

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เรือนจำเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่ง ซึ่งรู้จักกันโดยทั่วไปในฐานะที่เป็นตัวแทนของภาครัฐที่รับผิดชอบในด้านการป้องกันสังคมในส่วนของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยทำหน้าที่ในการควบคุม กักขัง ผู้กระทำความผิดไว้ช่วงระยะเวลาหนึ่งตามคำพิพากษาของศาล เพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดให้เกิดความหยาบช้า และทำให้สังคมปลอดภัยจากอาชญากรรม การควบคุมกักขังผู้กระทำความผิดของเรือนจำในอดีตเน้นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) เป็นการลงโทษที่มีลักษณะรุนแรง ป่าเถื่อน เช่น การตัดอวัยวะ การเขียนตี การทรมาน และการประหารชีวิต เพื่อให้สาสมกับความผิด ตามหลัก “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” (An eye for an eye, a tooth for a tooth) การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนในอดีตไม่ได้คำนึงถึงความจำเป็นทางสังคม แต่คำนึงถึงความเหมาะสมของโทษกับความผิดที่กระทำขึ้นเป็นสำคัญ เมื่อผู้กระทำความผิดเหล่านี้ได้รับการปล่อยตัวออกมาก็ยังเป็นอันตรายต่อสังคม เช่น เดิม (นันทิ จิตสว่าง. 2542 : 24-25) ทำให้เรือนจำอาจกลายเป็นสถาบันที่ถ่ายทอด “วิชาชีพโจร” ให้เพิ่มขึ้นหรือไม่ กลายเป็นคำถามของสังคมต่องานราชทัณฑ์ ตลอดมา

การควบคุมกักขังผู้กระทำความผิดโดยใช้ระบบเรือนจำที่ผู้ต้องขังต้องดำเนินชีวิตอยู่ภายใต้การถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน หรือการติดต่อกับโลกภายนอก สกานต์ ตามไท (กัญญาพัชร อ่วมศิริ. 2543 :1) กล่าวว่า การที่ผู้ต้องขังถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ตลอดจนการถูกตัดความสัมพันธ์ทางสังคม ขาดการติดต่อจากญาติมิตรและครอบครัวทำให้สูญเสียลักษณะธรรมชาติหลายประการ พัฒนา พัวพัฒนกุล (2533 : 16-17) พบว่า ผู้ต้องขังที่ถูกตัดขาดจากสังคมภายนอก เช่น ไร้ญาติจะเกิดการเรียนรู้และรับเอาวัฒนธรรมเรือนจำได้มากกว่าผู้ต้องขังที่ยังคงได้รับการติดต่อดูแลและเอาใจใส่อย่างสม่ำเสมอจากญาติพี่น้องภายนอกเรือนจำ การถูกตัดขาดจากโลกภายนอกทำให้ผู้ต้องขังพยายามหาทางออกโดยการสร้างโลกส่วนตัว สร้างกฎเกณฑ์ และวัฒนธรรมย่อยขึ้นมา เพื่อลดหรือบรรเทาความกดดันจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่สังคมภายนอกไม่ยอมรับ การเปิดโอกาสให้ญาติผู้ต้องขังและผู้ต้องขังได้พบปะพูดคุย เพื่อปรับทุกข์กับญาติทำให้ผู้ต้องขังคลายความกังวล ความกดดัน อารมณ์ไม่พลุกพล่าน ลดการก่อเหตุร้ายภายในเรือนจำ เช่น การประท้วง การแหกหัก

หลบหนี และการจับเจ้าพนักงานเป็นตัวประกันเพื่อต่อรองในการแหกหักหลบหนีออกจากเรือนจำ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่องานราชทัณฑ์ได้

การเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งเรือนจำ และทัณฑสถานทุกแห่งจะต้องดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักทัณฑวิทยาสมัยใหม่ที่ปรับเปลี่ยนวิธีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Punishment as a revenge) มาเป็นการลงโทษเพื่อการแก้ไข ฟ้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดี นอกจากนี้ภารกิจดังกล่าวยังสอดคล้องกับข้อกำหนดที่สำคัญ คือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 ที่บัญญัติให้การใช้อำนาจ โดยองค์กรภาครัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550 : 7) 2) พันธกิจกรมราชทัณฑ์ ข้อที่ 2 บำบัด ฟ้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมราชทัณฑ์. กองแผนงาน. 2551 : 8) และ 3) ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ และแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนมากที่สุด

ด้วยข้อกำหนดดังกล่าวเรือนจำจังหวัดอ่างทองได้ดำเนินการเปิดให้มีการเยี่ยมญาติแบบผ่านสิ่งกีดขวางหรือแบบปกติ (Regular visit) เป็นการเยี่ยมญาติผ่านสิ่งกีดขวางกันที่เป็นลูกกรงเหล็กทั้ง 2 ด้าน ตรงกลางมีกระจกใสเจาะรูเล็กๆ เพื่อให้ญาติกับผู้ต้องขังได้พูดคุยกัน การเยี่ยมญาติแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงที่ 1 ตั้งแต่เวลา 08.30 – 12.00 น. จำนวน 14 รอบ ช่วงที่ 2 ตั้งแต่เวลา 13.00 – 15.00 น. จำนวน 8 รอบ รวม 22 รอบ ใน 1 รอบ อนุญาตให้ผู้ต้องขังเข้าห้องเยี่ยมได้ 18 คน ผู้ต้องขัง 1 คน อนุญาตให้ญาติเข้าเยี่ยมได้ 5 คน เมื่อได้เปิดดำเนินการลักษณะเช่นนี้มาระยะหนึ่งได้พบว่า การพูดคุยติดต่อสื่อสารระหว่างญาติกับผู้ต้องขังเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากญาติที่มาเยี่ยมผู้ต้องขังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จากสถิติของฝ่ายควบคุมและรักษาการณ์ เรือนจำจังหวัดอ่างทอง ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2550 พบว่า มีจำนวนญาติที่มาเยี่ยมผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทองเพิ่มขึ้นจาก พ.ศ. 2548 มีญาติที่เข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง ร้อยละ 4.89 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.74 และร้อยละ 14.65 (เรือนจำจังหวัดอ่างทอง. 2550 : 7)

การที่มีจำนวนญาติมาเยี่ยมผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทองมากขึ้นทำให้ห้องเยี่ยมญาติมีความแออัด และเต็มไปด้วยเสียงญาติและผู้ต้องขังตะโกนคุยแข่งกัน ทำให้การพูดคุยบางครั้งเข้าใจบ้างไม่เข้าใจบ้าง ส่งผลให้ความพึงพอใจของญาติต่อระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง อยู่ในระดับที่ต่ำ จากการรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ตามหนังสือเรือนจำจังหวัดอ่างทอง ที่ อท 0021 / 2750 ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2551 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ในมิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ ตัวชี้วัดที่ 4 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

ผลการดำเนินงานร้อยละ 63.80 ซึ่งต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 75 (เรือนจำจังหวัดอ่างทอง. ฝ่ายบริหารทั่วไป 2551 : 2) ผลการดำเนินงานดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังยังขาดประสิทธิภาพ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3/1 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2551 : 1-5) และที่สำคัญมากไปกว่านั้น คือ ระบบเยี่ยมญาติจะไม่สามารถแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขังในระหว่างการต้องโทษได้

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานแห่งนี้ จึงมีความสนใจที่จะศึกษา สภาพการดำเนินงานและปัญหาในระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบเยี่ยมญาติ โดยคาดว่าผลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้จะสามารถนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตเนื้อหา

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาในระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขัง เรือนจำจังหวัดอ่างทอง ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า 4 ด้าน คือ ด้านเจ้าพนักงาน ด้านงบประมาณ ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ และปัญหาในระบบเยี่ยมญาติ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนการเยี่ยมญาติ ขั้นตอนระหว่างการเยี่ยมญาติ และขั้นตอนหลังการเยี่ยมญาติ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่จะศึกษาได้แก่ เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดอ่างทอง ญาติ และผู้ต้องขังที่ได้รับอนุญาตให้ติดต่อพูดคุยอย่างถูกต้องตามระเบียบของทางเรือนจำจังหวัดอ่างทอง

3. กลุ่มตัวอย่าง

3.1 เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดอ่างทองที่เกี่ยวข้องกับระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขัง จำนวน 14 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive random sampling)

3.2 ญาติที่มาเยี่ยมผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทองในแต่ละวัน จำนวน 100 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling)

3.3 ผู้ต้องขังที่ออกเยี่ยมญาติในแต่ละวันของเรือนจำจังหวัดอ่างทอง จำนวน 100 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ (Systematic random sampling)

