

บทความวิจัย

การบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังหญิงให้สอดคล้องกับ
ข้อกำหนดกรุงเทพ*

Prison Management for Female Prisoners as per the Bangkok
Rules

นิรมล ยินดี¹

Niramol Yindee²

82 หมู่ที่ 5 ตำบลเหนือคลอง อำเภอเหนือคลอง จังหวัดกระบี่ 81130

82 Village No. 5, Nuea Khlong Subdistrict Nuea Khlong District

Krabi Province 81130

*Corresponding author E-mail: jjj5940@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังหญิงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพ” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2566

¹ นางสาวนิรมล ยินดี นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² MissNiramol Yindee, Ph.D. (Justice Administration) Faculty of Law Thammasat University, Thailand

ณรงค์ ใจหาญ³

Narong Jaiham ⁴

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

Faculty of Law Thammasat University 2 Phachan Road Grand Palace

Subdistrict Phra Nakhon District Bangkok 10200

E-mail: narongyai@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 25 มิถุนายน 2566 วันที่แก้ไขบทความ : 20 กรกฎาคม 2566

วันที่ตอบรับ : 3 สิงหาคม 2566 วันที่เผยแพร่ : 24 ธันวาคม 2566

³ ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาจารย์ที่ปรึกษา

⁴ Professor Narong Jaiham, Faculty of Law Thammasat University, Justice Administration Ph.D. Adviser

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังหญิงให้สอดคล้องกับข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ) เนื่องจากผู้ต้องขังหญิงมีความแตกต่างทางด้านเพศสภาวะและมีความต้องการเฉพาะด้านที่ต่างไปจากผู้ต้องขังชาย ประกอบกับเป็นประชากรกลุ่มน้อยในกระบวนการยุติธรรมและการดูแลผู้ต้องขังหญิงยังขาดความละเอียดอ่อนด้านเพศสภาพจึงทำการศึกษาแนวทางข้อกำหนดกรุงเทพ โดยเป็นการวิจัยคุณภาพ วิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันผู้ต้องขังหญิงถูกคุมขังในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานที่ที่แออัดคับแคบ มีพื้นที่ไม่เหมาะสมเพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขังหญิง จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารเรือนจำที่ไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดกรุงเทพ อีกทั้งโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการลงโทษจำคุกมีโปรแกรมเฉพาะของผู้ต้องขังหญิง และยังขาดมาตรการอื่นที่มีใช้การคุมขังผู้กระทำผิดหญิงเพื่อให้สอดคล้องตามข้อกำหนดกรุงเทพ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ จัดให้มีโปรแกรมเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่หลากหลาย ครอบคลุมการดูแลสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจ โปรแกรมการใช้เทคโนโลยี การเขียนโปรแกรม การออกแบบเว็บไซต์ ซ่อมบำรุงฮาร์ดแวร์ คอมพิวเตอร์/โทรศัพท์ เป็นต้น และหากผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษหรือขั้นตอนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยต้องนำรูปแบบบ้านกึ่งวิถีมาใช้แทนการจำคุก โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง เรื่องกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 ให้บ้านกึ่งวิถีเป็นสถานที่คุมขังอีกทางหนึ่ง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2 เรื่องการกำหนดสถานที่อื่นแทนเรือนจำ

คำสำคัญ: การบริหาร, เรือนจำ, ผู้ต้องขังหญิง, ข้อกำหนดกรุงเทพ

ABSTRACT

This research article aims to study the prison management guidelines for female prisoners as per the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules) because female prisoners have gender differences and specific needs that are different from male prisoners. Even female prisoners are a small population in the justice system, the gender-sensitive care is deficient. This study was conducted to study the guidelines of the Bangkok Rules with the qualitative research method including the documentary analysis and in-depth interviews.

The study found that female prisoners were detained in prisons and places of detention nationally. Most of them were crowded and cramped and did not have enough space for the number of female prisoners. It resulted in poor prison management that failed to meet the Bangkok Rules. Moreover, a rehabilitation program, the principal objective of imprisonment, was available for female prisoners particularly. Non-custodial measure for women offenders was deficient in order to comply with the Bangkok Rules.

The author has the following suggestions. Female prisoners should access to various specialized programs including both physical and mental health care, technology use, programming, website design, hardware maintenance, computer/telephone repair. The prerelease program for female prisoners should employ the halfway house model rather than imprisonment. The Ministerial Regulations Prescribing the Place of Detention, B.E. 2563 (2020) and the Criminal Procedure Code, Section 89/2, the designation of other place of detention instead of prison, should be amended to establish the halfway house as another place of detention

Keywords: Management, Prison, Female Prisoner, Bangkok Rules

1. ความนำ

ปีพ.ศ. 2566 สถิติผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วประเทศ จำนวน 266,449 คน เป็นผู้ต้องขังชายจำนวน 235,065 คน คิดเป็นร้อยละ 88 ผู้ต้องขังหญิง จำนวน 31,384 คน คิดเป็นร้อยละ 12 เป็นนักโทษหญิงเด็ดขาด จำนวน 24,849 คน ที่เหลือเป็นผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี จำนวน 6,046 คน (กระทรวงยุติธรรม, กรมราชทัณฑ์, 2560) ผู้ต้องขังหญิงส่วนใหญ่กระทำผิดในข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งพัฒนาขึ้นมาจากการเป็นผู้เสพแล้วจึงเข้าสู่การเป็นผู้ค้ารายย่อย โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ตั้งใจเข้ามาค้ายาเสพติด โดยอ้างว่า ทำเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือมีปัญหาครอบครัวและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ผลักดันให้เข้าสู่จรยาเสพติด อีกทั้งยังขาดโอกาสและทางเลือกในชีวิตที่ดี จึงหันเข้าสู่การใช้ยาเสพติดเมื่อส่วนใหญ่ของผู้กระทำผิดมาจากสภาพแวดล้อมที่พร้อมจะผลักดันเข้าสู่ยาเสพติดได้ตลอดเวลา ผู้ต้องขังหญิงส่วนใหญ่จึงไม่ใช่บุคคลอันตรายที่ก่ออาชญากรรมที่รุนแรงเป็นอันตรายต่อสังคม

เมื่อกระทำผิดจึงต้องเข้ามาอยู่ในเรือนจำ แต่เนื่องด้วยเพศสภาพของผู้หญิงมีข้อจำกัดและมีความต้องการเฉพาะที่มีความแตกต่างจากเพศชายจึงทำให้ผู้หญิงมีความต้องการพิเศษที่จำเป็น ทั้งในด้านสุขภาพ ความสะอาดและสุขอนามัย สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าพัชรกิติยาภา นเรนทิราเทพยวดี กรมหลวงราชสาริณีสิริพัชรมหาวัชรราชธิดา ทรงริเริ่มโครงการช่วยเหลือผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังภายใต้โครงการกำลังใจ หลังจากโครงการกำลังใจประสบความสำเร็จ มีการรับรองข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่มีไม่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นข้อกำหนดสหประชาชาติ (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non - Custodial Measures of Women Offenders) หรือเรียกว่า ข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) โดยต่อไปในเบื้องต้นนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า ข้อกำหนดกรุงเทพ ซึ่งได้รับการรับรองในสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 65 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ทำให้ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการและกลายเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงที่ยอมรับ

กันในระดับสากลและประเทศต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อยกระดับมาตรฐานของการราชทัณฑ์ของประเทศนั้น ๆ

นับแต่มีการนำข้อกำหนดกรุงเทพมหานครมาบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการนำข้อกำหนดกรุงเทพมหานครมาบังคับใช้กับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง เนื่องจากจำนวนผู้ต้องขังหญิงเกินกว่าที่เรือนจำรองรับได้ จึงนำมาซึ่งปัญหาสถานที่คุมขัง ตลอดจนปัญหาโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิง และการลงโทษผู้ต้องขังหญิงโดยไม่ใช้เรือนจำ

ผู้วิจัยจึงสนใจ ศึกษาปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ เพื่อหาแนวทางการบริหารเรือนจำ เพื่อปรับปรุงการบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังหญิง ให้เกิดมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพมหานครมากขึ้น

2. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงตามข้อกำหนดกรุงเทพ

ข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) มีสาระสำคัญ 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ ประเด็นแรก การบริหารจัดการระบบเรือนจำ เมื่อผู้ต้องขังหญิงถูกจำกัดเสรีภาพ จะต้องดูแลและปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะ เช่น ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์จะมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างจากผู้ต้องขังชาย และประเด็นที่สอง มาตรการลดปริมาณผู้หญิงเข้าสู่เรือนจำ รวมถึงมาตรการไม่ควบคุมตัวผู้หญิงให้มากที่สุด แต่เน้นใช้มาตรการอื่นที่เหมาะสม โดยดูประวัติย้อนหลังเพื่อหาสาเหตุความผิด ที่อาจเกิดจากความกดดัน ได้รับความรุนแรงในครอบครัว หรือปัญหาความยากจน นำมาประกอบการวินิจฉัยก่อนศาลพิพากษา

2.1 แนวคิดการพัฒนาข้อกำหนดกรุงเทพ

การพัฒนาข้อกำหนดกรุงเทพตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า ผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำผิดหญิงมีความต้องการเฉพาะด้านที่แตกต่างจากผู้ต้องขังชาย โดยผู้ต้องขังหญิงจำนวนมากมักมีฐานะยากจน ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมและมีประวัติถูกกระทำรุนแรง ลักษณะความผิดที่ผู้ต้องขังหญิงก่อขึ้นมักเป็นความผิดเล็กน้อย ไม่รุนแรง และมี

ภาวะเลี้ยงดูบุตรและครอบครัว ข้อกำหนดกรุงเทพจึงถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อเติมเต็มข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ค.ศ 1955 (UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners หรือ SMR) และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดโดยไม่ใช่เรือนจำ UN Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures หรือ Tokyo Rules) เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและผู้กระทำผิดหญิงเป็นไปอย่างเคารพซึ่งสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน), 2562).

ข้อกำหนดกรุงเทพเป็นข้อกำหนดที่ออกมาเป็นข้อมติขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีฐานะเป็นเพียง Soft Law คือ เป็นกฎหมายที่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ แต่เป็นมาตรฐานที่ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติ เพื่อยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงของประเทศนั้น ๆ เข้าสู่มาตรฐานสากล ข้อกำหนดฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ใช้เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง สำหรับเรือนจำเป็นการเฉพาะอาทิ เรื่องสุขอนามัย ความเปราะบางของผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ การดูแลเด็กติดผู้ต้องขัง เป็นต้น (นัทธิ จิตสว่าง, 2556) โดยมีเนื้อหาข้อกำหนดทั้งหมด 70 ข้อแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อกำหนดทั่วไป (Rules of General Application) ซึ่งว่าด้วยการบริหารจัดการเรือนจำโดยทั่วไป และใช้กับผู้กระทำผิดเพศหญิงที่อยู่ในระหว่างการควบคุมทุกประเภท ทุกสถานะคดี ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา รวมไปถึงผู้หญิงที่ถูกควบคุมด้วยมาตรการเพื่อความปลอดภัยหรือมาตรการกักกัน (security measures or corrective measures)

ส่วนที่ 2 ข้อกำหนดที่ใช้สำหรับผู้ต้องขังลักษณะพิเศษ (Rules Applicable to Special Categories) เช่น ผู้ต้องขังที่เคยเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรง ผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์ และผู้ต้องขังซึ่งเป็นชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย หรือชนเผ่า เป็นต้น

ส่วนที่ 3 มาตรการในการลงโทษโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non-Custodial Sanctions and Measures) มุ่งใช้บังคับกับผู้กระทำผิดหญิงที่กระทำความผิดไม่รุนแรง โดยข้อกำหนดในส่วนที่ 3 นี้ สามารถใช้บังคับได้ตั้งแต่ในชั้นการสอบสวน จนกระทั่งหลังมีคำพิพากษา

