

ปัญหาการใช้เรือนจำเอกชนแทนการขังหรือจำคุกในเรือนจำของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹

ณัฐนันท์ จารวนาลัย²

ปัจจุบันทั่วโลกล้วนแต่ประสบปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ จึงได้มีการพยายามลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำลง โดยการนำเอามาตรการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในความผิดที่ไม่รุนแรง หรือวิธีการคุมความประพฤติแทนการจำคุก มาทดแทนการใช้เรือนจำในการลงโทษ อย่างไรก็ตาม มาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำมิได้เหมาะสมกับผู้ต้องขังทุกคน เนื่องจาก ผู้ต้องขังบางประเภท เช่น ผู้ต้องขังในความผิดร้ายแรง หรือผู้ต้องขังที่มีประวัติกระทำความผิดซ้ำซาก หากใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง โดยปล่อยตัวออกจากเรือนจำ อาจเป็นการก่อให้เกิดอันตรายแก่สังคมได้ จึงเป็นกรณีที่เหมาะสมควรกักตัวเอาไว้ในเรือนจำ ตัดบุคคลดังกล่าวออกจากสังคม เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญในการลงโทษ ด้วยเหตุนี้เมื่อเรือนจำยังคงมีความจำเป็นต้องมียู่ จึงมีแนวคิดในการแปรรูปกิจการเรือนจำโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เนื่องจาก เอกชนมีจุดเด่นในด้านกระบวนการทำงานที่รวดเร็ว และสามารถบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังเป็นการลดภาระของรัฐ ทั้งเรื่องค่าใช้จ่าย และอัตราค่าจ้างคนที่ต้องแบกรับในคราวเดียวกัน

เมื่อปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ครั้งใหญ่ ซึ่งรวมถึงมาตรา 89/2 อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ขังนักโทษไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลที่กฎหมายกำหนดร้องขอ หรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำได้ อีกทั้งต่อมายังได้มีการออกกฎหมายประกอบ ได้แก่ กฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการกำหนดสถานที่ขังไว้ว่า “สถานที่อื่นนอกจากสถานี่ตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกที่ดั่งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย จำคุกผู้ซึ่งต้อง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้เรือนจำเอกชนแทนการขังหรือจำคุกในเรือนจำของรัฐ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐาตุร ศิริยุทธวัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์พรพรหม อินทรมพรรย์.

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คำพิพากษาถึงที่สุด หรือควบคุมจำเลยที่ได้รับทูลเกล้าฯ บังคับให้จำคุก โดยอาจเป็นสถานที่ของราชการหรือของเอกชน” เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลสามารถสั่งจำคุกผู้กระทำความผิดในสถานที่ซึ่งอื่นนอกจากเรือนจำได้และอาจเป็นสถานที่ของเอกชนก็ได้ และจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเพิ่มความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเรือนจำเอกชนขึ้นในประเทศไทยดังเช่นในต่างประเทศที่ได้มีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนมาเป็นระยะเวลานานแล้ว

แต่อย่างไรก็ตามหากมีการจัดตั้งเรือนจำเอกชนหรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำในประเทศไทยจริง มาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจไม่เพียงพอและไม่สามารถแก้ไขปัญหามันในแง่การลดผลกระทบในทางลบของเรือนจำได้ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในการใช้เรือนจำเอกชนอีกหลาย ๆ ประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติและอัตราโทษของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

ในปัจจุบันปรัชญาของการลงโทษเปลี่ยนจากการแก้แค้นเป็นการแก้ไข เนื่องจากพบว่า การลงโทษด้วยวิธีการแก้แค้นผู้กระทำความผิดเพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นพลเมืองดีได้ในทางกลับกัน ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้ผู้กระทำความผิดมีนิสัยที่เลวร้ายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ปรัชญาการแก้ไขผู้กระทำความผิดจึงมุ่งป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำ โดยผู้กระทำความผิดบางส่วนต้องกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกเพราะไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคม เนื่องจากในขณะที่ต้องโทษอยู่ในเรือนจำ เขาเหล่านั้นอาจได้รับผลกระทบทางสุขภาพกาย สุขภาพจิต ซึ่งเกิดจากการต้องเผชิญกับการต้องสูญเสียเสรีภาพ อิสระภาพและสิทธิต่าง ๆ นับแต่การต้องถูกคุมขังไว้ในสถานที่จำกัด ถูกตรวจร่างกายอย่างละเอียด ถูกตัดผม และถูกบังคับให้ต้องใส่เครื่องแบบนักโทษ เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้นักโทษได้รับผลกระทบทางจิต ทัศนคติภาพ นอกเหนือจากนั้น เรือนจำยังเป็นแหล่งรวมของผู้กระทำความผิดประเภทต่าง ๆ และโดยสภาพของเรือนจำแล้ว ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ต้องอยู่รวมกัน และคบหาสมาคมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น โอกาสที่จะมีการถ่ายทอดทางเทคนิคในการประกอบอาชญากรรม ตลอดจนทัศนคติต่อการกระทำความผิดในระหว่างผู้ต้องขังก็อาจมีมากขึ้นจึงทำให้ผู้ต้องขังที่ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายได้รับการถ่ายทอดทัศนคติต่อการกระทำความผิด ค่านิยม ตลอดจนแบบแผนการดำเนินชีวิตต่าง ๆ จากผู้ต้องขังที่มีความชัดเจนแล้วได้ และอาจกลายเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัยได้

สำหรับประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องการจำคุกผู้กระทำความผิดเอาไว้ในสถานที่ซึ่งอื่นในมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยที่มาตรา 89/2 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออก

ตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้

(1) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย

(2) ให้จำคุกไว้ในเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกหรือสถานที่อื่นตาม (1) เฉพาะวันที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(3) ให้จำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขตของผู้นั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการพิจารณาของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลคำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมด้วย ทั้งนี้ ให้ศาลดำเนินการไต่สวนหรือสอบถามผู้เสียหาย เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องตามหมายจำคุก พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจในท้องถิ่น หรือผู้ซึ่งศาลเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลกำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินการตามคำสั่ง และให้นำความในมาตรา 89/1 วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าถึงแม้ มาตรา 89/2 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเปิดช่องให้ศาลสามารถสั่งจำคุกผู้กระทำความผิดในสถานที่ขังอื่น เช่น การกักขังไว้ในบ้าน การกักขังเอาไว้ในสถานที่ขังกำหนดโดยเฉพาะ หรือการกักขังเอาไว้ในเรือนจำเอกชน อันเป็นการเบี่ยงผู้กระทำความผิดออกจากวงจรโทษกระทำความผิดหรือการจำคุกในเรือนจำเพื่อลดผลกระทบในทางลบแก่ตัวนักโทษ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีจุดบกพร่องบางประการซึ่งจากปัญหาข้างต้นผู้ศึกษาแบ่งประเด็นการวิเคราะห์ได้ 2 ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

โดยที่มาตรา 89/2 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรา 89/2 กำหนดกรอบคุณสมบัติหรือเงื่อนไขของบุคคลที่ศาลคำสั่งให้จำคุกในสถานที่ขังอื่นไว้เพียง 2 ประการ คือ ประการแรกต้องเป็นนักโทษเด็ดขาดที่ถูกจำคุกมาระยะหนึ่งแล้ว และประการที่สองต้องมีบุคคลที่กฎหมายกำหนด เช่น พนักงานอัยการ หรือผู้บัญชาการเรือนจำ เป็นต้น ร้องขอต่อศาล หรือตัวศาลนั่นเองเห็นสมควร ศาลจึงอาจมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกไว้ในสถานที่ขังอื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกได้ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดคุณสมบัติของนักโทษที่จะมีสิทธิถูกจำคุกไว้ในเรือนจำเอกชนไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องเป็นนักโทษประเภทไหนแต่อย่างใด

แม้ถึงว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 วรรคสอง จะกำหนดให้ศาลจะต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว โดยวางแนวให้ศาล คำนึงถึงฐานความผิด ความประพฤติ สวัสดิภาพของผู้ซึ่งต้องโทษจำคุก ตลอดจนสวัสดิภาพและความปลอดภัยของผู้เสียหายและสังคมก็ตาม แต่เท่ากับว่านักโทษที่ได้กระทำความผิดร้ายแรง ไม่สำนึกในความผิดที่ได้กระทำ หรือมีพฤติกรรมกระทำความผิดซ้ำซาก ซึ่งสมควรถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำของรัฐที่มีความเข้มงวด และให้ความสำคัญในการควบคุมตัว ก็มีสิทธิร้องขอและมีโอกาสถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำเอกชนหรือสถานที่ขังอื่นนอกจากเรือนจำของรัฐที่มีความผ่อนคลาย มุ่งเน้นด้านการแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการควบคุมตัวได้ ยกตัวเช่น นักโทษในคดีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา หรือเจตนาฆ่าผู้อื่นโดยใช้กำลังประทุษร้าย ซึ่งเป็นนักโทษในความผิดอุกฉกรรจ์ก็มีสิทธิร้องขอและหากศาลอนุญาตก็มีโอกาสถูกจำคุกในเรือนจำของเอกชนได้เช่นกัน

โดยเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการบัญญัติข้อกำหนดที่ห้ามมิให้ควบคุมตัวนักโทษไว้ในสถานที่ขังอื่นนอกจากเรือนจำ ในความผิดดังต่อไปนี้

- (1) ฆ่าคนตายโดยทารุณ เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ได้ถูกลงโทษประหารชีวิต
- (2) ข่มขืนโดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือการพยายามข่มขืนผู้เสียหายที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี
- (3) การกระทำอนาจารหรือทารุณทางเพศในขณะที่ผู้เสียหายมีอายุต่ำกว่า 13 ปีหรือผู้ที่เคยกระทำความผิดฐานข่มขืน อนาจาร หรือทารุณทางเพศมาก่อนและ และผู้เสียหายในความผิดครั้งก่อนเป็นบุคคลอายุต่ำกว่า 13 ปี
- (4) การกระทำความผิดอุกฉกรรจ์ในความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษจำคุกผู้กระทำความผิด
- (5) ทำความผิดอุกฉกรรจ์เกี่ยวกับยาเสพติดในระดับ 1-3 ตามมาตราที่กฎหมายกำหนดให้จำคุกแก่ผู้กระทำความผิด

(6) ผู้ที่กระทำความผิดอุกฉกรรจ์เกี่ยวกับยาเสพติดในระดับ 1-2 ที่ไม่มีลักษณะตามข้อ 1-ข้อ 4 แต่เคยกระทำความผิดฐานฆ่าคนตายโดยทารุณ ฆ่าคนตาย หรือผู้กระทำความผิดคืออุกฉกรรจ์ในระดับ 1-2 ที่เคยกระทำความผิดในกฎหมายอื่น ๆ³

ดังจะเห็นได้ว่าถึงแม้ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐนิวยอร์ก จะอนุญาตให้มีการควบคุมตัวนักโทษไว้ในสถานที่ซึ่งอื่นนอกจากเรือนจำของรัฐ แต่ก็ได้มีการนำเอาฐานความผิด และพฤติการณ์ของการกระทำความผิด มาบัญญัติข้อกำหนด หรือข้อห้ามที่มีให้นำเอามาตรการคุมขังนักโทษในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำมาใช้ ต่างจากประเทศไทยที่กำหนดให้เป็นดุลยพินิจของศาล โดยมีเพียงแต่ให้ศาลจะต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาสั่งการ ซึ่งแม้ว่าการให้ดุลพินิจแก่ศาลในการตัดสินใจจะเป็นการลดความแข็งแกร่งของตัวบทกฎหมาย และเปิดโอกาสให้ศาลสามารถใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะราย แต่การให้อำนาจเต็มแก่ศาลโดยไม่มีการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน อาจเป็นการสร้างความคลุมเครือ และเกิดความอึดอัดใจเหลือแก่ศาล ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติหรือพฤติกรรมต้องห้ามของนักโทษที่ห้ามมิให้นำเอามาตรการคุมขังในเรือนจำเอกชนหรือสถานที่ซึ่งอื่นนอกจากเรือนจำมาใช้ ดังเช่นกฎหมายของมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็จะเป็นการกำหนดกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะช่วยให้ศาลปฏิบัติงานได้ง่ายและเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

1.2 ปัญหาการกำหนดอัตราโทษของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

การลงโทษ คือ การที่รัฐทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลร้าย เนื่องจากได้ละเมิดกฎ กติกาของสังคม ซึ่งวิธีการการควบคุมตัวนักโทษในเรือนจำ เป็นหนึ่งในวิธีที่นิยมใช้ในการลงโทษ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อลดความขัดแย้ง และสร้างความสงบสุขให้แก่สังคม แต่อย่างไรก็ตามโทษจำคุกเป็นโทษที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับโทษ ดังนั้น การถูกจำกัดเสรีภาพในเรือนจำแม้จะเป็นระยะเวลาไม่นานก็อาจก่อให้เกิดผลเสียหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นผลเสียต่อตัวผู้กระทำความผิดเอง ผลกระทบต่อสังคม และความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการคุมขังผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำเป็นระยะเวลานานก็จะทำให้มีการปรับตัวให้เข้ากับเรือนจำ และเกิดความเคยชินต่อการอยู่ในคุก ไม่เกิดความเกรงกลัวโทษจำคุกอีกต่อไป อีกทั้งเรือนจำยังเป็นแหล่งรวมของผู้กระทำความผิดในหลากหลายความผิดให้มาอยู่ร่วมกัน ดังนั้น อาจทำให้มีการคบหาสมาคมและมีโอกาสที่จะมีการถ่ายทอดเทคนิคในการประกอบอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ให้แก่กันได้ ซึ่งจะส่งผลเสียถึงการการแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาดหรือไม่มีสำนึกชั่วร้าย นอกจากนั้นเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกมาก็ไม่มีใครอยากคบหาสมาคมด้วย โดยสังคมส่วนใหญ่มีความรู้สึกในแง่ลบแก่ผู้เคยต้องโทษจำคุกหรือไม่ยอมรับก็จะทำให้ผู้พ้นโทษอาจกลับไปคบหาสมาคมกับผู้พ้นโทษ

³บุญยฤทธิ ตั้งสุณาวรรณ, "ศูนย์ควบคุม: มาตรการทางเลือกในระบบการยุติธรรม." (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 102.

