

กล่าวคือ ภาครัฐลงทุนน้อย ในด้านการก่อสร้าง การดูแลบำรุงรักษาและการบริหารจัดการ และที่สำคัญไม่ต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถกำหนดมาตรฐาน การบริการ การตรวจสอบการรับประกัน ตลอดอายุสัญญา และประสิทธิภาพได้ตามต้องการ สามารถปรับปรุงและพัฒนา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการ ได้อย่างอิสระ

รูปแบบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศญี่ปุ่น

ปัจจัยที่ประเทศญี่ปุ่นนำแนวคิดเรือนจำเอกชนในรูปแบบของ Private Finance Initiative (PFI) มาใช้เนื่องจากสาเหตุ ดังนี้ (Leighton, 2015, pp. 8-9)

1. ความต้องการจำนวนห้องขังที่มากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากปริมาณผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทำให้ความจุเรือนจำที่มีอยู่ไม่เพียงพอและมีอัตราความหนาแน่นเกินกว่าที่กำหนด

2. ภาระงานของเจ้าหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จาก ปี ค.ศ. 1998 ผู้ต้องขัง 52,347 คน สัดส่วนภาระงานเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขัง 3.1 คน ปี ค.ศ. 2000 ผู้ต้องขัง 59,963 คน สัดส่วนภาระงานเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขัง 3.5 คน ปี ค.ศ. 2002 ผู้ต้องขัง 68,372 คน สัดส่วนภาระงานเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขัง 4.0 คน ปี ค.ศ. 2004 ผู้ต้องขัง 76,413 คน สัดส่วนภาระงานเจ้าหน้าที่ 1 คนต่อผู้ต้องขัง 4.4 คน ทำให้เมื่อเปรียบเทียบภาระงานของเจ้าหน้าที่กับประเทศอื่นแล้ว ถือว่ายังสูงกว่ามาก เช่น สหรัฐอเมริกา สัดส่วน 1 : 3.1 อังกฤษ สัดส่วน 1 : 1.6 ฝรั่งเศส สัดส่วน 1 : 2 เยอรมัน สัดส่วน 1 : 1.8

3. คุณภาพของผู้ต้องขังแย่ลง ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนคดีที่ต้องโทษเพิ่มขึ้น ประมาณ 1.5 เท่า ปี ค.ศ. 2000 มีจำนวน 34,000 คดี เพิ่มขึ้นเป็น 50,000 คดี ในปี ค.ศ. 2004 นอกจากนี้ ความรุนแรงต่อเจ้าหน้าที่และความรุนแรงต่อผู้ต้องขังด้วยตนเองเพิ่มขึ้น ประมาณ 1.5 เท่า เปรียบเทียบจาก ปี ค.ศ. 2000 ที่มีเหตุเกิดขึ้น 6,000 ครั้ง เพิ่มขึ้นเป็น 7,600 ครั้ง ในปี ค.ศ. 2004 สภาพแวดล้อมของห้องขังแย่ลง

4. สภาพห้องขังที่แออัดมากเกินไป จำนวนผู้ต้องขังเกินจำนวนที่กำหนด สำหรับหนึ่งห้องจนเป็นเรื่องปกติ ห้องรวม 6 คน แต่ต้องอยู่ถึง 8 คน ทำให้มีจำนวน เรื่องร้องเรียน

เพิ่มขึ้นประมาณ 2.4 เท่า ปี ค.ศ. 2000 มีเรื่องร้องเรียน 4,200 เรื่อง เพิ่มขึ้นเป็น 10,000 เรื่อง ในปี ค.ศ. 2004

5. การปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ เพื่อการนำเรื่อนจำ PFI มาใช้ จำเป็นต้องแก้ไขกฎระเบียบบางประการเพื่อให้เอกชนสามารถดำเนินการได้หลายประการ ดังนี้ (Leighton, 2015, p. 10)

5.1 ปฏิรูปข้อกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การทบทวนของภาครัฐเนื่องจากการขยายตัวเข้ามาของธุรกิจ ภาคเอกชนและนโยบายการปรับลดข้าราชการ ทำให้กระทรวงยุติธรรมได้ผลักดันการปฏิรูปกฎระเบียบโดยเริ่มต้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2003 จัดทำเป็นแผน 3 ปี โดยกำหนดให้เรื่อนจำมีขอบเขตที่สามารถให้เอกชน เข้ามาดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนมากขึ้น และจากแนวความคิดการประยุกต์ใช้ระบบ PFI ทำให้มีการเสนอให้ผลักดันการดำเนินการโดยเอกชนอย่างต่อเนื่อง

5.2 ปฏิรูปบทลงโทษ มีการแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้ประชาชนยอมรับและสนับสนุน โดยในปี ค.ศ. 2003 เดือนมีนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดนโยบาย แต่งตั้ง คณะกรรมการผู้พิจารณาตรวจสอบเรื่องการบริหารบทลงโทษ เป็นการปฏิรูปเพื่อให้การบริหารจัดการเรื่อนจำดำเนินควบคู่ไปกับภาคเอกชนและเพื่อให้เจ้าหน้าที่เรื่อนจำต้องตระหนักถึงสายตาจากบุคคลภายนอก อยู่เสมอ สำหรับ ปี ค.ศ. 2003 เดือนธันวาคม มีข้อเสนอที่น่าสนใจหลายประการจากที่ประชุมการปฏิรูปบทลงโทษ ได้แก่ การเคารพในสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังและการดำเนินการพัฒนาฟื้นฟูอย่างแท้จริงเพื่อการกลับสู่สังคมโดยเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับผู้ต้องขัง ระบบช่วยเหลือทางด้านสิทธิมนุษยชน มาตรการที่เหมาะสมต่อผู้ที่ยากต่อการบำบัด นอกจากนี้ เสนอให้มีการลดภาระงานของเจ้าหน้าที่เรื่อนจำโดยวางระบบเกี่ยวกับบุคลากรและทำให้สมบูรณ์เป็นจริง รวมทั้งการให้ใช้บทลงโทษที่สามารถเปิดเผยต่อประชาชนได้ ร่วมมือกับท้องถิ่น และเปิดเผยข้อมูลในการบำบัดต่อสาธารณะ

ลักษณะของการแปรรูปเรือนจำของรัฐให้เอกชนดำเนินการในประเทศญี่ปุ่น

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศญี่ปุ่น จะดำเนินการในรูปแบบสัญญา Private Finance Initiative (PFI) ซึ่ง PFI จะเกี่ยวข้องกับบุคคลและกลุ่มบุคคลหลายฝ่าย ดังนี้ (Leighton, 2015, pp. 10-11)

1. ฝ่ายรัฐ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย และเลือกสถานที่เป้าหมาย
2. ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ แบ่งเป็น 2 ระดับ ผู้อำนวยการทัณฑสถานเขต มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ยกเลิกการจ้าง สั่งหยุดหรือระงับการจ้าง และผู้อำนวยการเรือนจำ มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ไม่สามารถมอบให้เอกชน ได้แก่ การใช้กำลัง การใช้อาวุธ การใช้เครื่องพันธนาการ ข้อกำหนดทางสิทธิผู้ต้องขัง การลงโทษ การอนุมัติเรื่องจดหมาย การอนุมัติให้พบบุคคลภายนอก การร้องขอปล่อยตัวชั่วคราว การกำกับดูแลกลุ่มสาธารณะท้องถิ่น การแลกเปลี่ยนโยกย้ายเจ้าหน้าที่
3. ฝ่ายนิติบุคคลผู้ประกอบการ PFI ดำเนินการในงานส่วนที่มีอำนาจน้อยที่รัฐมอบหมายให้ในพื้นที่ควบคุมพิเศษ ได้แก่ งานรักษาความปลอดภัยของสถานที่ งานควบคุมระบบเสริมความมั่นคง งานฝึกหัดอาชีพ งานเก็บรักษาสังขังผู้ต้องขัง งานช่วยตรวจสอบจดหมาย งานตรวจสอบสุขภาพ
4. ฝ่ายเจ้าหน้าที่เอกชนที่รัฐจ้าง ดำเนินการแทนข้าราชการมีลักษณะเป็น กึ่งข้าราชการ ปฏิบัติงานในพื้นที่ควบคุมพิเศษรับผิดชอบงานที่ไม่มีอำนาจ ได้แก่ งานบริหารจัดการด้านอาหารผู้ต้องขัง งานธุรการทั่วไป งานซักกรีด งานทำความสะอาด งานบริหารจัดการด้านอาหารผู้ต้องขัง งานธุรการทั่วไป งานซักกรีด งานทำความสะอาด
5. กลุ่มสาธารณะท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลสถานพยาบาลสาธารณะซึ่งให้บริการทั้งผู้ต้องขังและประชาชนทั่วไปและปฏิบัติงานในเขตควบคุมพิเศษ ได้แก่ งานดูแลสถานที่ตรวจและรักษาโรค งานตรวจและรักษาผู้ต้องขัง งานตรวจและรักษาประชาชนที่อาศัยอยู่ข้างเคียง นอกจากนี้ ยังมีการรับรักษาประชาชนในสถานพยาบาลสาธารณะอื่น ๆ นอกสถานที่ที่ทั้งคนไข้ในและคนไข้นอก

จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interviews) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากประเทศญี่ปุ่น จำนวน 5 คน เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่กรุงเทพมหานคร และวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2559 ที่สถาบัน UNAFEI เมือง Fuchu ประเทศญี่ปุ่น ในประเด็นลักษณะของ

การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศออสเตรเลีย มีการดำเนินการอย่างไร

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 13 และคนที่ 16 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 มกราคม 2559) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 14 คนที่ 15 และคนที่ 17 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 พฤศจิกายน 2558) กล่าวว่า

การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน จะมีลักษณะที่เป็นรูปแบบของการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของการก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะนั้น ภาคเอกชนจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่น มีศูนย์บำบัด จำนวน 4 แห่ง การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน ในมิติของข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาจะมีลักษณะ และรูปแบบ ของการดำเนินการในลักษณะที่เรียกว่า Private Finance Initiative (PFI) ซึ่งเป็นรูปแบบสำหรับการก่อสร้างเรือนจำเอกชนใหม่ และการให้เอกชน เข้ามาบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ สำหรับการควบคุมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยจะเป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชนดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้กำหนด หรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง รายละเอียดและวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชน เป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุนในด้านการก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษา และการบริหารจัดการในการควบคุมผู้ต้องขัง บริษัทเอกชนที่ได้ดำเนินการกิจการ แปรรูปกิจการเรือนจำ จากภาครัฐสู่ภาคเอกชน จะดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ ใหม่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำของรัฐ เข้ามาดำเนินการแทนข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เดิมจากภาครัฐในเรือนจำเอกชน โดยมีลักษณะเป็น เจ้าหน้าที่กึ่งข้าราชการ คือ ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ภาครัฐ โดยทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ควบคุมพิเศษรับผิดชอบภาระงานที่ไม่มีอำนาจ หรือเกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ต้องขังโดยตรง

ตัวอย่างการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศญี่ปุ่น

เรือนจำระบบ PFI แห่งแรกของญี่ปุ่น (mine rehabilitation program center) ได้แก่ ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมมิเนะ มีพื้นที่ดำเนินการ อยู่ที่เมืองมิเนะ จังหวัดยามาโกชิ โดยคัดเลือกจาก 50 กว่าเทศบาลที่สนใจเสนอพื้นที่ ผู้ดำเนินการ PFI MINE Secom Group ประกอบด้วย กลุ่มบริษัทต่าง ๆ หลายบริษัท ดังนี้ SECOM, Shimizu, Kensetsu, Takenaka, Komuten ธนาคาร UFJ และอื่น ๆ เป็นประเภทของเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังที่ได้รับโทษจำคุกครั้งแรก จำนวน 1,000 คน แบ่งเป็นชาย 500 คน และหญิง 500 คน ระยะเวลาดำเนินการ สัญญาระบุให้เอกชนดูแล 20 ปี หลังจากนั้น รัฐจะดูแลเอง หรือปีที่ 17 อาจจะประมูลให้เอกชนดำเนินการต่อได้ การจ่ายเงินคืน รัฐจะแบ่งจ่ายเป็นรายปีเท่า ๆ กัน โดยจะพิจารณาจากอัตราดอกเบี้ยที่เปลี่ยนแปลงเพื่อความเป็นธรรมด้วยการประกันความจุ ปกติจะรักษาความจุไว้ 90 เปอร์เซ็นต์ ไม่ให้เกิน 100 เปอร์เซ็นต์ หากจำนวนผู้ต้องขังลดลงกว่าที่กำหนด สัญญาจะระบุให้รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายตามจำนวนขั้นต่ำที่กำหนด วิธีการคัดเลือกบริษัท ต้องเป็นนิติบุคคล ที่ประกอบด้วย บริษัทก่อสร้าง บริษัทด้านการศึกษา บริษัทด้าน Security และบริษัทด้านการแพทย์ ในการประมูลจะให้กลุ่มบริษัทเสนอราคา รายละเอียด แบบแปลน วิธีการบริหารเรือนจำว่าจะมีวิธีการหรือเทคนิคอย่างไร สำหรับโครงการนี้มีบริษัทเข้าร่วมประมูล 3 กลุ่มบริษัท คัดเลือกเหลือ 1 กลุ่มบริษัท โดยมีรายละเอียดข้อมูลการดำเนินงาน ดังนี้ (Morgan & Morgan, 2011, p. 59)

1. มูลค่าโครงการ ราคาที่ประมูล 49,300 ล้านเยน ประมาณ 15,000 ล้านบาท
2. ปีที่เริ่มดำเนินการ กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จ เริ่มเปิดใช้งานในปี ค.ศ. 2007
3. ลักษณะพิเศษของโครงการ มีกรอบแนวคิดหลักคือสามารถอยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นได้โดยได้รับความร่วมมือและยอมรับจากประชาชน การออกแบบวางผังให้เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ นำอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยมาใช้แทนกำแพงภายนอกและลูกกรงเหล็ก มีพื้นที่โล่งและสวนสาธารณะเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามาใช้สอยร่วมกันได้ ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นจัดหาอาหารและสินค้าภายในท้องถิ่นเป็นหลัก มอบหมายการดูแลสถานพยาบาลให้กับโรงพยาบาลประจำเดือน เปิดสถานตรวจรักษา ด้านสตูดิโอให้แก่ประชาชนในชุมชน มอบหมายงานด้านการรักษาความปลอดภัย

และการดูแลรักษาสถานที่ส่วนใหญ่ให้ออกชนในท้องถิ่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นประชาชนทั่วไป ทำให้มีการจ้างงานในท้องถิ่นมากขึ้น

4. ลักษณะพิเศษของโครงการด้านผู้ต้องขัง ให้การอบรมแก้ไขและฝึกหัดงานอาชีพด้านต่าง ๆ ได้แก่ งานแปลอักษรเบรลล์ อบรมทักษะการพยาบาล อบรมเทคนิคการจัดสวน เรียนเทคนิคคอมพิวเตอร์ขั้นสูง นำโปรแกรมการอบรมจากต่างประเทศมาปรับปรุงใช้ โดยบุคลากรด้านนักจิตวิทยาคลินิกและนักสังคมสงเคราะห์จะร่วมมือกับอาสาสมัครท้องถิ่น

5. ลักษณะพิเศษด้านการควบคุมผู้ต้องขัง เลือกใช้รูปแบบการรักษาความปลอดภัยและอุปกรณ์ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้อุปกรณ์แสดงข้อมูลตำแหน่งที่อยู่ โดยผู้ต้องขังทุกคนจะมีแผ่นป้ายไร้สาย (Radio Frequency Identification tag--RFID-IC tag) ติดที่หน้าอกเสื้อ เจ้าหน้าที่สามารถทราบตำแหน่งที่อยู่ของผู้ต้องขังได้โดยผ่านหน้าจอทราบเส้นทางเดินและเคลื่อนที่ของผู้ต้องขัง มีตารางบันทึกประวัติการเคลื่อนที่ของผู้ต้องขัง หากผู้ต้องขังเคลื่อนที่ออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดจะมีสัญญาณเตือนและเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ทันที ผู้ต้องขังไม่สามารถแกะออกเองได้ ถ้าไม่เคลื่อนไหวภายใน 5 วินาที เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบตำแหน่งจริงได้ นอกจากนี้ ยังเลือกใช้ระบบประตูล็อกไฟฟ้า ซึ่งสามารถทำงานด้วยการควบคุมระยะไกล เลือกใช้กระจกนิรภัยกันระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่สามารถมองเห็นได้ตลอดเวลาทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยมากขึ้น กรณีนำผู้ต้องขังไปส่งนอกเรือนจำ ผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่ และรถยนต์ทั้ง 3 ส่วน จะติดตั้งอุปกรณ์ GPS เครื่องติดตามตัว ซึ่งจะส่งสัญญาณข้อมูลแสดงตำแหน่งกลับมาที่ศูนย์ควบคุมกลางตลอดเวลา

Mine Rehabilitation Program Center หรือ ศูนย์ส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมมีเนะ ที่หลังจากก่อสร้างเสร็จและเปิดดำเนินการไปเมื่อปี ค.ศ. 2007 มีความจุ 1,000 คน ได้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ปัจจุบันได้ก่อสร้างเพิ่มความจุอีก 300 คน จากเดิมควบคุมผู้ต้องขังระหว่างที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ชาย 200 คน หญิง 500 คน เพิ่มเป็นหญิง 800 คน รวมเป็น 1,300 คน (Morgan & Morgan, 2011, p. 58)

เรือนจำระบบ PFI แห่งที่สองของญี่ปุ่น (Shimane Asahi rehabilitation program center) ศูนย์ส่งเสริมการกลับสู่สังคมชิมาเนะอาซาฮี มีพื้นที่ดำเนินการ จังหวัดชิมาเนะ

เมืองฮามาตะ ผู้ดำเนินการ PFI กลุ่มชิมาเนะอาซาฮี โอบายาชิ และกลุ่ม ALSOK ประกอบด้วย กลุ่มบริษัทต่าง ๆ ดังนี้ ด้านก่อสร้างกลุ่มบริษัทโอบายาชิ ระบบเตือนภัยโดยรวม นิฮอนเดงกิ มารูเอนิ กรีนเฮาส์ สถาบันวิจัย PHP ธนาคารมิซูโฮะ คอปอเรท และอื่น ๆ ประเภทของเรือนจำ ผู้ต้องขังที่ไม่มีแนวโน้มการก่ออาชญากรรม จำนวน 2,000 คน ปีที่เริ่มดำเนินการ กำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จ เริ่มเปิดใช้งานในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2008 มูลค่าโครงการ ประมาณ 87,000 ล้านเยน (ประมาณ 27,000 ล้านบาท) สถานที่ก่อสร้าง เป็นชุมชนเมืองแร่เค็ม ซึ่งเป็นชุมชนขนาดเล็ก มีประชากรประมาณ 17,000 คน มีสิ่งอำนวยความสะดวกไม่มากนัก ได้แก่ โรงพยาบาล สนามเทนนิส โรงภาพยนตร์

ลักษณะพิเศษของโครงการ มีดังนี้ (Morgan & Morgan, 2011, p. 58)

1. พัฒนารูปแบบการจัดการจากแนวคิดแห่งที่ 1 โดยมีแนวคิดหลัก คือ เป้าหมายที่จะทำให้เป็นสถานที่ที่ท้องถิ่นมีส่วนร่วมกันสร้าง เริ่มต้นจากการอยู่ร่วมกันไปจนถึงร่วมกันสร้างชุมชน โดยร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างจริงจังมากขึ้น
2. ก่อตั้งสถานที่เปิดสำหรับประชาชนทั่วไป เช่น สถานดูแลเด็ก เป็นต้น
3. จัดให้มีสถานที่ที่สามารถรับดูแลผู้ต้องขังที่พ้นโทษแล้ว แต่ยังคงต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นการร่วมมือในระหว่างเอกชนผู้ดำเนินการและสถานพยาบาล-เอกชน
4. มอบหมายงานส่วนมากให้แก่ภาคเอกชน ประมาณครึ่งหนึ่งของตำแหน่งเจ้าหน้าที่เป็นประชาชนทั่วไป เป็นการเพิ่มการจ้างงานในท้องถิ่น
5. มอบหมายการจัดการสถานบริการสุขภาพให้จังหวัดชิมาเนะ เปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจรักษาดวงตา ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกขึ้นในด้านการรักษาพยาบาล
6. ดำเนินการด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง โดยอาศัยความสมบูรณ์ของแหล่งทรัพยากรท้องถิ่น ด้านป่าไม้ จัดทำ “โครงการป่าเพื่อการผ่อนคลาย” ภายนอกสถานที่ และเปิดให้ท้องถิ่นเข้าไปใช้ได้ ด้านการส่งเสริมการเกษตรจัดทำ “โครงการปลูกกุหลาบโดยไม่ใช้ดินภายในเรือน” “โครงการปลูกใบชาและการเกษตรกรรมแบบออร์แกนิก” “โครงการการจัดเตรียมการปลูกข้าวนาหว่าน” เป็นต้น

ลักษณะพิเศษของด้านผู้ต้องขัง มีดังนี้ (Leighton, 2014, pp. 8-9)

1. การให้การอบรมเพื่อฟื้นฟูพฤติกรรมและฝึกหัดงานอาชีพ ได้รวมการตรวจสอบและปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เข้าไว้ด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการ ให้การฝึกอบรมงานอาชีพในด้านสวัสดิการสังคมที่เป็นที่ต้องการแรงงานอยู่มากและสามารถนำมาใช้

ในด้านการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ได้อีกด้วย

2. การให้การช่วยเหลือด้านอาชีพ จัดตั้งแผนกให้ความช่วยเหลือด้านอาชีพ

ในเรือนจำและให้ความช่วยเหลือแบบครบวงจรเมื่อพ้นโทษ

3. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ นำวิธีบำบัดแบบ Animal Therapy เช่น Horse Program มาใช้ เป็นต้น

4. นำรูปแบบการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพมาใช้ ได้แก่ การติด IC Tag ที่ตัวผู้ต้องขังเพื่อทราบข้อมูลตำแหน่งที่อยู่และการเคลื่อนไหว ใช้เครื่องมือทันสมัย เช่น Safe View โครงสร้างรั้วเสริมความมั่นคงหลายชั้นแบบ Triple Fence และใช้ระบบ Sensor สำหรับตรวจจับการเคลื่อนไหว

