

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม จนก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นตามมา เป็นผลโดยตรงที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องทำงานมากขึ้น มีการจับกุมผู้กระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในการบริหารจัดการว่ามีประสิทธิภาพแค่ไหน เพียงไร¹

จากสภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศไทยมีปัญหาอาชญากรรมและการกระทำผิดกฎหมายที่มีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่พบว่ามี การจับกุมและดำเนินกระบวนการยุติธรรมกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดเพิ่มสูงขึ้น และพบว่าในปริมาณของผู้กระทำความผิดที่ถูกจับได้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิงรวมอยู่ด้วยในสัดส่วนไม่น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติดทั้งหมด ดังตารางต่อไปนี้

¹ ธานี วรภัทร์, วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น.14.

ตารางที่ 1.1.1 ตารางแสดงสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ²

สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ
สำรวจ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2559

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
1.นักโทษเด็ดขาด	206,390	33,644	240,034	79.781
2.ผู้ต้องขังระหว่าง	51,765	7,776	59,541	19.790
2.1 อุทธรณ์-ฎีกา	22,686	3,181	25,867	8.597
2.2 ใต้สวน-พิจารณา	8,908	1,636	10,544	3.505
2.2 สอบสวน	20,171	2,959	23,130	7.688
3.เยาวชนที่ฝากขัง	171	3	174	0.058
4.ผู้ถูกกักกัน	10	3	13	0.004
5.ผู้ต้องกักขัง	997	109	1,106	0.368
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	259,333	41,535	300,868	100.000

สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์คดี พ.ร.บ. ยาเสพติดทั่วประเทศ

สำรวจ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2559

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)	ร้อยละ (%) เทียบผู้ต้องขัง ทั่วประเทศ
1. นักโทษเด็ดขาด	148,416	28,361	176,777	82.555	58.765
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	31,484	5,171	36,655	17.12	12.18
2.1 อุทธรณ์ – ฎีกา	14,441	2,267	16,708	7.80	5.55
2.2 ใต้สวน – พิจารณา	3,991	1,013	5,004	2.34	1.66
2.3 สอบสวน	13,052	1,891	14,943	6.98	4.97
3. เยาวชนที่ฝากขัง	40	1	41	0.02	0.01
4. ผู้ถูกกักกัน	0	0	0	0.00	0.00
5. ผู้ต้องกักขัง	599	72	671	0.31	0.22
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	180,539	33,605	214,144	100.00	71.18

² “กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559.

จากตารางทั้งสองแสดงให้เห็นว่า ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในปัจจุบันนั้น มีการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดหญิงตามพระราชบัญญัติยาเสพติดเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับปริมาณผู้ต้องราชทัณฑ์หญิงทั่วประเทศ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกระบวนการยุติธรรมในด้านปริมาณคดีที่ล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ เนื่องจากความแออัดของจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำทำให้ปริมาณของเจ้าหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ไม่เพียงพอในการควบคุมและดูแลผู้ต้องขังได้อย่างทั่วถึง และไม่อาจแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดีและเป็นพลเมืองที่ดีของประเทศไทยได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินกระบวนการในระบบงานยุติธรรมด้อยประสิทธิภาพลง

สำหรับการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด (Treatment of offenders) นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมและความเจริญก้าวหน้าทางวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย ความเชื่อเกี่ยวกับการลงโทษหรือการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในรูปแบบใดที่มีความเหมาะสมที่สุดในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคม บางสังคมเชื่อว่าการลงโทษอย่างรุนแรงจะป้องกันอาชญากรรมได้ บางสังคมเชื่อว่าควรลงโทษเพื่อแก้ไขให้บุคคลปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเป็นคนดี ซึ่งการนำระบบเรือนจำมาปฏิบัติกับผู้กระทำความผิดเป็นวิธีการหนึ่งในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ สำหรับการลงโทษโดยวิธีการจำคุกได้มีการพัฒนามากว่าสองศตวรรษและนับเป็นวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดวิธีการหนึ่งที่สังคมเห็นว่ามีเหมาะสมในการลงโทษผู้กระทำความผิดให้ถูกจำกัดอิสรภาพและสิทธิต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดวัตถุประสงค์ของการลงโทษจำคุกเป็นเพราะต้องการแยกบุคคลที่กระทำความผิดออกไปจากสังคม ไม่ให้มีโอกาสที่จะก่อความเดือดร้อนให้กับสังคมอีก³

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้วิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการจำคุกจะเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดตามวิธีการหรือแนวทางของสังคมที่ได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับนั้น แต่ถ้าวิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจำคุกแล้วก็เพียงต้องการแยกผู้กระทำความผิดที่เลวร้ายและเป็นอันตรายออกจากสังคม เพื่อเป็นการคุ้มครองสังคมโดยการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกระทำความผิดได้อีก และแม้วิธีการลงโทษด้วยการจำคุกจะเป็นวิธีการที่สามารถแยกบุคคลที่กระทำความผิดออกจากสังคมและตัดโอกาสในการกระทำความผิดได้จริง แต่วิธีการดังกล่าวนี้มีข้อเสียค่อนข้างมากตามมา โดยส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้กระทำความผิดเอง ครอบครัวผู้กระทำความผิด

³ กรมราชทัณฑ์, “การพัฒนา รูปแบบและกระบวนการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด,” รายงานการวิจัย, โดยกรมราชทัณฑ์, (กรุงเทพมหานคร, 2553), น.1.

และที่สำคัญส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานของกระบวนการยุติธรรมในเกือบทุกด้าน จึงควรให้ความสำคัญในรายละเอียดของการใช้โทษจำคุกว่าควรใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ร้ายหรือเป็นอาชญากรโดยสันดานเท่านั้น ไม่ควรใช้วิธีการนี้เพียงเพราะเป็นที่นิยมและเป็นที่ยอมรับจากสังคมเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติด กล่าวคือ การนำผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติดที่เป็นผู้เสพหรือมีไว้ในครอบครองในปริมาณไม่มาก ที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดร้ายใหญ่หรือผู้ร้ายสำคัญที่จะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล โดยยังไม่มีคำพิพากษาเด็ดขาดว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นผู้มีฐานะยากจนหรือเป็นผู้ที่มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวที่ดี ผู้เขียนเห็นว่า การนำตัวผู้กระทำความผิดกลุ่มนี้ไปขังหรือควบคุมไว้ในอำนาจรัฐนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นประโยชน์แก่ตัวผู้กระทำความผิดครอบครัวและสังคมเท่าที่ควร ทั้งยังส่งผลกระทบในทางลบเสียมากกว่า เพราะในสังคมปัจจุบันผู้หญิงเป็นผู้รับภาระหน้าที่ในการหาเลี้ยงครอบครัวเทียบเท่ากับผู้ชาย และในบางครั้งผู้หญิงก็ยังคงต้องทำหน้าที่ทุกอย่างในครอบครัวทั้งหมดด้วยตนเองเพียงลำพัง ซึ่งถ้าบุคคลดังกล่าวถูกควบคุมตัวไว้ในอำนาจรัฐแล้วก็จะทำให้บุคคลในครอบครัวได้รับความเดือนร้อนไปด้วย รวมถึงสังคมและประเทศชาติอาจได้รับผลกระทบมากกว่าผลดีที่จะเกิดกับกระบวนการยุติธรรมในการควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวไว้ในอำนาจรัฐ และโดยส่วนใหญ่แล้วพบว่าผู้กระทำความผิดหญิงคดียาเสพติดนั้นได้พัฒนาขึ้นมาจากการเป็นผู้เสพแล้วจึงเข้าสู่วงการเป็นผู้ค้ารายย่อย โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ตั้งใจเข้ามาขายยาเสพติด แต่ทำเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือมีปัญหาครอบครัว และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ผลักดันให้เข้าสู่วงจรยาเสพติด อีกทั้งเป็นพวกที่ขาดโอกาสและทางเลือกในชีวิตที่ดีกว่าจึงหันเข้าสู่ยาเสพติด⁴

จากประเด็นปัญหาในเรื่องนี้จึงทำให้ผู้เขียนมีความสนใจและต้องการศึกษาถึงการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงในระหว่างพิจารณาในคดียาเสพติด เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงในระหว่างพิจารณาคดีต่อไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงควรมีการกำหนดให้มีมาตรการอื่นแทนการควบคุมตัวหรือมาตรการที่มีใช้การคุมขังผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงในคดียาเสพติดที่มีลักษณะของการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงในระหว่างการพิจารณาของศาลเป็นบทเฉพาะขึ้น โดยมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการไม่ควบคุมตัว

