



มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิง ตามข้อกำหนดกรุงเทพ

Non-detention measure for female offenders as per Bangkok Metropolis regulations

พันธ์ทิพย์ นวานุช*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายและปัญหาการบังคับใช้ ตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย เอกสารต่าง ๆ กฎกระทรวงตลอดจนข้อกำหนดต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยพบว่า มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงจะเป็นการช่วยลดความแออัดในเรือนจำ จากสถิติในปี 2559 พบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนผู้ต้องขังหญิงจำนวนสูงสุดในโลกหรือ 68.2 ต่อ ประชาชนแสนคน ทั้งนี้มาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของผู้ต้องขังหญิง ซึ่งมีทั้งผู้ต้องขังที่เป็นนักโทษ เต็มขาด และผู้ต้องขังที่ไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในระหว่างพิจารณาคดี ปัญหาที่สำคัญคือการเพิ่ม จำนวนของผู้ต้องขังหญิงทำให้เรือนจำ ไม่สามารถรองรับได้ จึงจำเป็นต้องส่งผู้ต้องขังหญิงไป ควบคุมตัวในเรือนจำที่ออกแบบมาสำหรับควบคุมตัวผู้ต้องขังชาย ซึ่งไม่ได้ออกแบบมาให้เหมาะสม และสอดคล้องกับการควบคุมตัวผู้ต้องขังหญิง ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การศึกษา การแก้ไขฟื้นฟู หรือการฝึกวิชาชีพซึ่งจัดโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำส่งผลให้ผู้ต้องขังหญิงต้องเผชิญ กับปัญหามากมาย ซึ่งตามข้อกำหนดกรุงเทพให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการ ที่มีใช้การควบคุมในคดี ที่มีกระทำความผิดไม่รุนแรง ประกอบกับปัจจัยทางกายภาพที่ไม่เหมาะกับการคุมขังผู้วิจัยจึงเสนอ ให้ใช้มาตรการดังนี้แทน 1. มาตรการคุมประพฤติแบบเข้ม 2. มาตรการชะลอฟ้อง 3. ทางเลือกอื่นแทน โทษจำคุก 4. เพิ่มช่องทางการปล่อยตัวชั่วคราว 5. เพิ่มอำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจคุมประพฤติ

คำสำคัญ : มาตรการไม่ควบคุมตัว ผู้กระทำผิดหญิง ข้อกำหนดกรุงเทพ

*อาจารย์ ดร.ประจำ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่



Abstract

The research on non-detention measure for female offenders as per Bangkok Metropolis regulation aims to study laws and problem of enforcement as well as solution of the problem on non-detention measure for female offenders as per Bangkok Metropolis regulations. This is qualitative research. The provisions of the law, document, and related research were studied. The research found out that non-detention measure for female offenders will reduce congestion in the prison. According to statistics in 2016, Thailand has the highest proportion of female prisoners of the world, or 68.2 per 100,000 people. This is due to the rapid expansion of female inmates, both sentenced inmate and inmates who have not been released temporarily during the trial. The important problem is that the increase the number of female inmates so that the prison is not large enough to support them. It is therefore necessary to send female inmates to be detained in a prison designed for male inmates and not fit for female inmates. Hence, they cannot get access to services such as education, rehabilitation, or professional training organized by prison staff. As a result, the female inmates face a number of problems. Bangkok Metropolis regulations focus on the use of non-detention measures in cases of non-violent crimes and the physical factors that are not suitable for detention. The author therefore proposes the following measures: 1. Criminal probation, 2. Postponement of accusation, 3. Alternative to imprisonment, 4. Increase temporary release channel, and 5. Increase jurisdiction over discretionary probation.

Keyword : Non-detention Measure, Female Inmates, Bangkok Metropolis regulations

บทนำ

ปัญหาผู้หญิงในเรือนจำหรือผู้ต้องขังหญิงนั้น ไม่ได้เป็นปัญหาเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นหากแต่เป็นปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ผลการวิจัยพบว่า เมื่อปี 2559 ประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังหญิงมากที่สุด 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา 183,000 คน สาธารณรัฐประชาชนจีน 71,280 คน รัสเซีย 55,400 คน และไทย 28,450 คน ซึ่งจำนวนผู้ต้องขังหญิงไม่เพียงแต่จะเพิ่มขึ้นในจำนวนที่น่าตกใจ แต่ยังมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของผู้ต้องขังชาย⁽¹⁾ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญกว่าจำนวนผู้ต้องขังหญิงคือ ผู้ต้องขังหญิงที่ถูกส่งตัวเข้ามาในเรือนจำ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ถูกออกแบบมาไว้สำหรับควบคุมตัวผู้ต้องขังชายเป็นหลัก แม้ในสถานที่ที่ใช้ควบคุมตัวผู้ต้องขังหญิงโดยเฉพาะหลายอย่างก็ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้เหมาะสมกับมาตรฐานการควบคุมตัวผู้ต้องขังหญิง สิ่งนี้นับเป็นความท้าทายที่สำคัญของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ต้องขังหญิงในส่วนของ ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อย่างไรก็ดี พบว่าผู้ต้องขังหญิงคิดเป็นร้อยละ 82 กระทบความผิดในข้อหาเกี่ยวกับยา

เสพติดรองลงมาคือการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินคิดเป็นร้อยละ 12 ส่วนความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกายคิดเป็นร้อยละ 3 ทั้งนี้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้จำหน่ายรายย่อยซึ่งเข้าสู่วงจร ยาเสพติดที่พัฒนามาจากผู้เสพ และผู้ต้องขังเหล่านี้ ส่วนใหญ่ไม่ใช่บุคคลอันตรายที่ก่ออาชญากรรม ที่รุนแรงเป็นอันตรายต่อสังคมเฉลี่ยอัตราโทษจำคุกค่อนข้างต่ำคือ ส่วนใหญ่อยู่ในระหว่าง 2-5 ปี⁽²⁾ จากการสำรวจพบว่าปัญหาที่ผู้ต้องขังหญิงต้องเผชิญ คือ ความไม่เหมาะสมของสถานที่คุมขังและความไม่ตระหนักถึงความต้องการที่แตกต่างของผู้ต้องขังหญิงที่แตกต่างจากผู้ต้องขังชาย จากปัญหาภาพรวมดังกล่าวจึงมีการเสนอให้ปฏิรูปเรือนจำให้มีความเหมาะสมนอกเหนือจากการปฏิรูปเรือนจำและอาชญากรรมถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การหาทางเลือกอื่นแทนโทษจำคุก เนื่องจากข้อกำหนดกรุงเทพเป็นข้อกำหนดที่ออกมาเป็นมติขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีฐานะเป็นเพียง Soft Law คือเป็นกฎหมายที่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่เป็นมาตรการที่เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติ เพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหญิงสู่มาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดกรุงเทพซึ่งถือว่าเป็นข้อกำหนดสหประชาชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือ

¹สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) “เทรนใหม่โลกแก้ปัญหาเสพติด เข้าใจรากของปัญหา-ลดโทษ-ลดประวัติ-เสริมมาตรการที่มีใช้การคุมขัง” (การประชุม CND ครั้งที่ 61, ณ ศูนย์ประชุมนานาชาติเวียนนา กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย, 14-16 มีนาคม 2561) 1.

²กรมราชทัณฑ์, สถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ทั่วประเทศ (วันที่ 2 มกราคม 2559) <http://www.correct.go.th /display/select_date_user.php>.

เรียกเพื่อให้เป็นเกียรติกับประเทศไทยว่า “ข้อกำหนดกรุงเทพ” ดังนั้นการที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการตรวจสอบว่ากฎหมายภายในประเทศ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพเพียงใด มีส่วนที่ไม่สมบูรณ์ในการสนับสนุนหรือไม่

บทความนี้เป็นการวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล เพื่อให้สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม ด้วยวิธีการผ่อนปรนตามสภาพ และเพื่อให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิด บนพื้นฐานของแนวคิดการเลี้ยงโทษจำคุก โดยนำวิธีอื่นที่เหมาะสมไปปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดหญิงแทน เรียกว่า “การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ” ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในขั้นตอนการสอบสวนคดี การพิจารณาคดีและหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้ว อันจะนำไปสู่การอนุวัติตามข้อกำหนดกรุงเทพ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ
2. เพื่อศึกษาความเหมาะสมในการนำมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงมาใช้
3. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการปรับใช้มาตรการไม่ควบคุมผู้กระทำผิดหญิงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพ

วิธีดำเนินงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารบทความกฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกสารประกอบการสัมมนา เพื่อนำมาวิเคราะห์ประมวลเป็นข้อเสนอแนะตลอดไป

ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งของการลงโทษและเป็นที่ยอมรับใช้ในอารยประเทศ โดยจำกัดขอบเขตไม่ศึกษาถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ ซึ่งจะศึกษาถึงแนวทางความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการเลือกใช้โทษ ทางเลือก โดยวิธีเลี้ยงโทษจำคุกที่จะนำมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นหญิง

ผลการวิจัย

1. ความเหมาะสมการนำมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดมาใช้

การควบคุมตัวผู้กระทำผิดเป็นวิธีการหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในชั้นสอบสวนหรือในชั้นพิจารณาคดี ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม ของพฤติกรรมของการกระทำ ความผิดตัว ผู้กระทำความผิด ตลอดจนสาเหตุของการกระทำความผิด

อย่างไรก็ดี วิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดนั้น โดยรวมแล้วมีอยู่ 2 วิธี คือการ

ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยใช้เรือนจำ และไม่ใช้เรือนจำ ซึ่งต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาชญากรรมไปพร้อม ๆ กับการแก้ไขฟื้นฟู ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนิสัยของผู้กระทำผิดให้พร้อมเป็นคนดีคืนสู่สังคม

กระบวนการยุติธรรมของไทยในปัจจุบันบางขั้นตอนไม่เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยยังมีการบังคับใช้กฎหมายที่รุนแรง ซึ่งไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดการลงโทษจำคุกนั้นถูกนำมาใช้จนเกิดภาวะคนล้นคุก ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายมีโทษทางเลือกในการใช้ดุลพินิจลงโทษก่อนข้างจำกัด มาตรการทางเลือกอื่นแทนการจำคุกที่มีอยู่ไม่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ เพราะโทษจำคุกเป็นโทษที่นำมาใช้กับคดีทุกประเภท³⁾ ถึงแม้จะมีการนำกระบวนการลงโทษมาใช้กับคดีบางประเภท ซึ่งถือว่าเป็นโทษทางเลือกในเรื่องโทษจำคุกประเภทหนึ่งซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกควบคุมตัวในเรือนจำก็ตาม แต่ปัญหาภาวะคนล้นคุกก็ยังเป็นปัญหาในกระบวนการยุติธรรมอยู่ ด้วยเหตุที่ว่า การกระทำความผิดด้วยความพลั้งเผลอความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นปริมาณคดีที่ผู้กระทำความผิดถูกนำตัวส่งเข้ามาในเรือนจำ ซึ่งโดยเจตนาารมณ์ของการลงโทษแล้ว เรือนจำควรเป็นสถานที่ที่ใช้กับผู้กระทำความผิดร้ายแรงที่เป็นภัยต่อสังคม หากกฎหมายมีทางเลือกอื่นใช้แทนโทษจำคุกก็จะสามารถลดปริมาณคดี ลดปัญหาคนล้นคุกและปัญหาอื่นที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิธีการดังกล่าว

ด้วยข้อจำกัดในการใช้โทษทางเลือกดังกล่าว ทำให้มีการใช้โทษจำคุกเป็นหลักในการลงโทษ ส่งผลให้เกิดสถานะแออัดในเรือนจำ เพื่อเป็นการลดปัญหาดังกล่าว ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้น ควรเพิ่มทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในลักษณะของโทษทางเลือกแทนโทษจำคุก โดยใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดหญิงเพื่อให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดบางประเภทตามลักษณะความเหมาะสมของคดีโดยให้ความสำคัญกับแนวความคิดการลงโทษแบบแก้ไขฟื้นฟู และให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในสังคมได้

มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพนี้ จึงเป็นทางเลือกหนึ่งของการลงโทษ ที่สามารถนำไปใช้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในคดีที่ไม่ร้ายแรง เป็นการกระทำความผิดด้วยความพลั้งเผลอ กระนั้นก็ดีการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวก็สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหญิงที่มีประสิทธิภาพด้วย

ความเหมาะสมของการนำมามาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดหญิงมาใช้ ต้องพิจารณาจากบริบทหลาย ๆ ด้าน ประกอบกับข้อกำหนดโตเกียวและข้อกำหนดกรุงเทพ สนับสนุนให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการทางเลือกการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดหญิงบางประเภท หรือหญิงมีครรภ์หญิงที่เป็นเยาวชน ซึ่งจะเป็นช่องทางหนึ่งของการลดปัญหาคนล้นคุก ปัญหาความแออัดใน

³⁾ นัทธี จิตสว่าง, แนวทางการขับเคลื่อนข้อกำหนดกรุงเทพไปสู่การปฏิบัติในงานราชทัณฑ์ของไทย (2 มกราคม 2559) <<https://www.gotoknow.org/posts/533423>>.

เรือนจำ และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนสภาพของเรือนจำซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อควบคุมผู้กระทำผิดร้ายแรงคดีร้ายแรงที่เป็นภัยต่อสังคมซึ่งไม่เหมาะสมกับเพศสภาพของผู้หญิงทั้งทางร่างกายและจิตใจ

อย่างไรก็ดี การนำมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงมาใช้ ควรพิจารณาถึงพฤติกรรมและประเภทของความผิด ตลอดจนพิจารณาถึงผู้กระทำผิดด้วย ซึ่งต้องผ่านกระบวนการคัดกรองผู้กระทำความผิดซึ่งอาจดำเนินการโดยเจ้าพนักงานคุมประพฤติ นอกจากนี้ยังคงต้องพิจารณาถึงความเสี่ยงของการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำผิดหญิง ดังนั้นเมื่อมีการแยกประเภทผู้กระทำความผิด แยกลักษณะของการกระทำความผิดแล้ว ควรมีการประเมินความเสี่ยงแนวโน้มจะมีการกระทำความผิดซ้ำหรือไม่ ซึ่งอาจจะกระทำโดยเจ้าพนักงานคุมประพฤติ⁴ สุดท้ายหากมีการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิง ก็ควรใช้การคุมประพฤติแบบเข้มควบคู่ไปด้วย กล่าวคือมีการเพิ่มระดับความเข้มข้นของการควบคุมสอดส่อง และดูแลผู้กระทำผิดให้มากขึ้นกว่าการคุมประพฤติแบบปกติ ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมแบบเข้มแทนการส่งตัวไปเรือนจำ⁵

2. แนวทางการนำมาตรการไม่ควบคุมตัวใช้กับผู้กระทำผิดหญิง

มาตรการทางเลือกแห่งโทษจำคุกในเรือนจำที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดโตเกียวหลายประการ เช่น การอบรมตัดเตือน การปล่อยตัวโดยมีเงื่อนไข การสั่งให้จ่ายค่าเสียหายและชดเชยค่าสินไหมทดแทน การจำกัดเสรีภาพไว้ในที่อยู่อาศัย และการดูแลโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่วิธีการคุมขัง เป็นต้น เมื่อนำข้อกำหนดโตเกียวและข้อกำหนดกรุงเทพมาวิเคราะห์ประกอบกัน จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดทั้งสองฉบับนี้ก็สนับสนุนให้ประเทศสมาชิก หามาตรการโทษทางเลือกให้แก่ผู้กระทำผิดหญิง ซึ่งจะช่วยลดปัญหา คนล้นเรือนจำได้รวมทั้งเมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพเรือนจำที่ถูกออกแบบมาใช้เหมาะสมกับผู้กระทำผิดร้ายแรงซึ่งไม่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดหญิง ดังนั้นวิธีการเลี้ยงโทษโดยใช้เรือนจำ ดังนี้

(1) การชะลอฟ้อง คือคดีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการฟ้องคดีจะส่งผลเสียมากกว่าผลดี จึงใช้ดุลพินิจสั่งชะลอฟ้อง โดยใช้วิธีคุมประพฤติผู้กระทำผิดไว้ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาค้นคุกความแออัดในเรือนจำ ตลอดจนปัญหาอื่นๆ ได้⁶ การชะลอฟ้องจึงเป็นกระบวนการทางเลือกอย่างหนึ่ง ซึ่งจะใช้กับคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรง หรือผู้กระทำผิดได้กระทำด้วยความพลั้งผล ไม่ได้เป็นอาชญากรโดยสันดาน และสำนึกในการกระทำความผิดพร้อมที่จะแก้ไขฟื้นฟู

⁴กรมคุมประพฤติ, คู่มือจำแนกประเภทผู้กระทำความผิด (กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน, 2544) 7.

⁵เชษฐพันธ์ อุสุปละนันท์, การลงโทษจำคุกโดยวิธีการกำหนดช่วงโทษ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540) 108.

⁶มาร์ค เจริญวงศ์, กฎหมายชะลอฟ้องคืออะไรเป็นประโยชน์ต่อสังคมจริงหรือ? (3 เมษายน 2559) <https://www.isaranews.org/isranews-article/45981-law_45989.html>.

การชะลอฟ้องจึงเป็นมาตรการที่มีความยืดหยุ่นต่อสถานการณ์ในอนาคต ก็จะมีการใช้ควบคู่ไปกับการคุมประพฤติแบบเข้มต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน

(2) มาตรการไม่ควบคุมตัวโดยจำกัดเสรีภาพไว้ในที่อยู่อาศัย

การจำกัดเสรีภาพผู้กระทำผิดหญิงไว้ในที่อยู่อาศัย เป็นการใช้มาตรการลงโทษโดยชุมชน ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาคนล้นคุก ความแออัดในเรือนจำ และปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มาตรการนี้จะใช้ในคดีที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้การคุมประพฤติแบบธรรมดา ซึ่งไม่ค่อยเข้มงวด อันไม่อาจแก้ปัญหาสังคมได้ ผู้กระทำผิดหญิงจะได้หลบจำกับการกระทำผิด ในขณะเดียวกันหากใช้วิธีการควบคุมตัวก็อาจเกิดปัญหาและผลกระทบต่างๆ ดังกล่าว ดังนั้นการใช้มาตรการจำกัดเสรีภาพไว้ในที่อยู่อาศัยจะทำให้เกิดความสงบสุขและปลอดภัยในสังคม และเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหญิงด้วย โดยนำมาใช้กับคดีที่ไม่มีความร้ายแรง คดีที่ผู้กระทำผิดเป็นหญิงที่ไม่เป็นภัยต่อสังคม ไม่ใช่อาชญากรโดยสันดาน

(3) มาตรการไม่ควบคุมตัวโดยใช้มาตรการคุมประพฤติแบบเข้ม

มาตรการคุมประพฤติแบบเข้ม เป็นวิธีการหนึ่งของการลงโทษระดับกลางซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่ลดปัญหาคน ล้นคุก ความแออัดในเรือนจำและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นวิธีการใช้กับผู้กระทำผิดหญิงในคดีที่ไม่ร้ายแรง ไม่เป็นอันตรายต่อสังคมที่มีจุดมุ่งหมายแก้ไขฟื้นฟู

ผู้กระทำความผิดโดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิดหญิง อันจะทำอันจะนำไปสู่สังคมสงบสุขและปลอดภัย การคุมประพฤติแบบเข้มนี้ไม่รุนแรงเหมือนโทษจำคุก แต่ก็เข้มงวดกว่าการคุมประพฤติแบบธรรมดา ซึ่งบางครั้งการไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ไม่เหมาะสมกับการควบคุมดูแลผู้กระทำผิดหญิงบางประเภท ซึ่งมาตรการคุมประพฤติแบบเข้มนี้สามารถใช้ได้กับคดีที่ไม่มีลักษณะรุนแรง แต่ไม่เหมาะสมที่จะส่งตัวควบคุมในเรือนจำ ซึ่งสามารถใช้ได้ในขั้นตอนก่อนส่งตัวผู้กระทำผิดหญิงเข้าเรือนจำ หรืออาจใช้ควบคู่ไปกับวิธีการพิพากษาลงโทษเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

3. มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ

ข้อกำหนดกรุงเทพหรือข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง ในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขัง เป็นข้อกำหนดเพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ โดยจัดให้มีการตอบสนองความต้องการที่มีลักษณะเฉพาะของผู้ต้องขังหญิง โดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยมีมาตรการที่เหมาะสมเป็นทางเลือกในการหันเหผู้กระทำออกจากกระบวนการทางเลือกแทนการคุมขังก่อนพิจารณาคดี และทางเลือกแทนโทษจำคุกซึ่ง

ประเทศสมาชิกควรพัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพ เพื่อเพิ่มช่องทางเป็นโทษทางเลือกในการใช้ดุลพินิจของศาลตลอดจนพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีส่วน

เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐก็พยายามหาแนวทางดำเนินการให้สอดคล้อง โดยพยายามแก้ปัญหาคนล้นคุก แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้กระทำได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ และพระราชบัญญัติคุมประพฤติแล้วเพื่อเปิดทางให้ “มาตรการทางเลือกแผนการคุมขัง” แล้วก็ตาม

อย่างไรก็ดี วิธีการดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐเลือกที่จะปล่อยตัวผู้กระทำผิดหญิงโดยไม่จำคุกไปเสียทุกกรณี แต่วิธีการคือให้มีการใช้การกำหนดโทษแบบใหม่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ “การลงโทษที่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด” โดยคำนึงถึงความรุนแรงของการทำความผิดกับปัจจัยอื่นๆ ของผู้กระทำผิด

นอกจากนี้ เจ้าพนักงานคุมประพฤติก็สามารถช่วยเหลือด้านการสืบเสาะข้อมูลของผู้กระทำผิด ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาประกอบการกำหนดโทษหรือการเลือกวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

ข้อเสนอแนะ

มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงสามารถนำมาใช้ได้กับผู้กระทำผิดจริงในคดีที่ไม่ร้ายแรงผู้กระทำผิดเป็นหญิงมีครรภ์หรือมีบุตรอยู่ในวัยพึ่งพิง ตลอดจนผู้กระทำผิดหญิงที่เป็นเยาวชน โดยผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการทำมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงดังนี้

(1) มาตรการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในข้อกำหนดกรุงเทพเพื่อรองรับการใช้สถานที่อื่นคุมขังตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 ได้กำหนดไว้ “การกำหนดอาณัติในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขังเพื่อดำเนินกิจการตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ ให้สามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าด้วยเรื่องการจำกัดเสรีภาพไว้ในที่อยู่อาศัย เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกโดยใช้วิธีการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงในเรือนจำ ให้ศาลใช้ดุลพินิจกำหนดโทษตั้งแต่ขั้นทำคำพิพากษาซึ่งศาลควรกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประเภทของผู้กระทำผิดหญิง ลักษณะของฐานความผิดประกอบการพิจารณาพิพากษา ตลอดจนวิธีการควบคุมในกรณีที่มีการผิดเงื่อนไข

ในส่วนของการใช้วิธีการคุมประพฤติแบบเข้มแทนการควบคุมตัวผู้กระทำผิดหญิงในเรือนจำนั้น ผู้วิจัยเสนอแนะให้เพิ่มเติมคำจำกัดความในพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. 2559 โดยระบุให้ชัดเจนถึงหลักการวิธีการคุมประพฤติแบบเข้มเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าจะนำมาใช้กับกรณีใดบ้าง และควรมาใช้กับกรณีผู้กระทำผิดหญิงที่กำลังผิดไม่ร้ายแรง หรือกรณีเป็นหญิงมีครรภ์หรือมีบุตรในวัยพึ่งพิงตลอดจนเป็นเยาวชน

ประการสุดท้ายคือ การนำวิธีการชะลอฟ้องมาใช้ โดยให้อำนาจพนักงานอัยการในการพิจารณากำหนดคดีความแล้วเห็นว่ามีกระทำความผิดจริง แต่การฟ้องคดีอาญาเกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงใช้ดุลพินิจในการสั่งชะลอฟ้อง

ภายใต้เงื่อนไขการคุ้มครองประพจน์ หากมีการผิดเงื่อนไขการคุ้มครองประพจน์ก็จะดำเนินการฟ้องคดีต่อไป การชะลอฟ้องถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือโทษทางเลือกอีกรูปแบบหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำและผลกระทบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยวิธีการลดปริมาณคดีที่จะมาสู่ศาล ซึ่งเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นหญิงในคดีความผิดที่ไม่ร้ายแรง ไม่เป็นภัยต่อสังคม หรือผู้กระทำผิดเป็นหญิง

มีครรภ์ หรือมีเด็กในวัยพึ่งพิงต้องดูแล ตลอดจนผู้กระทำผิดเป็นหญิงที่เป็นเยาวชน ในส่วนของ การชะลอฟ้องนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็พยายามที่จะเสนอมาเป็นพระราชบัญญัติแทนการฟ้องคดีอาญา แต่ก็ยังอยู่ในระหว่างพิจารณา ผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการผลักดันเป็นกฎหมายมาใช้บังคับ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการใช้มาตรการไม่คุมตัวผู้กระทำผิดหญิงให้สอดคล้องกับแนวคิดของข้อกำหนดกรุงเทพ



บรรณานุกรม

เชษฐพันธ์ อุษุปละนันท์, การลงโทษจำคุกโดยวิธีการกำหนดช่วงโทษ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540)

นัทธี จิตสว่าง, แนวทางการขับเคลื่อนข้อกำหนดกรุงเทพไปสู่การปฏิบัติในงานราชทัณฑ์ของไทย (2 มกราคม 2559) <<https://www.gotoknow.org/posts/533423>>.

มาร์ค เจริญวงศ์, กฎหมายชะลอฟ้องคืออะไรเป็นประโยชน์ต่อสังคมจริงหรือไม่? (3 เมษายน 2559) <https://www.isaranews.org/isranews-article/45981-law_45989.html>.

กรมคุมประพฤติ, คู่มือจำแนกประเภทผู้กระทำความผิด (กรุงเทพฯ: กองวิชาการและแผนงาน, 2544)

กรมราชทัณฑ์, สถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ทั่วประเทศ ณ (วันที่ 2 มกราคม 2559) <http://www.correct.go.th /display/select_date_user.php>.

สำนักกิจการในพระดำริพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา, ระบบออนไลน์ (2 มกราคม 2559) <<http://www.kamlangjai.or.th/siteth/terms-0-0-1-0.html>>.

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) “เทรนใหม่โลกแก้ปัญหาเสพติด เข้าใจรากของปัญหา-ลดโทษ-ลดประวัติ-เสริมมาตรการที่มีใช้การคุมขัง” (การประชุม CND ครั้งที่ 61, ณ ศูนย์ประชุมนานาชาติเวียนนา กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรเลีย, 14-16 มีนาคม 2561).