

แนวทางการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบ
พิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์

Guideline for the establishment of “Service Delivery Unit”

according to the Industrial Estate Authority of

Correctional Project

ปาณิสรา พลกะปณสิน¹ & ศิริลักษณ์ ตันตยกุล²

Panisa Polkasapsin & Sirilak Tantayakul

Corresponding author: 6314830052@rumail.ru.ac.th

Received: 14/03/2565 Revised: 22/03/2565 Accepted: 22/03/2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ กรอบแนวคิดตลอดจนโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 ท่าน ผลการวิจัยพบว่า 1) กรอบแนวคิดการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดในมิติที่เกี่ยวกับผู้กระทำผิดและมิติทางสังคม และเพื่อแก้ปัญหาในส่วนที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติของกรมราชทัณฑ์ และกรมคุมประพฤติไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ดูแลผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยและภายหลังพ้นการคุมความประพฤติ 2) โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ควรจะต้องมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระที่มีความคล่องตัว

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แต่ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงยุติธรรม บริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ และจัดโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ทันกับสถานการณ์ 3) แนวทางการจัดตั้ง ประกอบด้วย การถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมมาให้กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และการกำหนดบทบาทภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์

คำสำคัญ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ; นิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์; กระทรวงยุติธรรม

Abstract

The objectives of this research were to study the guidelines for the establishment of special service units, conceptual frameworks, as well as the management structure of special service units under the establishment of a correctional industrial estate project. By using document research methods and field research, data was collected by structured interviews from 5 key informants. The results showed that 1) the conceptual framework for the establishment of special service units according to the establishment of the correctional industrial estate project consists of 2 parts: to solve problems and obstacles in the process to support the employment of offenders in relation to offenders and on social dimensions and to solve the problem in the part that is a limitation in the implementation of the authority. Due to the Act of the

Department of Corrections and the Department of Probation does not stipulate powers and duties to take care of offenders after release or after probation. 2) the administrative structure of a special service unit under the correctional estate establishment project should have the character of an agency Semi-independent (arm's length) with flexibility but still must be under the supervision and command of the Permanent Secretary of the Ministry of Justice Management in the form of a committee and structured to be flexible and able to change in time. 3) the establishment guidelines consists of the transference of missions related to supporting the employment of offenders within the Department of Justice to a special service unit and the assignment of roles, missions, duties and responsibilities of a special service unit according to the establishment of a correctional industrial estate project.

Keywords: Service Delivery Unit; Industrial Estate Authority of
Correctional project; Ministry of Justice

บทนำ

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาที่ทำลายและสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ จำนวนผู้กระทำผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนสูงมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่อาจปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการบริหารจัดการจำกัด นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้กระทำผิดจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ที่เคยมีประวัติการกระทำผิดมาก่อน นับเป็น

ภาระที่ภาครัฐต้องบริหารจัดการกับคนกลุ่มนี้ เพื่อสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้สังคมมั่นใจว่าผู้กระทำผิดที่พ้นจากระบบการยุติธรรมไปแล้วจะไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำ

โดยปัญหาที่ผู้กระทำผิดต้องเผชิญหลังพ้นโทษนั้น คือ การตีตราจากสังคม โดยเฉพาะการไม่ได้รับโอกาสในการเข้าทำงานหรือการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งการประกอบอาชีพมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน เพื่อก่อให้เกิดรายได้ในการดำรงชีวิต สร้างคุณค่าในตนเอง และสามารถอยู่ร่วมในสังคมได้อย่างปกติสุข แต่การกลับมาประกอบอาชีพของผู้พ้นโทษมักถูกจำกัดด้วยระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานต่างๆ ผู้พ้นโทษจึงมักถูกตัดโอกาสในการก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังส่งผลกระทบไปถึงความสัมพันธ์กับคนในครอบครัว รวมไปถึงเพื่อนและชุมชนที่อยู่อาศัย และหากคนกลุ่มนี้กลับเข้าสู่สังคมและใช้ชีวิตอย่างปกติไม่ได้ โอกาสที่จะกลับไปกระทำผิดซ้ำก็มีมากขึ้นตามไปด้วย

ต่อมา กระทรวงยุติธรรมจึงมีนโยบายเร่งด่วนในการลดปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ โดยใช้มาตรการพักการลงโทษให้กับนักโทษเด็ดขาด ตามโครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษ นักโทษเด็ดขาดที่มีโทษระยะสั้น ที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี โดยให้ติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ติดตามตัว (Electronic Monitoring: EM) และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคุมความประพฤติของกรมคุมประพฤติ จนกว่าจะพ้นโทษตามคำพิพากษา ประกอบกับแนวคิดและนโยบายด้านการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และเป็นการฝึกทักษะอาชีพ พัฒนาและยกระดับฝีมือแรงงาน ตลอดจนสร้างผู้พ้นโทษให้เป็นผู้ประกอบการรายใหม่และเป็นการสร้างอาชีพในอนาคต ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้อัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง และเป็นการคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน โดยความร่วมมือและขับเคลื่อนไปกับภาคเอกชนหรือผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพื่อส่งเสริมและดึงดูดให้ผู้ประกอบการเข้าไปลงทุนในเขตพื้นที่ที่จัดสรรไว้สำหรับเป็นนิคมอุตสาหกรรมที่มีการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และจะมีการส่งแรงงานซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ระหว่างพักการลงโทษที่ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือและมี

ความสมัครใจเข้าไปทำงานในสถานประกอบการที่มีความพร้อมในการรับคนเหล่านั้น เข้าไปทำงานหรือร่วมทำงานกับแรงงานทั่วไป ภายใต้ชื่อ “นิคมอุตสาหกรรม ราชทัณฑ์” เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ประกอบการ

ตามผลการศึกษาแนวทางการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ของ กระทรวงยุติธรรม เห็นว่าควรดำเนินการในรูปแบบองค์การมหาชน แต่โดยที่ คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน ที่มีนายวิษณุ เครืองาม รอง นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ในการประชุมครั้งที่ 4/2564 เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2564 มีมติไม่เห็นควรให้จัดตั้งองค์การส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคม (องค์การมหาชน) ในขณะนี้ เนื่องจากยังต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่โดยที่ การกิจนี้เป็นภารกิจที่มีความสำคัญจึงเสนอให้มีการดำเนินการในรูปแบบหน่วย บริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU) ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง ยุติธรรมเพื่อทดลองการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าว ดังนั้น ในระยะเริ่มต้น กระทรวงยุติธรรมจะดำเนินการโดยจัดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการจัดตั้ง นิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกรม นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้ประกอบการภาคเอกชนและหน่วยงานต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และ พัฒนาขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมในรูปแบบของ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อรับผิดชอบภารกิจและบริหารจัดการในอนาคต ที่ผ่าน มา การจัดตั้งหน่วยงานรัฐในรูปแบบที่เรียกว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” ได้เริ่ม ทดลองจัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2547 เรื่องการจัดโครงสร้าง องค์การรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ: หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยมีการกำหนดให้ นำโครงสร้างนี้ไปทดลองใน 5 ส่วนราชการ แต่มีการทดลองปฏิบัติจริงเพียง 2 หน่วย คือ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา สังกัดสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานรัฐในรูปแบบหน่วย บริการรูปแบบพิเศษก็ยังมีเพียง 2 หน่วย ที่กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า “หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ” เป็นรูปแบบหน่วยงานที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อส่วนราชการและระบบราชการโดยรวม และมติคณะรัฐมนตรีที่ให้จัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการนิคมอุตสาหกรรมขั้นนั้น เป็นประโยชน์และจะส่งผลดีต่อการสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิด รวมถึงทำให้สังคมเกิดทัศนคติที่ดี ยอมรับและให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิดในการกลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข ผู้วิจัยในฐานะบุคลากรของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ พร้อมทั้งศึกษาโครงสร้างการบริหารงาน และบทบาทหน้าที่ของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่หน่วยงานในการพัฒนาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารอบแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 5 ท่าน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ ประกอบด้วย อธิบดีกรมคุมประพฤติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม รองอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้บัญชาการเรือนจำกลางจังหวัดสมุทรปราการ และผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมข้อกำหนดกรุงเทพและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ)

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเอกสารพบว่า

1. กระทรวงยุติธรรม (2564) ได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4.8.5 พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญาเพื่อลดทอนความเป็นนักโทษอาญาที่ไม่จำเป็น สร้างสมดุลระหว่างการบังคับโทษตามคำพิพากษากับการให้โอกาสผู้พ้นโทษกลับคืนสู่สังคมเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารบังคับโทษ จากแนวคิดการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ของกระทรวงยุติธรรมพบว่า ปัญหาความแออัดในเรือนจำ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ บุคลากร และการจัดโปรแกรมการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ส่งผลให้การพัฒนาพฤตินิสัยไม่ทั่วถึง จึงเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งมีผู้พ้นโทษกลับมกระทำความผิดซ้ำใน 3 ปีแรก ร้อยละ 35 หรือประมาณ 48,500 คน และร้อยละ 15 มีความประสงค์จะหางานทำแต่ยังขาดโอกาสที่จะเริ่มต้น กระทรวงยุติธรรมจึงได้ริเริ่มโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ขึ้น โดยร่วมมือกับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ประกอบการภาคเอกชน ในการพัฒนาและยกระดับฝีมือแรงงาน

ให้แก่ผู้พ้นโทษและผู้ที่อยู่ระหว่างพักการลงโทษ เพื่อเข้าไปทำงานในสถานประกอบการที่ภาคเอกชนได้ลงทุนในเขตนิคมอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษและผู้พ้นโทษมีงานทำ มีรายได้ เลี้ยงชีพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการพัฒนาพฤตินิสัยให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษ มีความพร้อมในการปรับตัวเข้าสู่สังคม สามารถกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า การมีรายได้ การมีงานทำ และการอยู่ในสังคมที่ดี เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยยับยั้งให้ผู้พ้นโทษไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำ

2. แนวทางในการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม มาจากแนวคิดของแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ประกอบกับเจตนารมณ์ หลักเกณฑ์ วิธีการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ได้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้เพื่อการบริหารภาคราชการของไทย การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการปรับกระบวนการทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งวางอยู่บนหลักการและแนวคิดที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแนวเก่าอย่างสิ้นเชิงทั้งในด้านการจัดโครงสร้าง กระบวนการบริหาร และวิธีการจัดทำ/ส่งมอบบริการ (mode of public service) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2550 ที่เปิดโอกาสให้องค์กรภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารองค์การเป็นรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ โดยเฉพาะในส่วนภารกิจงานเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการ ซึ่งยังไม่สมควรหรือไม่มีเหตุผลในการยุบเลิกและให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอาศัยนวัตกรรมทางการบริหารจัดการและความเป็นอิสระคล่องตัว โดยเฉพาะการมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า คุณภาพและความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ

ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 พบว่า กรอบแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม มีดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้กระทำผิด ในด้านต่างๆ ดังนี้

1.1 มิติที่เกี่ยวกับผู้กระทำผิด ทักษะความสามารถและทักษะอาชีพที่ได้รับระหว่างที่ถูกคุมขังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ประกอบกับโครงการรับจ้างแรงงานและพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน ซึ่งในปัจจุบันในส่วนที่ราชทัณฑ์ดำเนินการในเรื่องนี้มักจะเป็นโครงการจ้างแรงงานราคาถูกและให้ผลตอบแทนต่อผู้ต้องขังน้อย อีกทั้งไม่ได้เป็นการพัฒนาทักษะอาชีพที่จะนำไปใช้ได้ภายหลังพ้นโทษ เช่น การถักอวน พับถุง ประกอบกับพื้นฐานทักษะโดยธรรมชาติหรือที่มีมาแต่เดิมของผู้ต้องขังรายนั้นๆ หรือแม้แต่ความต้องการที่แท้จริงของผู้กระทำผิดเอง และความพร้อมด้านจิตใจของผู้กระทำผิด ความรู้สึกลึกซึ้งเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดขึ้น คือปัญหาที่เกิดจากตรบาปที่เรือนจำแสดมป้ลงไปในตัวผู้กระทำผิด

1.2 มิติทางสังคม ในมิตินี้ต้องการความเอื้ออาทรและทัศนคติทางบวกจากทั้งชุมชน สังคม และผู้ประกอบการ จากปัญหาที่ผู้ประกอบการมักไม่ให้ออกาสในการทำงานกับผู้พ้นโทษ อันเกิดจากประวัติอาชญากรรมของผู้พ้นโทษที่ติดตัวไปจนตราบชั่วชีวิต และกฎหมายที่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพหรือการทำงานของผู้เคยต้องคำพิพากษาจำคุกซึ่งเป็นการตีตราซ้ำให้กับผู้กระทำผิด เห็นได้จากกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐเองในการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการ ในขณะที่ในด้านของภาคเอกชน แม้จะไม่ได้มีระเบียบกีดกัน แต่ในแง่ของความเสียงหรือในเรื่องภาพลักษณ์ของบางธุรกิจ ภาคเอกชนจึงไม่สามารถรับผู้พ้นโทษเข้าทำงานได้ เช่น งานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

กรอบแนวคิดที่ 2 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจ้างงานผู้กระทำผิด

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ คือ เพื่อเตรียมความพร้อมด้านทักษะแรงงานและเตรียมความพร้อมผู้กระทำผิดก่อนกลับคืนสู่สังคม โดยใช้โครงการพักการลงโทษกรณีมีเหตุพิเศษด้านฝึกทักษะการทำงานในนิคมอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกับผู้ประกอบการภาคเอกชนในการพัฒนาและยกระดับทักษะฝีมือแรงงานให้ผู้ต้องขัง เพื่อเข้าไปทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการพักการลงโทษและผู้พ้นโทษมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงชีพ และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการพัฒนาพฤติกรรมให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษ มีความพร้อมในการปรับตัวเข้าสู่สังคม สามารถกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุขด้วยชีวิตที่มีคุณภาพ และได้รับการยอมรับจากสังคมภายหลังการพ้นโทษ โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ 1) ผู้ต้องขังชั้นกลางขึ้นไป เหลือโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 5 ปี 2) มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์พักการลงโทษหรือลดวันต้องโทษเป็นกรณีพิเศษเพื่อเพิ่มโอกาสเข้าถึงของผู้ต้องขังในการเข้าร่วมโครงการ เช่น สามารถได้รับการพักการลงโทษได้เร็วขึ้น หรือการพักการลงโทษ ในกรณีถือเป็นกรณีที่มีผู้อุปการะและมีสถานที่พักพิงเป็นหลักแหล่ง

นอกจากเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการจ้างงานผู้กระทำผิดแล้วยังเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อภาคธุรกิจที่จำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก เช่น อุตสาหกรรมการผลิต อุตสาหกรรมอาหาร หรือภาคการบริการ เนื่องจากในช่วงต้นปี 2564 แรงงานต่างด้าวจากพม่า กัมพูชา และลาวได้เดินทางกลับไปยังประเทศของตน อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานไทยเพื่อทดแทนแรงงานต่างด้าวยังคงไม่เพียงพอต่อจำนวนที่ขาดแคลน การจ้างงานผู้ต้องขัง ผู้พักโทษหรือผู้พ้นโทษ จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ประกอบการที่จะช่วยลดปัญหาขาดแคลนแรงงานได้

กรอบแนวคิดที่ 3 ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลกลุ่มเป้าหมายตามโครงการนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ และเหตุผลที่ทำให้องค์การรูปแบบส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการรับผิดชอบภารกิจและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ได้

1) ตามพระราชบัญญัติของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติไม่ได้กำหนดบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยและภายหลังพ้นการคุมความประพฤติ กล่าวคือ ภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์คือการควบคุมผู้ที่อยู่ระหว่างถูกคุมขัง แต่เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกมาแล้ว ราชทัณฑ์ไม่สามารถดูแลต่อได้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

2) กระทรวงยุติธรรมยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลผู้กระทำผิดหลังพ้นโทษ ซึ่งในบทบาทของกรมคุมประพฤติในการดูแลผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยและภายหลังพ้นการคุมความประพฤติระบุไว้เพียงหน้าที่ในการสงเคราะห์เท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเรื่องการทำงานผู้กระทำผิด

ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 2 พบว่า โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ควรเป็นไปในรูปแบบดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ต้องมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ ที่มีความคล่องตัว แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงยุติธรรมตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัด หรือจะให้มีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลและรายงานผลการดำเนินงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่หัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดกำหนด จากการพิจารณาภารกิจหน้าที่ของปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่ง

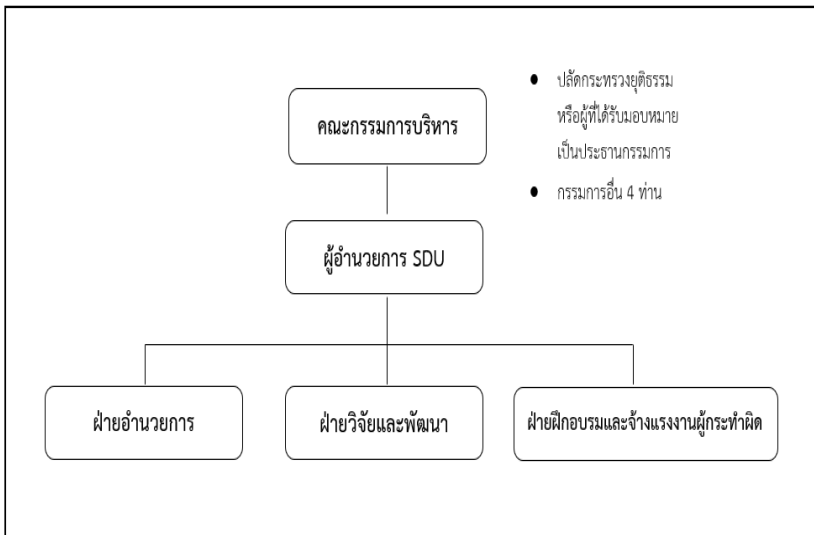
มีการกิจจำนวนมากอยู่แล้ว จึงไม่ควรรับภาระในการบังคับบัญชาหน่วยบริการรูปแบบพิเศษโดยตรง ดังนั้น จึงควรมีคณะกรรมการบริหารมาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน เห็นชอบแผนปฏิบัติการและงบประมาณดำเนินงาน ควบคุมตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยคณะกรรมการดังกล่าวควรมีหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญด้วย เช่น การออกระเบียบบังคับขององค์กรซึ่งควรจะแตกต่างจากรเบียบบริหารราชการทั่วไป การอนุมัติวงเงินงบประมาณดำเนินการประจำปี เป็นต้น

2) โครงสร้างการบริหารงาน เนื่องจากการบริหารจัดการต้องใช้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนค่อนข้างมาก จึงควรพิจารณาบทบาทภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการนั้น ควรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจดังกล่าว และควรต้องคำนึงถึงหลักสหวิชาชีพโดยมองข้ามโครงสร้างของคณะกรรมการแบบส่วนราชการ

3) โครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังบุคลากรควรจะต้องมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ทันกับสถานการณ์ และการกำหนดอัตรากำลังและค่าตอบแทนบุคลากรให้สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ โดยการจัดโครงสร้างองค์กรและกำหนดอัตรากำลังค่าตอบแทนสามารถนำเสนอผ่านคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อกำหนดเป็นระเบียบภายในได้บนพื้นฐานที่ว่าภาระค่าใช้จ่ายจากจำนวนบุคลากรและค่าตอบแทนต้องมีความสมดุลกับรายรับของหน่วยงานให้สามารถเลี้ยงตัวเองได้

4) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต้องให้บริการกับหน่วยงานในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพหุัตินิสัย การฝึกทักษะอาชีพ แรงงานรับจ้าง ซึ่งเป็นภารกิจในระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้ ควรจะต้องมีบทบาทในเชิงวิชาการในด้านการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอาชีพให้สามารถต่อยอดทักษะการทำงานของผู้กระทำผิดให้สามารถพัฒนาเป็นผู้ประกอบการได้ ตลอดจนศึกษาค้นคว้านวัตกรรมใหม่ในการพัฒนาพหุัตินิสัยและการฝึกอาชีพ

จากการวิเคราะห์เงื่อนไขข้อกำหนดต่าง ๆ สามารถนำมาออกแบบโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นกรอบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การสำหรับการปฏิบัติในช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งหน่วยงาน แบ่งเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายวิจัยและพัฒนา ฝ่ายฝึกอบรมและจ้างแรงงานผู้กระทำผิด



แผนภาพ แสดงโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในข้อที่ 3 พบว่า แนวทางการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

1.ภารกิจของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมที่ควรถ่ายโอนมาให้กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ประกอบด้วย

1.1 ศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (Center for Assistance to Reintegration and Employment: CARE) เป็นศูนย์ประสานงานและช่วยเหลือผู้พ้นโทษให้มีงานทำทั้งในขณะต้องโทษในเรือนจำ และการนำความรู้จากการอบรมวิชาชีพไปประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษ ซึ่งเป็นการกิจที่ทั้งกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติมีการดำเนินการอยู่ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

1.2 ภารกิจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการดูแลผู้พ้นโทษ ผู้พ้นการคุมความประพฤติทั้งหมด รวมถึง กรณีของภารกิจงานที่กำลังอยู่ในรอยต่อระหว่างงานของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ เช่น การดูแลในเรื่องของสิทธิแรงงาน และรายได้ผลตอบแทนที่ผู้กระทำผิดได้รับ

1.3 ระบบฐานข้อมูลบุคคลของผู้กระทำผิด ซึ่งหมายถึงข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดเริ่มตั้งแต่ข้อมูลที่ได้รับจากศาลและถูกส่งต่อไปยังราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ แต่เมื่อผู้ถูกคุมความประพฤติพ้นการคุมความประพฤติด้วยดีแล้ว กรมคุมประพฤติไม่สามารถนำข้อมูลนั้นไปใช้ได้

1.4 ภารกิจเกี่ยวกับการฝึกอบรมวิชาชีพ จัดหางานรับจ้าง การจัดการองค์ความรู้เรื่องการฝึกวิชาชีพ โดยรอบภารกิจดังกล่าวเหล่านี้ในปัจจุบันเป็นภารกิจที่แต่ละเรือนจำต่างแยกดำเนินการกันเอง ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่ชอบบทบาทภารกิจที่เป็นงานถนัดของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ จึงทำให้ขาดมุมมองในเชิงธุรกิจ

2. กำหนดบทบาทและภารกิจให้กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ดำเนินการรับผิดชอบภารกิจและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ดังนี้

2.1 ด้านการประชาสัมพันธ์และสร้างการยอมรับ นิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ต้องสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นด้านแรงงานให้กับผู้ประกอบการ เกิดทัศนคติที่ดีและยอมรับว่าผู้พ้นโทษคือทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่า เป็นแรงงานที่มี

คุณภาพ มีวินัยในการทำงาน และได้รับการพัฒนาทักษะที่ตรงกับความต้องการของผู้ประกอบการ

2.2 ด้านการส่งเสริมและดึงดูดผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ โดยทำหน้าที่วิเคราะห์ตลาดเพื่อหาสถานประกอบการทำงานเชิงรุกโดยการเป็นตัวกลางประสานเชื่อมโยงกับสภาอุตสาหกรรมเพื่อให้ทราบความต้องการของตลาดและความต้องการด้านแรงงาน และจัดให้มีบริการสิทธิประโยชน์ด้านภาษี หรือการส่งเสริมและการใช้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนจาก BOI

2.3 ด้านการเตรียมความพร้อมด้านแรงงานเพื่อป้อนเข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ โดยเชื่อมต่อกันทั้งระบบ ตั้งแต่ผู้กระทำผิดยังมีสถานะเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำจนเข้าสู่ระบบการพัฒนาอาชีพในนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ภายหลังจากปล่อยตัวแล้ว ควบคู่กับระบบการดูแลผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยโดยดำเนินการร่วมกับกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติ

2.4 ด้านการพัฒนาทักษะเดิม เพิ่มเติมทักษะใหม่ ให้แก่ผู้กระทำผิด กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำผิดพ้นโทษหรือพ้นการคุมความประพฤติแล้ว จะต้องมีการบวกรวมที่ทำให้ผู้กระทำผิดสามารถปรับตัว ปรับทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานได้