⁴ นัทธี จิตสว่าง, “การแก้ปัญหาผู้ต้องขังหญิงล้นคุกในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/582021>

บุคคลดังกล่าวไว้ในอำนาจรัฐ โดยคำนึงถึงเพศสภาพ ลักษณะทางกายภาพและผลกระทบต่อสังคม และบุคคลในครอบครัวของผู้กระทำความผิดตามข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Rules) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาเพศติดได้รับการคุ้มครองตามวัตถุประสงค์ของข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร และสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการที่มีใช้การคุมขังผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาเพศติด และเพื่อเป็นการลดปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำลง ให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถดำเนินการกับบุคคลที่เป็นผู้ร้ายรายสำคัญและเป็นอันตรายต่อสังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาเพศติด มาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง
2. เพื่อสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาการควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐและมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงคดีอาเพศติดตามกฎหมายไทย
3. เพื่อสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงมาตรการในการใช้อำนาจรัฐ และมาตรการมิใช่การควบคุมตัวตามกฎหมายไทยและกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาเพศติด และเสนอแนะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีใช้การคุมขังกรณีของผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาเพศติดของไทยให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Rules)

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันมีการนำผู้กระทำความผิดหญิงที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลไปควบคุมตัวไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ทำให้จำนวนผู้ต้องขังล้นเรือนจำ และจากสภาพเรือนจำนั้นมิได้มีการออกแบบมาเพื่อรองรับหรือตอบสนองต่อความต้องการของผู้หญิงแต่อย่างใด สภาพเรือนจำจึงไม่เหมาะสมต่อการควบคุมดูแลผู้กระทำความผิดหญิง ทำให้การทำงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนของการราชทัณฑ์ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถดูแล

ควบคุมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหญิงในเรือนจำให้กลับตัวเป็นคนดีได้อย่างทั่วถึง และการนำผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงในคดีอาชญากรรมที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลไปควบคุมไว้เรือนจำนั้น ก็เป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับที่เคยประกาศใช้มาแล้ว ที่มีใจความสำคัญว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคย่อมได้รับการคุ้มครอง” และขัดต่อร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันด้วยคือ มาตรา 29 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และในส่วนของวรรคสาม บัญญัติว่า “การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี” และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยหลักการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อประกันการมีตัวในการฟ้องต่อศาลและเพื่อการบังคับโทษ ซึ่งหากพบว่าผู้กระทำความผิดมิได้มีพฤติการณ์จะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงต่อพยานหลักฐานหรือจะไปก่ออันตรายประการอื่น ก็ไม่ควรเอาตัวบุคคลดังกล่าวไว้ในอำนาจรัฐ ควรใช้มาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิงแทนการคุมขังหรือการควบคุมตัว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้มุ่งศึกษาถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมตัวและมาตรการที่มีใช้การคุมขังตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ รวมถึงมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาชญากรรมของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและนำเสนอเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมและบัญญัติเป็นมาตรการในการดำเนินการเพื่อเบี่ยงเบนผู้กระทำความผิดหญิงคดีอาชญากรรมของประเทศไทยออกจากกระบวนการทางศาลขึ้นเป็นบทเฉพาะ เพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังสั้นเรือนจำและเพื่อลดผลกระทบจากการเอาตัวผู้กระทำความผิดหญิงไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถานด้วย โดยทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐและการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวตามกฎหมายของต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักรและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษานี้ คือ เป็นวิธีการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ตำรากฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ และข้อมูลจากสื่อสารสนเทศทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลสถิติจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงคดียาเสพติดในต่างประเทศและมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและมาตรการที่ไม่ใช่การคุมขังตามข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายยาเสพติดและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงคดียาเสพติดที่มีใช้การคุมขังของประเทศไทย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติด มาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง
2. ทำให้สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาการควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐและมาตรการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงคดียาเสพติดตามกฎหมายไทย
3. ทำให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงมาตรการในการใช้อำนาจรัฐและมาตรการมิใช่การควบคุมตัวตามกฎหมายไทยและกฎหมายของสหราชอาณาจักรและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
4. ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดียาเสพติดของประเทศไทย และเสนอแนะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีใช้การคุมขังกรณีของผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติดให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร (The Bangkok Rules)