

มาตรการทางเลือกเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ

เบญจมาศ บุญสนิท*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาณี วรรณทร์**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมาตรการทางเลือกเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ ซึ่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศที่ผลักดันให้เกิดข้อกำหนดกรุงเทพดังกล่าวนี้ จึงต้องแสดงบทบาทในการขับเคลื่อนข้อกำหนดกรุงเทพฯ ให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ซึ่งข้อกำหนดกรุงเทพได้บัญญัติแบ่งเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย ข้อกำหนดในเรื่องต่างๆ รวม 70 ข้อซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขปเกี่ยวกับมาตรการที่มิใช่การคุมขัง (Non - Custodial measures) สำหรับผู้กระทำความผิดหญิง มี 6 ข้อ¹ ซึ่งข้อ 57 ได้บัญญัติว่าต้องให้แนวทางการพัฒนาและการใช้การตอบสนองที่เหมาะสมต่อผู้กระทำความผิดหญิง ต้องพัฒนาทางเลือกเฉพาะเพศหญิงในเรื่องมาตรการเบี่ยงเบน การเข้าสู่กระบวนการทางศาลและทางเลือกอื่นๆ ในขั้นตอนก่อนการพิจารณาและในการตัดสิน โดยพิจารณาถึงประวัติของการตกเป็นเหยื่อของผู้กระทำความผิดหญิงและภาระของผู้ต้องขังในการดูแลครอบครัว

ข้อกำหนดกรุงเทพเป็นกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้กับผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำความผิดหญิง ทั้งนี้ ตามแนวคิดส่วนหนึ่งของข้อกำหนดกรุงเทพนี้ ได้เสนอให้ประเทศสมาชิกพัฒนาทางเลือกให้ศาลใช้ในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดหญิง โดยเฉพาะผู้กระทำผิดหญิงที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรง เช่น กรณีคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินมูลค่าไม่มาก คดีเกี่ยวกับยาเสพติดที่ผู้หญิงเป็นเครื่องมือของกระบวนการการค้ายาเสพติดโดยรับเงินพ่อค้ารายใหญ่เพื่อนำเงินมาเลี้ยงดูครอบครัว หรือผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิงมีครรภ์ หรือมีบุตรที่อยู่ในวัยพึ่งพิง และผู้กระทำผิดหญิงที่เป็นเยาวชน ดังนั้น หากได้นำแนวคิดในส่วนของกฎโตเกียว และข้อกำหนดกรุงเทพ มาพัฒนาเป็นทางเลือกให้ศาลมีมาตรการลงโทษทางเลือกประกอบการใช้ดุลพินิจลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดหญิงบางประเภทตามกฎหมายของไทย เช่น ผู้กระทำผิดหญิงที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรง ผู้ต้องขังหญิง

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

¹ นัทธี จิตสว่าง. (ม.ป.ป.). TJJ เผยความลับหน้าการเผยแพร่ "ข้อกำหนดกรุงเทพ" ในไทยแก่สายตาชาวโลก.

สืบค้น 25 เมษายน 2557, จาก <http://www.tijthailand.org/main/content/172.html>.

ที่มีครรภ์ หรือมีบุตรที่ต้องดูแล หรือเยาวชนหญิง หรือมีพฤติการณ์หรือสาเหตุของการกระทำที่ไม่สมควรที่จะให้จะจำคุกในเรือนจำโดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้ศาลใช้ดุลพินิจในการสั่งใช้มาตรการลงโทษทางเลือกในชั้นก่อนฟ้องและชั้นทำคำพิพากษา จะช่วยลดปัญหาผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดจากตัวผู้หญิง ครอบครัวและบุตรของผู้หญิงรวมถึงสังคมได้อีกด้วย

1. บทนำ

งานราชทัณฑ์เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีหน้าที่ดำเนินการต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในการจำกัดอิสรภาพ เพื่อการลงโทษ การอบรมฟื้นฟูจิตใจแก้ไขเพื่อคุ้มครองสังคมส่วนใหญ่²

ความคิดที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามี ความจำเป็นต้องใช้โทษจำคุกกับบุคคลนั้น ด้วยเหตุผลการบังคับโทษจำคุกที่เป็นภาวะวิสัย ดังนั้น ข้อมูลและการตัดสินใจใช้โทษจำคุกกับบุคคลใดๆ จึงมาจากกระบวนการยุติธรรมต้นทางทั้งสิ้น งานราชทัณฑ์ไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินในอย่างใดๆ ในส่วนแรกนี้สำหรับในส่วนการฟื้นฟู และคุมประพฤติ งานราชทัณฑ์มีส่วนพิจารณาในการปล่อยตัวด้วย มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ด้วย เช่น การพักโทษ การลดวันต้องโทษตลอดทั้งมีส่วนร่วมในการขอพระราชทานอภัยโทษกรณีต่างๆ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า การเพิ่มขึ้นของปริมาณผู้ต้องขัง ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานราชทัณฑ์ การควบคุมดูแลและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง และยังนำไปสู่ปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งความแออัด โรคภัยต่างๆ อุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ บุคลากร การบริหารงานเรือนจำและในเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขัง เช่น ในเรื่องสถานที่นอน อาหาร สุขภาพอนามัย การทะเลาะวิวาทระหว่างนักโทษ เป็นต้น อันเป็นวิกฤตราชทัณฑ์และวิกฤตของสังคมไทยอย่างหนึ่งที่ทุกฝ่ายในสังคมภายนอกจะต้องให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการหาแนวทางการแก้ไขและป้องกันปัญหานักโทษล้นคุกเพราะปัญหาดังกล่าว นี้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต ทิศทางของปริมาณผู้ต้องขังอยู่ในภาวะที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้น

จากสถานการณ์ดังกล่าวนักโทษที่เป็นหญิงล้นเรือนจำทำให้เป็นปัญหามากในขณะนี้และเห็นว่าจะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต เมื่อพิจารณาจากสถิติที่ผ่านมาเห็นควรแก้ไขปัญหา หรือต้องทำการฟื้นฟูโดยการใช้อกฎหมายหรือผู้ใช้กฎหมายจะต้องตระหนักถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาโดยการช่วยกันลดปริมาณผู้ต้องขังหญิง

² ธาณี วรรักษ์.(2554). วิกฤตราชทัณฑ์วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 13.

โดยจะต้องใช้กระบวนการยุติธรรมมาเป็นเครื่องมือในการลดผู้ต้องขังให้มากที่สุด โดยเฉพาะความผิด จึงไม่สามารถจะทำได้ตามมาสาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่กล่าวมาแล้ว ไม่สามารถคัดกรองคนผิดที่เหมาะสมกับการลงโทษจำคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้โทษจำคุกโดยปราศจากหลักวิชาการบังคับโทษ เรือนจำหรือคุกก็จะมีผู้ต้องขังมากเกินไปเกินกำลังที่จะรับได้ ประกอบกับกฎหมายอาญาในประเทศไทยมักจะกำหนดคระวางโทษจำคุกเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเรื่องนี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดมิใช่ปัญหาของแต่เฉพาะราชทัณฑ์ส่วนเดียว ผู้เขียนพบว่ามีผลมาจากกระบวนการยุติธรรมต้นทางก่อนมาถึงหน่วยงานสุดท้ายคือ ราชทัณฑ์ ดังภาพ³



จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้นดำเนินงานเป็นระบบสายพานส่งถ่ายต่อกันเป็นทอดๆ เหมือนสายพานที่ลำเลียงสิ่งของ ภายใต้บริหารจัดการคดีที่ต่างกัน กระบวนการยุติธรรมเดียวกัน กรณีจึงขาดทิศทางการและว่าหมดภารกิจของหน่วยงานตนเองแล้ว ก็เข้าใจว่าเสร็จงานแล้ว ผลในที่สุดภาระปัญหาไปตกอยู่กับหน่วยงานสุดท้ายคือ ราชทัณฑ์ สถานการณ์ปัจจุบันที่ต้องเผชิญอยู่คือ เกิดภาวะวิกฤตราชทัณฑ์

ทางแก้ไข พิจารณาจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย การแก้ปัญหของงานราชทัณฑ์ต้องอาศัยความร่วมมือกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งที่เป็นต้นทางก่อนถูกส่งมายังราชทัณฑ์ และภาคสังคม จึงต้องพยายามใช้มาตรการเล็งโทษจำคุกและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมจะต้องเห็นเป็นไปในทางเดียวกันว่า โทษจำคุกมีไว้สำหรับแก้ไขคนที่สมควรได้รับโทษจำคุก ถ้าคุกไม่ได้ช่วยแก้ไขอะไรคนๆ นั้นให้ดีขึ้นได้เลยหรือไม่จะทำให้คนคนนั้นดีขึ้นมาได้ก็ไม่สมควรเข้าคุก การเอาคนมาขังตามระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผลในทางบังคับโทษไม่ควรจะมีอีกต่อไป⁴

³ ธาณี วรรณทร์.(2554). วิกฤตราชทัณฑ์วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 160.

⁴ แหล่งเดิม.

หลักคิดคือ ลดคนเข้าคุก เพิ่มคนออกจากคุก โดยใช้มาตรการทางอาญา คือ



สำหรับประเทศไทย พนักงานสอบสวนถือเป็นกระบวนการยุติธรรมอันดับแรกในการดำเนินคดีอาญาแต่ในทางปฏิบัติการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดเพื่อประกอบการดำเนินคดีอาญายังกระทำได้อ่อนข้าน้อย และมีอุปสรรคจากเจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ในปัจจุบันปัญหาการกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับผู้กระทำผิดยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย ซึ่งถ้าพิจารณาถึงต้นเหตุของปัญหาอย่างแท้จริงแล้ว จะพบว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีประสิทธิภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดถือเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษ แต่จากการศึกษาพบว่าระบบการจัดเก็บข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดของไทยยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อีกประการหนึ่งปัญหาการควบคุมบุคคลไว้ในอำนาจรัฐการพิจารณาว่าสมควรที่จะปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือไม่นั้น ปัญหาสำคัญที่เจ้าพนักงานหรือศาลจะต้องวินิจฉัยก็คือมีโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นจะหลบหนีหรือไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไปก่อกวนอันตรายประการอื่นหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นเองจะตกอยู่ในอันตรายหรือไม่ ซึ่งการจะวินิจฉัยปัญหาเหล่านี้ได้อย่างถูกต้องนั้นจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลอันเป็นพฤติกรรมแห่งคดีและพฤติกรรมแวดล้อมต่างๆ ประกอบการวินิจฉัย เช่น ประวัติการกระทำความผิดทางอาญา ภูมิหลัง ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ชื่อเสียงเกียรติคุณ รวมทั้งหน้าที่การงานหรืออาชีพของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น หรือแม้แต่ความผูกพันที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีต่อครอบครัวหรือสังคมแวดล้อม แต่ในปัจจุบันศาลเอง ยังไม่มีหน่วยงานหรือพนักงานปล่อยชั่วคราวที่จะคอยช่วยในการสืบเสาะพินิจข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือข้อมูลเกี่ยวกับการประกันด้วยบุคคลดั่งที่กล่าวมาแล้วได้ ทำให้ผู้พิพากษาต้องอาศัยข้อมูลเท่าที่มีปรากฏอยู่ในสำนวนในขณะนั้นซึ่งเป็นข้อมูลที่ค่อนข้างจำกัดมาก มาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว โดยจะนำมาฟังประกอบกับคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ โจทก์ หรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี จึงทำให้ผู้พิพากษามีแนวโน้มที่จะพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวโดยให้ความสำคัญกับหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวมากขึ้น

ประการสุดท้ายประมวลกฎหมายอาญากำหนดประเภทของโทษไว้จำกัดเพียง 5 ประการ ประกอบกับมีการบัญญัติให้ความผิดทางอาญามีโทษเพียงจำคุกและปรับเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ศาลมีทางเลือกในการ

ใช้ดุลพินิจลงโทษผู้กระทำความผิดมากนัก ศาลจึงมักจะใช้ดุลพินิจลงโทษจำคุกแก่ผู้กระทำความผิดตามบัญชี กำหนดโทษของแต่ละศาลหรือยึดต่อกศาล โดยไม่ได้พิจารณาถึงประวัติการกระทำความผิด ภูมิหลัง ลักษณะและ พฤติการณ์การกระทำความผิดรายบุคคล ทำให้ผู้ต้องขังบางกลุ่ม เช่น ผู้ที่กระทำความผิดไม่ร้ายแรง ผู้ที่กระทำความผิดโดยพลั้งพลาดหรือผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะเฉพาะทางเพศสภาพ เช่น ผู้กระทำความผิดที่เป็นหญิง ซึ่งไม่ได้มีลักษณะของการเป็นอาชญากร โดยสันดานแต่กลับต้องเข้าไปอยู่ในเรือนจำโดยไม่จำเป็นส่งผลให้ บุคคลเหล่านั้นแทนที่จะได้เข้าไปฟื้นฟูแก้ไขพฤติกรรมให้กลายเป็นคนดีสู่สังคมกลับต้องเข้าไปในเรือนจำและ เรียนรู้ความเป็นอาชญากรมีอาชีพภายในเรือนจำ และกลับมาก่อทำความผิดซ้ำและรุนแรงขึ้นกว่าเดิม⁵

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่อยู่ต้นทางก่อนงานราชทัณฑ์ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการ เบี่ยงเบนหรือเลี่ยงโทษจำคุกซึ่งสามารถทำได้ในทุกหน่วยงาน ในหลายมาตรการ โดยเฉพาะใน ชั้นก่อนฟ้องและในชั้นพิพากษา ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหากร่วมมือกันในการ บริหารงานคดีและได้มีการใช้มาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพระบบจะสามารถทำให้ลด ปริมาณผู้ต้องขังลงได้

2. เปรียบเทียบมาตรการในชั้นก่อนฟ้องและในชั้นพิพากษาในต่างประเทศ

2.1 มาตรการในชั้นสอบสวน

ขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในต่างประเทศทั้งในกลุ่มประเทศ ซีวิลลอว์ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา ปรากฏว่าในการรวบรวม ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดในประเทศต่างๆ เหล่านี้ ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าตำรวจ อัยการ ทนายความ พนักงานคุมประพฤติหรือจำเลยเอง ต่างมีบทบาทในการนำเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับตัว จำเลยหรือผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยตรง อีกทั้งศาลในระบบซีวิลลอว์ยังมีอำนาจในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง ทำให้ศาลมีบทบาทมากในการรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับตัวจำเลย ดังนั้นการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ผู้กระทำความผิดในประเทศต่างๆ เหล่านี้จึงมีความสมบูรณ์และถูกต้อง นอกจากนี้ในประเทศต่างๆ ยังมีบทบัญญัติ กฎหมายที่กำหนดแนวทางการกำหนดโทษของศาลเอาไว้ว่าในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ศาลจะต้องคำนึงถึง ข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับตัวจำเลย เช่น พฤติการณ์เกี่ยวกับความผิด ประวัติ บุคลิกลักษณะ ของผู้กระทำความผิด ฯลฯ ด้วยเพื่อให้การกำหนดโทษเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

⁵ วสันต์ บุญประจักษ์.(2558) มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาญา ศึกษากรณีการจำกัดเสรีภาพให้อยู่ ในที่อาศัย. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์นวมยงค์. หน้า 7.

นอกจากนี้ในระหว่างดำเนินคดีอัยการของประเทศในระบบชีวิตลอร์จะมีอำนาจในการเสนอความเห็นของตนต่อศาลว่าศาลควรลงโทษจำเลยสถานใด ซึ่งต่างจากอัยการของประเทศในระบบคอมมอนลอร์ที่ในทางปฏิบัติอัยการจะไม่กระทำเช่นนั้น

2.2 มาตรการในการควบคุมตัวไว้ในอำนาจรัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวของระบบกฎหมายในกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษนี้ นับตั้งแต่กฎหมายให้สิทธิปล่อยชั่วคราวแก่ผู้ถูกกล่าวหา การปล่อยชั่วคราวจะเริ่มจากการที่ผู้มีอำนาจให้ประกันจะถือเอาความสัมพันธ์ระหว่างนายประกันและผู้ถูกกล่าวหาเป็นสิ่งที่สำคัญในการให้ประกันตัว โดยในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหนีประกัน ไม่มาตามกำหนดนัด นายประกันต้องรับผิดชอบแทนผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนลักษณะสัญญาประกันที่นายประกันต้องรับผิดชอบแทนผู้ถูกกล่าวหา มาเป็นการถูกริบเงินหรือหลักทรัพย์ตามสัญญาแทน ทั้งนี้วัตถุประสงค์ของการปล่อยชั่วคราวในระบบนี้มีขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำผิดมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดีของศาล ตามเงื่อนไขที่ว่าจำเลยต้องให้คำรับรองจนเป็นที่พอใจว่าจะมาศาลในวันนัดพิจารณาและยินยอมที่จะรับโทษถ้าพบว่ากระทำผิดจริง โดยต้องมีสัญญาประกันหรือการวางเงินจำนวนหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันเพิ่มขึ้น ซึ่งหากผิดสัญญาประกัน เงินจำนวนดังกล่าวก็จะถูกริบ ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวของระบบกฎหมายในกลุ่มประเทศชีวิตลอร์ ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน นั้น มิได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าการเรียกหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวจะเป็นประกันการหลบหนีของผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างเช่น ระบบปล่อยชั่วคราวของกลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ แต่การที่จะอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวผู้ถูกกล่าวหาได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเหตุจำเป็นในการควบคุมตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐเป็นสำคัญกล่าวคือ หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีพฤติกรรมที่จะหลบหนีจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไปก่อกวนอันตรายประการอื่น เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการปล่อยชั่วคราวก็จะไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว แต่หากไม่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวแล้ว ย่อมอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้เสมอโดยไม่จำเป็นต้องเรียกหลักประกันในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวแต่อย่างใด

อีกทั้งในต่างประเทศได้มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับการนำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ครอบคลุมในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ขั้นตอนมีคำพิพากษาหรือการปล่อยตัวชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลย ขั้นตอนทางเลือกในการลงโทษหรือการใช้มาตรการแทนการจำคุก หรือขั้นตอนหลังมีคำพิพากษาหรือภายหลังจำคุกมาแล้วระยะหนึ่ง⁶ และรวมทั้งนำเอาเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการควบคุมตัว

⁶ ซิด้า ธนวิจิตรวงศ์. (2553). การควบคุมผู้ต้องโทษโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์. หน้า 79-89.

ผู้กระทำความผิดหรือจำเลยที่มีการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง ผู้กระทำความผิดครั้งแรก หรือผู้กระทำความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดโดยสันดาน กระทำความผิดด้วยความพลาดพลั้ง เพื่อเป็นการลดจำนวนผู้กระทำความผิดให้กลับเป็นคนดีกลับคืนสู่สังคมได้ง่ายขึ้น

2.3 มาตรการในชั้นพิจารณาพิพากษา

ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี กล่าวคือนอกจากโทษหลักอันได้แก่ การประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สินแล้ว ยังมีโทษทางเลือกอีกหลายประเภทยิ่งกว่านั้น ประเทศทั้งหลายยังได้นำวิธีการเพื่อความปลอดภัยในรูปแบบที่หลากหลายมาใช้ นอกจากนี้ยังมีมาตรการบังคับอื่นๆ ที่มีโทษอีกเพื่อให้ศาลสามารถใช้มาตรการอื่นๆ บังคับทั้งในก่อนพิพากษาคดีและภายหลังจากพิพากษาคดีแล้วได้อีกด้วย โดยพบว่าประเทศอังกฤษนั้น ได้ระบุโทษทางอาญาที่มีความหลากหลายไว้ถึง 28 ลักษณะ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม ค.ศ. 2003 หรือ Criminal Justice Act 2003 ได้ระบุประเภทของคำสั่งลงโทษในชุมชน (community orders) 12 คำสั่ง⁷ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้คำสั่งดังกล่าวกับบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปี ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิด โดยศาลซึ่งคำสั่งที่จะถูกนำมาใช้บังคับนี้อาจใช้เพียงแต่คำสั่งเดียวหรือหลายคำสั่งก็ได้ เช่น คำสั่งให้ทำงานโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน (unpaid work requirement) คำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (activity requirement) คำสั่งให้เข้าโปรแกรม (programmer requirement) คำสั่งห้ามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (prohibited activity requirement) คำสั่งห้ามออกนอกสถานที่ (curfew requirement) เป็นต้น⁸ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีโทษทางอาญา ซึ่งประกอบด้วยโทษสูงสุดคือโทษจำคุก และโทษที่เบาที่สุดคือ โทษปรับ และโทษที่อยู่กึ่งกลางระหว่างโทษทั้งสองลักษณะที่เรียกรวมว่าโทษระดับกลาง รวมถึง 11 ลักษณะ เช่น การกักขังในบ้าน (House Arrest) การใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) ศูนย์เลี้ยงโทษจำคุก (Diversion Center) บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) เป็นต้น ส่วนประเทศฝรั่งเศสที่ถือเป็นประเทศต้นกำเนิดของกฎหมายระบบประมวลมีการกำหนดโทษตามการแบ่งประเภทของความผิดเป็นความผิดประเภทอุกฤษฏ์โทษ มัชฌิมโทษ และลหุโทษ ไว้มากกว่า 13 ลักษณะ โดยมีทั้งโทษที่ใช้เป็นโทษหลักและโทษเสริมซึ่งเป็นโทษอุปกรณ์ ในส่วนของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีนั้น มีการกำหนดมาตรการทางอาญา ทั้งที่เป็นโทษโดยมีทั้งโทษหลักและโทษเสริมรวม 7 ลักษณะ ตลอดจนมาตรการอันเป็นการแก้ไขฟื้นฟูอีกหลายประเภท ซึ่งก่อให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้กระทำความผิดมากขึ้น

⁷ Criminal Justice Act 2003. มาตรา 177.

⁸ Criminal Justice Act 2003.

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ พบว่าปัญหาที่สำคัญคือประการที่หนึ่งการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเริ่มจากในชั้นของพนักงานสอบสวนซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และมาตรา 138 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการเข้ามาในการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิด ประกอบกับแนวทางการปฏิบัติของพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติเป็นอาชญาของผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 ยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับตัวจำเลยเพียงเพื่อฟ้องคดีเท่านั้น โดยยึดแนวทางตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ 1 ลักษณะที่ 8 ข้อ 254⁹

ประการที่สองการควบคุมบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติสอดคล้องกับหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดว่า ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี แต่เนื่องจากการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวของกฎหมายไทยยังคงยึดติดกับระบบหลักประกันเป็นสำคัญ โดยมีพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวว่า ถ้าเรียกหลักประกันสูงขึ้นเท่าใด โอกาสที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนีก็จะมีน้อยลงเท่านั้น ซึ่งการที่จะควบคุมบุคคลใดไว้ในอำนาจต้องปรากฏว่าเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี เหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการอื่น แต่ถ้าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์ที่จะหลบหนีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน และเหตุอันควรเชื่อว่าจะก่ออันตรายประการอื่นก็ไม่สมควรจะควบคุมผู้ต้องหาหรือ

⁹ เหตุที่พนักงานสอบสวนมักรวบรวมแต่พยานหลักฐานที่มุ่งแต่จะพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำผิด เนื่องจากระเบียบของกรมตำรวจ ข้อ 254 บัญญัติว่า “ตามปกติผู้สอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหาเพราะตามธรรมดาพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดีว่าพ้อมีมูลดำเนินการฟ้องร้องหรือไม่เป็นหลักหาใช่เป็นผู้วินิจฉัยคดีของคู่ความไม่.”ซึ่งพนักงานสอบสวนได้นำเอาระเบียบนี้มายึดถือเป็นแบบอย่างใน การปฏิบัติ หน้าที่อย่างเคร่งครัด มากกว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสียอีก อ้างถึงใน แคนทรียา วิเศษรัตน์. (2551). การนำการดำเนินคดีอาญามาใช้ในคดีอาญา ศึกษา การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการดำเนินคดีอาญา. หน้า 89.

จำเลยไว้ในอำนาจรัฐ เพราะตามกฎหมายผู้ต้องหาหรือจำเลยยังบริสุทธิ์อยู่ ซึ่งเป็นไปตามหลักกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)¹⁰

ประการสุดท้าย กล่าวคือ จากการพิจารณาโทษทางอาญาที่มีการบังคับใช้ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยนั้น แม้จะมีการกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดได้ไว้ 5 ลักษณะ¹¹ ดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่บังคับใช้อยู่นั้น มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 ซึ่งได้ใช้บังคับมากกว่า 50 ปีแล้ว และจากบัดนั้นเป็นต้นมา ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขประมวล กฎหมายอาญาในเรื่องลักษณะของโทษที่จะนำมาบังคับใช้แต่อย่างใด และแม้จะมีมาตรการอื่นเพิ่มเติมบ้างแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งมีรูปแบบและการพฤติกรรมของการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตเป็นอย่างมาก ตลอดจนแนวความคิดของการลงโทษก็มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นโทษที่มีอยู่และมาตรการที่เพิ่มเติมขึ้นนั้นจึงไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมยุคใหม่ และไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการลงโทษในปัจจุบัน ดังนั้นจึงต้องแก้ไข ดังนี้

1. พนักงานสอบสวนเป็นองค์กรแรกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความผิดอาญาที่เกิดขึ้นจึงต้อง วางตัวเป็นกลาง กล่าวคือจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีทั้งที่เป็นผลดี และเป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหา รวมถึงพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา มิใช่รวบรวมแต่เฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นผลร้าย หรือพยานหลักฐานที่จะแสดงให้เห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้นจึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามแนวทางที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 และ 138 ควรแก้ไขระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ข้อ 254 ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 จากเดิม

2. ควรมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถเสนอความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติอันเป็นอาฉิมของผู้ต้องหาแก่ศาลได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 มีผลบังคับในทางปฏิบัติ เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138 กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนเอง หรือส่งประเด็นไปสอบสวน เพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาฉิมของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบความทุก

¹⁰ คณิต ฒ นคร. (2556). *ประชาธิปไตยกับการดำรงเกียรติทางสังคม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน; หน้า 139.

¹¹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

ข้อที่ได้มา แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจพนักงานอัยการในการเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อศาล ดังนั้น ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนจึงมักไม่ทำการสอบสวนตาม มาตรา 138

3. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในการปล่อยชั่วคราว เจ้าพนักงานหรือศาลอาจสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยใช้มาตรการอื่นแทนที่การอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกันและหลักประกัน ซึ่ง มาตรการอื่นๆ มีดังต่อไปนี้

3.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว โดยการนำมาตรการคุมขังแบบไม่ควบคุมตัวโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการปล่อยตัวชั่วคราวให้สอดคล้องกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปล่อยตัวชั่วคราวโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ โดยมีแนวทางในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราวโดยนำมาตรการคุมขังแบบไม่ควบคุมตัวโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

3.2 มาตรการเกี่ยวกับที่อยู่ของผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราว โดยกำหนดให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย มีเสรีภาพในสถานที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยอยู่ภายใต้การรับรองของบุคคลที่เป็นผู้ดูแล จะควบคุมให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานหรือศาลกำหนด โดยเจ้าพนักงาน หรือศาลอาจอนุญาตให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยกำหนดเงื่อนไขในการควบคุม ให้อยู่ภายในพื้นที่ที่กำหนด โดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ ดังที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการคุมขังผู้ต้องโทษไว้ในที่อยู่อาศัย (House Arrest) ซึ่งการนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ก็เพื่อที่จะสามารถตรวจสอบการอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้

4. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 89/2 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 กำหนดมาตรการหลักเลี่ยงการจำคุกผู้กระทำความผิดไว้ในเรือนจำ กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ในเรือนจำมาแล้วบางส่วนไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 ลักษณะ 5 หมวด 3 ว่าด้วย การจับ ขัง จำคุก ทั้งที่ตามหลักวิชาการแล้ว บทบัญญัติมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องสถานที่จำคุกผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดภายหลัง ที่ได้รับการจำคุกในเรือนจำมาแล้วบางส่วน และศาลมีการปล่อยตัวผู้ต้องขังออกจากเรือนจำ ก่อนกำหนดโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุด โดยกำหนดให้อยู่ในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายบังคับโทษ ซึ่ง ต้องมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 หรือในภาค 7 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

5. เห็นควรตัดบทบัญญัติในมาตรา 89/2 ในส่วนที่บัญญัติว่า “... ผู้ซึ่งจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกำหนดโทษตามที่ระบุไว้ในหมายศาลที่ออกตามคำพิพากษานั้น หรือไม่น้อยกว่าสิบปี ในกรณีต้องโทษจำคุกเกินสามสิบปีขึ้นไปหรือจำคุกตลอดชีวิต...” ออก เพื่อให้การใช้สถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำเป็นแนวทางเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ อันจะทำให้กฎหมายมีมาตรการลงโทษที่มีความหลากหลายมากขึ้น

บรรณานุกรม

กณิศ ฅ นกร. (2556). *ประชาธิปไตยกับการตั้งรังเกียจทางสังคม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน; หน้า 139.

ชีต้า ธนฐิติวงศ์. (2553). การควบคุมผู้ต้องโทษโดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

ธานี วรรณทร์. (2554). *วิกฤตราชทัณฑ์วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 13.

นัทธี จิตสว่าง. (ม.ป.ป.). TIJ เผยความลับหน้าการเผยแพร่ "ข้อกำหนดกรุงเทพ" ในไทยแก่สายตาชาวโลก. สืบค้น 25 เมษายน 2557, จาก <http://www.tijthailand.org/main/content/172.html>.

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18.

ระเบียบของกรมตำรวจ ข้อ 254.

วสันต์ บุญประจักษ์. (2558) มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดหญิงในคดีอาญา ศึกษากรณีการจำกัดเสรีภาพให้อยู่ในที่อาศัย. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มนยงค์.