2.5 ด้านการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลส่วนบุคคลของผู้กระทำผิด ประกอบด้วย อายุ เพศ ระดับการศึกษาและทักษะด้านอาชีพ โดยจัดทำฐานข้อมูล Big Data ที่ครบถ้วน ตั้งแต่ข้อมูลขาเข้า ซึ่งเมื่อผู้กระทำผิดเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมจนกระทั่งผู้กระทำผิดออกจากระบบการคุมขังหรือการคุมความประพฤติ ข้อมูลเหล่านี้ต้องถูกส่งมายังหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถคัดคนเข้าสู่ระบบแรงงานตามความต้องการของตลาดได้ และนำไปใช้เป็นข้อมูลนำเสนอผู้ประกอบการเพื่อประกอบการพิจารณาจ้างแรงงาน หรือประกอบการพิจารณาด้านการลงทุนว่าควรลงทุนในพื้นที่ของนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ในจังหวัดใด เป็นต้น

2.6 ด้านการดูแลสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ผู้กระทำผิด หน่วยบริการรูปแบบพิเศษจะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเจรจาเรื่องเงื่อนไข สิทธิประโยชน์ ความปลอดภัยในการทำงานให้กับแรงงาน เช่น สิทธิประโยชน์ด้านการรักษาพยาบาล การดูแลรักษาพยาบาลหากเกิดอุบัติเหตุระหว่างการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการด้านรายได้ และอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม เป็นต้น

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม มีดังนี้

3.1 ประเภทงานในนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ควรจะเป็นงานที่มีความหลากหลาย และเป็นงานที่เหมาะสมสำหรับทั้งหญิงและชาย เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมในการเข้าถึงงานของทั้งผู้ต้องขังหญิงและผู้ต้องขังชาย

3.2 คัดเลือกผู้ประกอบการธุรกิจที่เน้นนวัตกรรม แรงงานใช้ฝีมือและรูปแบบธุรกิจที่ทันสมัย

3.3 กรณีที่มีผู้เข้าร่วมมากพอ สามารถทำเป็นนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยวและจัดพื้นที่สำหรับการฝึกอาชีพค้าขายและอาชีพบริการอิสระต่างๆ ในลักษณะของ Sandbox และอาจต่อยอดไปได้ถึงการทำ Business Matching ความคู่กัน เพื่อส่งเสริมทักษะอาชีพและการประกอบอาชีพอิสระ

3.4 การบริหารงานควรกระจายอำนาจมาให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ สามารถดูแลรับผิดชอบดำเนินงานด้วยตนเองได้ สามารถกำหนดระเบียบวิธีการบริหารจัดการที่จะทำให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยไม่ยึดโยงกับระเบียบที่ใช้อยู่กับกระทรวงยุติธรรม

3.5 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษควรมีขนาดองค์กรที่กะทัดรัด คล่องตัว เพื่อช่วยลดภาระด้านงบประมาณ รวมถึงทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบบริหารจัดการที่มีคุณภาพ ไม่ยึดติดอยู่กับระบบราชการแบบเดิมๆ หากมีระบบบริหารจัดการที่ดีแล้วปัญหาในเรื่องของระเบียบปฏิบัติก็จะหมดไป

อภิปรายผล

จากการวิจัยที่ค้นพบดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นที่นำมาอภิปรายได้ ดังนี้
ประการที่ 1 กรอบแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม มีดังนี้

กรอบแนวคิดที่ 1 เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการจ้างงานผู้กระทำผิด ใน 2 ด้าน คือ มิติที่เกี่ยวกับผู้กระทำผิด ทักษะความสามารถและทักษะอาชีพที่ได้รับระหว่างที่ถูกคุมขังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และความพร้อมด้านจิตใจของผู้กระทำผิด คือปัญหาที่เกิดจาก Stigma หรือ ตราบาปที่เรือนจำแสตมป์ลงไปในตัวผู้กระทำผิด และมิติทางสังคม ในมิตินี้ต้องการความเอื้ออาทรและทัศนคติทางบวกจากทั้งชุมชน สังคม และผู้ประกอบการ ปัญหาที่ผู้ประกอบการมักไม่ให้ออกาสในการทำงานกับผู้พ้นโทษ อันเกิดจากประวัติอาชญากรรมของผู้พ้นโทษที่ติดตัวไปจนตราบชั่วชีวิต กฎหมายที่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพหรือการงานของผู้เคยต้องคำพิพากษาจำคุกซึ่งเป็นการตีตราซ้ำ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และทองใหญ่ อัยยะวรากุล (อ้างถึงใน ยศพนธ์ สุธรรม, 2561, หน้า 110) พบว่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลกดันให้ผู้ที่เคยผ่านการถูกลงโทษมาแล้ว จำใจต้องหวนกลับไปกระทำผิดซ้ำในที่สุด คือ การตีตราบาปที่เกิดขึ้นกับตัวผู้ต้องขังเองแต่หากยังรวมไปถึงบุคคลรอบข้าง เช่น ครอบครัว เพื่อน หรือนายจ้างเองอีกด้วย สังคมจึงเป็นการสร้างการเปลี่ยนผ่าน (transition) ที่สำคัญที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชน โดยจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์จะเป็นการวิเคราะห์ที่ฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นผู้กำหนดอุปสงค์ของแรงงานเป็นหลัก ผ่านแนวทางที่สำคัญ 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นการสร้างจิตสำนึกของสังคม และนายจ้างให้พร้อมรับผู้ผ่านการคุมขังเข้าสู่สังคมและตลาดแรงงาน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน ส่วนแนวทางที่สอง จะเป็นแนวทางในเชิงรุกในการสร้าง

