

สถานการณ์ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ

ข้อมูลจาก World Prison Brief (WPB) 2018 พบว่าประเทศไทยมีผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับ 6 ของโลก และเป็นอันดับ 3 ของทวีปเอเชีย โดยเป็นรองแค่ประเทศจีนและประเทศอินเดีย และมีอัตราผู้ต้องขัง 514 คนต่อประชากรแสน สูงเป็นลำดับ 5 ของโลก และเป็นอันดับ 2 ของเอเชีย โดยในช่วง 10 ปี จำนวนผู้ต้องขังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 201,829 คน ในปี 2552 เป็น 355,543 คน ในปี 2561 ขณะที่เรือนจำสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ประมาณ 200,000 คน ก่อให้เกิดความแออัดในเรือนจำ เกิดปัญหาความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่โดยมีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง 1 ต่อ 27 คน (เจ้าหน้าที่ 13,000 คน) ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานสหประชาชาติที่กำหนด 1 ต่อ 5 คน ส่งผลต่อการควบคุมและการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัย และการกระทำความผิดซ้ำ ตลอดจนภาระงบประมาณจำนวนมากและต้นทุนค่าเสียโอกาสจากกำลังแรงงานที่หายไปจากระบบเศรษฐกิจ แม้หลังปล่อยตัวเนื่องจากการถูกตีตราทำให้ไม่อาจกลับเข้าทำงานได้

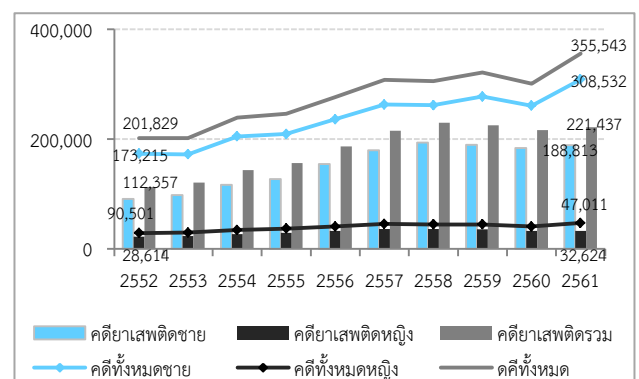
เมื่อจำแนกตามประเภทส่วนใหญ่เป็นนักโทษเด็ดขาด 287,601 คน คิดเป็นร้อยละ 80.9 ของผู้ต้องขังทั้งหมด เป็นผู้ต้องขังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดี 65,605 คน หรือร้อยละ 18.5 เป็นชายร้อยละ 86.8 และหญิงร้อยละ 13.2 โดยร้อยละ 62 เป็นผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมโดยเฉพาะผู้ต้องขังหญิงกว่า 2 ใน 3 กระทำความผิดเกี่ยวกับคดีอาชญากรรม

กฎหมายไทยใช้กระบวนการทางอาญาในการระงับข้อพิพาทเป็นหลัก แม้ว่าพฤติกรรมนั้นจะเป็นเพียงการกระทำที่เป็นความผิดที่ไม่ใช่อาชญากรรมโดยแท้ เช่น การผิดกฎหมายจราจร การจ่ายเช็คที่ไม่มีเงินในบัญชี และหมิ่นประมาท ฯลฯ ตลอดจนการกำหนดโทษที่ยังขาดทางเลือกซึ่งส่วนใหญ่เป็น

จำคุกและปรับ โดยโทษปรับมักกำหนดต่ำกว่าระดับที่เหมาะสมมาก เนื่องจากไม่ได้ปรับตามภาวะเศรษฐกิจ ทำให้มีการเลือกกลโกงโทษเป็นจำคุก จนก่อให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554)

นอกจากนี้ คดียาเสพติดซึ่งเป็นสาเหตุส่วนใหญ่ของการกระทำผิด กฎหมายมีความเข้มงวด ไม่ตรงกับพื้นฐานความเป็นจริง เช่น การกำหนดนิยาม “ผู้ผลิต” “ผู้จำหน่าย” ที่กำหนดผู้ครอบครองยาเสพติดมากกว่า 15 เม็ด เป็นผู้ครอบครองเพื่อจำหน่าย รวมทั้งถ้านำมาแบ่งแม้จะเพื่อเสพจะเข้าข่ายเป็นผู้ผลิตตามที่กำหนดให้แบ่งบรรจุเป็นผู้ผลิต ซึ่งได้รับโทษที่ต่างกันมาก หรือกรณีนำเข้าไม่มีการแบ่งเพื่อใช้เองหรือเพื่อขาย ทำให้ผู้เสพได้รับโทษสูงเท่ากับผู้ค้า และเป็นผู้ต้องขังกว่าร้อยละ 30

แผนภาพ 12 ผู้ต้องขังคดีอาชญากรรมและผู้ต้องขังทั้งหมด



หมายเหตุ: ข้อมูล ณ 1 ก.ค. ของทุกปี

ที่มา: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม

ตาราง 11 สถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ (ข้อมูล ณ 1 ก.ค. 2561)

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ (%)
1. นักโทษเด็ดขาด	249,132	38,469	287,601	80.9
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	57,268	8,337	65,605	18.5
2.1 อุทธรณ์-ฎีกา	26,602	3,727	30,329	8.5
2.2 ใต้สวน-พิจารณา	9,547	1,798	11,345	3.2
2.3 สอบสวน	21,119	2,812	23,931	6.7
3. เยาวชนที่ฝากขัง	75	2	77	0.02
4. ผู้ถูกกักกัน	16	1	17	0.005
5. ผู้ต้องกักขัง	2,041	202	2,243	0.6
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	308,532	47,011	355,543	100.00
ผู้ต้องขังคดีอาญา	188,813	32,624	221,437	
(ร้อยละของคดีทั้งหมด)	(61.2)	(69.4)	(62.3)	

ที่มา: กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม

การแก้ไขปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำได้มีแนวโน้มนโยบายยาเสพติดแนวใหม่ตามข้อสรุปจาก United Nations General Assembly Special Session 2016 (UNGASS) มาเป็นทิศทางในการกำหนดนโยบาย อาทิ การจัดความสมดุลในการแก้ไขปัญหาไม่เน้นหนักในมาตรการใดมาตรการหนึ่ง การใช้แนวทางสาธารณสุขเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาผู้เสพแทนการบังคับใช้กฎหมาย การจำแนกผู้เข้าไปเกี่ยวข้องกับระหว่างผู้ค้าและผู้เสพให้ชัดเจน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560 โดยยึดหลักการลงโทษที่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาในการแก้ต่างให้ตัวเอง มีการลดทอนความเป็นอาชญากรรมของยาเสพติด และการพิจารณาโทษอย่างสมดุลและยุติธรรมมากขึ้น ควบคู่ไปกับการบำบัดรักษาในรายที่เป็นผู้เสพ/ผู้ติด ผู้สมัครใจบำบัดจะไม่มีผลไม่เสียประวัติ รวมถึงการติดตาม ดูแลช่วยเหลือ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกกรณีความผิดไม่ร้ายแรงครอบคลุมตั้งแต่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนถึงการใช้มาตรการทางเลือกในการลดโทษ อาทิ การใช้เทคโนโลยีกำไลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) มาใช้ในการปล่อยตัวชั่วคราวแทนการควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดีหรือใช้ในการคุมประพฤติกรณีรอลงอาญา มาตรการคัดกรองผู้ต้องขังประพฤติดีให้พ้นจากเรือนจำโดยการพักโทษ/ลดวันต้องโทษ การฟื้นฟูทักษะอาชีพ การอบรมก่อนปล่อยพักการลงโทษกรณีพิเศษ (โครงการโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์)

การติดตามเพื่อให้อยู่ในสังคมอย่างปกติและไม่กระทำผิดซ้ำ ตลอดจนการใช้มาตรการลงโทษอื่นแทนการจำคุก เช่น การให้บริการสังคม เป็นต้น ทำให้จำนวนผู้กระทำความผิดอาญาที่ไม่ถูกควบคุมตัวมีเพิ่มขึ้น

มาตรการข้างต้นเป็นการคัดกรองผู้ต้องขังในคดีที่ทำผิดไม่ร้ายแรง หรือไม่มีพฤติกรรมอาชญากรออกจากกระบวนการเรือนจำเพื่อให้เรือนจำเป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือผู้ต้องขังรายสำคัญ ทำให้การดูแลอบรมแก้ไขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลป้องกันการกระทำผิด ให้กำลังใจและโอกาสคนก้าวพลาดเพื่อลดจำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำ โดย

- การปรับปรุงกฎหมาย เช่น การให้ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างพิจารณา (กรณีที่ไม่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือทำให้คดียุ่งเหยิง) อยู่นอกเรือนจำมากขึ้น การมีกฎหมายให้ผู้ถูกตัดสินคดีอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรงและไม่มีประวัติอาชญากรรมอีกเลยหลังรับโทษเป็นระยะ 5 ปี ได้รับการรับรองว่าไม่มีประวัติอาชญากรรม การกำหนดให้ความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดอันยอมความได้ หรือยกเลิกการใช้โทษทางอาญาสำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่ง โดยกำหนดให้ใช้โทษอย่างอื่นแทนโทษจำคุก การกำหนดโทษทางเลือกให้กว้างขวางมากขึ้น การเพิ่มโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ รวมทั้งการกำหนดให้บางคดีที่เหมาะสมส่งไปคุมประพฤติก่อน เป็นต้น

- การให้ความสำคัญกับงานคุมประพฤติ โดยเพิ่มศักยภาพการคุมประพฤติ เพิ่มปริมาณเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิดเพื่อรองรับผู้ต้องขังในคดีที่ไม่ร้ายแรงให้ออกจากกระบวนการเรือนจำ

- การบูรณาการงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีการประสานงานและร่วมแก้ไขปัญหามาตรการและนโยบายแทรกแซงก่อนและหลังการปล่อยตัวผู้ต้องขังมีประสิทธิภาพ อำนวยความยุติธรรม และสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม

- การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชน โดยสร้างความรับรู้ของสังคมต่อความยากลำบากที่อดีตผู้ต้องขังเผชิญเมื่อกลับสู่ครอบครัวและสังคม ปรับทัศนคติประชาชนในการให้โอกาสและกำลังใจผู้ก้าวพลาดกลับมาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของสังคม รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนช่วยสอดส่องดูแล และป้องกันการกระทำผิด

- การสนับสนุนภาคเอกชนตามแนวทาง Private-Public Partnership (PPP) ในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทั้งการอบรมฟื้นฟู ดูแล และให้โอกาสอดีตผู้ต้องขัง เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ โดยใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือทางการเงินใหม่ๆ เช่น พันธบัตรเพื่อสังคม เป็นต้น