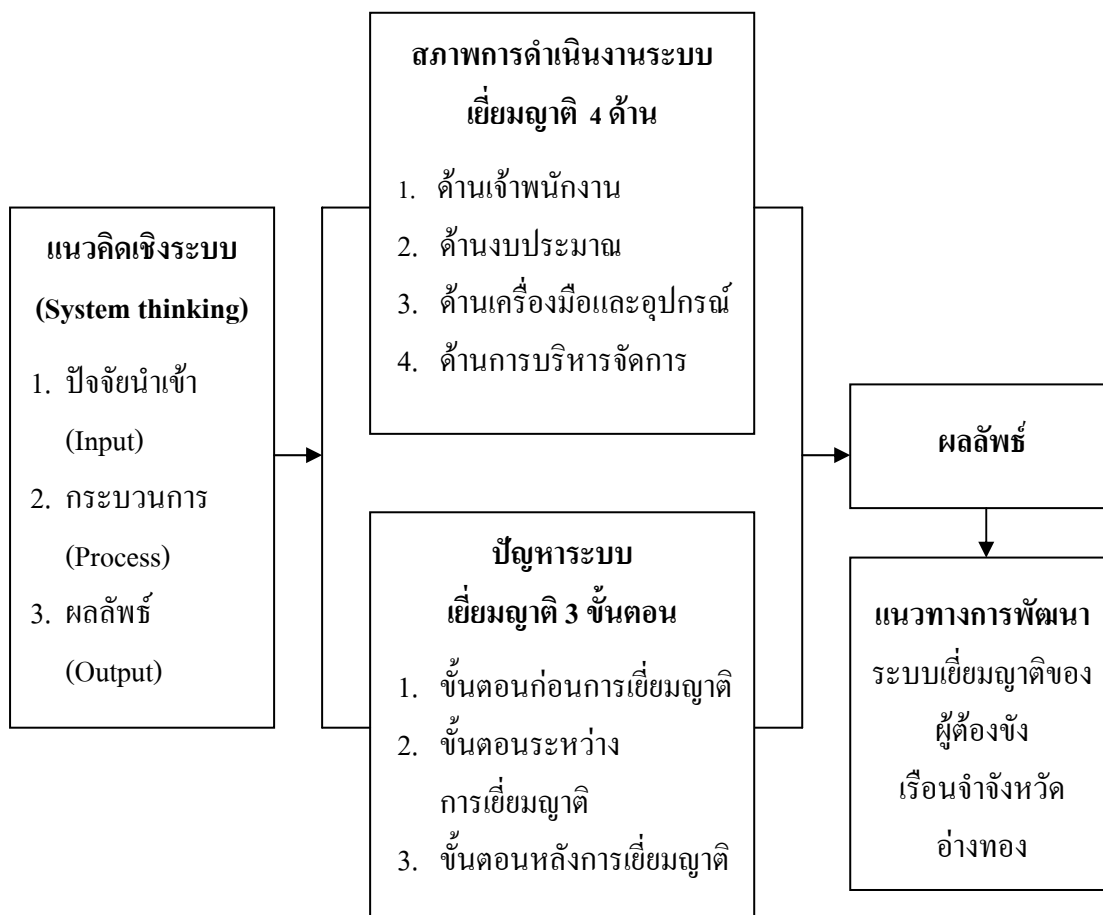
ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ ข้อมูลทั่วไปของเจ้าพนักงาน ญาติ และผู้ต้องขัง
2. ตัวแปรตาม ได้แก่
 - 2.1 สภาพการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านเจ้าพนักงาน 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ และ 4) ด้านการบริหารจัดการ
 - 2.2 ปัญหาระบบเยี่ยมญาติ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนก่อนการเยี่ยมญาติ 2) ขั้นตอนระหว่างการเยี่ยมญาติ และ 3) ขั้นตอนหลังการเยี่ยมญาติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดเชิงระบบ (System thinking) ของกิดานันท์ มลิทอง (2540 : 63 - 64) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลลัพธ์ (Output) มาเป็นเครื่องมือในการศึกษาสภาพ และปัญหา เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง ดังภาพประกอบ 1

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพประกอบ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

สภาพการดำเนินงานระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง หมายถึง สิ่งที่ทำหรือสภาพที่มีอยู่ และเกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติงานในระบบเยี่ยมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง โดยพิจารณาจาก ปัจจัยนำเข้า 4 ด้าน คือ