ด้วยกันเองซึ่งจะเป็นการนำไปสู่การกระทำความผิดซ้ำหรือการตัดสินใจกระทำความผิดในครั้งต่อไปจะเกิดขึ้น⁴

ดังนั้น ทัวโลกจึงมีแนวความคิดในการพยายามลดผลกระทบในทางลบของเรือนจำ โดยมาตรการหนึ่งที่นิยมนำมาใช้ก็คือการแยกตัวผู้กระทำความผิดที่มีจิตใจชั่วร้ายโดยสันดานและผู้กระทำความผิดที่กระทำไปด้วยความพลั้งเผลอ หรือมีความจำเป็นต้องกระทำ ตามทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่างกันของเฮ็ควิน ซัทเธอร์แลนด์ และทฤษฎีการเรียนรู้ของเอเคอร์⁵ ที่เชื่อว่า พฤติกรรมทางอาชญากรรมเกิดจากการเรียนรู้และฝึกรอบม โดยสภาพแวดล้อมมีส่วนสำคัญต่อพฤติกรรมของอาชญากรเป็นอย่างมาก ดังนั้นการแยกผู้กระทำความผิดครั้งแรกในคดีเล็กน้อยออกจากผู้กระทำความผิดคดีอุกฉกรรจ์ จึงเป็นการลดโอกาสในการเรียนรู้หรือถ่ายทอดเทคนิคอาชญากรรมจากผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรอาชีพอันอาจทำให้กลายเป็นอาชญากรอาชีพและกระทำความผิดซ้ำใน

แต่ตามมาตรา 89/2 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับกักขังนักโทษไว้ในสถานที่ขังอื่นนอกจากเรือนจำ วางหลักไว้เพียงว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกร้องขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้...” ดังนั้น จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว นักโทษที่จะมีสิทธิควบคุมตัวไว้ในเรือนจำเอกชนแทนเรือนจำของรัฐจะต้องเป็นบุคคลที่ได้รับโทษมาแล้วบางส่วนแล้ว เช่น นักโทษในความผิดฐานลักทรัพย์ตามมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยมิได้มีจิตใจชั่วร้าย โดยสันดาน สามารถควบคุมตัวในเรือนจำเอกชนได้ กลับต้องอาจถูกควบคุมตัวรวมกับนักโทษในความผิดร้ายแรงอื่น ๆ เป็นระยะเวลาหนึ่งก่อน จึงสามารถเปลี่ยนสถานที่จำคุกได้ ทำให้นักโทษได้รับผลกระทบในทางลบจากเรือนจำและไม่สามารถแก้ไขฟื้นฟูได้ตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมตัวนักโทษเอาไว้ในเรือนจำเอกชนได้อย่างแท้จริง

⁴ธานี วรรณทร์, หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558), หน้า 33-34.

⁵วราวุธ มั่นคง, “ลักษณะทางสังคมและจิตวิทยาของผู้ถูกคุมประพฤติ : กรณีศึกษาสำนักงานคุมประพฤติประจำศาลจังหวัดพระโขนง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551) หน้า 18-20.

⁶ศ.พ.ต.ท.ดร. สฤณี สืบพงษ์ศิริ, “การอธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบน Autoerotic ด้วยทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมของเอเคอร์,” วารสารวิชาการอาชญวิทยาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ฉบับที่ 1 (มกราคม-ธันวาคม 2559) : หน้า 39-41.

2. ปัญหาบทบัญญัติในการให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจในการยื่นคำร้องขอให้กักขังในเรือนจำเอกชนแทนเรือนจำของรัฐยังไม่ชัดเจน

มาตรา 89/2 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วางหลักไว้ว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เมื่อพนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุกหรือขอ หรือเมื่อศาลเห็นสมควร ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ก็ได้”

(1) ให้จำคุกไว้ในสถานที่อื่นตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอหรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ทั้งนี้ ลักษณะของสถานที่ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องกำหนดวิธีการควบคุมและมาตรการเพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย”

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอังกฤษเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการปล่อยตัวผู้กระทำความผิดที่ได้รับโทษมาแล้วระยะหนึ่ง ปรากฏอยู่ใน The Criminal Justice Act 1991 มาตรา 33 ดังนี้