5. เลือกใช้ระบบการส่งอาหารตามเส้นทางโดยระบบลำเลียงอัตโนมัติ

6. เส้นทางเดินออกแบบเป็นลักษณะ Loop Plan เชื่อมถึงกันหมด

รูปแบบการก่อสร้าง มีรูปแบบ ดังนี้ (Leighton, 2014, p. 13)

1. อาคารเรือนนอนชายและหญิงอย่างละ 3 หลัง แต่ละหลังแยกอิสระจากกัน โดยมีอาคารโรงฝึกงานและ โรงอาบน้ำที่ใช้ร่วมกัน

2. อาคารเรือนนอนผู้ต้องขังเป็นอาคาร 3 ชั้น ทางเดินตรงกลาง (double corridor) มีห้องขังสองข้าง ส่วนใหญ่จะเป็นห้องขังเดี่ยว มีห้องขังรวม 4 คน อาคารละ 6 ห้อง

3. อาคารเรือนนอนจะมีลักษณะเป็นรูปตัวแอล มีพื้นที่กันเป็นห้องส่วนควบคุม อยู่กึ่งกลางอาคาร ลักษณะทางเดินช่วงปลายสุดจะแคบประมาณ 2.50 เมตร ช่วงใกล้ห้องส่วนควบคุมจะกว้างประมาณ 4.00 เมตร ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่สามารถมองเห็นหน้าห้องนอนผู้ต้องขังทุกห้องได้ โดยสังเกตจากไฟที่เหนือประตูหน้าห้องนอนทุกห้อง

4. ส่วนของห้องขังหญิงจะมีผ้าม่านหน้าต่างเพื่อป้องกันการมองเห็นจากด้านนอก และเพื่อให้มีบรรยากาศใกล้เคียงกับห้องนอนปกติไม่ดูเหมือนเป็นห้องขัง

5. อาคารที่ทำการเจ้าหน้าที่ ส่วนพยาบาล โรงประกอบอาหาร เป็นอาคาร 2 ชั้น อยู่ระหว่างแดนชายและแดนหญิง
6. มีอาคารหอพักเจ้าหน้าที่ 4 อาคาร
7. โครงสร้างหลักของทุกอาคารเป็นโครงสร้างเหล็ก เสาคานเป็นเหล็ก I-Beam วัสดุพื้นไม่มีการปูกระเบื้อง ใช้ปูปรับผิวเรียบ ผิวหน้าเป็น Epoxy Resin
8. มีห้องเยี่ยมญาติเดี่ยว ส่วนห้องเยี่ยมญาติรวมจะมีห้องให้เจ้าหน้าที่มองเห็นจากด้านนอกได้

อาหาร จะทำทานในห้องนอนตัวเอง โดยใช้รถเข็นจากโรงประกอบอาหาร รถเข็น 1 คัน จุได้ 30 ชุด มีบานประตูรถเข็นแบบควบคุมอุณหภูมิอาหารได้

สิ่งอำนวยความสะดวก ที่ก่อสร้างแล้วให้ชุมชนเข้ามาใช้ร่วมกันได้ ได้แก่ สนามกีฬา โรงยิมสอนเทควันโด สวนสาธารณะและพื้นที่สนามที่ให้ชุมชนสามารถมาขอใช้เพื่อจัดงานต่าง ๆ ได้ และมีโรงพยาบาลสำหรับสตรี

การดูแลโดยเอกชน มีวิธีปฏิบัติ ดังนี้ (Leighton, 2014, p. 6)

1. ปกติผู้ต้องขังจะอยู่ในอาคาร มีระบบรักษาความมั่นคงโดยใช้ Shift Sensor และ Closed-Circuit Television (CCTV)
2. ทางเข้าห้องนอนแต่ละอาคารจะมีประตูสองชั้น
3. หน้าต่างจะใช้กระจกนิรภัยที่สามารถเลื่อนเปิดช่องระบายอากาศได้กว้าง 12 เซนติเมตร เพื่อป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี
4. ประตูห้องขัง เปิดและปิดโดยระบบไฟฟ้า ควบคุมโดยเจ้าหน้าที่
5. ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องติด IC Tag โดยจะมีเครื่องรับสัญญาณติดตั้งอยู่ตามทางเดินทั่วไป เจ้าหน้าที่จะทราบความเคลื่อนไหวของทุกคนได้จากจอ Monitor
6. Security Belt 4 ชั้น ประกอบด้วย (1) ติดตั้งระบบ CCTV บนอาคาร (2) ระบบ Sensor Infrared (3) ระบบรั้วตาข่ายสูง 4.50 เมตร และ (4) I.D. Screen 3.50 เมตร และมีเจ้าหน้าที่เดินตรวจโดยรอบตลอดเวลา
7. รัฐจะต้องออกกฎหมายพิเศษเพื่อให้เอกชนมีอำนาจในการควบคุมและกำหนดรายละเอียดอื่นไว้ด้วย เช่น วิชาชีพ จะเน้นด้านไหน ใช้ระบบบังคับหรือสมัครใจ การใช้โรงพยาบาลร่วมกันระหว่างผู้ป่วยภายนอกกับผู้ต้องขัง เป็นต้น

เรือนจา ระบบ PFI แห่งที่ 3 และ 4 ของญี่ปุ่น (Kitsuregawa Rehabilitation Center and Harima Rehabilitation Center) โครงการเรือนจา แห่งที่ 3 และ 4 นี้ แตกต่างจากสองเรือนจาแรก คือ จะใช้รูปแบบกึ่งผสมโดยการก่อสร้างใช้วิธีการเหมือนโครงการของรัฐทั่วไป กล่าวคือ ให้แผนกวางแผนออกแบบของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นเป็นผู้ดำเนินการออกแบบและดำเนินการประกวดราคาก่อสร้างเหมือนกับเรือนจาทั่วไป แต่เนื่องจากนโยบายปรับลดจำนวนข้าราชการและงบประมาณเรือนจา ใช้การบริหารจัดการเรือนจาในรูปแบบของระบบ PFI ได้แก่ การเปิดประมูลเพื่อให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการควบคุมดูแลผู้ต้องขัง พื้นที่ดำเนินการแห่งที่ 3 ชื่อ Kitsuregawa Rehabilitation Center หรือ ศูนย์ส่งเสริมการกลับสู่สังคมกิสึริกาวะ จังหวัดโตชิเกะ เมืองซากุระ แห่งที่สี่ชื่อ Harima Rehabilitation Center หรือศูนย์ส่งเสริมการกลับสู่สังคมฮาริมะ จังหวัดเฮียวโกะ เมืองคาโคกาวะ ประเภทของเรือนจา ควบคุมผู้ต้องขัง ที่ไม่มีแนวโน้มในการก่ออาชญากรรม แห่งที่สาม ความจุ 2,000 คน แห่งที่ 4 ความจุ 1,000 คน ปีที่เริ่มดำเนินการ กำหนดเปิดใช้งานเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2007

ลักษณะพิเศษของศูนย์ มีดังนี้ (Leighton, 2014, pp. 7-8)

1. เพื่อผลักดันส่งเสริมกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนที่ดำเนินการด้วยระบบ PFI ที่มุ่งเน้นการให้บริการเป็นหลักและไปเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคารสถานที่
2. ระยะเวลาของการดำเนินธุรกิจ 15 ปี
3. รัฐเป็นผู้ดำเนินการออกแบบและก่อสร้างอาคาร
4. การดำเนินการบางส่วนให้เอกชนดำเนินการ โดยระบบ PFI และค่าใช้จ่ายในการมอบหมายงานนั้นมีลักษณะเป็นการซื้อบริการ
5. ใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นอย่างคุ้มค่า โดยงานที่มอบหมายให้เอกชน ได้แก่ งานธุรการทั่วไป งานฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง งานบำรุงรักษาสถานที่ และงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย
6. เน้นการใช้ทรัพยากรและบุคลากรในท้องถิ่น เน้นการอยู่ร่วมกับชุมชนอย่างจริงจังในการดำเนินกิจการของเรือนจา

ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศญี่ปุ่น

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในญี่ปุ่น (Leighton, 2015, p. 10) ประสบความสำเร็จ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ญี่ปุ่น จะมุ่งเน้น การบำบัดฟื้นฟูแก้ไข และการกลับคืนสู่สังคม โดยการคัดเลือกสถานที่ควบคุมที่เหมาะสม ต่อนักโทษ มีการทดสอบทางจิตวิทยาในด้านพฤติกรรม และลักษณะประจำตัว มีการวาง ระบบโปรแกรมการบำบัดฟื้นฟูที่เอื้อต่อการพัฒนาผู้ต้องขัง ทั้งในด้านการงาน การฝึก วิชาชีพ การดำรงชีวิต รวมทั้งโปรแกรมการศึกษา และการดูแลทางการแพทย์ การบำบัด ฟื้นฟูจึงมีพื้นฐานอยู่บนระบบการจำแนกลักษณะนิสัย ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้เจ้าหน้าที่ สามารถตัดสินใจถึงโปรแกรมการบำบัดสำหรับผู้ต้องขังแต่ละคน นอกจากนี้ ยังมี การทำงานในโรงงานอย่างเป็นระบบ และโปรแกรมการฝึกอบรมวิชาชีพที่ดี โดยเชื่อว่า การทำงานหนักจะช่วยพัฒนาจิตใจ และเป็นการฝึกให้มีระเบียบวินัย ตลอดจนยัง มีองค์การภาคเอกชน และอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์ซึ่งมีส่วนช่วย ในการฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังอย่างมากในเรื่องของ การให้ความรู้ คำปรึกษาและในเรื่อง ของศาสนา และการให้ผู้ต้องขังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อช่วยให้ ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง

นอกจากนี้ ยังมีองค์การภาคเอกชน และอาสาสมัครเข้ามามีส่วนร่วมในงาน ราชทัณฑ์ซึ่งมีส่วนช่วยในการฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังอย่างมากในเรื่องของการให้ความรู้ คำปรึกษาและในเรื่องของศาสนา รวมทั้งการให้การสนับสนุนแรงงานที่เป็นผู้ต้องขังใน ท้องถิ่นต่าง ๆ และการให้ผู้ต้องขังมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อช่วยให้ ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเรือนจำของรัฐในประเทศญี่ปุ่น ยังสามารถประหยังบประมาณให้รัฐบาลได้มากกว่าเมื่อรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเรือนจำเอง เช่นเดียวกับการบริหารงานเรือนจำเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา (Leighton, 2014, p. 11)

**การสัมภาษณ์ ประเด็นความคิดเห็นต่อข้อดี และข้อเสียของการแปรรูปกิจการ
การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน และมีสิ่งใดที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง**

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีความคิดเห็นในเชิงสนับสนุนข้อดีของการแปรรูปกิจการ
การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นเอกชน ในด้านการประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ ผู้ต้องขัง
มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และผู้ต้องขังได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ
การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐในเรือนจำเป็นการลดขั้นตอนในการทำงาน (less
red-tape) จะส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่นในการส่งเสริม การนำสิ่งใหม่ ๆ มาใช้ ทำให้เกิด
ความคล่องตัวในการทำงาน ส่งผลให้เกิดการส่งเสริมความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง
ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง แต่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางท่านในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่เป็นเจ้าหน้าที่
กระบวนการยุติธรรม มีความคิดเห็นแตกต่างไปจากผู้เชี่ยวชาญในกลุ่มอาจารย์
ในมหาวิทยาลัยชั้นนำ ที่ให้ความคิดเห็นว่า การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแปรรูป
กิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จะทำให้มีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งผู้ให้ข้อมูล
สำคัญคนที่ 14 คนที่ 15 และคนที่ 17 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 พฤศจิกายน 2558)
และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 13 คนที่ 16 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 มกราคม 2559)
ที่กล่าวว่า “เนื่องจากภาคเอกชนจะต้องคำนึงถึงผลกำไรเป็นหลักการดำเนิน การต่าง ๆ
จะต้องตีค่าราคาเป็นต้นทุน มีการคิดผลต่างระหว่างต้นทุน และค่าใช้จ่าย ซึ่งถ้ามี
ความต่างกันมากนั้น หมายถึง ผลกำไรที่จะเพิ่มมากขึ้นด้วย”

ในส่วนของข้อดีของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็น
ของเอกชน ผู้ให้ข้อมูลให้ความสำคัญในประเด็นการประหยัดงบประมาณของภาครัฐ
ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเอกชน แต่มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วนมองว่าการแปรรูป
กิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนมีปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการ
ได้เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรบุคคล และในประเทศญี่ปุ่นไม่มีบริษัทเอกชนที่เป็น
มืออาชีพ ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่จะเข้ามาดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการ

การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการกิจการเรือนจำเอกชน จะเป็นการเพิ่ม
ความรับผิดชอบ เนื่องจากภาครัฐ มีหน้าที่ในการดูแล ตรวจสอบ และควบคุม ผู้ได้รับสัญญา
ย่อมสามารถทำได้ง่ายกว่าการดูแล ตรวจสอบ และควบคุมตัวเอง ซึ่งกรอบแนวคิดหลัก
ของการบริหารงานเรือนจำเอกชน คือ ต้องบริหารจัดการเรือนจำให้สามารถอยู่ร่วมกับ

ชุมชนท้องถิ่นได้ โดยจะต้องได้รับความร่วมมือและการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น ในส่วนของการออกแบบวางแผนจะต้องมีความเชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ ในกรณีที่พื้นที่ของเรือนจำเอกชนนั้น มีพื้นที่อยู่ติดกับสวนสาธารณะ ภาคเอกชนจะต้องนำอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยมาใช้แทนกำแพงภายนอกและลูกกรงเหล็กเพื่อให้มีความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมภายนอก นอกจากนี้ จะต้องมีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น การจัดหาอาหารและใช้สินค้าภายในท้องถิ่นเป็นหลัก

**การสัมภาษณ์เจาะลึกในประเด็นตัวชี้วัดความสำเร็จสำหรับการแปรรูปกิจการ
การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศญี่ปุ่น**

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 13 คนที่ 16 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 มกราคม 2559) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนที่ 14 คนที่ 15 และคนที่ 17 (การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 พฤศจิกายน 2558) ได้กล่าวว่า

การดำเนินงานเรือนจำเอกชนของประเทศญี่ปุ่น เน้นการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ทำให้ตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน คือ การทำให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้ทักษะ และคุณค่าทางสังคมที่จำเป็นในชีวิตการทำงานภายนอก เช่น ความรับผิดชอบ การให้ความร่วมมือ การวางแผนการทำงานหลังได้รับการปลดปล่อย การมีวินัยในตนเอง ซึ่งเป็นทักษะที่จะช่วยลดโอกาสไม่ให้วนไปกระทำผิดซ้ำอีก โดยการดำเนินงานเรือนจำเอกชนจะพิจารณาจากหลายองค์ประกอบ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ จะพิจารณาถึงการควบคุมผู้ต้องขัง จำนวนการหลบหนีของผู้ต้องขัง อัตราการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขัง อัตราการทำร้ายผู้ต้องขังอื่น ๆ ในเรือนจำ และที่สำคัญจะต้องมีการพิจารณาถึงอัตราการมีงานทำภายหลังปล่อยตัวพ้นโทษ และมีอัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง

บทที่ 7

การสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา

ในบทที่ 7 นี้ผู้วิจัยจะดำเนินการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) ในการแปรรูปกิจการของรัฐไปสู่เอกชนของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น โดยผู้วิจัยนำข้อมูลในแต่ละมิติมาจัดระบบลงในตารางจับคู่ข้อมูล (pattern matching) เพื่อจับคู่ข้อมูลที่ซ้ำกันในประเด็นเดียวกัน ลักษณะการดำเนินงานที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน อธิบายเหตุผลในกรณีทีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่ซ้ำกัน (rival explanations) ในประเด็นหรือมิติ 4 ด้าน ได้แก่ (1) มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน (2) มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนด (3) มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน และ (4) มิติด้านภารกิจหรือลักษณะงาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ซึ่งผลมาจากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 แห่ง ดังนี้

มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน

จากการสังเคราะห์การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในมิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชนของประเทศ-สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น พบว่า มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย มีข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรรูปการบริหารเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาแบบ DCFM คือ ให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ (Management--M) จะดำเนินการใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการแบบข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดการ

(contracting out service) ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษ ในด้านต่าง ๆ การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการ เรือนจำ (ownership and operation of prison) เช่น บ้านกึ่งวิถี (halfway house) ศูนย์กักกัน (detention center) การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (contracting out prison labor) เป็นการจ้างแรงงานนักโทษ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความชำนาญ และประสบการณ์ในการทำงานให้กับนักโทษ เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับนักโทษ เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เมื่อได้รับการปล่อยตัว และการดำเนินการข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและการเช่าซื้อ (construction and lease/purchasing) เป็นการอนุญาตให้กับ เอกชนสร้างเรือนจำ เรือนจำเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่เป็นเรือนจำ ที่ก่อสร้างขึ้นใหม่ โดยเป็นการก่อสร้างเรือนจำเอกชนที่ใช้สำหรับการควบคุม ผู้ต้องขัง ที่มีความมั่นคงอยู่ในระดับต่ำถึงความมั่นคงปานกลาง ดังนั้น รูปแบบสัญญาเรือนจำเอกชน ของประเทศสหรัฐอเมริกานิยมใช้รูปแบบสัญญา DCFM โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่า จะให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำ ในระดับใดหรือในขั้นตอนใด เช่น เข้ามามีส่วนเพียงแค่เป็นผู้ออกแบบและลงทุนก่อสร้าง (party privatization) โดยรัฐ ทำสัญญาการเงินระบบผ่อนชำระหรือการทำสัญญาเช่า ใช้ในระยะเวลาที่กำหนด (leased purchase) เข้ามาบริหารเรือนจำที่รัฐสร้างขึ้นโดยใช้ระบบวิธีการและเจ้าหน้าที่ของเอกชน (contract management) ภายใต้อำนาจกำหนดมาตรฐานที่รัฐระบุไว้ในสัญญา เข้ามาดำเนินการ ครอบทั้ง 4 ประการ (privately run prison) โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด อีกส่วนหนึ่ง เอกชนเป็นเจ้าของเรือนจำ และสถานที่ด้วยการดำเนินการในรูปแบบเรือนจำเอกชน แต่ขณะเดียวกันประเทศออสเตรเลียมีข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาอื่น ๆ ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ รูปแบบสัญญา คือ (1) ให้เอกชนเข้ามาจัดการเรือนจำ (management) เพียงอย่างเดียว (2) รูปแบบสัญญา DCM คือ เอกชนออกแบบก่อสร้างและจัดการ แต่การลงทุน เป็นของรัฐบาล (3) รูปแบบสัญญาแบบ BOOT คือ ภาคเอกชนสร้างเรือนจำ (Built--B) และเป็นเจ้าของเรือนจำ (Own--O) ดำเนินการ (Operate--O) และโอนกิจการ สิ่งปลูกสร้าง เป็นของเอกชน (Transfer--T) หรือ เอกชนดำเนินการและโอนโดยมีสัญญาการเช่าแยกจาก การบริหารจัดการ ด้านออกแบบก่อสร้าง และรูปแบบสัญญาแบบ DCFM ของประเทศ- ออสเตรเลีย สัญญาการออกแบบและก่อสร้างจะแยกเป็นจากกัน สัญญากับสัญญาจัดการ

เรือนจำ ดังนั้น มิติรูปแบบสัญญา จึงมีสัญญาที่ชัดเจน รัฐจะยกเลิกสัญญาหรือไม่ต่อสัญญาในการบริหารงานเรือนจำของเอกชนโดยให้รัฐกลับมาเป็นผู้บริหารงาน รัฐบาลจะจ่ายเงินรางวัลเป็นเงินพิเศษ (bonus) หรือจ่ายเป็นค่าตอบแทน นอกจากนี้ ในข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา จะระบุไว้อย่างชัดเจน หากผู้ต้องขังหลบหนีจากเรือนจำเอกชน เรือนจำเอกชนจะต้องถูกปรับเงิน และจะมีวงเงินประกันความเสี่ยงภัยในด้านต่าง ๆ กำกับหรือลงนามไว้อย่างชัดเจน โดยมีข้อสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างรัฐกับเอกชน ได้แก่ (Roth, 2004, p. 11)

1. การก่อสร้างเรือนจำเอกชน จะดำเนินการก่อสร้างในที่ดินของรัฐ เอกชนเป็นผู้ลงทุนในสิ่งก่อสร้างเรือนจำทั้งหมด แต่รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าสิ่งก่อสร้างให้แก่เอกชน โดยแบ่งเป็นงวด ๆ ตามแต่จะตกลงจนกว่าจะชำระค่าสิ่งก่อสร้างทั้งหมด ในอนาคตต่อไป สิ่งก่อสร้างในเรือนจำเอกชนก็จะตกเป็นสมบัติของรัฐ
2. สัญญาจ้างบริหารงานเรือนจำเอกชน รัฐจะทำสัญญาจ้างกับบริษัทเอกชนในการบริหารงานเรือนจำเอกชน โดยทำสัญญาครั้งแรก 5 ปี หลังจากนั้น รัฐจะเข้ามาประเมินผลการดำเนินงานว่า มีการบริหารงานได้มาตรฐานตามที่กำหนด และเป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างหรือไม่ หากบริษัทเอกชนสามารถดำเนินการไปได้ครบถ้วน รัฐก็จะต่อสัญญาให้ครั้งละ 3 ปี หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรฐานเรือนจำ และเงื่อนไขสัญญา รัฐก็จะยกเลิกสัญญากับเอกชน หรือไม่ต่อสัญญาให้เอกชน และให้รัฐบาลมาดำเนินการเรือนจำเอง
3. สัญญาให้รางวัลในการบริหารงาน คือ สัญญาที่กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าหากเอกชนสามารถบริหารกิจการเรือนจำ ได้มาตรฐานสมบูรณ์แบบ รัฐก็จะจ่ายเงินรางวัล (bonus) ให้ก็ต่างหากจากสัญญาจ้างบริหารเรือนจำ ซึ่งเงินรางวัลนั้นจะเป็นผลตอบแทนที่ทำกำไรให้กับเอกชน

ส่วนของประเทศญี่ปุ่น มีมิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาในรูปแบบของการดำเนินการในลักษณะที่เรียกว่า Private Finance Initiative (PFI) ซึ่งเป็นรูปแบบสำหรับการก่อสร้างเรือนจำเอกชนใหม่ และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ สำหรับการควบคุมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง เป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชนดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง รายละเอียด

และวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุนในด้าน การก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการในการควบคุมผู้ต้องจ้าง ซึ่งรูปแบบ ของ PFI มีข้อดี คือ ภาครัฐลงทุนน้อยในด้านการก่อสร้าง การดูแลบำรุงรักษาและ การบริหารจัดการ และที่สำคัญไม่ต้องเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร จัดการ นอกจากนี้ รัฐยังสามารถกำหนดมาตรฐานการบริการ การตรวจสอบการรับประกัน ตลอดจนอายุสัญญา และประสิทธิภาพได้ตามต้องการ สามารถปรับปรุงและพัฒนา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการได้อย่างอิสระ

ดังนั้น การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ของประเทศกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ ในมิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำ เอกชน (ดูตาราง 10)

ตาราง 10

รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา

ประเทศ	มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา	นิยมใช้รูปแบบ DCFM คือ การให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) เป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และเป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ (Management--M)
2. ประเทศออสเตรเลีย	นิยมใช้รูปแบบ DCFM คือ การให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) เป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และเป็นผู้เข้ามาบริหารจัดการ (Management--M) และรูปแบบ BOOT คือ ภาครัฐเอกชนสร้างเรือนจำ และเป็นเจ้าของเรือนจำ ดำเนินการและโอนกิจการ สิ่งปลูกสร้างเป็น ของเอกชน เอกชนดำเนินการและโอน โดยมีสัญญาการเช่าแยกจาก การบริหารจัดการ ด้านออกแบบก่อสร้าง

ตาราง 10 (ต่อ)

ประเทศ	มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา
3. ประเทศญี่ปุ่น	นิยมใช้รูปแบบ Private Finance Initiative (PFI) เป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชนดำเนินการ โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง รายละเอียดและวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุนในด้านการก่อสร้าง การจัดการ บำรุงรักษาและการบริหารจัดการ ในการควบคุมผู้ต้องจ้าง

รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา มีดังนี้

1. ให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลง/รูปแบบสัญญาที่คล้ายคลึงกันหลายประการ คือ มีการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการออกแบบเรือนจำใหม่ที่จะก่อสร้างเป็นเรือนจำเอกชนในอนาคต
2. ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการสร้างเรือนจำใหม่ที่จะก่อสร้างเป็นเรือนจำเอกชนในอนาคต
3. ให้เอกชนเข้ามาลงทุนทางการเงินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวด้านการใช้งบประมาณในการก่อสร้างเรือนจำเอกชนแห่งใหม่ที่ไม่ต้องรองบประมาณในการสนับสนุนในการสร้างเรือนจำจากภาครัฐ
4. ให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการภารกิจหรืองานที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน รวมทั้งมีสัญญาหรือข้อตกลงที่ระบุไว้ถึงหลักประกันความเสี่ยง และมีการยกเลิกสัญญาได้หากภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลงหรือสัญญาการดำเนินการ
5. ภาครัฐจะให้เอกชนเข้ามาเป็นเจ้าของเรือนจำเอกชน และเมื่อถึงระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา รัฐจะโอนกิจการเรือนจำให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ
6. ภาครัฐไม่ให้เอกชนดำเนินการออกแบบและก่อสร้างเรือนจำเอกชน แต่ให้เอกชนเข้ามาลงทุนการเงิน และเข้ามาบริหารจัดการภารกิจหรืองานตามที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งเอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของเรือนจำ และรัฐจะไม่โอนกิจการเรือนจำให้เอกชน แต่มีสัญญา

หรือข้อตกลงที่ระบุไว้ถึงหลักประกันความเสี่ยง และมีการยกเลิกสัญญาได้หากภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลงหรือสัญญา (ดูตาราง 11)

ตาราง 11

รูปแบบข้อตกลงหรือสัญญาของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ

ประเทศ กรณีศึกษา	รูปแบบข้อตกลงหรือสัญญาของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน							
	เอกชน ออกแบบ	เอกชน ก่อสร้าง	เอกชน* ลงทุน	เอกชน* บริหาร จัดการ	เอกชน เป็น เจ้าของ	รัฐโอน กิจการ ให้ เอกชน	การ* รับประกัน ความเสี่ยง	การ* ยกเลิก สัญญา
1. สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓
2. ออสเตรเลีย	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. ญี่ปุ่น	-	-	✓	✓	-	-	✓	✓

✓ หมายถึง มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลง/รูปแบบสัญญา

- หมายถึง ไม่มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านข้อตกลง/รูปแบบสัญญา

* หมายถึง รูปแบบที่มีการใช้ร่วมกันของทั้ง 3 ประเทศ

จากตาราง 11 สรุปได้ว่ารูปแบบข้อตกลงหรือสัญญาของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำที่มีรูปแบบที่เหมือนกัน 4 แบบ ได้แก่

1. เอกชนลงทุน คือ เอกชนเข้ามาลงทุนในการก่อสร้างเรือนจำ และการเป็นเจ้าของเรือนจำ

2. เอกชนบริหารจัดการ คือ เอกชนเข้ามาบริหารจัดการระบบการดำเนินการภายในของเรือนจำ รวมไปถึงทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษในหลายด้าน เช่น การรักษาพยาบาล และการดูแลสุขภาพจิต การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การศึกษา การฝึกอบรมพนักงาน การฝึกอาชีพ และการให้คำปรึกษา

3. การประกันความเสี่ยง คือ ภาครัฐมีการทำสัญญาในหลักประกันความเสี่ยงกับภาคเอกชน

4. การยกเลิกสัญญา คือ ภาครัฐสามารถยกเลิกสัญญาหากภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามข้อตกลง หรือผิดเงื่อนไขที่ได้ทำข้อตกลงกันไว้

มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนดของเรือนจำเอกชน

จากการสังเคราะห์การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในมิติด้านข้อกำหนดของเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น จะมีข้อกำหนดหรือนโยบายรองรับในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จะมีกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีกฎหมายเป็นการเฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนและใช้ในการบริหารเรือนจำเอกชนโดยตรง โดยกำหนดเป็นกฎหมายเรือนจำเอกชนโดยเฉพาะ กฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลกลาง ซึ่งออกในปี ค.ศ. 1997 พระราชบัญญัติฟื้นฟูนครหลวงและปรับปรุงตนเองของรัฐบาล ค.ศ. 1997 (National Capital Revitalization and Self-Government Improvement Act of 1997) และกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งบางมลรัฐก็ได้มีการจัดทำกฎหมายเรือนจำเฉพาะ เช่น หลักการสำคัญกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐบาลมลรัฐของกรมราชทัณฑ์อาร์โซนา-อลาสก้า (บทบัญญัติของรัฐและข้อบังคับเรือนจำเอกชนสหรัฐอเมริกา อลาสก้า-ฟลอริดา, 2553) (IBP, 2007, pp. 16-17) สำหรับบางมลรัฐก็ไม่ได้จัดทำกฎหมายเรือนจำเอกชนขึ้น แต่ก็มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ยังมีนโยบายการดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นเอกชนที่ชัดเจนหลายนโยบาย เช่น นโยบายการสร้างเรือนจำเอกชนต้องผ่านการพิจารณาอย่างเข้มงวดจากรัฐสภาแห่งชาติสหรัฐอเมริกา การกำหนดนโยบายการดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นเอกชน ถูกกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ (agenda) กรมราชทัณฑ์ระดับมลรัฐ มีนโยบายจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินกิจการเรือนจำแทนรัฐอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับกฎหมายเอกชนของรัฐบาลกลาง โดยส่วนใหญ่จะมีหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดระบุในข้อกำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. คุณสมบัติของคู่สัญญา คู่สัญญาต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนดตามบทบัญญัติอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ และกฎเกณฑ์อาร์คันซอ มาตรา 41-168 ที่ได้กำหนดไว้ความว่า “คุณสมบัติเพื่อดำเนินการทำสัญญาข้อตกลงการใช้ความสามารถในการแสดงให้เห็นถึงประวัติความเป็นมาของการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ การจัดการ การรักษาความปลอดภัย สิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงข้อตกลงเรื่องอื่นตามมาตรฐานที่กำหนด และคุณสมบัติคู่สัญญา ภาคเอกชนตามกฎเกณฑ์ฟลอริดา มาตรา 41-168 กำหนดไว้ความว่า “คู่สัญญาภาคเอกชนจะต้องมีประสบการณ์การทำงาน และมีความสามารถทางการเงิน” (IBP, 2007, p. 14)

2. หลักประกันสัญญา สิทธิหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน สิทธิหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน ตามบทบัญญัติอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ความว่า “พนักงานเรือนจำเอกชน ที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแล ปกป้องหรือดูแลของผู้ต้องขัง จะแสวงหาผลประโยชน์นอกเหนือจากการทำงานตามหน้าที่ไม่ได้” หลักประกันสัญญา ตามบทบัญญัติอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ความว่า “ความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชนต่อการบริการทางการเงิน เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีหลักประกันสัญญาเป็นจำนวนเงิน “จำนวนสิบล้านดอลลาร์” และหลักประกันสัญญาตามกฎเกณฑ์ฟลอริดา มาตรา 41-183 กำหนดไว้ความว่า “การประกันภัยความรับผิดชอบผู้ชนะการประมูลต้องจัดให้มีหลักประกันความรับผิดชอบ” (IBP, 2007, p. 17)

3. สิ่งอำนวยความสะดวก สิ่งอำนวยความสะดวกเรือนจำเอกชนตามบทบัญญัติโคโลราโด (ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์) มาตรา 17-1-105.1 กำหนดไว้ความว่า “การรับรองระบบงานสิ่งอำนวยความสะดวกเรือนจำ ต้องมีประชาพิจารณ์ ในเขตสถานที่เอกชนเสนอที่จะสร้างคุกเอกชนจะต้องได้รับการรับรองภายในสองปีด้วยทัศนสถานสมาคมอเมริกัน และมาตรา 17-1-20 ข้อเสนอและความต้องการตามสัญญา สัญญาสิ่งอำนวยความสะดวกราชทัณฑ์เรือนจำเอกชนจะดำเนินการได้ต่อเมื่อการสาธิตการปฏิบัติตามมาตรฐานรวมทั้งคุณวุฒิประสบการณ์และบุคลากรด้านการจัดการที่จำเป็นเพื่อดำเนินการทำสัญญาข้อตกลง การใช้ความสามารถในการออกแบบการก่อสร้าง ความสามารถในการปฏิบัติตามกฎหมายศาล และมาตรฐานการราชทัณฑ์แห่งชาติ” มาตรา 17-2 (IBP, 2007, p. 18)

4. คู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐ เป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลกลางกับเอกชน เช่น มลรัฐออริโซน่า เป็นข้อตกลงกับรัฐบาลกลางและหน่วยงานเอกชน สถาบันการทบทวน-สัญญาออริโซน่า ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ มาตรา 41-1609 รัฐบาลมลรัฐ เช่น กรมราชทัณฑ์ มลรัฐฟลอริดา อนุมัติให้ทำสัญญาและเป็นคู่สัญญากับภาคเอกชน (กฎเกณฑ์ฟลอริดา มาตรา 944.105) คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ได้แก่ CCA Group, WCC Group, Cornell Group, Geo Group ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนมหาชน เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่เน้น คุณสมบัติของคู่สัญญาเป็นสำคัญว่ามีคุณสมบัติสามารถดำเนินงานตามข้อตกลงในสัญญาหรือไม่ (ออริโซน่า ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ และกฎเกณฑ์อาร์คันซอ) (IBP, 2007, p. 22)

5. อำนาจและหน้าที่ของคู่สัญญา อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ให้ผู้รับเหมาตามบทบัญญัติ โคโลราโด (ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์) มาตรา 17-1-206 กำหนดไว้ความว่า “อำนาจและหน้าที่ที่ไม่ให้ผู้รับเหมา รวมถึงการเลือกสถานที่ ที่นอกเหนือจากขอให้ผู้อยู่อาศัย ถูกโอนไปยัง แผนกของสถานที่การแก้ไข วินัย กฎบทลงโทษ การกำหนด ขั้นสุดท้ายในการลงโทษ ทางวินัยที่ผู้อยู่อาศัยมีผลกระทบต่อเสรีภาพ การตัดสินใจที่มีผลต่อข้อเสนอแนะต่อ คณะกรรมการการพักการลงโทษของรัฐที่ต้องการสิทธิของการปล่อยจากทัณฑสถาน-ราชทัณฑ์” (IBP, 2007, p. 19)

6. เงื่อนไขการทำสัญญา เงื่อนไขการทำสัญญาเรือนจำเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของแต่ละมลรัฐ เช่น คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องมี การทำสัญญา การจำคุกผู้ใหญ่ มีคุณสมบัติเพื่อดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง การแจ้งข้อมูลนักโทษ และระดับความปลอดภัย กองทุนประกันนักโทษหนัก (Arizona ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ มาตรา 41-1609.01) คุณสมบัติของคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนต้องแสดงให้เห็นว่า มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อดำเนินการด้านการเงิน หลักประกันสัญญา ผลการดำเนินงาน ที่ผ่านมาของสัญญาที่คล้ายกันและความสามารถในการปฏิบัติตามศาลบังคับให้ไว้ในขั้นต่ำ (กฎเกณฑ์อาร์คันซอมาตรา 12-50-106) (IBP, 2007, p. 23)

ส่วนประเทศญี่ปุ่น การดำเนินการเรือนจำเอกชนภายใต้รูปแบบสัญญาแบบ PFI จึงต้องมีการแก้ไขกฎระเบียบ เพื่อให้เอกชนดำเนินการได้ กระทรวงยุติธรรมของ ประเทศญี่ปุ่น จึงได้มีการผลักดันการปฏิรูป กฎระเบียบ พร้อมทั้งจัดทำแบบแผนปฏิบัติการ 3 ปี และแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้ประชาชนยอมรับ จึงมีการออกกฎหมายที่เรียกว่า “1999

Act on Promotion of Private Finance Initiative” ซึ่งระบุไว้ในส่วนของเรือนจำเอกชนของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 2 (1) (3) ที่ให้คำจำกัดความของ Public interest facilities หมายรวมถึง อาคารสถานที่ที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (offender rehabilitation facilities) เพื่อให้สอดคล้องกับการแปรสภาพการบริหารงานเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน กระทรวงยุติธรรม ได้ดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบหรือข้อกำหนดบางประการ เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถดำเนินการในเรือนจำได้หลายประการ ดังนี้ (Leighton, 2015, pp. 10-11)

1. นโยบายการปรับลดข้าราชการ ทำให้กระทรวงยุติธรรมได้นำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มต้นตั้งแต่เดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2003 โดยจัดทำเป็นแผนการปฏิบัติระยะ 3 ปี โดยกำหนดให้เรือนจำมีขอบเขตที่สามารถให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนมากขึ้น

2. มีการแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้ประชาชนยอมรับและสนับสนุน โดยเริ่มในปี ค.ศ. 2003 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดนโยบาย แต่งตั้งคณะกรรมการผู้พิจารณาตรวจสอบเรื่องการจัดการบทลงโทษ เป็นการปฏิรูปเพื่อให้การบริหารจัดการเรือนจำดำเนินควบคู่ไปกับภาคเอกชน

3. ในปี ค.ศ. 2003 มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับผู้ต้องขัง ระบบการช่วยเหลือทางด้านสิทธิมนุษยชนผู้ต้องขัง มาตรการที่เหมาะสมต่อผู้ต้องขังที่ยากต่อการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัย และยังเสนอให้มีการลดภาระงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยวางระบบเกี่ยวกับบุคลากรและทำให้สมบูรณ์เป็นจริง รวมทั้งการให้ใช้บทลงโทษที่สามารถเปิดเผยต่อประชาชนได้ ร่วมมือกับท้องถิ่นและเปิดเผยข้อมูลในการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังต่อสาธารณะ

ในส่วนของประเทศออสเตรเลียไม่ได้มีการกำหนดข้อกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้การดำเนินงานของเอกชนมีความเป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถือเป็นเรื่องปกติในระบบกฎหมาย (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี การจัดตั้งเรือนจำเอกชน หรือการจัดทำความร่วมมือของเอกชน หรือ PPPs ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในการทำความร่วมมือกับเอกชน หรือ PPPs เรียกว่า “Working with Government Policy for Privately Financed Projects” และกรอบความร่วมมือกับเอกชน หรือ PPPs จะมี

Framework ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแนวทางสำหรับโครงการทางการเงินของเอกชน ธันวาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งหลักการดังกล่าว ปรากฏตาม Risk Allocation and Commercial Principle, May 2007 ประกอบด้วย เหตุของความเสี่ยงด้านการออกแบบก่อสร้าง และการกระจายความเสี่ยง ผู้ประกันความเสี่ยง ความเสี่ยงทางการเงิน ความเสี่ยง ในการดำเนินกิจการและความเสี่ยงของตลาด เป็นต้น เรือนจำเอกชน รัฐนิวเซาท์เวลส์ มีเงื่อนไขสำคัญ กล่าวคือ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง เป็นของรัฐทั้งหมด รัฐลงทุนก่อสร้าง ลักษณะสัญญาเป็นแบบ DCM เอกชนออกแบบก่อสร้าง และบริหารจัดการ และเงื่อนไข สัญญาบริหารจัดการมีอายุ 5 ปี ต่อสัญญาคราวละ 3 ปี ดังนั้น การบริหารเรือนจำเอกชน ของออสเตรเลียส่วนใหญ่จะเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล (government policy) และแนวทาง ปฏิบัติ (framework) ภายใต้กรอบมาตรฐานระดับชาติที่เรียกว่า แนวปฏิบัติมาตรฐาน- สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 (Standard Guidelines for Corrections in Australia 1996) (ดูตาราง 12)

ตาราง 12

รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านนโยบายหรือข้อกฎหมาย

ประเทศ	มิติด้านนโยบายหรือข้อกฎหมาย
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา	มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารเรือนจำเอกชน โดยกำหนดเป็นกฎหมายเอกชน ตราขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมืองและการปรับปรุงรัฐบาล-กลาง ค.ศ. 1997 กฎหมายเรือนจำเอกชนของมลรัฐเป็นกฎหมายรอง เช่น กฎหมายควบคุมการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าของมลรัฐ-แคลิฟอร์เนีย (Preposition 13)
2. ประเทศออสเตรเลีย	กฎหมายเรือนจำเอกชนของออสเตรเลีย ไม่ได้มีการกำหนด ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อกำหนดการดำเนินการแปรสภาพเรือนจำเอกชน ว่าเป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถือเป็นเรื่องปกติ ในระบบกฎหมาย (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณีกรอบมาตรฐาน

ตาราง 12 (ต่อ)

ประเทศ	มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนด
	ระดับชาติที่เรียกว่า แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย 1996 (Standard Guidelines for corrections in Australia 1996)
3. ประเทศญี่ปุ่น	กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น มีการปฏิรูป กฎระเบียบ พร้อมทั้งจัดทำแบบแผนปฏิบัติการ 3 ปี และแก้ไขบทลงโทษ ออกกฎหมายที่เรียกว่า “1999 Act on Promotion of Private Finance Initiative”

ตาราง 13

รูปแบบกฎหมายหรือนโยบายของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ

ประเทศ กรณีศึกษา	รูปแบบกฎหมายหรือนโยบายของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน						
	มีกฎหมายรองรับ	มี* นโยบายรองรับ	มีการ* กำหนดคุณสมบัติ	มีหลัก* ประกันสัญญา	มี* สิ่งอำนวยความสะดวก	กำหนด* เงื่อนไขตัวสัญญา	ให้ประชาชนมีส่วนร่วม กำหนดนโยบายหรือร่างกฎหมาย
1. สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. ออสเตรเลีย	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. ญี่ปุ่น	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-

✓ หมายถึง มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านกฎหมายหรือนโยบาย

- หมายถึง ไม่มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านกฎหมายหรือนโยบาย

* หมายถึง รูปแบบที่มีการใช้ร่วมกันของทั้ง 3 ประเทศ

จากตาราง 13 สรุปรูปแบบกฎหมายหรือนโยบายของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำที่มีลักษณะเหมือนกัน ดังนี้

1. มีนโยบายรองรับ คือ ในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนจะต้องมีนโยบายรองรับ

2. มีการกำหนดคุณสมบัติคู่สัญญา คือ ในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนรูปแบบของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของคู่สัญญาให้ชัดเจนและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนดตามบทบัญญัติ

3. มีหลักประกันสัญญา คือ ในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนจะต้องมีหลักประกันสัญญาเพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงในการดำเนินการของภาคเอกชน

4. มีสิ่งอำนวยความสะดวก คือ ในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน เรือนจำเอกชนจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการดำรงชีพภายในเรือนจำ

5. กำหนดเงื่อนไขตัวสัญญา คือ การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จะต้องกำหนดเงื่อนไขการทำสัญญาเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของแต่ละประเทศ

มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน

จากการสังเคราะห์การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในมิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน จากรูปแบบของข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญา จะให้อำนาจและหน้าที่ของบุคลากรหรือที่เรียกว่า พนักงานเรือนจำเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ ทั้ง 3 ประเทศ โดยประเทศสหรัฐอเมริกา จะดำเนินการในด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน หรือบริษัทเอกชนที่ได้รับการทำสัญญาเข้าดำเนินการเรือนจำจากภาครัฐ จะดำเนินการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จากภายนอกโดยตรง ทั้งในระดับผู้บริหารหรือผู้บัญชาการเรือนจำ (warden) และเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติการ (staff) ใหม่ โดยทำการปรับปรุงหลักเกณฑ์การคัดเลือก การสรรหา คุณสมบัติ เงินเดือน ผลตอบแทน และคุณสมบัติความรู้ความสามารถไว้เป็นการเฉพาะทาง เช่น เคยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยมาก่อน การเคยรับราชการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร เช่น เป็นนักสังคมสงเคราะห์

นักจิตวิทยาของหน่วยงาน NGO มาก่อน เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ใหม่จะเข้ามาปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนที่สร้างขึ้นใหม่โดยเฉพาะ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนจะต้องปฏิบัติงานภายใต้สิทธิหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน สิทธิหน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน เช่น ตามบทบัญญัติของกฎหมายเรือนจำเอกชนของรัฐอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ความว่า “พนักงานเรือนจำเอกชนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแล ปกป้อง หรือดูแลของผู้ต้องขัง จะแสวงหาผลประโยชน์นอกเหนือจากการทำงานตามหน้าที่ไม่ได้” หลักประกันสัญญา ตามบทบัญญัติอาริโซนา ฉบับปรับปรุงกฎเกณฑ์ กำหนดไว้ความว่า “ความรับผิดชอบของเรือนจำเอกชนต่อการบริการทางการเงิน เรือนจำเอกชนต้องจัดให้มีหลักประกันสัญญาเป็นเงินจำนวนสิบล้านดอลลาร์” เป็นต้น

สำหรับประเทศออสเตรเลีย การดำเนินงานในมิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน บริษัทเอกชนที่ได้รับการแปรรูปจากภาครัฐเข้ามาดำเนินการ จะว่าจ้างพนักงานเข้ามาเป็นพนักงานบริษัท โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้คุมหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์โดยตรงเหมือนเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา โดยพนักงานหรือบุคลากรในเรือนจำเอกชน จะเป็นลูกจ้างของบริษัทที่เข้ามาดำเนินการในเรือนจำเอกชน และส่วนใหญ่บริษัทที่ได้รับการแปรรูปกิจการเรือนจำจากภาครัฐมาดำเนินการแทนนั้น จะให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ในเรือนจำเอกชนในหน่วยงานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (staff agency) เป็นอย่างมาก จึงได้จัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่หลักในการดำเนินการในเรือนจำเอกชนเกี่ยวกับการวางแผน การวิเคราะห์ และการเสนอแนะ ให้คำแนะนำการกำหนดมาตรการปฏิบัติแก่ผู้ต้องขังแต่ละรายให้ฝ่ายบริหารเรือนจำเอกชน และฝ่ายปฏิบัติการในเรือนจำเอกชนเข้าดำเนินการตามแผนหรือข้อเสนอแนะที่ได้แนะนำไปในผู้ต้องขังแต่ละราย ซึ่งฝ่ายด้านการให้คำแนะนำปรึกษา จะประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพหลายแขนง เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักการศึกษา นักกฎหมาย นักวิจัย แพทย์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยาหรือเจ้าหน้าที่ชำนาญการด้านพฤกษศาสตร์ร่วมเป็นทีมสหวิชาชีพหรือทีมสหวิทยาการ (multi-disciplinary) โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ต้องขัง โดยมีหน้าที่หลักในการเสนอแนะ

การวางโครงการ การกำหนดแผนงาน การแก้ไขปัญหา รวมตลอดถึงการวิจัย การให้คำปรึกษาปัญหาสภาพจิตใจแก่ต้องขังด้วย

ส่วนประเทศญี่ปุ่น บริษัทเอกชนที่ได้ดำเนินการแปรสภาพกิจการเรือนจำจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน จะดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำของรัฐเข้ามาดำเนินการแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เดิมจากภาครัฐ ในเรือนจำเอกชน โดยมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่กึ่งข้าราชการ คือ ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ภาครัฐ โดยทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ควบคุมพิเศษรับผิดชอบภาระงานที่ไม่มีอำนาจหรือเกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ต้องขังโดยตรง ได้แก่ งานบริหารจัดการด้านอาหารผู้ต้องขัง งานธุรการทั่วไปงานซักประวัติ งานทำความสะอาด เป็นต้น (ดูตาราง 14)

ตาราง 14

รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ประเทศ	มิติด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำ จะดำเนินการว่าจ้าง เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จากภายนอกโดยตรง ทั้งในระดับผู้บริหารหรือผู้บัญชาการเรือนจำ (warden) และเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติการ (staff) ใหม่ โดยทำการปรับปรุงหลักเกณฑ์ การคัดเลือก การสรรหา คุณวุฒิ เงินเดือน ผลตอบแทน และคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถไว้เป็นการเฉพาะ
2. ประเทศออสเตรเลีย	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำ จะให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ในเรือนจำเอกชนในหน่วยงานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำปรึกษา (staff agency) โดยจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่หลักในการดำเนินการในเรือนจำ เอกชนเกี่ยวกับการวางแผน การวิเคราะห์ และการเสนอแนะ ให้คำแนะนำ การกำหนดมาตรการปฏิบัติแก่ผู้ต้องขังแต่ละราย (case management)

ตาราง 14 (ต่อ)

ประเทศ	มิติด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
3. ประเทศญี่ปุ่น	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ จะดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำของรัฐ เข้ามาดำเนินการแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เดิมจากภาครัฐ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่กึ่งข้าราชการ คือ ปฏิบัติงานร่วมกับ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ภาครัฐ

ตาราง 15

รูปแบบบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ

ประเทศ กรณีศึกษา	รูปแบบบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน						เจ้าหน้าที่เรือนจำ เอกชนดำเนินการ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ เรือนจำของรัฐ
	ว่าจ้าง เจ้าหน้าที่ ใหม่ทั้งหมด	ว่าจ้าง เจ้าหน้าที่ บางส่วน	ว่าจ้าง ผู้บริหาร และ เจ้าหน้าที่ เรือนจำ	ว่าจ้าง* เฉพาะ เจ้าหน้าที่	ว่าจ้าง เจ้าหน้าที่ เฉพาะ ควบคุม ผู้ต้องขัง	ว่าจ้าง* เจ้าหน้าที่ เฉพาะการ- แก้ไขฟื้นฟู ผู้ต้องขัง	
1. สหรัฐอเมริกา	✓	-	✓	✓	✓	✓	-
2. ออสเตรเลีย	-	✓	-	✓	-	✓	-
3. ญี่ปุ่น	-	✓	-	✓	-	✓	✓

✓ หมายถึง มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่

- หมายถึง ไม่มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่

* หมายถึง รูปแบบที่มีการใช้ร่วมกันของทั้ง 3 ประเทศ

จากตาราง 15 สรุปรูปแบบบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ ในรูปแบบที่เหมือนกัน ดังนี้

1. ว่าจ้างเฉพาะเจ้าหน้าที่ คือ การว่าจ้างเฉพาะเจ้าหน้าที่จากเอกชนเข้ามาดำเนินการภายในเรือนจำ

2. ว่าจ้างเจ้าหน้าที่เฉพาะการแก้ไขพื้นที่ผู้ต้องขัง คือ การว่าจ้างเจ้าหน้าที่เฉพาะการแก้ไขพื้นที่ผู้ต้องขังมาดูแลเฉพาะในการจัดโปรแกรมการแก้ไขพื้นที่ผู้ต้องขัง

มิติด้านภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชน

จากการสังเคราะห์การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในมิติด้านภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชน ซึ่งมิติด้านนี้จะสัมพันธ์หรือถูกกำหนดไว้ในรูปแบบของข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาอย่างชัดเจน โดยภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา เรือนจำเอกชนในมลรัฐต่าง ๆ ได้ดำเนินการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการในเรือนจำเอกชน โดยดำเนินการก่อสร้างเรือนจำใหม่ที่ใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษต่ำ เช่น ภาคเอกชนจะเข้าดำเนินการก่อสร้างเรือนจำความมั่นคงต่ำ ดำเนินการในภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังมากกว่าการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น ลักษณะการดำเนินงานด้านอาหาร การจัดการด้านสุขภาพอนามัยสาธารณสุข และดำเนินการฝึกวิชาชีพเฉพาะด้าน ได้แก่ การฝึกวิชาชีพ ช่างยนต์ ช่างคอมพิวเตอร์ และช่างเชื่อมโลหะ เป็นต้น

ประเทศออสเตรเลีย ภารกิจหรือลักษณะงานที่ให้เอกชนบริหารจัดการนั้น เรือนจำเอกชน ได้ทำสัญญาการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ เอกชนดำเนินการทุกอย่างภายในเรือนจำเอกชน ภายใต้แนวทางและปรัชญาการทำงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ภาครัฐทุกแห่งใช้แนวทางการบริหารที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ดำเนินการเอกชน ในการดำเนินงาน โดยแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญของเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย มี 4 ประการ คือ (1) เน้นแนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง (2) มีกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (3) มีตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่เป็นรูปธรรม เช่น มีโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้านต่าง ๆ จำนวนมาก และ (4) มีระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ส่วนของเทศญี่ปุ่น จะมีกรอบแนวคิดหลักของลักษณะงานในเรือนจำเอกชน คือ ต้องบริหารจัดการเรือนจำเอกชนให้สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นได้ โดยได้รับความร่วมมือและยอมรับจากประชาชน การออกแบบวางผังให้เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ มีการนำอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยมาใช้แทนกำแพงภายนอกและลูกกรงเหล็ก มีพื้นที่โล่ง และสวนสาธารณะเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามาใช้สอยร่วมกันได้ มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นจัดหาอาหารและสินค้าภายในท้องถิ่นเป็นหลัก มีการมอบหมายการดูแลสถานพยาบาลให้กับโรงพยาบาลประจำเดือน เปิดสถานตรวจรักษาด้านสูตินรีเวชให้แก่ประชาชนในชุมชน มอบหมายงานด้านการรักษาความปลอดภัยและการดูแลรักษาสถานที่ส่วนใหญ่ให้เอกชนในท้องถิ่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นประชาชนทั่วไป ทำให้มีการจ้างงานในท้องถิ่นมากขึ้น ลักษณะพิเศษของโครงการด้านผู้ต้องขัง ให้การอบรมแก้ไขและฝึกหัดงานอาชีพด้านต่าง ๆ ได้แก่ งานแปลอักษรเบรลล์ การอบรมทักษะการพยาบาล การอบรมเทคนิคการจัดสวน การเรียนเทคนิคคอมพิวเตอร์ขั้นสูง การนำโปรแกรมการอบรมจากต่างประเทศมาปรับปรุงและประยุกต์ใช้โดยบุคลากรด้านนักจิตวิทยาคลินิก และนักสังคมสงเคราะห์จะร่วมมือกับอาสาสมัครท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนลักษณะพิเศษด้านการควบคุมผู้ต้องขัง เลือกใช้รูปแบบการรักษาความปลอดภัยและอุปกรณ์ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้อุปกรณ์แสดงข้อมูลตำแหน่งที่อยู่ (IC TAG) โดยผู้ต้องขังทุกคนจะมีแผ่นป้ายไร้สาย (IC TAG) ติดที่หน้าอกเสื้อ เจ้าหน้าที่สามารถทราบตำแหน่งที่อยู่ของผู้ต้องขังได้โดยผ่านหน้าจอ ทราบเส้นทางเดินและเคลื่อนที่ของผู้ต้องขัง มีตารางบันทึกประวัติการเคลื่อนที่ของผู้ต้องขัง หากผู้ต้องขังเคลื่อนที่ออกนอกเขตพื้นที่ที่กำหนด จะมีสัญญาณเตือนและเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ทันที ผู้ต้องขังไม่สามารถแกะออกเองได้ ถ้าไม่เคลื่อนไหวกายใน 5 วินาที เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบตำแหน่งจริงได้นอกจากนี้ ยังเลือกใช้ระบบประตูล็อกไฟฟ้า ซึ่งสามารถทำงานด้วยการควบคุมระยะไกล เลือกใช้กระจกนิรภัยกั้นระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่สามารถมองเห็นได้ตลอดเวลาทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพและปลอดภัยมากขึ้น กรณีนำผู้ต้องขังไปส่งนอกเรือนจำ ผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่ และรถยนต์ทั้ง 3 ส่วน จะติดตั้งอุปกรณ์

GPS เครื่องติดตามตัวซึ่งจะส่งสัญญาณข้อมูลแสดงตำแหน่งกลับมาที่ศูนย์ควบคุมกลางตลอดเวลา (ดูตาราง 16)

ตาราง 16

รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านภารกิจหรือลักษณะงาน

ประเทศ	มิติด้านภารกิจหรือลักษณะงาน
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ จะเข้ามาดำเนินการในภารกิจหรือลักษณะงานด้านการแก้ไขฟื้นฟู พัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังมากกว่าการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น การดำเนินงานด้านอาหาร การจัดการด้านสุขภาพอนามัยสาธารณสุข และดำเนินการฝึกวิชาชีพเฉพาะด้าน เช่น การฝึกวิชาชีพช่างยนต์ ช่างคอมพิวเตอร์ และช่างเชื่อมโลหะ เป็นต้น
2. ประเทศออสเตรเลีย	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำได้ ดำเนินการตามแนวทางที่สำคัญของเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย 4 ประการ คือ เน้นแนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีกฎหมาย ที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัดเชิงปริมาณ ที่เป็นรูปธรรม เช่น มีโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้านต่าง ๆ จำนวนมากและมีระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น
3. ประเทศญี่ปุ่น	ภาคเอกชนที่เข้าดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ จะเน้นภารกิจหรือลักษณะงานพิเศษของโครงการด้านผู้ต้องขัง ในการดำเนินการให้การอบรมแก้ไขและฝึกหัดงานอาชีพด้านต่าง ๆ ได้แก่ งานแปลอักษรเบรลล์ อบรมทักษะการพยาบาล อบรมเทคนิค การจัดสวน การเรียนเทคนิคคอมพิวเตอร์ขั้นสูง นำโปรแกรมการอบรม จากต่างประเทศมาปรับปรุงใช้ โดยบุคลากรด้านนักจิตวิทยาคลินิก และนักสังคมสงเคราะห์จะร่วมมือกับอาสาสมัครท้องถิ่น เป็นต้น

ตาราง 17

รูปแบบภารกิจหรือลักษณะงานของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ

รูปแบบภารกิจหรือลักษณะงานของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชน							
	ภารกิจ	ภารกิจ*	ภารกิจด้าน	ลักษณะ*	ลักษณะ*	มีระบบ*	ลักษณะงานเน้น
ประเทศ	ด้านการ-	ด้านการ-	การควบคุม	งานเน้น	งานเน้นการ	การติดตาม	การเข้ามามี
กรณีศึกษา	ควบคุม	แก้ไขฟื้นฟู	และด้าน	การฝึก	ให้บริการ	ประเมินผล	ส่วนร่วมของ
	ผู้ต้องขัง	พัฒนา	การแก้ไข	วิชาชีพ	ผู้ต้องขัง	ในภารกิจ	ท้องถิ่นในการ-
		พฤตินิสัย		ผู้ต้องขัง			แก้ไขฟื้นฟู
							ผู้ต้องขัง
1. สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
2. ออสเตรเลีย	-	✓	-	✓	✓	✓	-
3. ญี่ปุ่น	-	✓	-	✓	✓	✓	✓

✓ หมายถึง มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านการกิจหรือลักษณะงาน

- หมายถึง ไม่มีการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำในด้านการกิจหรือลักษณะงาน

* หมายถึง รูปแบบที่มีการใช้ร่วมกันของทั้ง 3 ประเทศ

จากตาราง 17 สรุปการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในรูปแบบภารกิจหรือลักษณะงานของการให้เอกชนเข้ามาบริหารงานเรือนจำ มีรูปแบบที่เหมือนกัน ดังนี้

1. ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัย
2. ลักษณะงานเน้นการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง
3. ลักษณะงานเน้นการให้บริการผู้ต้องขัง
4. มีระบบการติดตามประเมินผลในภารกิจ

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำ ของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น

จากการวิจัย พบว่า การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้ง 3 ประเทศ มีวัตถุประสงค์ของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่คล้ายคลึงกัน 3 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (2) เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่ต้องคุมขังในเรือนจำภายใต้สภาพแออัด และ (3) เพื่อให้ผู้ต้องขังได้รับการบริการอย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ ซึ่งจากการศึกษาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของทั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นของเรือนจำเอกชนที่คล้ายคลึงกันอยู่ 3 ประการ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นเรือนจำเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น (ดูตาราง 18)

ตาราง 18

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น

ประเทศ	ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน		
	ด้านการบริหารจัดการหรือความพร้อมในการแปรรูปกิจการ	ด้านการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบของภาครัฐ	ด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
1. สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓
2. ออสเตรเลีย	✓	✓	✓
3. ญี่ปุ่น	✓	✓	✓

✓ หมายถึง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน

จากตาราง 18 การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น มีปัจจัยสำคัญ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นเรือนจำเอกชน ที่คล้ายคลึงกันอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการหรือความพร้อมในการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ได้แก่ กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ จากการสังเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริการัฐบาลจะเน้นการพิจารณาข้อตกลงหรือข้อสัญญา การดำเนินการเรือนจำเอกชนอย่างรัดกุม มีข้อกำหนดหรือนโยบายที่ชัดเจนในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในทุกระดับตั้งแต่รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่น โดยนโยบายดังกล่าวได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน เช่น การประกาศใช้กฎหมายการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกานานับ และยังมีลักษณะเด่นของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะที่ว่า รัฐเป็นผู้ให้สัญญา เอกชนเป็นผู้รับสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่เอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารเรือนจำเอกชนทั้งหมด โดยใช้รูปแบบสัญญาการดำเนินงานเรือนจำเอกชน ในลักษณะเป็นแบบ DCFM โดยรัฐกำหนดให้มีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชนไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดความคล่องตัว ในการบริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย รูปแบบของกิจการ เรือนจำเอกชนในออสเตรเลียเริ่มจากสัญญาสำหรับการบริหารจัดการ และการให้เอกชน มาให้บริการบางด้านในเรือนจำรัฐ มาเป็นรูปแบบสัญญา ออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และจัดการ (DCF) อย่างเต็มรูปแบบ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการประมูลกิจการ เรือนจำเอกชน การประมูลจะเน้นความโปร่งใส (transparency) การกำหนดวิธีการ และขั้นตอนในการทำงานกับภาคเอกชนให้ชัดเจน มีการจัดการข้อมูลที่เป็นความลับ อย่างละเอียด และใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาภาคเอกชนอย่างละเอียด ขณะเดียวกัน ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศญี่ปุ่น ด้านการบริหารจัดการ มีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินการระหว่าง

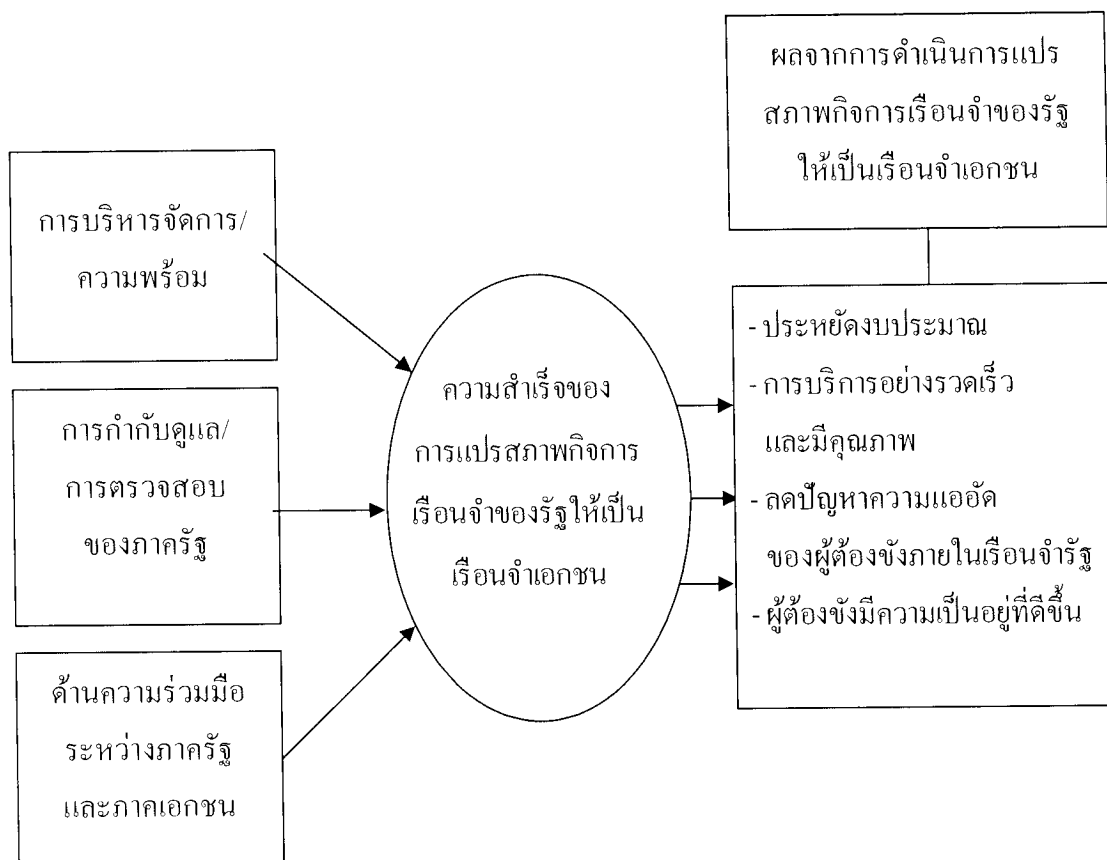
รัฐและเอกชน ที่มีลักษณะเป็น Private Finance Initiative (PFI) สำหรับการก่อสร้างและบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะสำหรับการให้การสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชน (1999 Act on promotion of Private Finance Initiative) โดยเน้นการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแก้ไขพื้นที่ผู้ต้องขัง (Leighton, 2015, p. 10)

2. ปัจจัยด้านการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบของภาครัฐ การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจะเน้นการให้เอกชนเข้ามาบริหารหรือมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐ โดยต้องมีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนโดยเฉพาะ ซึ่งในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้ามามีการดำเนินการนั้น จะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เมื่อรัฐบาลพิจารณาให้บริษัทเอกชนเข้าดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำจากภาครัฐไปสู่เอกชนแล้ว รัฐจะต้องมีการติดตามผลการดำเนินงานของเอกชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอทุกปี และต้องมีการระบุไว้ในข้อตกลงหรือสัญญา หากดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อตกลง ภาครัฐสามารถยกเลิกสัญญาได้ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบในการที่รัฐบาลยังควบคุมการดำเนินงานบริหารของเอกชนอีกชั้นหนึ่ง สอดคล้องกับในประเทศออสเตรเลีย ที่มีการติดตามประเมินผลตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชนภายหลังการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดเป็นมาตรการสำคัญที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าเอกชนได้ปฏิบัติตาม และประเทศญี่ปุ่น มีการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบของภาครัฐ โดยใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน คือ การทำให้ผู้ต้องขังได้เรียนรู้ทักษะ และคุณค่าทางสังคมที่จำเป็นในชีวิตการทำงานภายนอก เช่น ความรับผิดชอบ การให้ความร่วมมือ การวางแผนการทำงานหลังได้รับการปลดปล่อย การมีวินัยในตนเอง ซึ่งเป็นทักษะที่จะช่วยลดโอกาสไม่ให้วนไปกระทำผิดซ้ำอีก โดยการดำเนินงานเรือนจำเอกชน จะพิจารณาจากหลายองค์ประกอบความสำเร็จเช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย เช่น การพิจารณาถึงการควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งต้องพิจารณาถึงจำนวนการหลบหนีของผู้ต้องขัง อัตราการหลบหนีในเรือนจำเอกชน อัตราการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน การพิจารณาถึงอัตราการทำร้ายผู้ต้องขังอื่น ๆ ในเรือนจำ หรืออัตราการสุ่มตรวจยาเสพติดในผู้ต้องขังที่ควบคุมในเรือนจำเอกชนเป็นบวก และที่สำคัญตัวชี้วัดของเรือนจำเอกชน