1. ด้านเจ้าพนักงาน หมายถึง ความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงาน ความรับผิดชอบหน้าที่ การตรงต่อเวลา ความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและความเพียงพอของเจ้าพนักงานในการปฏิบัติงาน

2. ด้านงบประมาณ หมายถึง ความเพียงพอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณในการพัฒนา และปรับปรุงระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง

3. ด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ หมายถึง ความพอเพียงและความมีประสิทธิภาพของเครื่องมือและอุปกรณ์ในการให้บริการ

4. ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง การกำหนดวัน เปิด และปิด การให้บริการเชื่อมญาติ จำนวนครั้งที่อนุญาตให้เข้าเยี่ยม ระยะเวลาในการเชื่อมญาติในแต่ละรอบ และจำนวนรอบที่กำหนดให้เยี่ยมญาติในแต่ละวัน

ปัญหาระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นซึ่งไม่เป็นไปตามความต้องการ ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ไม่สอดคล้องกับนโยบาย ภารกิจ หรือความต้องการของผู้รับบริการทำให้ผู้มารับบริการไม่พึงพอใจต่อกระบวนการเชื่อมญาติโดยพิจารณาจากกระบวนการเชื่อมญาติ 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนก่อนการเชื่อมญาติ หมายถึง การมาติดต่อรับใบจองรอบก่อนเข้าเยี่ยมญาติ การให้บริการจองเยี่ยมญาติของเจ้าพนักงาน การตรวจสอบเอกสาร การแจ้งรอบให้ญาติทราบทางเครื่องขยายเสียง และการประชาสัมพันธ์ถึงกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการเข้าเยี่ยมญาติ

2. ขั้นตอนระหว่างการเชื่อมญาติ หมายถึง การเข้าห้องเยี่ยมญาติ เพื่อพบปะพูดคุยกันระหว่างญาติกับผู้ต้องขัง สภาพของห้องเยี่ยมญาติ ได้แก่ อากาศ ทัศนวิสัย แสงสว่าง ความเป็นส่วนตัว และความปลอดภัยในระหว่างการเยี่ยมญาติ

3. ขั้นตอนหลังการเชื่อมญาติ หมายถึง สภาพและการดำเนินการหรือการปฏิบัติหลังจากการพบปะพูดคุยระหว่างญาติกับผู้ต้องขังเสร็จเรียบร้อยแล้ว เช่น การที่ญาตินำเงิน สิ่งของ ฝากให้กับผู้ต้องขัง และระยะเวลาในการ รับ และนำส่งของฝากให้กับผู้ต้องขังในแต่ละรอบ

เรือนจำจังหวัดอ่างทอง หมายถึง สถานที่ซึ่งใช้ควบคุม กักขัง ผู้กระทำความผิดประเภทต่างๆ ตามคำพิพากษาของศาลให้จำคุก โดยมีกำหนดโทษไม่เกิน 15 ปี

เจ้าพนักงาน หมายถึง เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ผู้คุม หัวหน้างาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้บัญชาการเรือนจำที่ปฏิบัติหน้าที่เรือนจำจังหวัดอ่างทอง

ญาติผู้ต้องขัง หมายถึง ญาติที่เกิดจากองค์ประกอบทางชีวะ หรือญาติร่วมสายโลหิต ได้แก่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา พี่น้อง ลูก หลาน และญาติโดยการแต่งงาน เช่น สามี ภรรยา และญาติที่เกิดจากองค์ประกอบทางสังคม ได้แก่ ญาติที่เกิดขึ้นจากความนับถือรักใคร่กันฉันญาติมิตร ที่มาเยี่ยมผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง

ผู้ต้องขัง หมายถึง ผู้ที่ถูกคุมขังในเรือนจำจังหวัดอ่างทองตามหมายศาลหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น

แนวทางการพัฒนาระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง หมายถึง กระบวนการในการนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลมาใช้ในการวางแผนพัฒนาระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาในระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง
2. เรือนจำจังหวัดอ่างทองมีข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขัง การดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายกรมราชทัณฑ์ นโยบายกระทรวงยุติธรรม และนโยบายของรัฐ
3. สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนาระบบเชื่อมญาติของผู้ต้องขังเรือนจำจังหวัดอ่างทอง