“มาตรา 33 หน้าที่ในการปล่อยตัวนักโทษที่ต้องจำคุกระยะสั้นและนักโทษที่ต้องจำคุกระยะยาว

(1) เมื่อนักโทษที่ต้องจำคุกระยะสั้นได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาแล้วถึงหนึ่ง, รัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้อง

(a) ปล่อยนักโทษอย่างไม่มีเงื่อนไข ในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกน้อยกว่าสิบสองเดือน

(b) ปล่อยนักโทษโดยการอนุญาต ในกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สิบสองเดือนขึ้นไป

(2) เมื่อนักโทษที่ต้องจำคุกระยะยาวได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาแล้วสองในสาม รัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องปล่อยนักโทษโดยการอนุญาต

(3) เมื่อนักโทษที่ต้องจำคุกระยะสั้นและระยะยาว เป็นบุคคลซึ่ง

(a) ได้รับการปล่อยโดยการอนุญาตภายใต้อนุมาตรา (1)(b) หรือ (2) หรือ มาตรา 35 หรือ 36(1) และ

(b) ถูกเรียกตัวกลับไปได้รับโทษจำคุกตามมาตรา 38(2) หรือมาตรา 39(1) (หากนักโทษไม่ได้รับการปล่อยตัว) และนักโทษนั้นได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษามาแล้วเป็นเวลาสามในสี่ของโทษตามคำพิพากษา รัฐมนตรีมีหน้าที่ปล่อยตัวโดยไม่มีเงื่อนไข

(4) เมื่อนักโทษได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษามาแล้วเป็นเวลาน้อยกว่าสิบสองเดือน ได้รับการอนุญาตให้ปล่อยตัวตามมาตรา 36(1) และถูกเรียกตัวกลับไปรับโทษจำคุกตามคำพิพากษามาตรา 38(2) หรือ (3) ถือว่าหากต่อมานักโทษถูกจำคุกตามคำพิพากษามาแล้วสามในสี่ของโทษจำคุกตั้งแต่วันนั้น

(5) ในบทนี้

นักโทษที่ต้องจำคุกระยะยาว หมายความว่า บุคคลที่ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาเป็นระยะเวลาตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป

นักโทษที่ต้องจำคุกระยะสั้น หมายความว่า บุคคลที่ต้องจำคุกตามคำพิพากษาเป็นระยเวลาน้อยกว่าสี่ปี⁷

จะเห็นได้ว่าประเทศอังกฤษกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะต้องปล่อยตัวนักโทษออกจากเรือนจำยกตัวอย่างเช่น นักโทษที่มีกำหนดระยะเวลาการลงโทษน้อยกว่า 12 เดือน เมื่อนักโทษได้รับโทษจำคุกภายในเรือนจำมาแล้วถึงหนึ่ง รัฐมนตรีมีหน้าที่ในการปล่อยตัวเขาออกจากเรือนจำโดยไม่มีเงื่อนไข ส่วนนักโทษตามคำพิพากษาที่มีกำหนดระยะเวลาตั้งแต่ 12 เดือนขึ้นไป เมื่อนักโทษได้รับโทษจำคุกภายในเรือนจำมาแล้วถึงหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะต้องปล่อยตัวเขาออกจากเรือนจำ

สำหรับประเทศไทยในการร้องขอใช้เรือนจำเอกชนแทนเรือนจำของรัฐได้กำหนดให้พนักงานอัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ เจ้าหน้าที่ที่จัดการตามหมายจำคุก หรือศาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการยื่นคำร้องขอ กล่าวคือ เป็นเรื่องของดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะเห็นว่ามิเหตุจำเป็นหรือสมควรเท่านั้น จึงจะยื่นคำร้องขอ หากเจ้าหน้าที่ไม่ยื่นคำร้องขอ นักโทษก็จะไม่มีสิทธิได้กักขังในเรือนจำเอกชนตามความนัยมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเลย

ต่างจากประเทศอังกฤษ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมี “หน้าที่” ที่จะยื่นคำร้องขอใช้สถานที่ขังอื่นนอกจากเรือนจำกับนักโทษทุกคนที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขไม่ใช่เป็นเรื่องของ “อำนาจดุลพินิจ” ที่เจ้าหน้าที่จะเห็นว่ามิเหตุจำเป็นหรือสมควรจึงจะยื่นคำร้องขอ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นเรื่องที่ดีสำหรับนักโทษ เนื่องจากแม้ว่าการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่จะเป็นการเพิ่มความยืดหยุ่นในการพิจารณาคำเนินการ แต่การใช้ดุลพินิจนี้อาจกลายเป็นดาบสองคม ด้วยเหตุดุลพินิจอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งมักเป็นต้นเหตุของการคอร์รัปชันในวงราชการ ดังนั้น การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการยื่นคำร้องขอแทนที่จะกำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ย่อมทำให้นักโทษจะมีความเท่าเทียมกันทุกคน และตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการใช้เรือนจำเอกชนอย่างแท้จริง

⁷ วิฑิตมา ประเสริฐ, “การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 79-80.