แรงจูงใจที่เป็นตัวเงินให้กับนายจ้างที่พร้อมรับผู้ผ่านการถูกคุมขังเข้าเป็นลูกจ้าง
ในองค์กร

กรอบแนวคิดที่ 2 การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหา
และอุปสรรคในการจ้างงานผู้กระทำผิด มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมด้าน
ทักษะแรงงานและเตรียมความพร้อมผู้กระทำผิดก่อนกลับคืนสู่สังคม โดยร่วมมือกับ
ผู้ประกอบการภาคเอกชนในการพัฒนาและยกระดับทักษะฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ต้องขัง
เพื่อเข้าไปทำงานในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นการส่งเสริมและผลักดันให้ผู้ต้องขังที่
ได้รับการพักการลงโทษและผู้พ้นโทษมีงานทำ มีรายได้เลี้ยงชีพ และมีคุณภาพชีวิตที่
ดี ในขณะเดียวกันก็เป็นการพัฒนาพฤตินิสัยให้ผู้ต้องขังที่ได้รับการพักโทษ มีความ
พร้อมในการปรับตัวเข้าสู่สังคม นอกจากนี้ยังเป็นไปเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลน
แรงงานในภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสถานการณ์
การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อภาคธุรกิจที่จำเป็นต้องใช้
แรงงานจำนวนมาก สอดคล้องกับแนวคิดของ วิภา พิงวิวัฒน์นิกุล (2564) ที่ให้
ความเห็นว่ามันุษย์เป็นกลไกสำคัญของความสำเร็จในกระบวนการพัฒนา
ประเทศ การพัฒนามนุษย์จึงต้องได้รับการเอาใจใส่จากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้ง
จากภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะการพัฒนามนุษย์ให้มีคุณภาพ มีศักยภาพ มี
ความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า
นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและ
ปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ UNODC (2564) ที่ได้นำเสนอ
แนวทางในการนำผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคมเพื่อดำเนินชีวิตได้ตามปกติ และไม่
ย้อนกลับมากระทำความผิดอีก ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขัง
ก่อนพ้นโทษ การเตรียมความพร้อมก่อนการปล่อยตัวผู้ต้องขัง และการช่วยเหลือ
ผู้ต้องขังหลังจากที่พ้นโทษแล้ว โดยเสนอให้มีการช่วยเหลือให้เข้าสู่ตลาดการจ้าง
งาน โดยการประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม หรือภาครัฐในการ
จัดหางานที่เหมาะสมให้ ซึ่งการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้มีการดำเนิน
ชีวิตได้ในสังคมปกติ

กรอบแนวคิดที่ 3 ปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลกลุ่มเป้าหมายตามโครงการนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ และเหตุผลที่ทำให้องค์การรูปแบบส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการรับผิดชอบภารกิจและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ได้ ตามพระราชบัญญัติของกรมราชทัณฑ์และกรมคุมประพฤติไม่ได้กำหนดบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการดูแลผู้กระทำผิดภายหลังปล่อยหรือภายหลังพ้นการคุมความประพฤติ สอดคล้องกับผลการวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2563) ที่ได้ศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบ “สถาบันส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและทักษะการทำงาน” สำหรับการจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ที่ได้วิเคราะห์โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์พบว่า ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่ดูแลผู้กระทำผิดหลังปล่อย และสอดคล้องกับงานวิจัยของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549) ที่ได้ศึกษาปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาของรูปแบบองค์การภาครัฐที่สำคัญได้แก่ โครงสร้างขององค์การที่มีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มอาจจะขยายตัวอีกในอนาคต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐได้ การปฏิรูปโครงสร้างที่ผ่านมามักจะพิจารณาจัดตั้งองค์การโดยคำนึงถึงเฉพาะภารกิจขององค์การเป็นหลักเท่านั้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปรับระบบภายในต่างๆ ให้สอดคล้องกับรูปแบบองค์การที่ตนสังกัดอยู่

ประการที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานในรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ควรเป็นไปในทิศทาง ดังนี้

1) การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษเพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ต้องมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระที่มีความคล่องตัว แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงยุติธรรม 2) โครงสร้างการบริหารงาน เนื่องจากการบริหารจัดการต้องใช้ความเชี่ยวชาญในการ

ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจเอกชนค่อนข้างมาก จึงควรพิจารณาบทบาทภารกิจของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการก็ควรจะต้องสอดคล้องกับภารกิจนั้น 3) การจัดโครงสร้างและอัตรากำลังบุคลากรควรจะต้องมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ทันกับสถานการณ์ 4) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ควรจะต้องมีบทบาทในเชิงวิชาการในด้านการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอาชีพให้สามารถต่อยอดทักษะการทำงานของผู้กระทำผิด สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ และสมิตตรา เจริญพันธ์ (2563) ที่ได้ศึกษาโครงสร้างตามสถานการณ์ขององค์การภาครัฐไทยตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐและระบบราชการไทย ควรเน้นการกระจายอำนาจ การลดความเป็นทางการ การลดขนาดองค์กร และการใช้การปรับโครงสร้างองค์การให้เป็นแบบสิ่งมีชีวิต แต่เห็นว่ากฎระเบียบและโครงสร้างแบบเป็นทางการยังมีความสำคัญอยู่ ทั้งนี้ต้องพิจารณาความเหมาะสมจากประเภทของพันธกิจสาธารณะ รูปแบบของปัญหา หน้าที่ในระดับขั้นตอนในกระบวนการ นโยบาย ตลอดจนบริบทของการจัดการเรื่องอื่นๆ

ประการที่ 3 แนวทางการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้กระทำผิดของกระทรวงยุติธรรม ภารกิจของหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรมที่ควรถ่ายโอนมาให้กับหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (Center for Assistance to Reintegration and Employment: CARE) ภารกิจในเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการดูแลผู้พ้นโทษ ผู้พ้นการคุมความประพฤติทั้งหมด ระบบฐานข้อมูลบุคคลของผู้กระทำผิดซึ่งหมายถึงข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ภารกิจเกี่ยวกับการฝึกอบรมวิชาชีพ จัดหางานรับจ้าง การจัดการองค์ความรู้เรื่องการฝึกวิชาชีพ สอดคล้องกับงานวิจัยของ เรืองเดช เพชรเลิศ (2556) ที่ทำการศึกษารูปแบบการบริหารของสถาบันเวชศาสตร์การbinกองทัพอากาศเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ ผลการศึกษาพบว่า ตาม

หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตัดสินใจปรับเปลี่ยนภารกิจหรือส่วนงานใดให้กลายสภาพไปเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามที่สำนักงานการพัฒนาระบบราชการกำหนดนั้น ควรจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

1. การบริหารความเสี่ยงในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ควรวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นไปได้ด้านการลงทุน ข้อจำกัดด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงจัดทำแผนการดำเนินการ แผนการประเมินผล เพื่อนำข้อมูลไปใช้ประกอบการขอจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ต่อไป

2. กระทรวงยุติธรรมควรผลักดันให้มีการบูรณาการกระบวนการทำงานร่วมกันของหน่วยงานในกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัยทั้งระบบเพื่อให้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน และเป็นการขจัดข้อขัดข้องต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

3. กระทรวงยุติธรรมควรผลักดันให้มีการแก้กฎหมายที่มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามในการประกอบอาชีพหรือการงานของผู้เคยต้องคำพิพากษาจำคุก เพื่อลดผลกระทบเกี่ยวกับการจ้างงานผู้กระทำผิด

4. ควรมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และผู้กระทำผิด (ผู้ต้องขัง/ผู้พ้นโทษ/ผู้ได้รับการพักโทษ/ผู้ถูกคุมความประพฤติ) ในการจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์อย่างรอบด้าน

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

1. ควรมีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติม อาทิ ผู้พ้นโทษ/ผู้ได้รับการพักโทษ/ ผู้ถูกคุมความประพฤติ ที่เข้าทำงานในนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ผู้ประกอบการภาคเอกชน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นต้น และควรมีการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณร่วมด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและมีความชัดเจนมากขึ้น

2. เมื่อหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ ดำเนินการไปได้ระยะหนึ่ง ควรมีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษตามโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงยุติธรรม. (2564). *สรุปรายงานผลการศึกษาแนวทางการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมราชทัณฑ์*. กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.
- ไชยนันท์ ปัญญาศิริ และสมิตตรา เจิมพันธ์. (2563). โครงสร้างตามสถานการณ์ขององค์การภาครัฐไทยตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่. *วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย*, 26(2), 112-123.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). *ปัจจัยกำหนดรูปแบบและประสิทธิผลขององค์การภาครัฐสมัยใหม่*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2563). *โครงการศึกษาเพื่อกำหนดรูปแบบ “สถาบันส่งเสริมการฝึกวิชาชีพและทักษะการทำงาน” สำหรับการจัดตั้งเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ผู้แต่ง.

- ยศพนธ์ สุธรรม. (2561). รูปแบบการมีส่วนร่วมเพื่อคืนคนดีสู่สังคมระหว่างศูนย์
ยุติธรรมชุมชนและเรือนจำกลางฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎี
บัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเพื่อการพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏ
ราชนครินทร์.
- เรืองเดช เพชรเลิศ. (2556). รูปแบบการบริหารของสถาบันเวชศาสตร์การบิ
กองทัพอากาศเป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัย
บูรพา.
- วีณา พิงวิวัฒน์นิกุล. (2564). เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนการ
จัดการทรัพยากรมนุษย์ร่วมสมัย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, โครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต.
- สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ.
(2564). แนวทางการนำผู้ต้องขังคืนสู่สังคมเพื่อให้ดำเนินชีวิตได้
ตามปกติ (*Social Reintegration*). ค้นเมื่อ 3 มกราคม 2565, จาก
<https://researchcafe.org/social-reintegration/>