ส่วนที่ 4 การวิจัย การวางแผน การประเมินผล และการสร้างการรับรู้ในหมู่ประชาชน

2.2 เนื้อหาสาระข้อกำหนดกรุงเทพที่ผู้วิจัยศึกษา

ผู้วิจัยศึกษาข้อกำหนดกรุงเทพ ในประเด็นดังนี้

2.2.1 การจัดสรรสถานที่คุมขัง

ข้อกำหนดกรุงเทพข้อที่ 4 กำหนดให้ผู้ต้องขังหญิงได้รับการพิจารณาให้อยู่ในเรือนจำที่ใกล้กับภูมิลำเนาหรือสถานที่สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยให้พิจารณาถึงภาระการเลี้ยงดูที่ผู้ต้องขังมีและความสอดคล้องระหว่างความสนใจของผู้ต้องขังหญิงแต่ละคน กับกิจกรรมและบริการที่มีในเรือนจำ

2.2.2 โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

ข้อกำหนด 45 เรือนจำนำวิธีการทางเลือก เช่น การลากลับบ้าน การใช้เรือนจำเปิด บ้านกึ่งวิถี รวมทั้งโปรแกรมที่จัดขึ้นในชุมชนและการทำงานบริการสังคม มาใช้กับผู้ต้องขังหญิงให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ เพื่อช่วยในการปรับตัวก่อนพ้นโทษและลดตราบาปของผู้ต้องขัง ตลอดจนฟื้นฟูความสัมพันธ์กับครอบครัวในโอกาสแรก ที่ทำได้ และควรปรับปรุงโปรแกรมการบำบัดการใช้สารเสพติดในชุมชนให้มีความละเอียดอ่อนทางเพศภาวะ คำนึงถึงประสบการณ์ที่กระทบกระเทือนจิตใจอย่างรุนแรง (trauma-informed) และจัดให้ผู้หญิงเป็นการเฉพาะ ตลอดจนยกระดับการเข้าถึงโปรแกรม เช่น กิจกรรมการบำบัด การให้คำปรึกษาแก้หยื่อความรุนแรงในครอบครัวและการล่วงละเมิดทางเพศ การบำบัดรักษาที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต รวมทั้งโปรแกรมการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงาน อนึ่ง โปรแกรม

เหล่านี้ควรออกแบบสำหรับผู้กระทำผิดหญิงเป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการดูแล บุตรเป็นสำคัญ

2.2.3 มาตรการในการลงโทษที่มีใช้การคุมขัง

ข้อกำหนดกรุงเทพมหานครกำหนดแนวทางในการพัฒนาและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิดหญิง คำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางเพศภาวะ เพื่อใช้เป็นมาตรการเบี่ยงเบนคดี มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังก่อนการพิจารณาคดี และมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุก โดยพิจารณาถึงประวัติการตกเป็นเหยื่อที่ผู้กระทำผิดหญิงจำนวนมากมักประสบ และภาระหน้าที่ในการเลี้ยงดูที่ผู้กระทำผิดหญิงมี ผู้กระทำผิดหญิงไม่ควรถูกแยกออกจากครอบครัวและชุมชน โดยปราศจากการพิจารณาถึงภูมิหลังและสายสัมพันธ์ภายในครอบครัวของผู้กระทำผิด ควรกำหนดมาตรการทางเลือกเพื่อใช้กับผู้กระทำผิดหญิง อาทิ มาตรการเบี่ยงเบนคดี มาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง ก่อนการพิจารณาคดี และมาตรการทางเลือกแทนการลงโทษจำคุก และนำมาตรการดังกล่าวไปบังคับใช้ตาม ความเหมาะสมเท่าที่จะสามารถกระทำได้

ข้อกำหนดทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจุบันเรือนจำไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกำหนดกรุงเทพได้ ด้วยข้อจำกัดของแต่ละเรือนจำ เช่น ข้อจำกัดด้านสถานที่ ข้อจำกัดด้านบุคลากร ข้อจำกัดด้านงบประมาณ เป็นต้น

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องการกำหนดสถานที่คุมขัง

3.1 แนวคิดในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด

แนวความคิดการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดด้วยวิธีอื่นนอกจากการจำคุกในเรือนจำ ได้นำแนวทางการใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง (Intermediate Punishment) ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดเป็นแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในชุมชนควบคู่กับการนำมาตราการลงโทษที่เหมาะสมเพื่อลดปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ต่อมากระทรวงยุติธรรมศึกษาและร่างกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แก้ไขเพิ่มเติม

(ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2550 โดยสาระสำคัญเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 89/1 และ มาตรา 89/2 บัญญัติให้อำนาจศาลมีคำสั่งซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ โดยสถานที่ดังกล่าวต้องมีใช้สถานที่ตำรวจหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน และอาจมีคำสั่งให้ผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดที่ได้รับโทษจำคุกมาแล้วระยะหนึ่งไปจำคุกในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำหรือสถานที่ที่กำหนดไว้ในหมายจำคุกได้ รวมทั้งการใช้มาตรการอื่น ๆ แทนการจำคุกในเรือนจำ เช่น การจำคุกเฉพาะวันที่กำหนด การจำคุกโดยวิธีการอื่นโดยการจำกัดการเดินทางและอาณาเขต ต่อมาเพื่อกำหนดวิธีควบคุม มาตรการการป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จึงได้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้อื่นซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ. 2552 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจำคุกโดยวิธีการอื่นที่สามารถจำกัดการเดินทางและอาณาเขต พ.ศ. 2556 และกฎกระทรวงกำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ.2563

3.2 กฎกระทรวง กำหนดสถานที่คุมขัง

เนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/1 และมาตรา 89/2 วรรคหนึ่ง (1) กฎหมายได้บัญญัติให้ลักษณะของสถานที่ขังอื่นที่ไม่ใช่เรือนจำให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุก หรือควบคุมผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด กฎกระทรวง กำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 ข้อ 1 ได้นิยาม “สถานที่คุมขัง” หมายความว่า สถานที่อื่นที่มีใช้เรือนจำซึ่งเป็นสถานที่ของทางราชการหรือเอกชนที่เจ้าของหรือผู้ปกครองดูแลรักษาสถานที่อนุญาตหรือยินยอมเป็นหนังสือให้ใช้ประโยชน์ในการควบคุมผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ต้องไม่ใช่สถานที่ตามมาตรา 89/2 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สถานที่คุมขังต้องมีวัตถุประสงค์ในการคุมขังผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์การปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง การดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย การรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง หรือการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย และกำหนด

สถานที่คุมขังเพื่อการปฏิบัติตามระบบการจำแนกและการแยกคุมขัง ได้แก่ สถานที่สำหรับอยู่อาศัย สถานที่สำหรับควบคุม กักขัง หรือกักตัวตามกฎหมายของทางราชการที่มีใช้เรือนจำ และกำหนดสถานที่คุมขังเพื่อการดำเนินการตามระบบการพัฒนาพฤตินิสัย ได้แก่

- 1) สถานที่ราชการ หรือสถานที่ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ
- 2) สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 3) วัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์
- 4) มัสยิดตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม
- 5) สถานที่ทำการหรือสถานประกอบการของเอกชน
- 6) สถานที่ทำการของมูลนิธิ สถานสงเคราะห์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการสังคมสงเคราะห์ไม่ว่าจะเป็นของทางราชการหรือเอกชน

การกำหนดสถานที่คุมขังเพื่อการรักษาพยาบาลผู้ต้องขัง ได้แก่ สถานพยาบาลประเภทที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน และกำหนดสถานที่คุมขังเพื่อการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ได้แก่ สถานที่คุมขังตามดั่งที่กล่าวมาข้างต้นที่ใช้สำหรับคุมขังนักโทษเด็ดขาดที่เหลือกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปีหกเดือน หรือต้องโทษจำคุกมาแล้วไม่น้อยกว่าสองในสามของกำหนดโทษครั้งสุดท้ายครั้งสุดท้าย ในกรณีที่เหลือกำหนดโทษจำคุกเกินสามปีหกเดือน

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/1 มาตรา 89/2 และกฎกระทรวง กำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ.2563 ได้กำหนดขยายสถานที่คุมขังมากขึ้น แต่เนื่องด้วยจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มจำนวนขึ้นทุกปีปัจจุบันจึงยังคงมีปัญหาความแออัดในเรือนจำ

4. การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

มาตรฐานระหว่างประเทศวางแนวทาง ระบบเรือนจำมีไว้สำหรับแก้ไขฟื้นฟูและคำนึงถึงความต้องการเฉพาะทางเพศภาวะในการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขังหญิง กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) รัฐภาคีทั้งหมดมีข้อผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามโดยระบุไว้ว่า ระบบเรือนจำ จะต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อการปรับปรุงและแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

4.1 ข้อกำหนดแมนเดลา หรือข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoner--SMR)

ข้อกำหนดแมนเดลาเน้นการปฏิบัติตามหลักการที่ว่า เรือนจำต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ เจ้าหน้าที่เรือนจำควรจัดให้มีการศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพการทำงาน ตลอดจนความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เหมาะสมและที่สามารถกระทำได้ ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการบำบัดฟื้นฟูทางศีลธรรม จิตวิญญาณ สังคม สุขภาพและกีฬาและที่สำคัญโปรแกรม กิจกรรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง ควรสอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละราย ซึ่งข้อกำหนดที่ 92 ของข้อกำหนดแมนเดลา ระบุไว้ว่า การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังควรจัดให้มีวิธีการทุกรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงให้การดูแลด้านศาสนาในประเทศที่จัดหาได้ การให้การศึกษาคำแนะนำ และการฝึกอบรมทางวิชาชีพ ตลอดจนการจัดทำข้อมูลด้านสังคมสงเคราะห์ คำแนะนำด้านการจ้างงาน การพัฒนาร่างกาย และศีลธรรมจรรยาให้เข้มแข็งสอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละรายและศีลธรรมจรรยาให้เข้มแข็งที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละราย โดยคำนึงถึงประวัติทางสังคมและประวัติอาชญากรรม ศักยภาพทางกายและจิตใจ รวมถึงการเรียนรู้ นิสัยใจคอ ระยะเวลาต้องโทษและโอกาสหลังพ้นโทษของผู้ต้องขัง (องค์การการปฏิรูปการลงโทษสากลและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2563, หน้า 4)

4.2 มาตรฐานขั้นต่ำสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (ข้อกำหนดโตเกียว) Tokyo Rules

มาตรฐานฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานที่จะส่งเสริมการใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวควบคู่ไปกับมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองบุคคลที่อยู่ภายใต้มาตรการทางเลือกอื่นที่ใช้แทนโทษจำคุก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารจัดการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดูแลผู้กระทำผิดพร้อม ๆ กับการส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคม ซึ่งประเทศสมาชิกพึงพัฒนาให้มีมาตรการไม่ควบคุมตัวไว้ในระบบกฎหมายของตนเพื่อเป็นทางเลือกอื่น ๆ และเพื่อลดการใช้โทษจำคุกกับพึงพัฒนานโยบายการบริหารกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีความเหมาะสม ซึ่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการให้สังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการบำบัดแก้ไขผู้กระทำผิด

การใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวตามมาตรฐานฉบับนี้ใช้กับบุคคลทุกคนที่อยู่ระหว่างดำเนินคดี พิจารณาคดี หรือลงโทษ หรือตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการฟ้องร้องไปจนถึงขั้นตอนหลังมีคำพิพากษาลงโทษแล้ว โยคำนึงถึงความเหมาะสมกับลักษณะและความร้ายแรงของความผิด บุคลิกภาพและภูมิหลังของผู้กระทำผิดการคุ้มครองสังคม และหลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุก (กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, 2562, หน้า 8-9)

4.3 โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

โปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ที่กรมราชทัณฑ์ได้จัดทำขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขผู้ต้องขัง ปรับเปลี่ยนทัศนคติพฤติกรรม เพื่อให้สามารถกลับตนเป็นคนดีมีคุณค่าสู่สังคม ผู้ต้องขังที่จะเข้าอบรมในโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟู ตามลักษณะแห่งคดีและพฤติการณ์การกระทำผิดนั้น ต้องได้รับการอบรมในรายวิชาการฝึกอบรมวินัยแบบเข้มข้น กลุ่มบำบัดต่าง ๆ รวมทั้งการฝึกวิชาชีพตามความสนใจ

หลักสูตรการจัดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง มีทั้งหมด 10 โปรแกรม ได้แก่

- 1) โปรแกรมการแก้ไขผู้กระทำผิดทางเพศ
- 2) โปรแกรมการปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิดที่ใช้ความรุนแรง
- 3) โปรแกรมการแก้ไขผู้กระทำผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย
- 4) โปรแกรมการแก้ไขผู้กระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน
- 5) โปรแกรมการแก้ไขผู้ค้ายาเสพติด
- 6) โปรแกรมการปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิดอันเนื่องมาจากการดื่มสุรา
- 7) โปรแกรมยุติธรรมนำสันติสุข
- 8) โปรแกรมการแก้ไขผู้กระทำผิดซ้ำ
- 9) โปรแกรมเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังทั่วไปที่มีโทษระยะสั้น
- 10) โปรแกรมอื่น ๆ ที่จัดเป็นโปรแกรมเฉพาะสำหรับผู้ต้องขังแต่ละประเภท

โดยเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟู ปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรม

โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังมีเป้าหมายเพื่อจัดการกับสาเหตุที่แท้จริงของการกระทำความผิดและเพื่อพัฒนาทักษะความรู้ที่หลากหลายให้กับผู้ต้องขังหญิง โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูสามารถสร้างโอกาสในการทำงานให้กับผู้ต้องขังได้ภายหลังพ้นโทษ ผู้ต้องขังได้รับทักษะการใช้ชีวิตที่จะนำไปปฏิบัติได้จริงเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับพ้นโทษ ดังนั้น หากผู้ต้องขังไม่ได้เข้าโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิงหรือโปรแกรมขาดประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังได้เพราะผู้ต้องขังไม่พร้อมจะออกไปใช้ชีวิตภายหลังพ้นโทษหากขาดการการแก้ไขฟื้นฟูที่มีประสิทธิภาพ

4.4 บ้านกึ่งวิถี

ศักดิ์ชัย เลิศพานิชย์พันธุ์ (2540, หน้า 49) ได้ให้นิยามไว้ว่า บ้านกึ่งวิถี หมายถึง สถานที่สำหรับนักโทษซึ่งมิใช่เรือนจำหรือทัณฑสถาน แต่อยู่ระหว่างชุมชนเรือนจำหรือชุมชนที่มีเสรีภาพ คล้ายกับเป็นหอพักเพื่อให้ นักโทษได้รับการพักการลงโทษ

หรือลดวันต้องโทษได้พักอาศัยระหว่างเรียนหนังสือหรือหางานทำ มักจะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้พักพิง” (resident) อาจใช้กับผู้ถูกคุมความประพฤติในงานคุมประพฤติได้ด้วย

บ้านกึ่งวิถี เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดทั้งที่พ้นโทษแล้ว ผู้ที่ได้รับการพักการลงโทษหรือลดการลงโทษ ผู้ที่อยู่ระหว่างรอลงอาญา ผู้ที่อยู่ระหว่างการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (วิชชาญ ชนะวิบูลวัฒน์, 2563, หน้า 1)

ดังนั้น บ้านกึ่งวิถีมักมีลักษณะเป็นที่พักพิงชั่วคราวให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งใกล้จะครบกำหนดโทษ หรือเหลือโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือผู้เพิ่งพ้นโทษ และมีความจำเป็นในเรื่องที่อยู่อาศัย มักจัดเป็นบ้านสำหรับ 10-12 คน และมุ่งอบรมเรื่องศีลธรรมและส่งเสริมการฝึกอาชีพเป็นสำคัญ เพื่อให้มีความคุ้นเคยกับชีวิตภายนอกภายหลังออกจากเรือนจำ

เรือนจำในต่างประเทศ สิงคโปร์ อังกฤษ เยอรมนี ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ฯลฯ ต่างใช้โปรแกรมบ้านกึ่งวิถี ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศนำบ้านกึ่งวิถีจัดการกับปัญหาของผู้พ้นโทษได้อย่างระเบียบและประสบความสำเร็จ สำหรับประเทศไทยมีการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พ้นโทษในรูปแบบบ้านกึ่งวิถี ชื่อว่า “บ้านสวัสดิ” เมื่อปี พ.ศ. 2517 ให้บริการที่อยู่อาศัยชั่วคราวแก่ผู้พ้นโทษ มีอาหารให้สองมื้อ ติดต่อหางานให้ทำ จัดส่งกลับภูมิลำเนาเดิม (สมบุรณ์ ประสพเนตร, 2536, หน้า 117) เป็นต้น ปัจจุบันบ้านกึ่งวิถีอยู่ภายใต้การจัดการของเอกชนและได้รับงบประมาณบางส่วนจากรัฐ

ดังนั้น บ้านกึ่งวิถีจึงเป็นวิธีการที่ใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างมีมนุษยธรรมมากกว่าการจำคุกไว้ในเรือนจำ และยังช่วยลดผลกระทบจากความแออัดภายในเรือนจำ อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่ช่วยให้ผู้ต้องขังค่อย ๆ ปรับตัวเข้าสู่สังคม กลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติภายหลังพ้นโทษ

5. วิเคราะห์การบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกรุงเทพ

นับแต่การรับรองข้อกำหนดกรุงเทพ เมื่อปี พ.ศ. 2553 และนำมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง กว่า 10 ปี โดยปัจจุบันยังพบว่า การปฏิบัติตามข้อกำหนดกรุงเทพเรือนจำหลาย ๆ เรือนจำมีข้อจำกัดหลาย ๆ ประการ

5.1 ปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงที่ไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดกรุงเทพ

ปัจจุบันมีผู้ต้องขังหญิง จำนวน 31,384 คน (กระทรวงยุติธรรม, กรมราชทัณฑ์, 2566) โดยผู้ต้องขังจะถูกคุมขังอยู่ในทัณฑสถานหญิง และเรือนจำชายที่มีแดนหญิงอยู่ส่วนหน้า เนื่องจากเรือนจำส่วนใหญ่เป็นเรือนจำก่อสร้างมานานโดยมีอายุการใช้งานมากกว่า 50 ปีขึ้นไปจนถึง 100 ปี ซึ่งมีจำนวน 48 แห่ง โดยโครงสร้างอาคารสถานที่ของเรือนจำเก่าั้นออกแบบมาเพื่อรองรับผู้ต้องขังชายที่มีจำนวนมากกว่าผู้ต้องขังหญิง แต่ปัจจุบันจำนวนผู้ต้องขังหญิงได้เพิ่มสูงขึ้นทำให้พื้นที่ไม่เพียงพอที่จะควบคุมดูแลผู้ต้องขังหญิง เพราะพื้นที่คับแคบสำหรับการจัดการกิจกรรม ซึ่งกรมราชทัณฑ์มีการก่อสร้างทัณฑสถานหญิงกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อต้องการให้ผู้ต้องขังหญิงได้รับการปฏิบัติที่ดีครบถ้วนสมบูรณ์ เช่นเดียวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังชาย และไม่ทำให้เกิดปัญหาผู้ต้องหาหญิงต้องถูกส่งตัวมาคุมขังที่ห่างไกลจากบ้านและครอบครัวทำให้ผู้ต้องขังหญิงที่มีความยากลำบากที่จะติดต่อบุตรและบุตรเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังหญิงและสัมพันธภาพในครอบครัว อีกทั้งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดกรุงเทพ ข้อ 26 ซึ่งกำหนดให้ผู้ต้องขังหญิงพึงได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการติดต่อกับครอบครัวรวมถึงบุตรผู้ปกครองบุตรและผู้แทนโดยชอบธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงการเสียประโยชน์ที่ผู้ต้องขังหญิงได้รับการถูกคุมขังในเรือนจำที่อยู่ห่างไกลจากภูมิลำเนา และข้อกำหนดข้อ 4 ผู้ต้องขังควรได้รับการพิจารณาให้อยู่ในเรือนจำที่ใกล้กับภูมิลำเนา หรือสถานที่สำหรับการแก้ไขฟื้นฟูให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยคำนึงถึงภาระในการเลี้ยงดู ความสนใจของผู้ต้องขังหญิงแต่ละคน และความเหมาะสมของกิจกรรมและบริการที่มีอยู่มาประกอบในการพิจารณา

ดังนั้น จึงมีการควบคุมผู้ต้องขังหญิงและผู้ต้องขังชายไว้ในเรือนจำเดียวกัน โดยเฉพาะเรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอ และแบ่งแดนให้ผู้ต้องขังหญิงอยู่ด้านหน้า เรือนจำ แม้จะมีการแบ่งแดนให้ผู้ต้องขังหญิงก็ตาม สถานที่ยังคับแคบไม่เพียงพอต่อ จำนวนผู้ต้องขัง พื้นที่ความจุเรือนจำบางแห่งมีพื้นที่ 1.2 ตรม. ต่อผู้ต้องขัง 1 คน บางแห่ง เรือนจำมีพื้นที่ความจุ 1.4 ตรม. (กลยุทธ์ พานาสันต์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2566) ซึ่งความจุมาตรฐาน คือ พื้นที่ 2.25 ตรม.พื้นที่จำกัดและคับแคบจึงยากที่จะบริหารเรือนจำให้เป็นไปตามข้อกำหนดกรุงเทพ อีกทั้งผู้กระทำผิดหญิงส่วนใหญ่เป็นผู้กระทำผิดคดีที่ไม่ร้ายแรง เพื่อแก้ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำควรมีแนวทางอื่นการลงโทษ ผู้กระทำผิดหญิงในคดีที่ไม่ร้ายแรง บางคดี ไม่ควรเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล หากเป็นคดีที่ไม่ร้ายแรง

5.2 ปัญหาโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด

ผู้ต้องขังหญิงที่อยู่ในระหว่างพิจารณาคดี ไม่ว่าจะระหว่างการสอบสวน การไต่สวน-การพิจารณา หรือคดีอยู่ระหว่างการอุทธรณ์ ฎีกา ในปัจจุบันมีซึ่งผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ 6,046 คน (กระทรวงยุติธรรม, กรมราชทัณฑ์, 2566) เมื่อผู้ต้องขังเข้ามาในเรือนจำแล้ว เรือนจำต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงตามข้อกำหนดสหประชาชาติ จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาการปฏิบัติข้อกำหนดกรุงเทพในเรื่องโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด กล่าวคือ โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟู 2 ระดับ คือ (กองพัฒนาพฤตินิสัย, 2563, หน้า 12)

ระดับแรกโปรแกรมพื้นฐาน ที่ผู้ต้องขังทุกคนจะได้รับการปฏิบัติ เช่นการฝึกวิชาชีพ การอบรมทางศาสนา ศิลธรรม นันทนาการต่าง ๆ เพื่อฝึกทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิตให้กับผู้ต้องขัง ซึ่งโปรแกรมนี้อย่างไม่ได้ลงลึกถึงสาเหตุ มูลเหตุจิตใจ พฤติกรรมในการกระทำผิด

ระดับที่สอง การแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นการเฉพาะ เป็นโปรแกรมการปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ต้องขังแต่ละบุคคลตามประเภทความผิดมีทั้งหมด 10 โปรแกรม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

โปรแกรมต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นโปรแกรรวมที่จัดให้ทั้งผู้ต้องขังชายและผู้ต้องขังหญิง ซึ่งโปรแกรมดังกล่าวอาจไม่ตอบสนองต่อเพศภาวะของผู้หญิงโดยเฉพาะผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และผู้ต้องขังที่มีบุตรติดในเรือนจำ

การศึกษาในครั้งนี้ พบว่า ผู้ต้องขังหญิงตั้งครรภ์และผู้ต้องขังที่มีบุตรติดในเรือนจำ มักถูกเจ้าหน้าที่เรือนจำคัดออกจากโครงการแก้ไขฟื้นฟู เนื่องจากเรือนจำส่วนใหญ่ไม่มีบริการดูแลเด็กที่จะช่วยให้แม่เข้าร่วมโปรแกรมดังกล่าวได้ (องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากลและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2563, หน้า 42) ซึ่งข้อกำหนด 42 ข้อกำหนดกรุงเทพ ระบุแนวปฏิบัติของเรือนจำควรมีความยืดหยุ่นมากพอที่จะสนองตอบความต้องการของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ ที่อยู่ระหว่างให้นมบุตร และที่มีบุตรติดในเรือนจำ โดยอำนวยความสะดวกหรือจัดให้มีคนดูแลเด็กเพื่อให้ผู้ต้องขังหญิงสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของเรือนจำได้ นอกจากนี้ข้อกำหนด 42 ยังกำหนด ควรใช้ความพยายามเป็นพิเศษในการจัดหาโปรแกรมที่เหมาะสมให้กับผู้ต้องขังที่ตั้งครรภ์ที่อยู่ระหว่างให้นมบุตรและที่มีบุตรอยู่ด้วยในเรือนจำ ดังนั้นเรือนจำควรมีโปรแกรมเฉพาะผู้ต้องขังหญิงที่หลากหลาย เป็นต้นว่า โปรแกรมการดูแลสุขภาพทางกายและทางจิตใจ โปรแกรมบำบัดการใช้สารเสพติด หลักสูตรอบรมทางวิชาชีพที่ตอบสนองความต้องการของตลาดและโอกาสการจ้างงาน โปรแกรมการทำงานในเรือนจำเพื่อสร้างรายได้และฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสำหรับผู้ต้องขังหญิง เช่น แนวปฏิบัติที่ดีของประเทศเคนยา ศูนย์นวัตกรรม Change Hub โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสำหรับผู้ต้องขังหญิงที่เรือนจำ Langata กรุงไนโรบี โดยสอนให้ผู้หญิงเขียนโปรแกรม ออกแบบเว็บไซต์ ซ่อมบำรุงฮาร์ดแวร์คอมพิวเตอร์ พิมพ์งานแบบสามมิติ ซึ่งโปรแกรมนี้ได้รับการออกแบบเพื่อช่วยผู้หญิงสามารถเข้าถึงระบบเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีภายหลังพ้นโทษ นอกจากนี้ต้องมีระบบการติดตาม ประเมินผล

โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟู โดยอาจจะให้กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่วางแผนและบริหารจัดการ และให้องค์กรเอกชนและกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง

5.3 การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ

สหประชาชาติได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดโดยไม่ใช้เรือนจำ (Non institutional Treatment) หรือการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นวิธีการที่จะสามารถปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า การลงโทษด้วยการจำคุกในเรือนจำ จึงได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิด โดยมีลักษณะสอดคล้องกับแนวทางการลงโทษทางเลือก องค์การสหประชาชาติจึงได้จัดทำมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว ตัวผู้กระทำความผิดหรือ ที่เรียกว่า “ Tokyo Rules ” ขึ้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2533 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานในการส่งเสริมบทบาทของชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขผู้กระทำความผิดและเป็นการส่งเสริมมาตรการทางเลือกอื่นแทนการลงโทษจำคุก โดยเสนอให้มีมาตรการไม่ควบคุมตัวที่มีความหลากหลายและมีขอบเขตการใช้กว้างขวาง ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนฟ้องคดีไปจนถึงขั้นตอนหลังจากมีคำพิพากษาแล้วโดย The Tokyo Rules ได้แนะนำให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันบัญญัติกฎหมายภายในของแต่ละประเทศว่า ในกรณีที่ศาลจะพิจารณากำหนดให้ใช้มาตรการไม่ควบคุมตัวจำเลยนั้น อาจนำมาตราการต่าง ๆ เช่น การตัดเงินเดือนด้วยวาจา การยุติการดำเนินคดีอย่างมีเงื่อนไข การตัดสิทธิ์บางประการ การลงโทษทางการเงิน การยึดหรือริบทรัพย์สิน การส่งไม่จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย การรอลงโทษด้วยการกำหนดโทษ การคุมประพฤติโดยคำสั่งศาล การให้ทำงานบริการสังคม การให้ไปฝึกอบรม การควบคุมตัวไว้ที่บ้าน การบำบัดฟื้นฟูนอกระบบ

ปัจจุบันแนวคิดในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนไปจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน เป็นการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ซึ่งเรียกว่า การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่ใช้เรือนจำ ภายใต้มาตรการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ในชุมชน ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่ได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่ดีของผู้กระทำความผิดโดยการให้โอกาสผู้กระทำความผิดโดยพลั้งพลาดที่ไม่ใช่อาชญากรโดยสันดานมีความโหดร้ายทารุณแต่เป็นผู้ที่พอจะแก้ไขได้โดยที่ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูโดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพสังคมกฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคมจนสามารถดำเนินชีวิตร่วมกับผู้คนในสังคมได้อย่างปกติและไม่หวนกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก

แนวคิดในการกำหนดโทษทางเลือกแทนการจำคุกนั้น เนื่องจากการลงโทษจำคุกก่อให้เกิดปัญหาความแออัดของเรือนจำทั้งโทษจำคุกยังส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดและสังคมโดยรวมตามมาอีกมากมาย นอกจากนี้อัตราการกระทำความผิดก็ไม่ได้ลดลง แต่กลับต้องสูญเสียงบประมาณในการขยายเรือนจำเพิ่มมากขึ้น นโยบายที่มุ่งเน้นการปราบปรามอาชญากรรมอย่างเด็ดขาดและขยายเรือนจำจึงไม่ทำให้สังคมปลอดภัย จากปัญหาอาชญากรรมได้ จึงเริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในการลงโทษให้มีความหลากหลายมากขึ้นโดยเน้นการเพิ่มทางเลือกในการลงโทษทางเลือกในคดีที่ไม่ร้ายแรง

จากการศึกษา พบว่า ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษควรเปลี่ยนไปเป็นการกักขังไว้ที่บ้าน (Home Arrest) และการควบคุมด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Monitoring) หรือใช้รูปแบบบ้านกึ่งวิถี ซึ่งเป็นรูปแบบของมาตรการลงโทษระดับกลาง อีกทั้งการใช้มาตรการลงโทษระดับกลาง สามารถลดค่าใช้จ่ายในการบริหารเรือนจำและมาตรการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนกับผู้กระทำความผิด ซึ่งนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ) และมาตรฐานขั้นต่ำว่าด้วยมาตรการไม่ควบคุมตัว (ข้อกำหนดโตเกียว)

การจัดตั้งบ้านกึ่งวิถีจะดำเนินการโดยกรมคุมประพฤติ ปัจจุบันมีรูปแบบการดำเนินงานทั่วประเทศ โดยส่วนใหญ่ใช้สถานที่ทางศาสนา เช่น วัด คริสตจักร ตามกฎหมายไม่จึงสามารถจัดตั้งได้ หรืออาจให้เอกชนจัดตั้งบ้านกึ่งวิถี โดยให้ขึ้นทะเบียนเป็นบ้านกึ่งวิถีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมก็ต้องผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ได้แก่ สถานที่ต้องมีความพร้อมมีที่นอน มีคณะกรรมการบ้านกึ่งวิถีซึ่งส่วนใหญ่คือคนในชุมชน มีกระบวนการและแผนการทำงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องก็จะไปตรวจสอบว่าคุณสมบัติ หลังจากนั้น หากผ่านความเห็นชอบและพิจารณาว่าเข้าตามเกณฑ์มาตรฐาน กรมคุมประพฤติจะสนับสนุนงบประมาณให้ตามความเหมาะสม

6. บทส่งท้าย

การบริหารเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังหญิงตามข้อกำหนดจึงมีปัญหาเรื่องสถานที่คุมขังมีขนาดพื้นที่ของเรือนจำไม่ตอบสนองต่อการบริหารเรือนจำหรือจัดกรรมต่าง ๆ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด อีกทั้งกฎหมายหรือกฎกระทรวงมิได้กำหนดให้นำมาตรการอื่นมาใช้แทนการจำคุกอย่างชัดเจน และในระหว่างผู้ต้องขังหญิงถูกคุมขังในเรือนจำคดีระหว่างพิจารณา หรือพิพากษา เรือนจำขาดโปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิงเป็นการเฉพาะ

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ปัญหาสถานที่คุมขังผู้ต้องขังหญิง ควรใช้มาตรการอื่นแทนการจำคุกในเรือนจำ ดังนี้

1. หากผู้ต้องขังหญิงเข้าสู่เรือนจำหรือทัณฑสถาน ให้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามแนวทางข้อกำหนดกรุงเทพโดยจัดให้มีโปรแกรมเฉพาะผู้ต้องขังหญิง เช่น โปรแกรมดูแลสุขภาพทางกายและทางจิตใจ โปรแกรมการทำงานในเรือนจำเพื่อสร้างรายได้และฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง โปรแกรมการแก้ไขฟื้นฟูที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสำหรับผู้ต้องขังหญิง สอนให้ผู้หญิงเขียนโปรแกรม ออกแบบเว็บไซต์ ซ่อมบำรุงฮาร์ดแวร์คอมพิวเตอร์ หรือโทรศัพท์สมาร์ทโฟน พิมพ์งานแบบสามมิติ ซึ่งเป็นโปรแกรมที่ออกแบบให้ผู้หญิงเข้าถึงเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาเป็นอาชีพภายหลังพ้นโทษได้

2. กระบวนเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยหรือผู้ต้องขังหญิงที่ใกล้พ้นโทษ ให้จัดให้ผู้ต้องขังหญิงไปอยู่ที่บ้านกึ่งวิถี โดยให้ชุมชนหรือองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการโปรแกรมแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังหญิง โดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง กำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 ให้บ้านกึ่งวิถีเป็นสถานที่คุมขังอีกทางหนึ่งด้วย และกำหนดให้เป็นสถานที่อื่นในการจำคุกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/2

References

- Department of Probation, Ministry of Justice. (2019). Unofficial translation of United Nations Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measures (The Tokyo Rules). Retrieved on 18 June 2023, from <https://probation.go.th/documents.php?id=155>
- Ministry of Justice, Department of Corrections. (2017). *Statistics of Thai Prisoners*. Retrieved on 18 June 2023, from <https://www.correct.go.th>
- Bureau of Rehabilitation. (2020). *Handbook for Organizing Prisoner Rehabilitation Program as per Nature of Case and Circumstances of Offense*. Bangkok: P.K.K.Printing.
- Nathi Chitsawang. (1998). *Principles of Penology: Principles of Analysis of the Correctional System*. (3rd Edition). Bangkok: Correctional Civil Service Development Institute.
- Nathi Chitsawang. (2013). *Guidelines for Compelling the Bangkok Rules into Practical Work in Thai Correctional Work*. Retrieved on 18 June 2023, from <https://www.gotoknow.org/posts/533423>
- Wichchan Chanachaiwibulwatana. (2020). *Halfway House: An Innovation in Helping Offenders*. Retrieved on 18 June 2023, from <https://www.probation.go.th>

- Sakchai Lertpanichphan. (1997). *Terminologies of Criminology and Criminal Justice*. Bangkok: Thammasat University, Faculty of Social Sciences
- Thailand Institute for Justice (Public Organization). (2019). *The United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*. Retrieved on 18 June 2023, from <https://www.tjbangkokrules.org/th/about-bangkok-rules>
- Somboon Prasopnet. (1993). *“Halfway House” Report of Workshop on Treatment of Offenders after Release*. Faculty of Social Work, Thammasat University
- Penal Reform International and Thai Institute of Justice. (2020). *Handbook on Guidelines for Rehabilitation and Social Reintegration of Female Prisoners: Implementation of The Bangkok Rules*. (2nd Printing). Bangkok: Thailand Institute of Justice.