3. ปัญหาเรื่องความชัดเจนในการทำสัญญาของรัฐกับเอกชนและการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา

เมื่อปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ครั้งใหญ่ ซึ่งรวมถึงมาตรา 89/2 อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลสามารถมีคำสั่งให้ขังนักโทษไว้ในสถานที่อื่น ตามที่บุคคลที่กฎหมายกำหนดร้องขอ หรือตามที่ศาลเห็นสมควรนอกจากเรือนจำได้ อีกทั้งต่อมายังได้มีการ ออกกฎหมายประกอบ ได้แก่ กฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุม ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการให้ความหมายของสถานที่ขังไว้ว่าคือ

(1) สถานที่อื่นนอกจากสถานีดำรงหรือสถานที่ที่ควบคุมตัวของพนักงานสอบสวนและไม่ใช่เรือนจำ ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลย

(2) สถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ หรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้จำคุกผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุด

(3) สถานที่อื่นนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุก ที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ควบคุมตัวจำเลยที่ได้รับทุเลาการบังคับโทษจำคุก

นอกจากนั้นยังมีการกำหนดลักษณะของสถานที่ขังว่าต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีอาณาเขตที่แน่นอนและสามารถตรวจสอบการเข้าออกของบุคคลได้

(2) มีอาคารสถานที่ที่มั่นคง แข็งแรง และมีอุปกรณ์เพียงพอที่จะควบคุมดูแลบุคคลให้อยู่ในสถานที่นั้น

(3) มีช่องทางเข้าออกเท่าที่จำเป็นและจัดให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม

อีกทั้งยังมีการกำหนดวิธีการคุมขังว่าต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ให้ผู้ดูแลสถานที่ขังตรวจสอบความถูกต้องของตัวผู้ถูกขัง โดยพิจารณาจากหมายขังหมายจำคุก หรือคำสั่งอนุญาตของศาลให้ทุเลาการบังคับให้จำคุก

กรณีที่ถูกส่งตัวมาจากเรือนจำ ให้ผู้ดูแลสถานที่ขังตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารตามวรรคหนึ่ง ประกอบกับทะเบียนรายตัวของผู้ถูกขัง

(2) ให้ผู้ดูแลสถานที่ขังจัดแยกผู้ถูกขังตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากความพร้อมของสถานที่ขัง และลักษณะเฉพาะตัวและลักษณะคดีของผู้ถูกขัง

(3) ให้ผู้ดูแลสถานที่ขังจัดทำทะเบียนและสมุดประจำตัวผู้ถูกขังทุกราย โดยให้รวบรวมข้อมูลทุกอย่างสำหรับผู้ถูกขังแต่ละรายไว้ในสมุดประจำตัวทะเบียนผู้ถูกขังและสมุดประจำตัว ให้เป็นไปตามแบบที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมประกาศกำหนด

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกขังมีเด็กอายุต่ำกว่าสามปีซึ่งอยู่ในความดูแลของตนติดมาด้วยหรือในกรณีที่ผู้ถูกขังได้คลอดบุตรในสถานที่ขังและมีอายุยังไม่ถึงสามปี หากมีความจำเป็นที่ผู้ถูกขังต้องเลี้ยงดูเด็กหรือ

ไม่มีผู้ใดจะเลี้ยงดูเด็กนั้น ผู้ดูแลสถานที่ซึ่งจะอนุญาตให้เด็กนั้นอยู่ในสถานที่ซึ่งภายในกำหนดเวลาไม่เกินสามเดือนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ถูกขังมีเด็กอายุตั้งแต่สามปีขึ้นไปซึ่งอยู่ในความดูแลของตนติดมาด้วย หรือกรณีที่เด็ก ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ดูแลสถานที่ซึ่งให้อยู่ในสถานที่ซึ่ง หรือกรณีที่เด็กอยู่ในสถานที่ซึ่งครบตามกำหนดเวลาที่ผู้ดูแลสถานที่ซึ่งอนุญาตแล้ว ให้ส่งเด็กนั้นไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้การสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และพัฒนาฟื้นฟูเด็ก เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(5) ในกรณีที่ผู้ถูกขังมีอาการเจ็บป่วยหรือความผิดปกติของสภาพร่างกายให้ผู้ดูแลสถานที่ซึ่งสอบถามอาการหรือความผิดปกติและจัดทำบันทึกในเบื้องต้น หากเห็นว่าจะต้องได้รับการรักษาเป็นพิเศษ ให้รีบจัดการให้ผู้ถูกขังได้รับการรักษาโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ถูกขังตามวรรคหนึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการรักษานอกสถานที่ซึ่ง ให้ผู้ดูแลสถานที่ซึ่งนำตัวผู้ถูกขังไปรักษาพยาบาลยังสถานพยาบาลที่ใกล้เคียงได้ และให้รายงานต่อศาลซึ่งสถานที่ซึ่งนั้นตั้งอยู่ในเขตอำนาจ