ของประเทศออสเตรเลียได้มีการพิจารณาถึงอัตราการ มีงานทำภายหลังปล่อยตัวพ้นโทษ และอัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง

3. ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์กับปัจจัยด้านการบริหารจัดการ โดยการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีความร่วมมือหรือข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำ ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีความพร้อมในภาคเอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำเอกชน ภายใต้รูปแบบของสัญญาหรือข้อตกลง แต่ในประเทศญี่ปุ่น มีความไม่พร้อมในด้านเอกชน จึงให้ภาคเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการในด้านเรือนจำเอกชน โดยมีการใช้ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ หน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) เข้ามามีส่วนร่วมในการกิจของ ภาคราชการมากขึ้น โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจทำให้ภาคประชาสังคมเข้าใจถึงบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้น

เมื่อพิจารณาในปัจจัยสำคัญทั้ง 3 ประการ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นเรือนจำเอกชน

กล่าวโดยสรุป จากการสังเคราะห์ข้อมูลในการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้ง 4 มิติ ได้แก่ มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบการแปรรูปกิจการ มิติด้านข้อกำหนดหรือนโยบายการแปรรูปกิจการ มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน และมิติด้านภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชน ในทั้ง 3 ประเทศ ที่เป็นกรณีศึกษานั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis) โดยนำข้อมูลในแต่ละมิติมาจัดระบบลงในตารางจับคู่ข้อมูล (pattern matching) เพื่อจับคู่ข้อมูลที่ซ้ำกันในประเด็นเดียวกัน ลักษณะการดำเนินงานที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน อธิบายเหตุผลในกรณีที่ลักษณะการดำเนินงานที่ไม่ซ้ำกัน (rival explanations) (ดูตาราง 19)

ตาราง 19

สรุปการสังเคราะห์ข้ามกรณีศึกษา (cross-case synthesis)

มิติในการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำภาครัฐ ให้เป็นเอกชน	ประเทศกรณีศึกษา		
	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	ญี่ปุ่น
มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา			
รูปแบบ DCFM	✓	✓	-
รูปแบบ BOOT	-	✓	-
รูปแบบ PFI	-	-	✓
มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนด			
มีกฎหมาย และแนวปฏิบัติ	✓	✓	✓
มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงาน			
ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จากภายนอก	✓	✓	✓
มิติด้านการกิจหรือลักษณะงาน			
ภาคเอกชนจะเข้ามาดำเนินการด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนา- พฤตินิสัยผู้ต้องขัง	✓	✓	✓

จากตาราง 19 แสดงมิติของการสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน จากกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ สามารถสรุปประเด็นหรือมิติที่มีข้อมูลที่ซ้ำกัน ดังนี้

มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน แบ่งเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ (1) การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำเต็มรูปแบบ หมายถึง การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะของการที่ภาคเอกชนเข้าดำเนินการบริหาร ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ในเรือนจำเอกชนทุกด้าน ตั้งแต่ด้านการออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) หรือที่เรียกโดยรวมว่า DCFM รวมถึงการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย โดยจากกรณีศึกษา พบว่า มีการดำเนินการแปรสภาพการบริหารเรือนจำของรัฐไปสู่เอกชนในลักษณะดังกล่าว เช่น เรือนจำเอกชน

ในออสเตรเลีย และเรือนจำเอกชนบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะไม่พบลักษณะการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปสู่เอกชนแบบเต็มรูปแบบในประเทศญี่ปุ่น (2) การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำกึ่งเอกชน หมายถึง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะของการที่ภาคเอกชนเข้าดำเนินการบริหารสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำเอกชนบางด้าน เช่น การออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) ยกเว้นสิ่งอำนวยความสะดวก การบริหารจัดการ ด้านความปลอดภัย โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด เช่น เรือนจำเอกชน บางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะคล้ายคลึงกับรูปแบบของเรือนจำเอกชนของญี่ปุ่นในลักษณะ Private Finance Initiative (PFI) และ (3) การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะรูปแบบที่เอกชนดำเนินการด้านการลงทุน หรือสัญญาแบบ BOOT โดยเอกชนเป็นผู้สร้างเรือนจำเอกชน สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน เอกชนดำเนินการหรือบริหารจัดการ และโอนให้รัฐตามสัญญา โดยมีสัญญาการเช่าแยกจากการบริหารจัดการ

มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนดของเรือนจำเอกชน การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ จะมีข้อกำหนดหรือนโยบายรองรับในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นจะมีข้อกำหนดกำหนดไว้อย่างชัดเจน ส่วนประเทศออสเตรเลียไม่ได้มีการกำหนดข้อกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีนโยบายของรัฐบาล ในการดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนไว้อย่างชัดเจน

มิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานของเรือนจำเอกชน ทั้ง 3 ประเทศ ได้กำหนดรูปแบบหรือมิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนไว้คล้ายคลึงกัน ในบางส่วน โดยประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่เพื่อปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนทั้งเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติการและระดับผู้บริหาร โดยบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน จะต้องปฏิบัติงานภายใต้สิทธิ หน้าที่ของพนักงานเรือนจำเอกชน ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศออสเตรเลียและประเทศญี่ปุ่นที่จะว่าจ้าง เจ้าหน้าที่เรือนจำเอกชนในบางส่วน เพื่อมาทำหน้าที่ในลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยเน้นไปทำงาน

หรือหน้าที่ความรับผิดชอบในสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านการพัฒนาแก้ไขฟื้นฟูพัฒนา
พหุตินิสัยผู้ต้องขัง ด้านการฝึกอบรมผู้ต้องขัง เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เน้นให้เจ้าหน้าที่
ที่ดำเนินการในเรือนจำเอกชนเข้าดำเนินการด้านการควบคุมผู้ต้องขัง

มิติด้านภารกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชนทั้ง 3 ประเทศ มีภารกิจ
หรือลักษณะงานที่ความคล้ายคลึงกัน โดยมีลักษณะงานอยู่ใน 3 ลักษณะ ได้แก่
(1) บริการต่อนักโทษในสถานกักกันหรือเรือนจำ เช่น บริการอาหาร บริการสุขภาพ
ออกแบบ (2) ก่อสร้างสถานกักกันและเรือนจำระดับต่าง ๆ และ (3) สัญญาบริหารจัดการ
สถานกักกันหรือเรือนจำ

บทที่ 8

การประยุกต์ใช้การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนใน 3 ประเทศ ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (2) ประเทศออสเตรเลีย และ (3) ประเทศญี่ปุ่น ผู้วิจัยได้นำวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (triangulation) เข้ามาประยุกต์ใช้ในงานวิจัยครั้งนี้ โดยสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่แตกต่างกัน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญในต่างประเทศ จำนวน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น รวมทั้งผู้วิจัยได้จัดการสนทนากลุ่ม (focus groups) กับผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มเล็กจำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านงานราชทัณฑ์ เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2559 ที่กรมราชทัณฑ์ และนำผลจากการสนทนากลุ่มมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อนำผลการวิจัยไปสรุปเป็นแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทย ซึ่งผลจากการสนทนากลุ่มสรุปได้ ดังนี้

ผลจากการสนทนากลุ่ม

การนำเสนอผลจากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยใช้การสนทนากลุ่มเพื่อดำเนินการสัมภาษณ์กับผู้เข้าร่วมวิจัยกลุ่มเล็กไม่เกิน 15 คน จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 5 คน และ (2) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ จำนวน 10 คน โดยเป็นการประชุมกลุ่มย่อยเกี่ยวกับปัจจัย หรือแนวทางการบริหารเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยมุ่งไปที่ประเด็นของปัญหาวิจัย โดยสนทนาในประเด็นเกี่ยวกับ (1) ความเป็นไปได้หากมีการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย (2) ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปกิจการ

การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย (3) ข้อตกลงหรือรูปแบบ สัญญาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็น ในประเทศไทย (4) ข้อนโยบายหรือข้อกำหนดการแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย (5) บุคลากร/ผู้ปฏิบัติงานการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย (6) ด้านภารกิจหรือลักษณะงานที่ดำเนินการในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย และ (7) ผลที่ได้รับหากดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย โดยมี ผลการสนทนาในแต่ละประเด็น ดังนี้

ความเป็นไปได้หากมีการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน ในประเทศไทย

ระบบงานเรือนจำและทัณฑสถานภาครัฐของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหาร ของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีบทบาทและภารกิจ หลักตามที่กฎหมายกำหนด เกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนา เป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือ ในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติ โดยสังคมให้การยอมรับ โดยมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ (1) ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไป ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (2) กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชญาวิทยา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจน ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ขององค์การสหประชาชาติ (3) ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ ผู้ต้องขัง และ (4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เพื่อให้การบริหารราชการของกรมราชทัณฑ์เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ สามารถตอบสนองนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และยุทธศาสตร์ของกระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ จึงได้ดำเนินการกิจภายใต้แผนปฏิบัติราชการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2555-2558 และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เพื่อให้ขับเคลื่อนองค์กรไปในทิศทางที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเชื่อมโยงแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานลำดับสุดท้ายในการบังคับโทษมีข้อจำกัดหลายประการทั้งในด้านอัตรากำลังของบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ ปัญหาทางด้านกายภาพหรือการจัดการสภาพแวดล้อมของเรือนจำที่ยังไม่เหมาะสม ส่งผลให้การควบคุมและการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังยังไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนในการเป็นสถานที่ในการควบคุมและแก้ไขให้ผู้ต้องขังกลับตนเป็นพลเมืองดีไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกภายหลังปล่อยตัวพ้นโทษ

นอกจากนี้ การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ที่ผ่านมายังประสบปัญหาสำคัญในเรื่องของนักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งมาจากปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ที่ปฏิบัติหน้าที่ ณ เรือนจำ/ทัณฑสถาน สถานกักขังกลาง และสถานกักกัน ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 143 แห่ง มีจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น 11,809 คน แต่มีผู้ต้องราชทัณฑ์ที่อยู่ในความควบคุมทั่วประเทศ จำนวน 286,861 คน โดยเป็นแยกผู้ต้องราชทัณฑ์ชาย จำนวน 248,183 คน และผู้ต้องราชทัณฑ์หญิง จำนวน 38,678 คน (ข้อมูลศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2560) ซึ่งจะเห็นได้ว่าจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์มีจำนวนสูงขึ้นและไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และเกินกว่าอัตราความจุมาตรฐานที่เรือนจำและทัณฑสถานจะรับได้ ผู้ต้องขังจึงล้นเรือนจำ ซึ่งทำให้เป็นปัญหาในการควบคุมและแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับกระบวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ลดปัญหาสภาพความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำ

จากสถานการณ์ปัจจุบันจึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำแนวนโยบายในการเปิดโอกาส และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจของรัฐ และสนับสนุนให้เอกชน ที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นผู้ดำเนินการในกิจการเรือนจำของรัฐ ซึ่งจากการสนทนากลุ่ม ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญาวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ เห็นด้วยกับประเด็นความเป็นไปได้หากมีการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเป็นช่วงเวลาที่มีความเหมาะสมที่จะนำประเด็นดังกล่าวมาพิจารณา ในสถานการณ์ ปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังอาจนำแนวคิดการบริหารจัดการเรือนจำโดย โอนการดำเนินการ ภารกิจของรัฐบางส่วนไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ หรือการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารงานกิจการของรัฐ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจุบัน การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน มีมากขึ้นโดยเฉพาะ ในต่างประเทศนั้น เป็นผลมาจากภาคเอกชนได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหาร จัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ มีการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาท ในการบริหารงานเรือนจำของรัฐมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ กลุ่มผู้สนทนาทั้ง 2 กลุ่ม ก็ยังเสนอว่า ประเทศไทยก็มีการศึกษาวิจัย และมีการนำแนวคิดในการให้เอกชนมาร่วมดำเนินการในเรือนจำระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยได้มีการทำวิจัยอย่างกว้างขวางโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ แต่โดย ส่วนมากจะมีแนวคิดในการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของเรือนจำ ในรูปแบบของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำโดยให้มีลักษณะเป็นเรือนจำเอกชน อย่างเป็นระบบโดยเฉพาะ โดยการให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการครบทั้ง 4 ประการ ได้แก่ การออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) หรือรูปแบบ DCFM เพื่อให้เอกชนเข้ามา ลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในระยะยาวต่อไป นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างระบบ- การแข่งขันเปรียบเทียบขึ้น เนื่องจากระบบงานราชทัณฑ์เดิมเป็นแบบผูกขาด ทำให้

ขาดความกระตือรือร้นและแรงจูงใจในการพัฒนาปรับปรุงงาน นอกจากนี้ ยังเป็น การสร้างตลาดแรงงานและวิชาชีพ และยังเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลัง ของเจ้าหน้าที่ในเรือนจำภาครัฐและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง โดยใช้ศักยภาพของเรือนจำเอกชนเพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการเรือนจำ และการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ผลจากการสนทนากลุ่ม จึงมีความเป็นไปได้ ระดับสูงที่จะมีการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศไทยในอนาคต

ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศไทย

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ในหลายมิติ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของ สังคมไทยในปัจจุบัน ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนสถานการณ์และแนวความคิดต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ และการบริหารจัดการเรือนจำ จากการศึกษาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น และเมื่อได้ดำเนินการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้ง 2 กลุ่ม ผลการสนทนา กลุ่ม พบว่า การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทยในอนาคตอาจจะยังมีปัญหาในการจัดการอยู่หลายประการ ซึ่งยังเป็นข้อถกเถียง และเป็นประเด็นในการวิจารณ์และต้องทำการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากแนวคิด การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทยดังกล่าว มีทั้งผู้ที่สนับสนุนและผู้ที่คัดค้าน ซึ่งปัญหาและอุปสรรคมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ได้แก่ การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทยอาจเป็น การขัดต่อหลักสัญญาประชาคม ซึ่งหลักกฎหมายและจริยธรรม พิจารณาถึงการไม่แสวงหา ผลกำไรจากการคุมขังมนุษย์ซึ่งขัดต่อหลักจริยธรรมและการใช้อำนาจหรืออาวุธ เป็นการขัดต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศไทย ภาคเอกชนที่ได้รับการพิจารณาเข้าดำเนินการในเรือนจำเอกชนจะต้อง

หาทางลดค่าใช้จ่ายทุกวิถีทาง เพื่อให้บริษัทตนเองได้ผลกำไรจากการประกอบการบริหาร เรือนจำเอกชนดังกล่าว ซึ่งจากการที่ภาคเอกชนต้องลดค่าใช้จ่ายในการบริหารเรือนจำ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังในเรือนจำเอกชน ทำให้การจัดสวัสดิการ ผู้ต้องขังได้รับผลกระทบและผู้ต้องขังมีคุณภาพชีวิตต่ำลง และที่สำคัญเกิดผลกระทบ กับสิทธิของผู้ต้องขัง และอาจนำไปสู่ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังมากขึ้น

สำหรับปัญหาจากการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของ เอกชนในประเทศไทยหากเกิดขึ้นในอนาคต อาจทำให้เกิดเรือนจำเป็น 2 ระบบ ในเวลา เดียวกัน ส่งผลทำให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเกิด 2 มาตรฐาน ผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติ ไม่เหมือนกัน การนำระบบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็น ของเอกชนในประเทศไทยจึงเป็นการสร้างระบบที่สองขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่เรือนจำและกรมราชทัณฑ์เพิ่มขึ้น หากข้อกฎหมายหรือสัญญาไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ ปัญหาในการบริหารงานเชิงระบบการปฏิบัติผู้ต้องขัง โดยเฉพาะปัญหา การดำเนินงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และปัญหาการคัดกรองผู้ต้องขังเพื่อย้ายไปอยู่ใน เรือนจำเอกชน จะเกิดปัญหาตามมาหากดำเนินงานไม่รอบคอบและไม่มีคณะกรรมการ พิจารณาการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง โดยเฉพาะ เนื่องจากเรือนจำเอกชนจะคัดสรรแต่ ผู้ต้องขังที่ปกครองง่าย สำหรับผู้ต้องขังที่จำแนกแล้วว่ายากต่อการแก้ไข หรือคือด้าน ต่อการปกครองหรือผิวนัยอาจไม่ได้รับโอกาสไปคุมขังในเรือนจำเอกชน

ปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือและความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนในการแปรรูป กิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทยก็ยังเป็นข้อสงสัย ในเรื่องความน่าเชื่อถือ และการขาดประสบการณ์ในการบริหารงานเรือนจำ เนื่องจาก ต้องยอมรับว่าแนวคิดเรื่องเรือนจำเอกชน จะสวนกระแสความคิดและการยอมรับของ ประชาชน เพราะเป็นแนวทางการบริหารเรือนจำรูปแบบใหม่

ปัญหาการเน้นการจำคุกมากเพื่อให้รองรับต่อการคุมขังในเรือนจำเอกชน เนื่องจากการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย หากมีการใช้แพร่หลายหรือมีการแปรรูปเรือนจำเป็นเอกชนมากขึ้น จะส่งผลให้มี การใช้โทษจำคุกมากขึ้น ซึ่งจะกระทบต่อมาตรการหรือแนวทางการเบี่ยงเบนหรือมาตรการ

ทางเลือกอื่น ๆ ที่มาใช้แทนการจำคุก เช่น การคุมประพฤติ การพักการลงโทษ การลดวันต้องโทษจำคุก เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลการสัมมนากลุ่ม ยังให้ข้อเสนอแนะว่า การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย ควรมีการทดลองนำร่อง ในบางเรือนจำก่อน โดยช่วงแรกของการดำเนินการ ภาครัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เป็นบางส่วนและอาจต้องพัฒนาเป็นเต็มรูปแบบในอนาคต หากมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลดี โดยมองเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรกรัฐบริหารเอง แต่ให้เอกชนเข้าร่วม บางส่วนและวางมาตรฐานต่าง ๆ ไว้ ระยะที่ 2 ให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารจัดการ จะทำให้ประชาชนค่อย ๆ ยอมรับเมื่อดำเนินการได้มาตรฐาน ระยะที่ 3 ให้เอกชนดำเนินการ เองเต็มรูปแบบ รวมถึงการควบคุมรักษาความปลอดภัยด้วย ซึ่งจะได้รับการตอบรับ จากประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เอกชนทำทั้งหมด การยอมรับ ของประชาชนจะน้อย เพราะภาคเอกชนจะคิดเชิงธุรกิจอย่างเดียว แต่ที่ภาครัฐ โดย กรมราชทัณฑ์ดำเนินการจะต้องคำนึงถึงประชาชนมากกว่า ถ้าให้เอกชนทำต้องให้เอกชน มีคุณธรรม เป็นการปรับกระบวนการจัดการเชิงคุณภาพ เชิงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย

จากการสนทนากลุ่ม ส่วนใหญ่เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนควรเป็นไปในลักษณะแบบผสมผสาน โดยใช้ รูปแบบทั้งการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำเต็มรูปแบบ ตั้งแต่การออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) หรือที่เรียกโดยรวมว่า DCFM การแปรรูปกิจการการบริหาร เรือนจำกึ่งเอกชน หมายถึง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็น ของเอกชนในลักษณะของการที่ภาคเอกชนเข้าดำเนินการบริหารสิ่งอำนวยความสะดวก ในเรือนจำเอกชนบางด้าน เช่น การออกแบบ (Design--D) การก่อสร้าง (Construction--C) การลงทุนการเงิน (Finance--F) และการบริหารจัดการ (Management--M) ยกเว้นสิ่งอำนวยความสะดวก การบริหารจัดการด้านความปลอดภัย โดยรัฐเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ซึ่งจะคล้ายคลึงกับรูปแบบของเรือนจำเอกชนของญี่ปุ่นในลักษณะ Private Finance Initiative (PFI)

นอกจากนี้ ผู้ร่วมการสนทนากลุ่มบางท่านให้ข้อคิดเห็นว่า ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาเรือนจำเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย ควรมีรูปแบบการบริหารเรือนจำที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ รัฐเป็นเจ้าของเรือนจำ และแบ่งภารกิจบางประการให้เอกชนเข้าดำเนินการ รัฐร่วมทุนกับเอกชน เช่น รัฐเป็นผู้ดำเนินงานด้านอื่น ๆ เอกชนลงทุนสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นรายหัวให้ผู้ต้องขังและให้เอกชนเข้ามาบริหาร รัฐแบ่งความรับผิดชอบการบริหารงานกับเอกชนคนละครึ่ง และรัฐให้เอกชนลงทุนและดำเนินการทั้งหมด

ผู้ร่วมสนทนาได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า รูปแบบการบริหารเรือนจำแบบรัฐเป็นเจ้าของเรือนจำ และแบ่งภารกิจบางประการให้เอกชน (แบบที่ 1) เป็นรูปแบบที่น่าจะมีการทดลองปฏิบัติก่อนเป็นอันดับแรก โดยผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน มีความเห็นว่า เอกชนที่จะเข้าไปแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลดังกล่าว จะต้องตั้งอยู่บนฐานคิดที่จะไม่แสวงหาผลประโยชน์จากผู้ต้องขังแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ผู้สนทนาบางคนได้ให้แนวคิดว่า รูปแบบที่ 5 คือ เอกชนลงทุนและดำเนินการเองทั้งหมด กลุ่มนักลงทุนน่าจะมีความสนใจในการดำเนินงานมากกว่า เพราะสามารถควบคุมเรื่องผลตอบแทนหรือกำไร จากการลงทุนดำเนินงานเรือนจำเอกชนได้มากกว่า

