

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามมา เป็นผลโดยตรงที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องทำงานมากขึ้น มีการจับกุมผู้กระทำความผิดเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในการบริหารจัดการว่ามีประสิทธิภาพมากหรือน้อยเพียงไร ทั้งหลักการและทฤษฎีในทางปฏิบัติของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม จะมีความสมดุลและสร้างความเป็นปกติให้กับสังคมได้มากน้อยเพียงไร ซึ่งในท้ายที่สุด หน้าที่ในการจัดการกับผู้กระทำความผิดภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้วก็คือ “งานราชทัณฑ์” นั่นเอง¹

การเตรียมความพร้อม “ผู้ต้องขัง” ก่อนปล่อยตัว เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่มีความสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังภายหลังการต้องโทษ ซึ่งผ่านกระบวนการจำแนกการเข้าสู่โปรแกรมต่างๆ ที่ทางเรือนจำและทัณฑสถานได้กำหนดไว้แล้ว ดังนั้น การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวจึงเป็นขั้นตอนที่มีความต่อเนื่องและสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวและพร้อมกลับสู่สังคมโดยไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก อันเป็นภาระงานที่กรมราชทัณฑ์จะต้องดำเนินการดูแลรับผิดชอบ เพราะการแก้ไขฟื้นฟูมีอาจสมบูรณ์ได้ หากปราศจากการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการปรับตัวของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ และอาจก่อให้เกิดการกลับมากระทำความผิดซ้ำได้อีก² ซึ่งส่งผลให้ปริมาณนักโทษในเรือนจำเพิ่มสูงขึ้น นำมาสู่วิกฤตราชทัณฑ์ ดังแสดงให้เห็นในตารางต่อไปนี้

¹ ธานี วรภัทร์. (2554). *วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. หน้า 14.

² ฌนิศา งานสถิร. (2553). *กระบวนการนำนโยบายคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์: การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย*. หน้า 17.

ตารางที่ 1.1 ปริมาณผู้กระทำความผิด

ลำดับ	ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	%
1	นักโทษเด็ดขาด	169,300	28,531	197,831	72.46
2	ระหว่างพิจารณาคดี	61,870	10,954	72,824	26.67
	2.1 ชั้นอุทธรณ์-ฎีกา	31,530	4,998	36,528	13.38
	2.2 ชั้นไต่สวน	10,871	2,097	12,968	4.75
	2.3 ชั้นสอบสวน	19,469	3,859	23,328	8.54
3	เยาวชน ผากขัง	233	7	230	0.08
4	ผู้ถูกกักกัน	45	5	50	0.02
5	ผู้ต้องกักขัง	1,814	264	2,078	0.76
	รวม	233,252	39,761	273,013	100

ที่มา: กระทรวงยุติธรรม (สถิติเมื่อวันที่ 1 มิ.ย. 2556)

จากตารางข้างต้นแสดงให้เห็นปริมาณนักโทษในเรือนจำที่มีปริมาณสูงมากอันเป็นผลสะท้อนมาจากความล้มเหลวในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว ซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำซาก

นอกจากนี้ การที่ผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวในเรือนจำเป็นเวลานาน จนมีความรู้สึกชินต่อการใช้ชีวิตในเรือนจำ เมื่อได้รับการปล่อยตัวไป อาจประสบปัญหาการปรับสภาพชีวิตที่เป็นอิสระในสังคม เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งภายในจิตใจ และหากได้รับการดูแลจากภายนอก จนอาจก่อให้เกิดการประพฤตินเป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมขึ้นอีก องค์การสหประชาชาติ จึงได้กำหนดหลักการเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวไว้ว่า

“ก่อนครบกำหนดโทษ ชอบที่จะดำเนินการเป็นขั้นตอนตามความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ต้องขังจะมีความเคยชินในการก้าวสู่การใช้ชีวิตในสังคม โดยลำดับ ซึ่งความมุ่งหมายนี้ จะบรรลุผลได้ด้วยของค์กรที่ดำเนินการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัว ณ ทัณฑสถานแห่งนั้นหรือแหล่งอื่นที่เหมาะสม รวมทั้งการปล่อยตัวระหว่างพิจารณา โดยให้มีการคุมประพฤติที่มีใช้การควบคุมโดยตำรวจ แต่ต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลและการสังคมสงเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพด้วย”