ถึงแม้ว่ามาตรา 89/2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะได้กำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้เรือนจำเอกชนแทนการคุมขังนักโทษเอาไว้ในเรือนจำของรัฐเอาไว้ และกฎกระทรวงยุติธรรมกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุม ผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 จะได้ให้ความหมาย ลักษณะ ของสถานที่ซึ่ง และวิธีการคุมขัง เพิ่มเติม แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมิได้มีการกำหนดถึงข้อบังคับ หรือลักษณะ เงื่อนไขในการทำสัญญาต่างๆ ว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร ซึ่งอาจทำให้ขาดความชัดเจนในการควบคุมมาตรฐานของเอกชนในกิจการเรือนจำ อีกทั้งยังไม่มีแนวทางการลงโทษหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

โดยจากการศึกษาบทบัญญัติของประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษได้มีกฎหมายสำหรับเรือนจำเอกชนเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมีกฎหมายรองรับ อีกทั้ง มีการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำเอกชน ดังนี้

(1) มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ 25 ปี หลังจากครบระยะเวลาแล้วรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาต่ออายุสัญญา ซึ่งอาจเป็นเอกชนรายเดิมหรือเอกชนรายใหม่ก็ได้ ตามความเหมาะสมและดุลพินิจของรัฐบาล

(2) เงื่อนไขในการดำเนินการของเรือนจำเอกชนรัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้กำหนด

(3) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน รัฐบาลจะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นที่พอใจของรัฐบาล รัฐบาลอาจเพิกถอนสัญญา และให้เอกชนรายใหม่เข้าดำเนินการแทนได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดอายุตามสัญญาก็ตาม⁸

⁸กนิษฐา รัชแก้ว, “การบังคับโทษจำคุก: ศึกษากรณีให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรือนจำ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557), หน้า 136.

อีกทั้งยังมีการตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเรือนจำสามารถที่จะดำเนินการด้วยความมั่นคง ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ ทั้งต่อผู้ต้องขังและผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงมีแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของเอกชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบอิสระ (Independent Monitoring Board) ทำหน้าที่ตรวจสอบสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังอยู่แล้วตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากมีเหตุรุนแรงเกิดขึ้นคณะกรรมการชุดนี้จะถูกเชิญไปสังเกตการณ์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือผู้ตรวจการเรือนจำ (HM Chief Inspector of Prison (HMCIP) for England and Wales) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานเรือนจำ และรายงานตรงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อนักโทษ เจื่อนใจตามที่กำหนดในสัญญา⁹

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าหากจะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการเรือนจำแทนรัฐสิ่งหนึ่งที่สำคัญอย่างมากคือมาตรฐานในการดำเนินการของเอกชน ดังนั้น การกำหนดกรอบแนวทางของการทำสัญญา และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำสัญญา จึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และอีกสิ่งหนึ่งที่ขาดไม่ได้คือ การควบคุมดูแลให้เอกชนปฏิบัติตามสัญญา และดำเนินงานให้ได้มาตรฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเรือนจำสามารถที่จะดำเนินการด้วยความมั่นคง ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ ทั้งต่อผู้ต้องขังและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาการใช้เรือนจำเอกชนแทนการขังหรือจำคุกในเรือนจำของรัฐ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติและอัตราโทษของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

1.1 ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 โดยเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้ เป็นวรรคสี่

“ความในวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้นำมาใช้กับผู้ซึ่งต้องจำคุกในความผิดดังต่อไปนี้

- (1) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร
- (2) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย
- (3) ความผิดดังต่อไปนี้ ซึ่งศาลมีคำพิพากษาให้จำคุกไม่ต่ำกว่าสิบปี
 - ก. ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน
 - ข. ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง
 - ค. ความผิดเกี่ยวกับเพศ
 - ง. ความผิดเกี่ยวกับชีวิต”

1.2 ปัญหาการกำหนดอัตราโทษของผู้มีสิทธิถูกจำคุกในเรือนจำเอกชน

⁹ กนิษฐา รักษ์แก้ว, เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89/2 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเดิมบัญญัติว่า “...ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้...”

โดยแก้ไขเป็นว่า “...ศาลจะมีคำสั่งให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น ในกรณีต้องโทษจำคุกกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี หรือจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไป หรือจำคุกตลอดชีวิต โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ก็ได้...”

2. ปัญหาบทบัญญัติในการให้เจ้าพนักงานใช้ดุลยพินิจในการยื่นคำร้องขอให้กักขังในสถานที่อื่น แทนเรือนจำยังไม่ชัดเจน กล่าวคือ

ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติกฎหมายใหม่เป็นมาตรา 89/3 โดยมีรายละเอียดว่า

“เมื่อผู้ต้องโทษได้รับโทษจำคุกในเรือนจำตามความนัยมาตรา 89/2 วรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวน อัยการ ผู้บัญชาการเรือนจำ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จัดการตามหมายจำคุก มีหน้าที่ต้องยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการจำคุกในสถานที่อื่นตามมาตรา 89/2 (1) ภายใต้งบเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้”

3. ปัญหาเรื่องความชัดเจนในการทำสัญญาของรัฐกับเอกชนและการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา

เนื่องจากปัจจุบันยังขาดการกำหนดกรอบแนวทางของการทำสัญญา และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำสัญญา จึงเห็นควรให้มีการออกกฎกระทรวงยุติธรรม ดังนี้

“ร่าง

กฎกระทรวง ว่าด้วยคณะกรรมการเรือนจำเอกชนและการทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำ พ.ศ. 2563

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2562 และมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 และ

มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการเรือนจำเอกชน” ประกอบด้วยอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งอธิบดีกรมราชทัณฑ์แต่งตั้งไม่เกินห้าคน และมีผู้ตรวจราชการกรมราชทัณฑ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ข้อ 2 กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่อธิบดีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้ว ยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ข้อ 3 กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ 4 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำ
- (2) ตรวจสอบการดำเนินกิจการเรือนจำของเอกชนให้มีมาตรฐาน และเป็นไปตามข้อสัญญาที่ได้ตกลงไว้
- (3) รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของนักโทษในเรือนจำเอกชน
- (4) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ของนักโทษในเรือนจำเอกชน
- (5) พิจารณาและเสนอความเห็นต่ออธิบดีเพื่อแก้ไขสิ่งการต่อไป
- (6) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมอบหมาย

ข้อ 5 ในการทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินกิจการเรือนจำให้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินกิจการไว้ 25 ปี หลังจากครบระยะเวลาแล้วคณะกรรมการเรือนจำเอกชนจะเป็นผู้พิจารณาต่ออายุสัญญา ซึ่งอาจเป็นเอกชนรายเดิมหรือเอกชนรายใหม่ก็ได้ ตามความเหมาะสมและดุลพินิจของคณะกรรมการเรือนจำเอกชน

ข้อ 6 เงื่อนไขในการดำเนินการของเรือนจำเอกชนคณะกรรมการเรือนจำเอกชนเท่านั้นเป็นผู้กำหนด

ข้อ 7 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำเอกชน คณะกรรมการเรือนจำเอกชนจะเป็นผู้ตรวจสอบเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนด ถ้าผลการดำเนินงานไม่เป็นที่พอใจ คณะกรรมการเรือนจำเอกชนอาจเพิกถอนสัญญาและให้เอกชนรายใหม่เข้าดำเนินการแทนได้ แม้ยังไม่ครบกำหนดอายุตามสัญญาก็ตาม”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

ธานี วรภัทร์. หลักกฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

บทความในวารสาร

ผศ.พ.ต.ท.ดร. สฤณี สืบพงษ์ศิริ, “การอธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบน Autoerotic ด้วยทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมของเอเคอร์,” วารสารวิชาการอาชีวศึกษาและนิติวิทยาศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, ฉบับที่ 1 (มกราคม-ธันวาคม 2559) : หน้า 39-41.

วิทยานิพนธ์

กนิษฐา รัชแก้ว. “การบังคับโทษจำคุก: ศึกษากรณีให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรือนจำ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.

จิตติมา ประเสริฐ. “การจำคุกในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ.” วิทยานิพนธ์ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

บุญฤทธิ์ ตั้งสุวรรณ. “ศูนย์ควบคุม: มาตรการทางเลือกในการควบคุมการยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์ปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544. หน้า 39-41.

วรารุณ มั่นคง, “ลักษณะทางสังคมและจิตวิทยาของผู้ถูกคุมประพฤติ :กรณีศึกษาสำนักงานคุมประพฤติประจำศาลจังหวัดพระ โขนง,” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา, 2551.