ด้านภารกิจหรือลักษณะงานที่ดำเนินการในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย

ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม เห็นว่า ภารกิจหรือลักษณะงานในเรือนจำรัฐบางประการ รัฐสามารถจัดให้เอกชนดำเนินการได้ เนื่องจากเอกชนอาจมีประสบการณ์ ความสามารถ ความชำนาญ ในการดำเนินกิจกรรมนี้มากกว่า ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระงาน และแก้ไขปัญหาบางประการของกรมราชทัณฑ์ โดยภารกิจหรือลักษณะงานที่ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มส่วนใหญ่เห็นว่า ภาคเอกชนสามารถดำเนินการแทนรัฐ ได้แก่ ลักษณะงานด้านการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ลักษณะงานด้านการให้การศึกษาผู้ต้องขัง ลักษณะงานด้าน

การจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง เช่น การทำอาหารหรืองานสุทธกรรม การรักษาพยาบาล ผู้ต้องขัง เป็นต้น และลักษณะงานด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง

นอกจากนี้ ยังมีบางภารกิจหรือลักษณะงานบางประการ ที่ยังไม่สมควรมอบหมาย ให้เอกชนเข้าดำเนินการ เนื่องจากเอกชนยังไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน ไม่มี ความน่าเชื่อถือ ไม่มีศักยภาพ ตลอดจนมีข้อขัดข้อง เรื่องกฎหมายบางประการ เป็นต้น กิจกรรมดังกล่าวนี้ รัฐยังคงเป็นฝ่ายที่ต้องดำเนินการต่อไป กิจกรรมที่รัฐต้องดำเนินการ ได้แก่ การสร้างอาคารสถานที่ในเรือนจำเอกชน การควบคุมนักโทษและการพัฒนาจิตใจ นักโทษ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิบางท่าน มีความคิดเห็นทางตรงข้ามว่า ควรให้เอกชนดำเนินการจัดสร้างอาคารได้ เนื่องจากสามารถบริหารจัดการในเรื่อง ของงบประมาณในการดำเนินการก่อสร้างอาคารได้รวดเร็วกว่า การดำเนินการก่อสร้าง อาคารจากรัฐที่ต้องขออนุมัติงบประมาณนานกว่า

สำหรับประเภทของผู้ต้องขัง และกำหนดโทษที่เหมาะสมที่จะควบคุมในเรือนจำ เอกชนผู้ร่วมสนทนากลุ่ม แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเภทของผู้ต้องขังที่น่าจะควบคุม ไว้ในเรือนจำเอกชนของประเทศไทย ได้แก่ ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ ผู้ต้องขังเตรียมปล่อยตัว พ้นโทษ (เหลือโทษจำต่อไปไม่เกิน 6 เดือน) ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ต้องขังระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ผู้ต้องขังที่ได้กระทำความผิดที่มีลักษณะความผิด ไม่ร้ายแรง เช่น กรณีบุกรุกป่าสงวนชาติ กระทำผิดในลักษณะความผิดลหุโทษ เป็นต้น รวมถึงผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้เป็นอาชญากรโดยสันดาน

ด้านนโยบายหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในการแปรรูปกิจการ การบริหาร เรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย

ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีการดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศไทย ได้แก่ ควรให้มีการร่างกฎหมายสำหรับบังคับใช้เฉพาะกับการดำเนินการ เรื่องเรือนจำเอกชนขึ้นมาใหม่ เช่น พระราชบัญญัติเรือนจำเอกชน พ.ศ. ในส่วนสาระ การดำเนินงานที่ไม่สำคัญ ให้อ้างอิงใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ กฎกระทรวง และระเบียบ กรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีอยู่แต่เดิมได้

การประยุกต์ใช้การบริหารเรือนจำเอกชนในประเทศไทย

ข้อมูลจากผลการสัมภาษณ์ และข้อมูลจากผลการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้นำมาสรุปให้เป็นแนวทางในการดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชนในประเทศไทยในอนาคต ร่วมกับผลจากการสังเคราะห์รูปแบบการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนของประเทศกรณีศึกษา ทั้ง 3 ประเทศ สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

ข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาและนโยบายและข้อกำหนด

การที่ประเทศไทยจะให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้งระบบ ตั้งแต่การทำสัญญาจ้างประเภทการออกแบบ การก่อสร้าง การลงทุนการเงิน และการบริหารจัดการ หรือที่เรียกโดยรวมว่า DCFM เหมือนของประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ที่ดำเนินการในลักษณะของรัฐเป็นผู้ให้สัญญา และเอกชนเป็นผู้รับสัญญา โดยเอกชนจะเข้าดำเนินการบริหารเรือนจำทั้งหมด โดยมีกฎหมายหรือนโยบายรองรับให้อำนาจกับเอกชนในการดำเนินการเรือนจำเอกชน ซึ่งภาคเอกชนที่เข้ามารับหน้าที่ในการบริหารงานเรือนจำแทนรัฐ จำเป็นต้องเป็นบริษัทขนาดใหญ่ รวมไปถึงบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาดำเนินกิจการแทนรัฐนั้น ประเทศไทยน่าจะเหมาะกับรูปแบบข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาและข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในเรือนจำทั้งระบบคงจะเป็นไปยาก เนื่องจากเพราะอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น รัฐเท่านั้นควรเป็นผู้ดำเนินการไม่ใช่เอกชน

ภารกิจหรือลักษณะงาน

รูปแบบที่เหมาะสมในการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำมิได้เป็นกรณี

การแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน แต่ควรเป็นกรณีของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบางภารกิจในเรือนจำเท่านั้น โดยรูปแบบที่เหมาะสมที่ควรให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเรือนจำ คือ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างให้เอกชนเข้าดำเนินการ (contracting out) เช่น การดำเนินงานด้านการศึกษา การพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง การดำเนินการด้านการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง การให้ความรู้ทางทักษะอาชีพ เป็นต้น เนื่องจากเอกชนอาจมีประสบการณ์ มีความสามารถทางการเงินลงทุนในการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัย มีเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยกว่าการดำเนินงานโดยรัฐ ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐ และแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรการบริหารของเรือนจำ โดยที่การควบคุมผู้ต้องขังยังเป็นหน้าที่ของเรือนจำรัฐ

บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำ

การบริหารงานเรือนจำของเอกชน หากจะมีการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในอนาคต หากประเทศไทยใช้รูปแบบการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะหรือรูปแบบสัญญาของประเทศญี่ปุ่น ก็น่าจะมีความเป็นไปได้ในบริบทเดียวกันกับประเทศไทย โดยอาจดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำของรัฐเข้ามาดำเนินการแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เดิมจากภาครัฐ โดยมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่กึ่งข้าราชการ หรืออาจเป็นพนักงานราชการ เช่นปัจจุบัน โดยมีหน้าที่เป็นบุคลากรที่ทำหน้าที่ในเชิงหน่วยงาน ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (staff agency) เช่นเดียวกันกับประเทศออสเตรเลียซึ่งเรือนจำของรัฐในประเทศไทยขาดแคลนบุคลากรประเภทดังกล่าวในการมีหน้าที่ในการดำเนินการให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตั้งแต่วาระแรกที่รับตัวเข้าเรือนจำ การให้การปฏิบัติระหว่างถูกคุมขังในเรือนจำ และการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย

บทที่ 9

สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เอกชนเข้ามา บริหารงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น (2) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผล ต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการของประเทศสหรัฐ-อเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และ (3) ประยุกต์ใช้ปัจจัยหรือแนวทางความสำเร็จ ของการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการของทั้ง 3 ประเทศ มาประยุกต์ใช้ ในการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทย โดยการศึกษาเป็นแบบพหุกรณีศึกษา (multiple case study approach) ประกอบด้วย 3 กรณีศึกษา ได้แก่

กรณีศึกษาที่ 1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กรณีศึกษาที่ 2 ประเทศออสเตรเลีย

กรณีศึกษาที่ 3 ประเทศญี่ปุ่น

แนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย 3 วิธี คือ (1) การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) เพื่อเข้าถึงทรรศนะ แนวความคิด และเจตนาของผู้ให้ข้อมูล (2) การสนทนากลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย และ (3) การวิจัยเอกสาร เพื่อทราบถึงรูปแบบการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการของประเทศ กรณีศึกษา โดยในบทที่ 9 นี้ จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน ได้แก่ (1) สรุปผลการศึกษา และ (2) ข้อเสนอแนะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย สามารถสรุปผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

คำถามในการวิจัยข้อ 1: รูปแบบของการให้เอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำในประเทศ-สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น มีการดำเนินการในลักษณะอย่างไร

ผลการวิจัย พบว่า รูปแบบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เอกชน เข้ามาบริหารในประเทศกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ มีลักษณะรูปแบบการแปรรูปกิจการ ของการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ดังนี้

มิติด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาของเรือนจำเอกชน มีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา เรือนจำภาครัฐทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ เรือนจำระดับรัฐบาล กลาง เรือนจำระดับมลรัฐ และเรือนจำระดับท้องถิ่น จะใช้ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญา การแปรรูปกิจการการบริหารงานเรือนจำภาครัฐไปสู่ผู้ภาคเอกชนในรูปแบบสัญญา เป็นแบบ DCFM คือ ให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) การให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ (Management--M) จะดำเนินการ ใน 4 ลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการแบบข้อตกลงเอกชนเป็นผู้จัดการ (contracting out service) ทำสัญญาจ้างบริษัทเอกชนให้ทำหน้าที่จัดบริการให้กับนักโทษ ในด้านต่าง ๆ การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนเป็นเจ้าของและดำเนินการบริหารจัดการเรือนจำ (ownership and operation of prison) เช่น บ้านกึ่งวิถี (halfway house) ศูนย์กักกัน (detention center) การดำเนินการข้อตกลงให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานนักโทษ (contracting out prison labor) เป็นการจ้างแรงงานนักโทษ เพื่อเป็นการเสริมสร้าง ความชำนาญ และประสบการณ์ ในการทำงานให้กับนักโทษเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับนักโทษเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เมื่อได้รับการปล่อยตัว และการดำเนินการข้อตกลงเกี่ยวกับการก่อสร้างและการเช่าซื้อ (construction and lease/purchasing) เป็นการอนุญาตให้กับเอกชนสร้างเรือนจำ

2. ประเทศออสเตรเลีย รูปแบบการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในด้านข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรรูปการบริหารเรือนจำจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนในรูปแบบข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาแบบ DCFM เป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ การให้เอกชนเป็นผู้ออกแบบเรือนจำ (Design--D) การให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (Construction--C) การให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทางการเงิน (Finance--F) และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ (Management--M) และนอกจากนี้ จะพบว่า ยังมีข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาอื่น ๆ ใน 4 ลักษณะ ได้แก่ รูปแบบสัญญา โดยให้เอกชนเข้ามาจัดการเรือนจำ (management) เพียงอย่างเดียว รูปแบบสัญญา DCM คือ เอกชนออกแบบก่อสร้างและจัดการ แต่การลงทุนเป็นของรัฐบาล รูปแบบสัญญาแบบ BOOT คือ ภาคเอกชนสร้างเรือนจำและเป็นเจ้าของเรือนจำ ดำเนินการและโอนกิจการ สิ่งปลูกสร้างเป็นของเอกชน เอกชนดำเนินการและโอน โดยมีสัญญาการเช่าแยกจากการบริหารจัดการ ด้านออกแบบก่อสร้าง และรูปแบบสัญญา

3. ประเทศญี่ปุ่น การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในมิติของข้อตกลงหรือรูปแบบของสัญญาจะมีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินการ ในลักษณะที่เรียกว่า Private Finance Initiative (PFI) ซึ่งเป็นรูปแบบสำหรับการก่อสร้างเรือนจำเอกชนใหม่ และการให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการ โครงการต่าง ๆ สำหรับการควบคุมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยจะเป็นโครงการของรัฐที่ใช้เงินทุนของเอกชน ดำเนินการโดยรัฐเป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้าง รายละเอียดและวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินลงทุนในด้านการก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการในการควบคุมผู้ต้องขัง

มิติด้านนโยบายหรือข้อกำหนดของเรือนจำเอกชน มีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีกฎหมายเป็นการเฉพาะที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนและใช้ในการบริหารเรือนจำเอกชนโดยตรง โดยกำหนดเป็นกฎหมายเรือนจำเอกชนโดยเฉพาะตราขึ้นโดยรัฐบาลกลาง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ได้แก่ พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมืองและการปรับปรุงรัฐบาลกลาง ค.ศ. 1997 และมีกฎหมายเรือนจำเอกชนของหลายมลรัฐเป็นกฎหมายรอง เช่น กฎหมายควบคุมการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (Preposition 13)

2. ประเทศออสเตรเลีย การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐเป็นของเอกชนจะมีนโยบายของการดำเนินการเรือนจำเอกชนระดับชาติในภาพกว้าง โดยกำหนดเป็นมาตรฐานระดับชาติ ได้แก่ แนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับการแก้ไขฟื้นฟูออสเตรเลีย ค.ศ. 1996 โดยกำหนดให้เป็นนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปกิจการให้เป็นของเอกชน กฎหมายเรือนจำเอกชนของออสเตรเลีย ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อกำหนดเรือนจำเอกชนไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ ถือเป็นเรื่องปกติในระบบกฎหมาย (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี การจัดตั้งเรือนจำเอกชน หรือการจัดทำความร่วมมือของเอกชน หรือ PPPs ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายในการทำความร่วมมือกับเอกชน เรียกว่า “Working with Government Policy for Privately Financed Projects” และกรอบความร่วมมือกับเอกชนหรือ PPPs

3. ประเทศญี่ปุ่น การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐเป็นของเอกชน กระทรวงยุติธรรมประเทศญี่ปุ่น ได้มีการผลักดันการปฏิรูป กฎระเบียบ พร้อมทั้งจัดทำแบบแผนปฏิบัติการ 3 ปี และแก้ไขบทลงโทษเพื่อให้ประชาชนยอมรับ จึงมีการออกกฎหมายที่เรียกว่า “1999 Act on Promotion of Private Finance Initiative” ซึ่งระบุไว้ในส่วนของเรือนจำเอกชนของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 2 (1) (3) ที่ให้คำจำกัดความของ Public Interest Facilities หมายรวมถึง อาคารสถานที่ที่ใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (offender rehabilitation facilities)

มิติด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน มีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา การแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนนั้น การดำเนินการในด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน บริษัทเอกชนที่ได้รับการทำสัญญาเข้าดำเนินการเรือนจำจากภาครัฐ จะดำเนินการว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์จากภายนอกโดยตรงทั้งในระดับผู้บริหารหรือผู้บัญชาการเรือนจำ (warden) และเจ้าหน้าที่ในระดับผู้ปฏิบัติการ (staff) ใหม่ โดยทำการปรับปรุงหลักเกณฑ์ การคัดเลือก การสรรหา คุณสมบัติ เงินเดือน ผลตอบแทน และคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ว่าเป็นการเฉพาะทาง เช่น เคยเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยมาก่อน การเคยรับราชการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่ไม่

แสวงหาผลกำไร เช่น เป็นนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยาของหน่วยงาน NGO มาก่อน เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ใหม่จะเข้ามาปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชนที่สร้างขึ้น ใหม่โดยเฉพาะ

2. ประเทศออสเตรเลีย ในมิติด้านบุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในเรือนจำเอกชน ที่ดำเนินการแปรรูปกิจการจากภาครัฐเป็นของภาคเอกชนนั้น บริษัทเอกชนที่ได้รับ การแปรรูปจากภาครัฐเข้ามาดำเนินการ จะว่าจ้างพนักงานเข้ามาเป็นพนักงานบริษัท โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้คุมหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์โดยตรงเหมือน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยพนักงานหรือบุคลากรในเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลีย จะเป็นลูกจ้างของบริษัทที่เข้ามาดำเนินการในเรือนจำเอกชน และส่วนใหญ่บริษัทที่ได้รับการ แปรรูปกิจการเรือนจำจากภาครัฐมาดำเนินการแทนนั้น จะให้ความสำคัญกับ เจ้าหน้าที่ในเรือนจำเอกชนในหน่วยงานด้านการให้คำปรึกษาแนะนำ (staff agency) เป็นอย่างมาก

3. ประเทศญี่ปุ่น บริษัทเอกชนที่ได้ดำเนินการแปรรูปกิจการเรือนจำ จากภาครัฐสู่ภาคเอกชน จะดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่ใหม่ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในเรือนจำ ของรัฐ เข้ามาดำเนินการแทนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เดิมจากภาครัฐ ในเรือนจำ เอกชน โดยมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่กึ่งข้าราชการ คือ ปฏิบัติงาน ร่วมกับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ภาครัฐ โดยทำหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ควบคุมพิเศษรับผิดชอบภาระงานที่ไม่มีอำนาจ หรือเกี่ยวข้องในการควบคุมผู้ต้องขังโดยตรง ได้แก่ งานบริหารจัดการด้านอาหารผู้ต้องขัง งานธุรการทั่วไป งานซักประวัติ งานทำความสะอาด เป็นต้น

มิติด้านการกิจหรือลักษณะงานของเรือนจำเอกชน มีรายละเอียด ดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา เรือนจำเอกชนในมลรัฐต่าง ๆ จำนวน 39 มลรัฐ ได้ดำเนินการว่าจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการในเรือนจำเอกชน โดยดำเนินการก่อสร้าง เรือนจำใหม่ที่ใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษต่ำ เช่น ดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ ความมั่นคงต่ำ ภาคเอกชนจะเข้ามาดำเนินการในภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขังมากกว่าการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น การดำเนินงานด้านอาหาร การจัดการด้านสุขภาพ อนามัยสาธารณสุข และดำเนินการฝึกวิชาชีพเฉพาะด้าน ได้แก่ การฝึกวิชาชีพ ช่างยนต์ ช่างคอมพิวเตอร์ และช่างเชื่อมโลหะ เป็นต้น

2. ประเทศออสเตรเลีย ภาครัฐได้ทำสัญญากับเอกชนในเรื่องของการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ เอกชนดำเนินการทุกอย่างภายในเรือนจำเอกชน ภายใต้แนวทางและปรัชญาการทำงานที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ภาครัฐทุกแห่งใช้แนวทางการบริหารที่ทำให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ดำเนินการเอกชนในการดำเนินงาน ให้ได้ผลงานในระดับที่รัฐกำหนดให้ โดยไม่ได้กำหนดวิธีการอย่างละเอียดให้ และไม่ได้กำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อผู้ต้องขัง กล่าวโดยสรุป แนวทางการดำเนินงาน ที่สำคัญของเรือนจำเอกชนออสเตรเลีย ได้ 4 ประการ คือ เน้นการแนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีกฎหมายที่ครอบคลุมกิจการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีตัวชี้วัดเชิงปริมาณที่เป็นรูปธรรม เช่น มีโปรแกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้านต่าง ๆ จำนวนมาก และมีระบบการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

3. ประเทศญี่ปุ่น การแปรรูปกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในมิติของภารกิจหรือลักษณะงานนั้น จะมีกรอบแนวคิดหลักของลักษณะงานในเรือนจำเอกชน คือ ต้องบริหารจัดการเรือนจำเอกชนให้สามารถอยู่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่นได้ โดยได้รับความร่วมมือและยอมรับจากประชาชน การออกแบบวางผังให้เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ มีการนำอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยมาใช้แทนกำแพงภายนอกและลูกกรงเหล็ก มีพื้นที่โล่งและสวนสาธารณะเปิดให้ประชาชนสามารถเข้ามาใช้สอยร่วมกันได้ มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นจัดหาอาหารและสินค้าภายในท้องถิ่นเป็นหลัก

คำถามในการวิจัยข้อ 2: ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำให้เอกชนดำเนินการทั้ง 3 ประเทศ มีปัจจัยใดบ้าง และมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร

การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น มีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแปรรูปกิจการเรือนจำของรัฐให้เป็นเรือนจำเอกชนที่คล้ายคลึงกัน สรุปได้ดังนี้

ปัจจัยด้านการบริหารจัดการหรือความพร้อม ในการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ได้แก่ กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องงบประมาณ จากการสังเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน

ในประเทศสหรัฐอเมริการัฐบาลจะเน้นการพิจารณาข้อตกลงหรือข้อสัญญาการดำเนินการ เรือนจำเอกชนอย่างรัดกุม มีข้อกำหนดหรือนโยบายที่ชัดเจนในการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในทุกระดับตั้งแต่รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และท้องถิ่น โดยนโยบายดังกล่าวได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจนชัดเจน เช่น การประกาศใช้กฎหมายการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกาหลายฉบับ และยังมีลักษณะเด่นของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในลักษณะที่ว่า รัฐเป็นผู้ให้สัญญา เอกชน เป็นผู้รับสัญญา ซึ่งส่วนใหญ่เอกชนจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารเรือนจำเอกชนทั้งหมด โดยใช้รูปแบบสัญญาการดำเนินงาน เรือนจำเอกชนในลักษณะเป็นแบบ DCFM โดยรัฐ กำหนดให้มีกฎหมายรองรับอำนาจของเอกชนไว้อย่างชัดเจนทำให้เกิดความคล่องตัว ในการบริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย รูปแบบของกิจการ เรือนจำเอกชนในออสเตรเลียเริ่มจากสัญญาสำหรับการบริหารจัดการ และการให้เอกชน มาให้บริการบางด้านในเรือนจำรัฐ มาเป็นรูปแบบสัญญาแบบ ออกแบบ ก่อสร้าง ลงทุน และจัดการ (DCF) อย่างเต็มรูปแบบ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการประมูลกิจการเรือนจำ เอกชน การประมูลจะเน้นความโปร่งใส (transparency) การกำหนดวิธีการและขั้นตอน ในการทำงานกับภาคเอกชนให้ชัดเจน มีการจัดการข้อมูลที่เป็นความลับอย่างละเอียด และใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาภาคเอกชนอย่างละเอียด นอกจากนี้ คู่สัญญา ภาคเอกชนจะต้องมีประสบการณ์การทำงานและความพร้อมทางการเงิน ขณะเดียวกัน ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศญี่ปุ่น ด้านการบริหารจัดการ มีลักษณะและรูปแบบของการดำเนินการระหว่าง รัฐและเอกชน ที่มีลักษณะเป็น Private Finance Initiative (PFI) สำหรับการก่อสร้างและ บริหารจัดการ โครงการต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติเฉพาะสำหรับการให้การสนับสนุน ทางการเงินจากภาคเอกชน (1999 Act on promotion of Private Finance Initiative) โดยเน้นการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

ปัจจัยด้านการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบของภาครัฐ การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลจะเน้น การให้เอกชนเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของภาครัฐ โดยต้องมี

คณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ให้เป็นของเอกชนโดยเฉพาะ ซึ่งในการพิจารณาคัดเลือกบริษัทเอกชนเข้ามาดำเนินการนั้น จะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ เมื่อรัฐบาลพิจารณาให้บริษัทเอกชน เข้าดำเนินการแปรสภาพกิจการเรือนจำจากภาครัฐไปสู่เอกชนแล้ว รัฐจะต้องมีการติดตาม ผลการดำเนินงานของเอกชนอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอทุกปี และต้องมีการระบุไว้ในข้อตกลง หรือสัญญา หากดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อตกลง ภาครัฐสามารถยกเลิกสัญญาได้ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบในการที่รัฐบาลยังควบคุมการดำเนินงานบริหารของเอกชนอีกชั้นหนึ่ง สอดคล้องกับในประเทศออสเตรเลีย (Harding, 1997, p. 14) ที่มีการติดตามประเมินผล ตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชนภายหลังการแปรสภาพกิจการเรือนจำให้เอกชน อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดเป็นมาตรการสำคัญที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าเอกชนได้ ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับข้อตกลงในสัญญาการออกแบบ การเจรจา และเจ้าหน้าที่รัฐต้องให้ความสนใจในวัตถุประสงค์ของการบริการตามสัญญา และประเทศญี่ปุ่น มีการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบของภาครัฐ โดยใช้ตัวชี้วัดความสำเร็จ ของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน คือ การทำให้ ผู้ต้องขังได้เรียนรู้ทักษะ และคุณค่าทางสังคมที่จำเป็นในชีวิตการทำงานภายนอก เช่น ความรับผิดชอบ การให้ความร่วมมือ การวางแผนการทำงานหลังได้รับการปลดปล่อย การมีวินัยในตนเอง ซึ่งเป็นทักษะที่จะช่วยลดโอกาสไม่ให้วนไปกระทำผิดซ้ำอีก โดยการดำเนินงานเรือนจำเอกชน จะพิจารณาจากหลายองค์ประกอบความสำเร็จ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย เช่น การพิจารณาถึงการควบคุมผู้ต้องขัง ซึ่งต้องพิจารณา ถึงจำนวนการหลบหนีของผู้ต้องขัง อัตราการหลบหนีในเรือนจำเอกชน อัตราการฆ่าตัวตาย ของผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน การพิจารณาถึงอัตราการทำร้ายผู้ต้องขังอื่น ๆ ในเรือนจำ หรืออัตราการคุ้มครองความปลอดภัยในผู้ต้องขังที่ควบคุมในเรือนจำเอกชนเป็นบวก และที่สำคัญตัวชี้วัดของเรือนจำเอกชนของประเทศออสเตรเลียได้มีการพิจารณาถึงอัตรา การมีงานทำภายหลังปล่อยตัวพ้นโทษ และอัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง

ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ได้แก่ ความพร้อม ของภาคเอกชน การแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ปัจจัยด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นปัจจัยสำคัญที่สัมพันธ์จาก

ปัจจัยด้านการบริหารจัดการ โดยการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องมีความร่วมมือหรือข้อตกลงร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีความพร้อมในภาคเอกชนเข้ามาบริหารเรือนจำเอกชน ภายใต้รูปแบบของสัญญาหรือข้อตกลง แต่ในประเทศญี่ปุ่น มีความไม่พร้อมในด้านเอกชน จึงให้ภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการในด้านเรือนจำเอกชน โดยมีการใช้ภาคประชาสังคมต่าง ๆ เช่น มูลนิธิ หน่วยงานไม่แสวงหาผลกำไร (NGO) เข้ามามีส่วนร่วมในการกิจของภาคราชการมากขึ้น โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในลักษณะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ทำให้ภาคประชาสังคม เข้าใจถึงบทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้น

คำถามในการวิจัยข้อ 3: แนวทางการบริหารเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ มีรูปแบบหรือแนวทางใดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานเรือนจำของประเทศไทยได้บ้าง

จากผลการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบกับผลการสนทนากลุ่ม พบว่า กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์เจาะลึก และกลุ่มผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม ส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นไปได้ในระดับสูงที่จะมีการแปรสภาพกิจการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทยในอนาคต

แต่จากผลการสัมภาษณ์เจาะลึก และการสนทนากลุ่ม ให้ความคิดเห็นไว้ว่า การนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทยถึงแม้จะมีความเป็นไปได้ในแนวทางดังกล่าว ในอนาคต แต่อาจจะเกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการแปรสภาพกิจการหลายประการ เช่น เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มผู้ต้องขังบางกลุ่มหรือไม่ ปัญหาในการบริหารงานเชิงระบบการปฏิบัติผู้ต้องขัง โดยเฉพาะปัญหาการดำเนินงานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และปัญหาการคัดกรองผู้ต้องขังเพื่อย้ายไปอยู่ในเรือนจำเอกชน จะเกิดปัญหาตามมา หากดำเนินงานไม่รอบคอบและไม่มีคณะกรรมการพิจารณาการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง โดยเฉพาะ เนื่องจาก เรือนจำเอกชนจะคัดสรรแต่ผู้ต้องขังที่ปกครองง่าย สำหรับผู้ต้องขังที่จำแนกแล้วว่ายากต่อการแก้ไข หรือคือด้านต่อการปกครอง หรือผิวดิน อาจไม่ได้รับ

โอกาสไปคุมขังในเรือนจำเอกชน หากเป็นการเลือกปฏิบัติคงดำเนินการไม่ได้เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีให้รัฐมีการเลือกปฏิบัติแก่ประชาชน (equal opportunity or discrimination) อันเนื่องมาจากความแตกต่าง (diversity) เช่น ความแตกต่างทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น หลักการนี้มาจากเจตนารมณ์ที่ว่า หากมีการเลือกปฏิบัติจะเกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม รัฐเป็นองค์กรที่จะต้องให้ความคุ้มครองและปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม หากพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการปกครอง ประเทศไทยเป็นระบบการปกครองแบบกึ่งทุนนิยม โดยหลักของระบบทุนนิยม รัฐจะให้เสรีภาพในการดำเนินชีวิตหรือการดำเนินกิจกรรมของประชาชนอย่างเสรี ปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม รัฐต้องกำหนดกรอบแห่งการดำเนินชีวิตหรือกิจกรรมของประชาชนมิให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพกัน ดังนั้นรัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบสำหรับการดำเนินการ เช่น เมื่อมีการปล่อยให้เอกชนทำการค้าอย่างเสรี รัฐก็ต้องสร้างมาตรการเพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบกัน หรือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของประชาชนก็ต้องดำเนินไปโดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

การนำภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับเรือนจำในประเทศไทย ในสถานการณ์ปัจจุบัน มีเป้าหมายอย่างหนึ่งเพื่อพัฒนาคุณภาพแก่ผู้ต้องขัง (quality development) ดังนั้น การนำมืออาชีพในภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการถือว่าเป็นสิ่งดี และเป็นประโยชน์สำหรับผู้ต้องขังเอง ซึ่งเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ในกรณีนี้อาจมีคำถามเกิดขึ้นว่า ภาครัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารจัดการในเรื่องดังกล่าวหรืออย่างไร โดยสภาพข้อเท็จจริงแล้วเรือนจำของรัฐ มีการดำเนินงานมาโดยตลอดเป็นระยะเวลานาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนับว่าเป็นมืออาชีพ แต่โดยลักษณะของระบบราชการ (bureaucracy system) จะมีกลไกที่ขับเคลื่อนค่อนข้างช้ากว่ากลไกของภาคเอกชน บางครั้งอาจทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ได้รับไม่บรรลุถึงเป้าหมายทั้งหมด การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐ สามารถได้เป็นสองมิติ คือ มิติของการบริหารจัดการที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย กับมิติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย

การเข้ามามีส่วนร่วมในงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย จะเป็นไปได้ ในกิจการที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขัง เช่น กิจการการฝึกวิชาชีพ การศึกษา การสุขอนามัย อาหาร การตลาดของผลิตภัณฑ์ การฝึกวิชาชีพ การเกษตร หรือโรงงาน เป็นต้น กิจการเหล่านี้ถือเป็นกิจการที่ภาคเอกชน มีความถนัดมากกว่าภาครัฐ เพราะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนมีการดำเนินการในตลาดเสรี ภายนอกเรือนจำอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ไทยได้มีการดำเนินการ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอยู่แล้ว เช่น การศึกษา การฝึกวิชาชีพ การจัดหาอาหาร เป็นต้น

กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการรักษา ความปลอดภัยภายในหรือภายนอกเรือนจำก็ตาม เช่น การควบคุมดูแลและติดตาม พฤติกรรมของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ การขนส่งผู้ต้องขังไปศาล ล้วนเป็นกิจการที่ต้อง อาศัยความชำนาญของผู้ดำเนินการที่มีประสบการณ์เฉพาะทาง ภาคเอกชนที่มีความชำนาญ ในเรื่องเหล่านี้ ส่วนจะเป็นเอกชนที่ทำธุรกิจด้านการรักษาความปลอดภัย เช่น ธุรกิจ ยามรักษาความปลอดภัย ธุรกิจรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สิน ในประเทศไทย มีภาคเอกชนที่ทำธุรกิจประเภทนี้และมีความชำนาญเกี่ยวกับผู้ต้องขังน้อยมาก ส่วนใหญ่ แล้วบริษัทที่อยู่ในประเทศไทยจะต้องขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในประเทศที่มี การดำเนินการเรือนจำเอกชนอยู่แล้วมาเป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มี เรือนจำเอกชนมาเลยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาทางสังคมอีกอย่างหนึ่งที่จะเกิดขึ้น คือ การไม่ยอมรับของประชาชนที่มี ต่อการนำเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทย ความมั่นใจของประชาชนอาจเกิดขึ้นจาก เหตุผลหลายประการ ประการแรก คือ ในเมืองไทยยังไม่เคยมีการดำเนินการในรูปแบบนี้ มาก่อน ประกอบกับเมื่อกล่าวถึงคำว่า “ผู้ต้องขัง” ประชาชนจะรู้สึกหวาดกลัวและมีทัศนคติ ที่ไม่ดีต่อบุคคลกลุ่มนี้อยู่แล้ว จึงเกิดความไม่แน่ใจว่าภาคเอกชนจะสามารถดำเนินการ ในกิจการที่เป็นอันตรายและต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงได้หรือไม่ หากเกิด ความผิดพลาดขึ้นมาแล้ว จะกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ (public safety) เป็นอย่างมาก ประเด็นนี้เป็นประเด็นหลักที่ภาครัฐจะต้องเผชิญอย่างแน่นอน สิ่งแรก ที่ต้องพิจารณา คือ ภาครัฐจะสร้างหรือพัฒนาการยอมรับของประชาชนได้อย่างไร

มีผู้เข้าร่วมสนทนาได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยอมรับจากประชาชน โดยให้กรมราชทัณฑ์ดำเนินการเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 ให้ภาคเอกชนเข้ามารับเหมากิจการเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ด้านการศึกษา ด้านการฝึกวิชาชีพ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านอาหาร เป็นต้น ในช่วงระยะเวลานี้กรมราชทัณฑ์ควรสร้างมาตรฐานต่าง ๆ และทดลองดูผลสำเร็จของการดำเนินกิจการของภาคเอกชน ระยะที่ 2 ให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานเรือนจำ ยกเว้นกิจการ ที่เกี่ยวกับการควบคุมรักษาความปลอดภัย เช่น กิจการทางทะเบียนผู้ต้องขัง การเยี่ยม เป็นต้น และระยะสุดท้าย ให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการทั้งหมด รวมถึงการควบคุมรักษาความปลอดภัย (total management) หากกรมราชทัณฑ์ดำเนินการเป็นระยะ ๆ เช่นนี้แล้ว มีความเชื่อว่าประชาชนจะสามารถปรับแนวความคิดในการยอมรับภาคเอกชนมากขึ้นเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลให้ภาคเอกชนดำเนินการตามมาตรฐานที่กรมราชทัณฑ์กำหนด

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาโดยการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จนได้กรอบแนวความคิดในการวิจัย ซึ่งนำไปสู่การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบกับการสนทนากลุ่มและการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งสรุปผลการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยค้นพบแนวทางการประยุกต์ใช้การแปรสภาพกิจการการบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย โดยผู้วิจัยได้แบ่งข้อเสนอแนะในการวิจัยเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อเสนอแนะทางวิชาการและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

1. การนำระบบเรือนจำเอกชนมาใช้ในประเทศไทยสามารถดำเนินการได้ไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชนเพื่อลดกระแสการต่อต้าน

2. จากผลการสนทนากลุ่ม ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการราชทัณฑ์มีความเป็นมืออาชีพในการควบคุมผู้ต้องขังมากกว่าภาคเอกชน ในขณะที่ภาคเอกชนมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงกว่าภาครัฐ จึงควรถ่ายโอนภารกิจบางภารกิจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การฝึกวิชาชีพให้กับผู้ต้องขัง

3. สำหรับการประยุกต์ใช้แนวทางการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย หากมีรูปแบบดังกล่าวในประเทศไทย ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ควรมีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ ได้แก่

3.1 รูปแบบของพันธมิตรภาคเอกชน (forms of private sector partnership) ที่มีลักษณะการดำเนินการระหว่างรัฐและเอกชน แบบ Private Finance Initiative (PFI) โดยรัฐเป็นผู้กำหนดหรือคัดเลือกสถานที่ก่อสร้างเรือนจำ กำหนดรายละเอียด และวิธีการดำเนินงาน ส่วนเอกชนเป็นผู้เสนอวิธีการ รูปแบบ และเงินทุน ในการก่อสร้าง การจัดการบำรุงรักษา การบริหารจัดการ ซึ่งมีข้อดี คือ ฝ่ายรัฐ ได้ประหยัดงบประมาณ การก่อสร้าง ได้รูปแบบการจัดการใหม่ ๆ และไม่เพิ่มอัตราข้าราชการ ฝ่ายเอกชนได้ลงทุนทางธุรกิจ ได้นำเสนอแนวคิดใหม่ ฝ่ายท้องถิ่น ได้มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันในอาคารสถานที่ กิจกรรมสาธารณะ ฝ่ายประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและให้บริการ สร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นยอมรับเรือนจำและภาคราชการได้มากขึ้นกว่าเดิม การจ้างเอกชนดำเนินการแทนข้าราชการในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจของไทย ปัจจุบันก็มีการนำมาใช้แต่เป็นลักษณะสัญญาจ้างปีต่อปี ที่เรียกกันว่า Outsource ได้แก่ การจ้างพนักงานขับรถ พนักงานทำความสะอาด และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เป็นการทำสัญญาระยะสั้น เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถมาก แตกต่างจากระบบ PFI ซึ่งเป็นการทำสัญญาระยะยาว ทำให้สามารถกำหนดเงื่อนไข วิธีการ การจัดการได้อย่างดี และเป็นระบบ บุคลากรจะมีความต่อเนื่องในการทำงานสัมผัสประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่องานและพัฒนางานได้เป็นอย่างดี แต่มีข้อจำกัด คือ การคัดเลือกบริษัทเอกชนต้องมีข้อกำหนดและมาตรฐานที่ชัดเจนจึงจะได้บริษัทที่ดี ผลของการดำเนินการเรือนจำเอกชนแบบ PFI ในประเทศญี่ปุ่น ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษาวิจัย ของ Professor Paul Leighton มหาวิทยาลัย Eastern Michigan ที่ได้ศึกษาวิจัย ในหัวข้อ “A Model Prison of the Next

50 Years”: The High-tech, Public-private Shimane Asahi Rehabilitation Center
 ที่ผลการศึกษาวิจัยได้กล่าวถึงการร่วมดำเนินการของภาคเอกชน แบบ PFI ทำให้ลด
 ค่าใช้จ่าย เป็นการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร
 เรือนจำ นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางในการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

3.2 รูปแบบการถ่ายโอน จ้างเหมา บางภารกิจให้เอกชนดำเนินการ
 เป็นการแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากร การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในบางภารกิจ
 จะทำให้มีกฎเกณฑ์ที่ทันสมัย ลดขั้นตอนการทำงาน เป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ซึ่งจะ
 ส่งผลให้มีการใช้จำนวนพนักงานในการควบคุมลดลง ภารกิจที่ควรให้เอกชนดำเนินการ
 เช่น งานการอบรมและฝึกวิชาชีพ งานการศึกษา และพัฒนาจิตใจ งานสุทธกรรม
 งานการขนส่งและควบคุมผู้ต้องขังไปศาล งานให้บริการผู้ต้องขังได้ติดต่อเยี่ยมญาติ
 ทางโทรศัพท์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องขังและญาติในด้านการลดภาระค่าใช้จ่าย
 ในการเดินทางไม่ต้องเสียเวลาเดินทาง ลดเจ้าพนักงานของรัฐที่ดูแลในเรื่องงานเยี่ยมญาติ
 งานสถานพยาบาลหลาย ๆ เรือนจำขาดบุคลากรด้านการแพทย์ โดยเฉพาะแพทย์ที่เข้ามา
 ตรวจรักษาผู้ต้องขังป่วย การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจะมีประโยชน์มากกว่า ด้วยเหตุผล
 ของการประหยัดงบประมาณ

4. การวิจัยครั้งนี้เป็นการนำแนวทางการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ
 ให้เป็นของเอกชนมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่ ดังนั้น การนำมาใช้จึงควรมี
 การบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ดี เป้าหมายที่สำคัญที่สุด คือ คุณภาพการให้บริการที่ได้
 มาตรฐานแก่ผู้ต้องขังและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเรือนจำโดยภาครัฐ
 หรือภาคเอกชนก็ตาม ทั้งจะต้องคำนึงถึงศักยภาพขององค์กร ที่สามารถรักษาสภาพ
 ของการรักษาความปลอดภัยสาธารณะให้มากที่สุด รวมถึงประเด็นสิทธิมนุษยชน
 ข้อเสนอแนะและข้อถกเถียงทั้งหมดในงานวิจัยฉบับนี้ ถือเป็นการจุดประกายแห่ง
 ความเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ในการวางแผนการบริหาร
 การเปลี่ยนแปลงต้องคำนึงถึงปัจจัยสาเหตุ หลายด้าน และหลายมุมมอง ไม่เฉพาะ
 การบริการเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ อย่างลึกซึ้ง ด้วย เช่น
 การยอมรับของประชาชน ความเสมอภาคของผู้ต้องขัง ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน
 และการกำกับดูแล เป็นต้น กรมราชทัณฑ์ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารการ

เปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องพิจารณาถึงการดำเนินงานเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งอาจกำหนดเป็น 3 ระยะ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น การแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวเป็นไป เพื่อจุดประสงค์ของการควบคุมดูแลและประเมินผลการดำเนินการของภาคเอกชน และเป็นการศึกษาแนวทางเพื่อการป้องกันและแก้ไขข้อเสียต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน รวมทั้งเป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างการยอมรับของประชาชนต่อระบบนี้ด้วย ในการนี้จำเป็นต้องการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ กระบวนการในการแก้ไขกฎหมายจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งมีรายละเอียดเฉพาะลงไปทางปฏิบัติ

5. การกำหนดประเภทและลักษณะของผู้ต้องขังที่จะถูกควบคุมตัวในเรือนจำเอกชน นั้น กรมราชทัณฑ์จะต้องมีหลักการหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับระดับ-การยอมรับของประชาชน เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะส่งไปควบคุมตัวในเรือนจำเอกชน ทั้งนี้ อาจกำหนดให้เป็นกลุ่มผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย ประเภทที่มีลักษณะการกระทำผิดไม่รุนแรง (misdemeanor offences) หรือคดีจราจร (traffic offences) เป็นต้น อีกประการหนึ่ง ซึ่งกรมราชทัณฑ์จะต้องพิจารณา คือ ภาคเอกชนที่เข้ามาดำเนินการควรมีสักยภาพเพียงพอ รวมทั้งมีจิตใจที่พร้อมดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์และมีทัศนคติที่ถูกต้องในงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วย ซึ่งกรมราชทัณฑ์จะต้องสร้างมาตรฐานการดำเนินงานต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและเป็นคู่มือในการกำกับดูแลจากภาครัฐ

6. รูปแบบของเรือนจำเอกชนที่ได้จากวิจัยเอกสารและจากกรณีศึกษาทั้ง 3 ประเทศ มีหลายรูปแบบ การนำแนวทางการแปรสภาพกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปสู่เอกชนที่เหมาะสมในประเทศไทย ควรมีลักษณะรูปแบบไม่เกิน 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) การให้เอกชนเข้ามาออกแบบก่อสร้างเรือนจำ (2) การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการก่อสร้างเรือนจำ (3) การให้เอกชนเข้ามาบริหารจัดการภายในเรือนจำ และ (4) การให้เอกชนเข้ามาลงทุนดำเนินงานเรือนจำ

7. รูปแบบของสัญญาหรือข้อตกลง ประเด็นที่ไม่ค่อยจะมีผู้กล่าวถึง ทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ในกรณีที่เอกชนละเมิดสัญญาและต้องมีการยกเลิกสัญญา หน่วยงานหลัก คือ กรมราชทัณฑ์จะต้องดำเนินการอย่างไร และสามารถ

เปลี่ยนบริษัทได้หรือไม่ เนื่องจากเอกชนที่เข้ามาลงทุนอาจไม่ได้มีจำนวนรายมากนัก รวมทั้งประเด็นการพิจารณาที่ต้นทุนรายหัวของผู้ต้องขัง ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์มีต้นทุนต่อหัวของผู้ต้องขังอยู่ที่ 38,000 บาทต่อปีต่อคน (ข้อมูลกองแผนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง ในขณะที่ค่าตอบแทนน้อยถือว่าเป็นการลงทุนของรัฐที่ใช้ค่าใช้จ่ายไม่สูง แต่ถ้าให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ ต้นทุนของผู้ต้องขังจะต้องเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องของค่าใช้จ่ายและการจัดจ้างเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการ ซึ่งไม่เป็นแรงจูงใจให้เอกชนดำเนินการ และรัฐอาจไม่ให้การสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ

8. การวิจัยครั้งนี้ มีข้อจำกัดจึงได้ทำการศึกษาการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน เฉพาะผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ ผู้บริหารเรือนจำ/ทัณฑสถาน ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มเป้าหมายเดียวทำให้ทราบข้อมูลเฉพาะกลุ่มเดียว ฉะนั้น การวิจัยครั้งต่อไป ควรจะมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณในเรื่องการแปรสภาพกิจการการบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยศึกษาจากมุมมองของประชาชนภายนอกเรือนจำและทัณฑสถาน เช่น ญาติของผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประชาชนทั่วไป เพื่อนำผลการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในอนาคต

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การแก้ไขทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มของผู้กระทำผิดกฎหมายในสังคมถือได้ว่าผู้ต้องขังเป็นสมาชิกกลุ่มหนึ่งในสังคมที่ภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ควรเห็นความสำคัญและควรเข้ามาให้การแก้ไข เพื่อลดปัญหาผู้กระทำผิดกฎหมายที่มีจำนวนมากขึ้นหรือปัญหาอาชญากรรมให้ลดลงอย่างยั่งยืนมากกว่าการแก้ไขปัญหาโดยใช้แนวทางอื่น ๆ ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น การแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้กระทำผิดกฎหมายที่ถูกลงโทษ และถูกจำคุกในเรือนจำมีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้ต้องโทษมีจำนวนที่ไม่ลดลง

และเป็นการกระทำผิดในคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยาเสพติดเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ผู้วิจัยใคร่ขอเสนอแนะ ดังนี้

1. ภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านภูมิหลังทางสังคมของผู้กระทำผิด โดยเฉพาะปัจจัยที่เป็นแนวโน้มในการสนับสนุนให้เกิดการกระทำผิดของคนในสังคมได้ เช่น ความยากจน ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ฉะนั้นรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องหาทางในการป้องกันการกระทำผิด โดยการลดช่องโอกาสหรือตัดช่องโอกาสในการกระทำผิด (opportunity reduction) ลงให้มากที่สุด นอกจากนี้ การตัดช่องโอกาสในการกระทำผิดที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ควรทำ คือ มีนโยบายในการป้องกันปราบปรามมากกว่าการแก้ไขปัญหาลายเหตุ หรือการแนวทางอื่น เช่น การแปรสภาพกิจการเรือนจำของรัฐ กล่าวคือ ต้องตัดช่องโอกาส มิให้ผู้กระทำผิดกระทำผิดกฎหมายได้ง่าย หรือเพิ่มความเสี่ยงให้กับผู้กระทำผิดมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น การจัดสายตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้มากขึ้นในพื้นที่เสี่ยงต่อการระบาดของยาเสพติด มีการเผยแพร่ความรู้ถึงพิษภัยของยาเสพติด และผลของคดี ตลอดจนการลงโทษในคดียาเสพติดให้สังคมได้รับทราบมากขึ้น

2. นโยบายในการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในประเทศไทย ควรมีการเสนอแนะนโยบายเป็น 3 ระยะ คือ (1) นโยบายระยะสั้น (2) นโยบายระยะกลาง และ (3) นโยบายระยะยาว เพื่อให้การดำเนินการแปรสภาพกิจการการบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยในส่วนของนโยบายระยะสั้น ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบหรือข้อตกลงในสัญญา ข้อกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล การบริหารบุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนลักษณะงานหรือภารกิจที่เหมาะสมในการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน สำหรับนโยบายระยะปานกลาง อาจจะวางแผนให้เอกชนเสนอโครงการ เข้าร่วมดำเนินการในภารกิจหรือการแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนในบางส่วนหรือมาร่วมทุนในการบริหารเรือนจำเอกชนในงานบางประเภท เช่น งานอบรมและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง งานการศึกษาผู้ต้องขัง และงานรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง เป็นต้น หลังจากมีการให้เอกชนเข้ามาแปรสภาพกิจการ การบริหารงานเรือนจำ

ของรัฐให้เป็นของเอกชนได้ระยะเวลาหนึ่ง จะมีการตรวจสอบประเมินผล ถ้าสามารถ
ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะนำไปสู่การดำเนินงานตามนโยบายระยะยาว คือ
การแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนทั้งระบบต่อไป
ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้ง 2 ด้านที่สำคัญ ทั้งด้านการควบคุม และด้านการบำบัด
ฟื้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังดำเนินการได้อย่างครอบคลุม มีประสิทธิภาพและปฏิบัติ
ตามกฎหมายฐานชั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติได้ในระดับเหมาะสม และสอดคล้อง
กับหลักการบริหารจัดการเรือนจำที่ดี (the principles of good prison management)
ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานสากลได้เป็นอย่างดี และยังปฏิบัติได้ตามพระราช-
บัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และมาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน ของกรมราชทัณฑ์ได้อย่าง
เหมาะสม

3. กระบวนการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน กรมราชทัณฑ์
ควรเน้นการนำภาคประชาสังคม โดยเฉพาะครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการบำบัดฟื้นฟู
และแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง และกระบวนการแก้ไขฟื้นฟู ควรเน้นการวางแผนการแก้ไข
เป็นรายบุคคล (case management) และอาศัยความคล่องตัวของการดำเนินการเรือนจำ
เอกชน ทำการศึกษาประวัติ และข้อมูลต่าง ๆ พร้อมทั้งศึกษาวางแผนกำหนดแผนการบำบัด
แก้ไขเป็นรายบุคคล เพื่อให้การช่วยเหลืออย่างเหมาะสม และนำเข้าสู่คณะกรรมการ-
จำแนกลักษณะผู้ต้องขังของเรือนจำ เพื่อกำหนดแผนการควบคุมและแผนการแก้ไข
ที่เหมาะสมในแต่ละราย เช่น ต้องให้การศึกษาสายสามัญ สายอาชีพ หรือต้องเข้าโปรแกรม
เสริมสร้างทักษะชีวิต โปรแกรมการพัฒนาบุคลิกภาพเสริมสร้างการเห็นคุณค่าในตนเอง
เป็นต้น และในการแปรรูปกิจการ การบริหารงานเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน
กรมราชทัณฑ์ ควรระบุในข้อสัญญาหรือข้อตกลงต้องสนับสนุนให้มีการสร้างทีมงาน
ด้านการบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง (team work) ที่มาจากทุกส่วนงานภายใน
เรือนจำ เพื่อให้เกิดความร่วมมือและมีความรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นการบำบัดฟื้นฟู
และแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังในลักษณะการใช้ความรู้จากหลายสาขาวิชาการในแบบ-
สหวิทยาการ (interdisciplinary) มาใช้ในการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อตัวผู้ต้องขัง
ต่อไป

ภาคผนวก ก

แนวคำถามเพื่อการสัมภาษณ์เจาะลึกสำหรับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ
ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก

**การสัมภาษณ์เจาะลึก สำหรับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก
การวิจัยเรื่อง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ
ให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย
และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย**

คำชี้แจง

ผู้วิจัยอธิบายให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาถึง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น ข้อดีและข้อเสียของการบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชน ข้อดีและข้อเสียของการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น และการพัฒนาปรับปรุง ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จของการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศสหรัฐ-อเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่น และตัวชี้วัดของประสิทธิภาพของ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชน จึงขอความอนุเคราะห์จากผู้ถูกสัมภาษณ์ ได้กรุณาให้ข้อมูลโดยละเอียด เพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

ประเด็นในการสัมภาษณ์เจาะลึก

1. การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศ-สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างไร
2. อะไรคือข้อดี และข้อเสียของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชนในประเทศของคุณ และมีอะไรที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง
3. มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐ ไปเป็นของเอกชนในประเทศของท่านประสบผลสำเร็จ
4. อะไร คือ ตัวชี้วัดความสำเร็จของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือน จำของรัฐไปเป็นของเอกชน

5. ตัวชี้วัดความสำเร็จของการบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนควรเป็นอย่างไร

การสนทนากลุ่มกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชญวิทยาและรัฐประศาสนศาสตร์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ การวิจัยเรื่อง การแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

คำชี้แจง

ผู้วิจัยอธิบายให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาถึงปัจจัย หรือแนวทางการบริหารเรือนจำเอกชนของทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น ที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย จึงขอความอนุเคราะห์จากผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มได้กรุณาให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

ประเด็นในการสนทนากลุ่ม

1. ความเป็นไปได้หากมีการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย
2. ปัญหาและอุปสรรคของการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐไปเป็นของเอกชนในประเทศไทย
3. ข้อตกลงหรือรูปแบบสัญญาการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
4. ข้อนโยบายหรือข้อกำหนดการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย
5. บุคลากร/ผู้ปฏิบัติงานการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย

6. ด้านภารกิจหรือลักษณะงานที่ดำเนินการในการแปรรูปกิจการ การบริหาร
เรือนจำของรัฐให้เป็นของเอกชนที่ควรจะเป็นในประเทศไทย

7. ผลที่ได้รับหากดำเนินการแปรรูปกิจการ การบริหารเรือนจำของรัฐให้เป็น
ของเอกชนในประเทศไทย

ภาคผนวก ข

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก

และรายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

รายชื่อผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เจาะลึก

1. Mr. Gary Hill Director of Staff Training of the International Corrections and Prison Association (ICPA)
2. Mr. Rick Raemisch Executive Director, Colorado Department of Corrections
3. Mr. Bob Houston Director, Nebraska Department of Correctional Services
4. Professor Jay D. Jamieson, PhD. School of Criminal Justice Texas State University
5. Assistant Professor Kristina Lopez , PhD. School of Criminal Justice. University of North Florida
6. Dr. Barbara Smith Assistant Researcher, School of Criminal Justice Texas State University
7. Professor Neil Morgan Inspector of Custodial Services, Western Australia.
8. Mr. James Koulouris Assistant Commissioner Corrective Services NSW Australia.
9. Mrs. Tracy Michelle Watkins Deputy Superintendent Australia Northern Territory Department of Correctional Service
10. Mr. Mike Bartlett Manager of International Programs Brush Farm Academy for Learning and Staff Development Eastwood NSW Australia
11. Mr. Errol Jaquierey Senior Monitor Corrections Inspectorate Melbourne Victoria Australia
12. Miss Rosamaria Santarelli Project Officer, Attorney-general's Department Adelaide South Australia
13. Professor Toru Nagai UNAFFI, Fuchu, Japan
14. Mr. Yuki Oka Ministry of Justice, Correctional Bureau, Japan
15. Miss Tae Sugiyama Ministry of Justice, Correctional Bureau, Japan

16. Professor Hiroyuki Shinkai Director of Aomori Juvenile Classification
Home, Kobe-shi, Japan

17. Hiroyuki Nabana Former Senior Expert in Prison Design Architecture
Division Ministry of Justice of Japan

รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์

จำนวน 15 คน ได้แก่

1. ดร. आयुคัม ลินทพพันธุ์ รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ฝ่ายวิชาการ
2. นางสาวเพลินใจ เต๋เกษม ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทัณฑวิทยา
3. นายกฤษ กระจ่างทิพย์ ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร
4. พันตรีรัฐกฤษณ์ ใจจริง ผู้บัญชาการเรือนจำกลางระยอง
5. นางทิวภา รักสัตย์ ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษหญิง
6. นายณัฐ ทองปลาด ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเขabin
7. นางบุษบา ศักการณูร ผู้บัญชาการเรือนจำกลางกำแพงเพชร
8. นายพิรุณ หน่อแก้ว ผู้บัญชาการเรือนจำกลางเชียงราย
9. นายกิตติพัฒน์ เดชะพหล ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง
10. นายณรงค์ศักดิ์ สมพัศ ผู้อำนวยการทัณฑสถานวัยหนุ่มกลาง
11. นายอำนาจ ปรัญญาพันธ์ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางราชบุรี
12. นายสิทธิ สุธีวงศ์ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางพระนครศรีอยุธยา
13. นางวรรณดี บัวภา ผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิงธนบุรี
14. นางอาจารย์ ศรีสุนาคร้ว ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดเพชรบูรณ์
15. ดร. ชาญ วชิรเดช ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดจันทบุรี

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวศึกษาและรัฐประศาสนศาสตร์

จำนวน 5 คน ได้แก่

1. รองศาสตราจารย์อัคราพรรณ จรัสวัฒน์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
2. รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
3. ดร. นัตรีชัย ยอดอุดม รองเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ท.
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนันทิพย์ จิตสว่าง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุนิษา เลิศโตมรสกุล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

- กนิษฐา รักษ์แก้ว. (2558). การบังคับโทษจำคุก: ศึกษากรณีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในเรือนจำ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- กรมราชทัณฑ์. (2541). สารานุกรมงานราชทัณฑ์นานาชาติ. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมราชทัณฑ์. (2558). รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะรายปี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กรมราชทัณฑ์, สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการราชทัณฑ์. (2552). สารานุกรมการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงนานาชาติ. นนทบุรี: ผู้แต่ง.
- กระทรวงยุติธรรม, สำนักกิจการยุติธรรม. (2558). แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2558-2561). กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (2547). มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2546). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550). กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- ชวนัสถ์ เจนการ. (2555). การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (privatization) โอกาสหรือความเสี่ยงในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย. วารสารยุติธรรมคู่ขนาน, 7(1), 25-35.
- ณิศวดี กิตติภูมิชัย. (2549). พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479: ศึกษากรณีการดำเนินกิจการเรือนจำเอกชน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2550). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย.

- นคร วัลลิภากร. (2551). รายงานผลการวิจัยเรื่อง การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย.
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์.
- นัทธี จิตสว่าง. (2545). หลักทฤษฎีวิทยา: หลักวิเคราะห์ระบบงานราชทัณฑ์. กรุงเทพมหานคร: กรมราชทัณฑ์, มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์.
- นุชนารถ วิเศษศิริ. (2545). แนวทางในการดำเนินการเรือนจำอุตสาหกรรมในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เบญจมาภรณ์ เลิศวุฒิ. (2559). รายงานการปฏิบัติราชการด้านการบริหารจัดการหน่วยงาน
ภาครัฐในต่างประเทศ การศึกษาการมีส่วนร่วมลงทุนรัฐเอกชน (Public Private
Partnership--PPP) กรณีรัฐออสเตรเลีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน-
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมือง-
ที่ดี.
- ประเสริฐ เมฆมณี. (2527). หลักการบริหารและพัฒนาเรือนจำ. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์บพิธการพิมพ์.
- พรพิตร นรภูมิพิทักษ์. (2548). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการนำ
เรือนจำเอกชนมาใช้ควบคุมผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาในประเทศไทย.
กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม.
- วินัย เจริญเฉลิมศักดิ์. (2553). กฎหมายเรือนจำเอกชนเปรียบเทียบ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร-
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Australian Bureau of Statistics. (2016). *Prisoners in Australia, 2016*. Canberra,
Australian: Author.
- Bales, W. D., Bedard, L. E., Quinn, S. T., Ensley, D. T., & Holley, G. P. (2005).
Recidivism of public and private state prison inmates in Florida.
Criminology and Public Policy, 4(1), 83-88.
- Biles, D. (1998). *Current Australian trends in corrections: Proceeding*.
Alexandria, VA: American Correctional Association.

- Blakely, C. R., & Bumphus, V. W. (2004). Private and public sector prisons: A comparison of select characteristics. *Federal Probation a Journal of Correctional Philosophy and Practice*, 68(1), 4-51.
- Bowker, L. H. (1982). *Corrections: Science and the art*. New York: Macmillan.
- Cabral, S., & Saussier, S. (2013). Organization prison through public-private partnership: A cross-country investigation. *BAR -Brazilian Administration Review*, 10(1), 100-120.
- Camp, S. D., Gaes, G. G., & Saylor, W. G. (2002). Quality of prison operations in the U.S. federal sector: A comparison with a private. *Prison & Society*, 4, 27-53.
- Cassels, M. K. (2002). *How governments privatize: The politics of investment in the United States and Germany*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Clear, T. R., Cole, G. F., Reisig, M. D., & Petrosino, C. (2015). *American correction in brief* (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- The Department of Corrective Service. (2016). *Annual report 2015-2016*. Pert, Australia: Author.
- Easterby-Smith, M., Thorp, R., & Lowe, A. (1991). *Management research: An introduction* (2nd ed.). London: Sage.
- Hallett, M. (2006). *Private prisons in America: A critical race perspective*. Chicago: University of Illinois Press.
- Harding, R. W. (1997). *Private prisons and police accountability*. Livingston, NJ: Transaction.

- Harding, R. W. (1998). *Private prison in Australia: The second phrase No. 84*.
Sydney, Australia: Australian Institute of Criminology.
- Heald, D. (1985). *Privatization: Policies, methods and procedures*. Manila,
Philippines: Asian Development Bank.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*,
69(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1994). *Public management and administration: An introduction*.
New York: St. Martin.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration* (3rd ed.).
New York: Palgrave Macmillan.
- International Business Publication (IBP). (2007). *Global privatization laws
and regulation handbook volume 1*. Washington, DC: Author.
- Johnson, E. H., & Johnson, C. H. (2000). *Linking community and corrections
in Japan*. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Johnson, S., & Shleifer, A. (1998). *Privatization and corporate governance*.
The University of Chicago Press.
- King's College London. (2016). *Basics of United States prisons*. Retrieved
January 1, 2017, from [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/
worldbrief/wp_b_country.php?country=45](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wp_b_country.php?country=45)
- Larbi, G. A. (1999). *New public approach and crisis states (discussion paper 112)*.
Geneva, Switzerland: UN Research Institute for Social Development.
- Leighton, P. (2014). A model prison for the next 50 year: The high-tech,
public-private Shimane Asahi rehabilitation center. *Justice Policy Journal*,
11(1), 1-16.

- Leighton, P. (2015). *Unleashing the profit motive in punishment & rehabilitation: Prison privatization in the US & Japan*. Ypsilanti, MI: Eastern Michigan University.
- Logan, C. H. (1990). *Private prisons: Cons and pros*. New York: Oxford University Press.
- Logan, C. H. (1991). *Well kept: Comparing quality of confinement in a public and a private prison*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
- McDonald, D., Fournier, E., Russell-Einhorn, M., & Crawford, S. (1998). *Private prison in the United States: An assessment of current practice*. Cambridge, MA: ABT Associates.
- Mehigan, J., & Rowe, A. (2007). Problematizing prison privatization: An overview of the debate. In Y. Jewkes (Ed.), *Handbook on prisons* (pp. 356-376). Cullompton, England: Willan.
- Ministry of Justice of Japan. (2014). *Structure, historical background, quota, and budget for the ministry of justice*. Japan: Author.
- Moore, A. T. (2004). *Private prisons: Quality corrections at a lower cost*. Los Angeles: Reason Public Policy Institute.
- Morgan, N., & Morgan, I. (2011, October). *Conference report: 31st Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators (APCCA)*. Tokyo, Japan: Asian and Pacific Conference of Correctional Administrators (APCCA).

- Moyle, P. (1994). Private contract management of corrections in Victoria: Some pressing issues that will challenge policy makers. In P. Moyle (Ed.), *Private prisons and police: Recent Australian trends* (pp. 27-36). Sydney, Australia: Pluto.
- Moyle, P. (2000). *Profiting from punishment: Private prison in Australia; reform or regression?* Sydney, Australia:
- Nink, C. E., & Kilgus, J. (2000). Comparing public and private prison costs: The Arizona method. *Correction Today*, 62(2), 152-155.
- O' Toole, S., & Simon, E. (Eds.). (2005). *Corrections criminology*. New South Wales, Australia: Hankins.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (1991). *Public management development*. Paris: Author.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2004). *Public-private partnership for research and innovation: An evaluation of the Australian experience*. Paris: Author.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing the public sector* (3rd ed.). Reading, MA: Addison Wesley.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation on research method* (2nd ed.) Newbury Park, CA: Sage.
- Pendse, D. R. (1984). Energy the problem and the economists. *Economic & Political Weekly*, 19(2), 193-197.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: The angle American experience*. Cambridge, MA: Basil Blackwell.

- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471-492.
- Rehfuss, J. A. (1989). *Contracting out in government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Reid, S. T. (1981). *The correctional system: An introduction*. New York: Remiholt & Winston.
- Robbins, I. P. (2005). Privatization of corrections: A violation of U.S. domestic law, international human rights, and good sense. *Human Rights Brief*, 13(3), 12-16.
- Roth, L. (2004). *Privatization of prisons*. Sydney, Australia: New South Wales Parliamentary Library Research.
- Sato, S. (1985). *The experience of Japan's privatization: Policies, methods and procedures*. Manila, Philippines: Asia Development Bank.
- Savas, E. S. (2000a). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Seven Bridges.
- Savas, E. S. (2000b). Privatization and the new public management. *Fordham Urban Law Journal*, 8, 1731-1737.
- Schartmueller, D. (2014). People matter more than numbers: organized efforts against prison privatization in Florida. *Contemporary Justice Review*, 17(2), 233-249.
- Shichor, D., & Gilbert, M. J. (2001). *Privatization in criminal justice: Past, present, and future*. Cincinnati, OH: Anderson.

- Shirley, M. M. (1992). The what, why, and how of privatization: A world bank perspective. *Fordham Law Review*, 60(6), 25-26.
- Stephan, J. J. (2008). *Census of state and federal correctional facilities, 2005*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.
- The United Nations Asia and Far East Institute for the prevention of crime and the treatment of offenders (UNAFEI). (2014). *Criminal justice in Japan*. Tokyo, Japan: Author.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms*. London: Macmillan.
- Wardlaw, G., & Biles, D. (1980). *The management of long-term prisoners in Australia*. Canberra, Australia: Australian Institute of Criminology.
- Weber, M. (1969). *The theory of social and economic organization* (6th ed.). New York: Oxford University Press.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางพัชราภรณ์ ศโรภาส
วัน เดือน ปีเกิด	3 ตุลาคม 2502
สถานที่เกิด	จังหวัดนครศรีธรรมราช
วุฒิการศึกษา	สำเร็จปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (สาขาภาษาอังกฤษ) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2524 สำเร็จปริญญาโทสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2532
ตำแหน่งหน้าที่ การงานปัจจุบัน	นักทันตวิทยาเชี่ยวชาญ กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านทันตสุขภาพ สำนักพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม