

ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ¹

ธราพงษ์ อ่อนบุตร²

จากการศึกษาปัญหานักโทษล้นเรือนจำ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานักโทษล้นเรือนจำ เนื่องจากปัจจุบันเรือนของไทยมีนักโทษจำนวนมากเป็นอันดับที่ 6 ของโลก และมีจำนวนสูงสุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งนี้ เรือนจำทั่วประเทศไทยมีความจุนักโทษได้ทั้งหมดเพียง 240,049 คน คิดเป็น 1.6 ตารางเมตรต่อคน แต่จำนวนผู้ต้องขังที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ 266,339 คน และเมื่อศึกษาจากสถิติที่ผ่านมาเห็นว่า ใน พุทธศักราช 2561 มีจำนวนผู้ต้องขังสูงสุดอยู่ที่ 354,861 คน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาจำนวนผู้ต้องขังเกินกว่าปริมาณที่รับได้ ส่งผลให้เกิดความแออัดและการใช้ชีวิตในแต่ละวันเต็มไปด้วยความทุกข์ทรมาน ยิ่งไปกว่านั้นยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลและพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง โดยใช้งบประมาณแผ่นดินที่สูงถึงปีละหลายหมื่นล้านบาท ยิ่งไปกว่านั้น คือ ปัญหาผู้ต้องขังถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การแบ่งแยกประเภทและการบังคับใช้โทษของความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามประมวลกฎหมายยาเสพติด พุทธศักราช 2564 มาตรา 162 และมาตรา 164 หรือการนำหลักการนิติเศรษฐศาสตร์เข้ามาปรับใช้กับโทษทางอาญาอย่างเหมาะสม โดยการหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อาทิเช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เชื้อและความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อบุคคลธรรมดา นอกจากนี้ การให้สิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ด้วยการให้ประกันตัว โดยยึดหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และการลงโทษปรับที่มีประสิทธิภาพเหมาะสม ปราศจากความเหลื่อมล้ำ จะทำให้กระบวนการทางอาญามีความยุติธรรมมากขึ้น ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหานักโทษล้นเรือนจำได้

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหานักโทษล้นเรือนจำ เกิดจากการบังคับใช้โทษจำคุกในทางอาญามากเกินความจำเป็น ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการกำหนดโทษของผู้เสพและผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 มาตรา 162 และมาตรา 164 ปัญหายาเสพติดนั้นเป็นปัญหาที่มีอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน สะท้อนให้เห็นว่ามาตรการในการลงโทษจำคุกนั้นไม่มี

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหานักโทษล้นเรือนจำ โดยมีที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตั่นศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิทอนันต์

²นักศึกษาริทยูโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสิทธิภาพ ไม่ได้ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในการลงโทษ และไม่เป็นการขัดเกลาให้นักโทษไม่กลับมาก่อทำผิดซ้ำได้ เพราะยังคงเป็นปัญหาที่มีจำนวนมาก และผลิตนักโทษเข้าสู่เรือนจำตลอดเวลา เมื่อศึกษาจึงพบว่า การจำแนกผู้ใส่ยาเสพติดกับองค์รอาชญากรรมออกจากกัน อีกทั้งการกำหนดปริมาณของยาเสพติดไว้ในกาตั้งข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการครอบครองยาเสพติดเพื่อเสพนั้น เป็นการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา ผลที่ตามมาทำให้ผู้ที่กระทำความผิดที่เป็นผู้เสพยาเสพติดจะไม่ถูกดำเนินคดีแต่จะได้รับการบำบัดรักษาในทางการแพทย์ที่ถูกวิธีและเหมาะสมในแต่ละราย กระบวนการเหล่านี้ทำให้ผู้ที่เข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาไม่มีประวัติอาชญากร สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายมองว่าผู้เสพนเป็นผู้ป่วยและให้โอกาสกลับสู่สังคมอีกครั้ง นอกจากจะแก้พฤติกรรมของผู้เสพยาเสพติดแล้วยังเป็นการคัดกรองเพื่อลดนักโทษในเรือนจำอย่างยั่งยืนอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่สอง ปัญหาต้นทุนและผลประโยชน์ทางนิติเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับโทษจำคุก เมื่อวิเคราะห์กฎหมายด้วยเศรษฐศาสตร์ หรือ นิติเศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับการลงโทษจำคุก รัฐจะต้องสูญเสียทรัพยากรในการดำเนินการจำนวนมาก หากคิดคำนวณว่ามูลค่าทรัพยากรของการจำคุกนักโทษ 1 คน เป็นเวลา 1 วัน เป็นจำนวนต้นทุนที่รัฐต้องแบกรับนั้นเกินความจำเป็นหรือไม่ เมื่อเทียบกับผลลัพธ์ที่ได้จากการจำคุก ทำให้นักเศรษฐศาสตร์บางท่านเสนอให้ยกเลิกโทษคุมขัง ด้วยจุดประสงค์ของการลงโทษทางอาญาคือการป้องปราม (deter) การกระทำผิดซ้ำอีกหรือกระทำผิดในทำนองเดียวกันได้ไม่คุ้มเสีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามึวิธีการที่หลากหลายที่เป็นการลงโทษในรูปของตัวเงินที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของการลงโทษและส่งผลดีต่อการบริหารจัดการงานด้านกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการจำคุกยังเป็นการแยกนักโทษออกจากสังคมและตลาดแรงงาน ทำให้เกิดต้นทุนค่าเสียโอกาสจากกำลังแรงงานที่หายไปจากระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งนักโทษมักจะมีประสิทธิภาพในการผลิตน้อยลง หลังจากได้รับการปล่อยตัว เนื่องจากถูกแยกออกจากตลาดแรงงานเป็นเวลานาน และการมีตราบาป (มลทิน หรือ stigma) จากการที่เคยถูกจำคุกส่งผลให้กลับมาใช้ชีวิตและหางานได้ยาก ซึ่งเป็นการเพิ่มความน่าจะเป็นในการกลับไปกระทำความผิดอีกครั้ง เมื่อคำนวณถึงความคุ้มค่าในการดำเนินคดีที่มีโทษจำคุกที่ควรได้รับการแก้ไข มีดังนี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พุทธศักราช 2534 วัตถุประสงค์การบังคับใช้กฎหมายอาญาโดยการลงโทษจำคุก ซึ่งนักธุรกิจหรือบุคคลที่ประกอบอาชีพทำมาค้าขายที่ไม่มีเงินเพียงพอต่อการชำระหนี้ไม่ใช่อาชญากร และไม่สมควรถูกลงโทษทางอาญาในทางใดทางหนึ่ง เพราะนอกจากจะสูญเสียอิสรภาพ ไม่สามารถประกอบอาชีพหารายได้มาชำระหนี้ให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการชำระหนี้ในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือขณะถูกลงโทษแล้ว ยังเป็นการลดความน่าเชื่อถือในการทำธุรกิจประกอบกิจการของตนต่อไป ซึ่งเป็นการตัดอาชีพและรายได้ของผู้กระทำความผิดไปโดยปริยาย โดยหลักแล้วกฎหมายอาญานั้นต้องทำให้อาชญากรได้รับผลเสียอันไม่น่าพึงประสงค์เพื่อให้ “สมดุลกัน” อีกด้านการป้องปราม บังเจกมุ่งต่อผู้กระทำความผิดคนใดคนหนึ่ง ซึ่งการกำหนดบทลงโทษจำคุกเพื่อไม่ให้กระทำความผิดนั้น ก็เป็นสิ่งที่มากเกินความจำเป็นกับการทำธุรกรรมด้วยการใช้เช็คอีกด้วย ดังนั้น การออกแบบกฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรจากสังคมเพื่อให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดด้วยการจำคุกนั้นจึงไม่เกิดความสมดุลระหว่าง

ความผิดและบทลงโทษ ซึ่งการถูกจำคุกนั้นยังเป็นการซ้ำเติมให้ผู้กระทำความผิดหมดหนทางในการชำระหนี้ ทั้งนี้ บทลงโทษดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักสากลที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญาได้

ปัญหาการกำหนดโทษตามความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อบุคคลธรรมดาทางอาญา ความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทกรณีกระทำความผิดต่อบุคคลธรรมดาทางอาญา ทั่ว ๆ ไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 ถึง 328 เป็นกรณีความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนตัวอย่างแท้จริง หากเป็นเรื่องหมิ่นประมาทที่เกี่ยวข้องกับสังคมไม่ การหมิ่นประมาทจะไม่เกิดผลเสียหายต่อสังคม แม้ผู้เสียหายควรจะต้องได้รับการเยียวยาชื่อเสียงเกียรติยศเพื่อความเป็นธรรม โดยการตอบแทนแก่การกระทำผิด แต่เนื่องด้วยเป็นเรื่องของบุคคลเพียงสองคนระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาอันเป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐ รวมถึงเจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่หลักคือการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมที่จำเป็น การดำเนินคดีอาญาที่ไม่จำเป็นส่งผลกระทบต่อสังคมมากกว่าการชำระไว้ซึ่งความยุติธรรม

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาเรื่องการประกันตัว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1 เนื่องจากประเทศไทยมีบทบัญญัติรับรองสิทธิในการประกันตัวอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2560 แต่ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางให้ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญากำหนดเหตุให้ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตปล่อยตัวชั่วคราว โดยเหตุสำหรับการไม่ให้ประกันตัวภายใต้ประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา มีความกว้างและไม่ชัดเจน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรฐานการพิสูจน์ในกรณีไม่ให้ประกันตัวผู้ต้องหาภายใต้มาตรา 108/1 แห่งประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้คุมขังผู้ต้องหาเพียงหากมีเหตุ “อันควรเชื่อได้” ถึงแม้ว่าศาลจะไม่แน่ใจว่าผู้ต้องหาจะไปก่อเหตุนั้นหรือไม่ก็ตาม คำว่า “อันควรเชื่อได้” ภายใต้มาตรา 108/1 ยังมีความไม่ชัดเจน ซึ่งความไม่ชัดเจนนี้จะเป็นการให้ดุลพินิจต่อศาลและอัยการมากเกินไปในการกำหนดว่าการกระทำใดเป็น “อันควรเชื่อได้” เมื่อเปรียบเทียบกับ Bail Reform Act of 1984 ของประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาไปก่อเหตุอันควรเชื่อได้ภายใต้มาตรา 108/1 แห่งประมวลกฎหมายพิจารณาความอาญา มาจาก Bail Reform Act of 1984 จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศไทยมีความชัดเจนมากกว่ากฎหมายไทย มีการกำหนดขอบเขตและความหมายของคำว่า “อันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาจะก่อเหตุร้ายหรือเป็นภัยต่อความปลอดภัยของผู้อื่นและชุมชน” ไว้ในบทกฎหมายและคำพิพากษา ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ว่า การกระทำใดบ้างที่เข้าข่าย “อันควรเชื่อได้” ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดมาตรฐานการพิสูจน์ไว้อย่างชัดเจน ว่าโจทก์ต้องนำเสนอหลักฐานที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ (clear and convincing evidence) ให้กับศาลประกอบคำร้องไม่ให้มีการปล่อยตัวชั่วคราว

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการกำหนดโทษของผู้เสพและผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. 2564 มาตรา 162 และมาตรา 164

มาตรา 162 ผู้ใดเสพยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 (เฮโรอีน) ประเภท 2 (มอร์ฟิน , โคคาอิน) หรือประเภท 5 (พืชฝิ่น) มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

ควรยกเลิกโทษจำคุกและโทษปรับ โดยให้แก้ไขเป็น “ต้องเข้าบำบัดรักษาฟื้นฟูตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด”

และมาตรา 164 ผู้ใดมียาเสพติดให้โทษในประเภท 1 (เฮโรอีน) ประเภท 2 (มอร์ฟิน , โคคาอิน) หรือประเภท 5 (พืชฝิ่น) ไว้ในครอบครองเพื่อเสพ มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ควรยกเลิกโทษจำคุกและโทษปรับ โดยให้แก้ไขเป็น “ต้องเข้าบำบัดรักษาฟื้นฟูตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด และทำงานบริการสาธารณะตามดุลพินิจของศาล”

2. ปัญหาต้นทุนและผลประโยชน์ทางนิติเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับโทษจำคุก

การบังคับโทษจำคุกนั้นมีต้นทุนที่รัฐต้องแบกภาระสูง ต้องใช้หลักนิติเศรษฐศาสตร์ เพื่อคำนวณความคุ้มค่าในกระบวนการลงโทษ จากการศึกษาพบว่า การปรับที่สมเหตุสมผลมีประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากกว่าการจำคุก นอกจากนี้ การหันเหผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาการโดยการเพิ่มทางเลือกในการพิจารณาลงโทษให้แก่ศาล ในการตัดสินพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดตามความเหมาะสมของประเภทความผิด และการลงโทษปรับที่มีประสิทธิภาพเหมาะสม ปราศจากความเหลื่อมล้ำ จะเป็นการปรับปรุงพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดได้ตรงจุด และจะช่วยลดปริมาณนักโทษในเรือนจำได้

2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พุทธศักราช 2534

จากการศึกษาพบว่ามูลค่าเฉลี่ยของเช็คต่ำกว่าต้นทุนที่ต้องใช้ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเช็คที่เป็นต้นทุนของรัฐและคู่กรณี โดยเป็นต้นทุนของรัฐ ที่ต้องใช้สำหรับอัยการและศาล ในการพิพากษาคดี และต้นทุนของคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นฟ้องคดีเอง หรือ แจ้งความต่อเจ้าพนักงาน ด้วยวิธีคิดแบบนิติเศรษฐศาสตร์จึงเห็นได้ว่ากระบวนการทางอาญาดังกล่าวไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการทวงหนี้ และการจับลูกหนี้ไปอยู่ในคุกนั้นก็ไม่ได้ช่วยป้องกันและแก้ปัญหาได้ จึงสมควรยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พุทธศักราช 2534 ซึ่งบังคับได้เฉพาะในทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

2.2 ปัญหาการกำหนดโทษตามความผิดฐานหมิ่นประมาทต่อบุคคลธรรมดาทางอาญา

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดตามสังคมประชาธิปไตย ที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ควรยกเลิกโทษจำคุกในความผิดฐานหมิ่นประมาท และกำหนดโทษทางเลือก เช่น การทำงานบริการสาธารณะตามดุลพินิจของศาล นอกจากจะลดต้นทุนในกระบวนการลงโทษทางอาญาตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อสังคมสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องเสรีภาพในการแสดงออก และหลักสิทธิมนุษยชน

3. ปัญหาเรื่องความสามารถในการประกันตัว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 108/1

ปัจจุบัน เงื่อนไขสำหรับการไม่ให้ประกันตัวภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีความกว้างมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามมาตรา 108/1 กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ศาลต้องแน่ใจว่าเหตุใดเหตุหนึ่งภายใต้มาตรา 108/1 จะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากมีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์เหตุ “อันควรเชื่อ” ได้ก็เพียงพอแล้ว นั้นกว้างมากเกินไป

จึงควรเพิ่มมาตรการเพื่อพิสูจน์ว่าพยานหลักฐานนั้นมีน้ำหนักถึง 80% ขึ้นไป เพื่อประกอบการพิจารณาถึง “เหตุอันควรเชื่อ” ตามมาตรา 108/1

มาตรา 108/1 (3) ซึ่งให้อำนาจศาลสั่งไม่ให้ประกันหากศาลเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น ซึ่งคำว่า “อันตรายประการอื่น” มีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจนว่าหมายรวมถึงสิ่งใดบ้าง

จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมด้วยการกำหนดปัจจัยที่ศาลต้องใช้ในการพิจารณา เช่น “การกระทำความผิดที่ถูกกล่าวหาเป็นอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรง หรือ อาชญากรรมการก่อการร้าย หรือ การกระทำความผิดที่เด็กเป็นผู้เสียหาย หรือ การกระทำความผิดเกี่ยวกับสารเคมีควบคุม หรือ การใช้อาวุธระเบิดหรือการทำลายล้าง” ตามต้นแบบ Bail Reform Act of 1984 ของประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ ควรปรับปรุงคำปรับ ตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจการเงินของผู้กระทำความผิด เพื่อลดการใช้โทษจำคุกที่มีต้นทุนสูง และความสมเหตุสมผลในการลงโทษรายบุคคล

เอกสารอ้างอิง

นันทน อินทนนท์. กฎหมายว่าด้วยการประกันตัวผู้ต้องหา [Online]. Available URL:

<https://www.facebook.com/papa.indananda/posts/10157656739191261>, 2023 (กรกฎาคม, 28).

นันทรัสมิ์ เทพคลไชย. ยุติธรรมภีร์: มาตรการลงโทษระดับกลางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม. กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.

เมธี ครองแก้ว. เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการลงโทษ (และลดโทษ) ทางอาญาของไทย [Online]. Available URL:

<https://www.isranews.org/article/isranews-article/105033-metee-kronggaw-isranews.html>, 2023

(กรกฎาคม, 6)

องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล. วารสารแนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก, 2563