ดังนั้น องค์กรของรัฐบาลหรือเอกชนที่สามารถให้ความช่วยเหลือภายหลังการปล่อยตัวที่มีประสิทธิภาพ จึงมีส่วนสำคัญที่จะสร้างการลดความรังเกียจต่อผู้กระทำความผิด เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูจิตใจและให้ผู้ต้องขังสามารถกลับคืนสู่สังคมปกติได้

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทย จะได้มีโครงการในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว แต่โครงการดังกล่าว ก็เป็นเพียงนโยบายที่ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรง คงมีเพียงระเบียบภายในของกรมราชทัณฑ์ ที่กำหนดเรื่องการเตรียมความพร้อมดังกล่าว ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติเท่านั้น หากได้มีผลใช้บังคับเช่นกฎหมายไม่ ดังจะเห็นได้จาก แนวโน้มโดยรวมของจำนวนผู้ต้องขังตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2553 ที่เพิ่มสูงขึ้นต่อเนื่องเรื่อยมา เป็นจำนวนรวม 215,997 คน³ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2555 มีผู้ต้องขังจำนวน 245,766 คน⁴ และมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 273,013 คน⁵ ในปัจจุบัน ที่เป็นการยืนยันว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยยังคงประสบปัญหาอยู่อย่างไม่ได้รับการแก้ไข

หากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เช่น กฎหมายสหราชอาณาจักร กฎหมายสหรัฐอเมริกา และกฎหมายญี่ปุ่น เป็นต้น ที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงสิทธิของผู้ต้องขังและหน้าที่ของรัฐในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว ที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติ ที่อาจมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวที่แตกต่างจากประเทศไทยในปัจจุบัน แต่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับโทษทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการทางกฎหมายของไทย ที่สามารถนำมาใช้บังคับในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมของกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศและมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว ทั้งนี้ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด โดยการบังคับโทษจำคุก รวมทั้งเสนอแนะปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในการเตรียม

³ ส่วนมาตรการควบคุมผู้ต้องขัง สำนักทัณฑ์วิทยา ข้อมูล ณ วันที่ 21 ธันวาคม 2552

⁴ ศูนย์ทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์ ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2555

⁵ กระทรวงยุติธรรม (สถิติเมื่อวันที่ 1 มิ.ย. 2556)

ความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว เพื่อลดปัญหาผู้ที่พ้นโทษกลับมากระทำผิดซ้ำและสามารถปรับตัว และใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี ตลอดจน หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวตามมาตรฐานสากล
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว ของประเทศไทย แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายเพื่อเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของไทยในปัจจุบัน ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ แม้จะมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวแต่ประการใด คงมีแต่เพียงนโยบายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวเท่านั้น ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักสากล และกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งนี้ จึงควรมีแนวทางที่เหมาะสมเพื่อเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขผู้กระทำความผิดและพร้อมที่จะกลับคืนสู่สังคมต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และไทย รวมทั้งหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลขององค์การสหประชาชาติ โดยทำการเปรียบเทียบถึงมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ส่วนที่ 1 ดำเนินการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากคำรบบทความทางวิชาการ ตัวอย่างกฎหมายทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แนวคิดของนักนิติศาสตร์ นักอาชญาวิทยา นักทัณฑวิทยา และนักสังคมศาสตร์ มารวบรวมแนวทางในการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ส่วนที่ 2 ดำเนินการศึกษาและเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานราชทัณฑ์

ส่วนที่ 3 ดำเนินการศึกษาโดยไปทัศนศึกษาที่เรือนจำ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี ตลอดจนหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวตามมาตรฐานสากล

2. ทราบถึงกฎหมายในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และไทย

3. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวของประเทศไทย แนวทางการปรับปรุงกฎหมายของไทยในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัว