

มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิด
คดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ*

LEGAL MEASURES TO DEVELOP ALTERNATIVES FOR DRUG
OFFENDERS TO SUPPORT THE IMPLEMENTATION OF
THE BANGKOK RULES

กอบกุล จันทวโร

Kobgoon Chantavaro

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

Office of Public Sector Anti-Corruption Commission, Thailand

ธานี วรภัทร์

Thanee Vorapatr

มหาวิทยาลัยรังสิต

Rangsit University, Thailand

จิรวุฒิ ลิปิพันธ์

Jirawut lipiphan

สุรรัตน์ เจตตะพุก

Surerut Jettapook

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Dhurakijpundit University, Thailand

E-mail: yogo2534@gmail.com

บทคัดย่อ

ผลกระทบจากปัญหายาเสพติดของประเทศไทย ทำให้ผู้หญิงบางส่วนถูกชักจูงให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจนถูกจับกุมดำเนินคดีมีจำนวนมากขึ้น ต้องถูกลงโทษและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถานหญิง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิเคราะห์ 1) ศึกษาวิเคราะห์พันธะกรณีในประเทศไทยมีต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติด 2) ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ ตามแนวทางของข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่ไม่ใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือ “ข้อกำหนดกรุงเทพฯ” โดยการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันที่จำเป็นจะต้องมีการนำมาบังคับใช้อย่างบูรณาการและเอื้อประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครองผู้หญิงตามแนวทางสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ให้มีประสิทธิภาพมากกว่าในช่วงที่ผ่านมา

* Received 14 December 2021; Revised 27 December 2021; Accepted 28 December 2021



มา รวมถึงการเสนอให้มีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิบัติของนานาอารยประเทศ ผลการวิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่หน่วยงานทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้ใช้กฎหมายอย่างเต็มที่โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ต้องหาต้องอยู่ในฐานะของผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือผู้ต้องขัง นอกจากนั้นให้มีการเพิ่มกฎหมายที่เป็นมาตรการพิเศษต่างๆ ที่ประเทศไทยยังไม่มี หรือยังไม่ได้ดำเนินการ ได้แก่ มาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา มาตรการเบี่ยงเบนคดี ออกจากกระบวนการยุติธรรม มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด และการลดทอนความผิดและโทษทางอาญา ด้วยการจัดให้มีการใช้โทษจำคุกกับผู้ต้องหาที่จำเป็นหรือให้น้อยที่สุด โดยใช้โทษแทนในลักษณะอื่น เช่น การขังไว้ที่บ้าน การทำงานบริการสังคม หรือใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย เป็นต้น

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือก, ผู้กระทำผิดคดียาเสพติด, ข้อกำหนดกรุงเทพฯ

Abstract

Due to the narcotic problems in Thailand, a certain number of women have been induced to involve in drugs-related criminal offenses, resulted in being arrested, punished, and imprisoned in the prison or the woman correctional institution. This qualitative research has been performed to study and analyze

- 1) The international obligation pursuant to the international agreements on legal measures to develop the alternatives for the narcotic-related offenders.
- 2) The legal measures to develop the alternatives for the narcotic-related offenders, supporting the implementation of the United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders (hereinafter “Bangkok Rules”).

This research has been conducted by studying the current legal measures which need to be enforced in the integrative manner and in the way that enhance the effectiveness of women protection in the light of the international human rights. Furthermore, this study proposes that the legal measures in this regard should be developed in accordance with the practices of the civilized nations. According to the findings, this research suggests that the legal enforcement performed by every state entity in the sphere of the criminal procedure shall be improved in term of the effectiveness, especially when the women are involved as the alleged offenders, the defendant, or the inmates. Moreover, the special measures that have not yet been initiated or implemented in Thailand shall be included in the procedure, such as the



decriminalization, the diversion from the judicial process, the reduction of the harm from the use of drugs (Harm Reduction), the diminishing of the criminal offences and penalties (Depenalization) by limiting the imprisonment to the minimum and only in the case of necessity, as well as by enforcing other forms of punishment for women in lieu of the imprisonment. For instance, confinement at home, social service, or measure for safety.

Keywords: Legal Measures to Develop Alternatives, Drug Offenders, Bangkok Rules

บทนำ

การดำเนินงานที่สอดคล้องกับข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders) หรือ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” (The Bangkok Rules) เป็นหลักการด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ที่เป็นผู้หญิง เพราะเป็นหลักการที่รัฐจำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 13 (The 13th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice) ระหว่างวันที่ 12-19 เมษายน 2015 ณ กรุงโดฮา ประเทศกาตาร์ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ (Prison Overcrowding) มาตรการในการปฏิบัติแทนการคุมขังสำหรับผู้หญิงที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด (Implementing Non - custodial Measures for Women in relation to Drug Offenders) และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Reform) อย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกลับพบว่าการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในคดียาเสพติดเป็นจำนวนมากที่ต้องรับโทษจำคุกในเรือนจำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบชีวิตในครอบครัวอีกหลายคนและมีความสัมพันธ์ทางกายและจิตใจที่ละเอียดลึกซึ้ง เป็นเพศสภาพที่ธรรมชาติมอบหน้าที่ให้เป็นผู้สร้างชีวิตใหม่เพื่อการสืบทอดเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ ในการตั้งครรภ์ของผู้หญิงจึงสามารถสร้างมนุษย์ได้ทั้งเพศชายและหญิง จึงมีคุณูปการต่อทุกๆ ชีวิตในโลกใบนี้ แต่ในเรือนจำก็ยังพบผู้ต้องโทษหญิงที่ตั้งครรภ์เป็นจำนวนมากอีกเช่นกันทั้งที่ควรได้รับการผ่อนปรนหรือรอการลงโทษไว้ก่อนก็สามารถกระทำได้ ในปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีผู้ต้องขังหญิงล้นเรือนจำอันเนื่องมาจากถูกจับกุมดำเนินคดีในความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ ผู้ต้องขังหญิงส่วนใหญ่อยู่ในภาวะยากลำบากหรือมีความเปราะบางทั้งฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (B. R. Aune., 1990) ดังนั้น ผู้ต้องขังหญิงเหล่านี้จึงมีสภาพไม่เพียงเป็น “เหยื่อ” ของระบบ



เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น หากยังตกเป็น “ตัวประกัน” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างองค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการค้ายาเสพติดกับผู้บังคับใช้กฎหมายที่ไม่อาจจับกุมดำเนินคดีต่อตัวการใหญ่หรือผู้มีอิทธิพลซึ่งเป็นต้นเหตุอยู่เบื้องหลังในองค์กรอาชญากรรมหรือกระบวนการค้ายาเสพติด (กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2558) ดังนั้นข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย และวิธีปฏิบัติเพื่อเป็นทางเลือกในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติดในประเทศไทยให้ถูกต้องและเหมาะสม จึงเป็นที่มาของการจัดทำรายงานการศึกษา เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือก สำหรับผู้หญิงที่กระทำความผิดคดียาเสพติดของประเทศไทยให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานสากลต่อไป

วัตถุประสงค์ของวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์พันธะกรณีที่ประเทศไทยมีต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติด
2. ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ

ระเบียบวิธีวิจัย

1. การศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary research) การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติดจากทัศนสถานหญิงเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และจากเอกสารที่มีมาก่อนทั้งในและต่างประเทศ และข้อตกลงระหว่างประเทศ United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders หรือ “ข้อกำหนดกรุงเทพฯ” (The Bangkok Rules)

2. การศึกษาภาคสนาม

2.1 ประชุมกลุ่มย่อย (focus group) ผู้เชี่ยวชาญ ณ มหาวิทยาลัยบอนน์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bonn University, Germany) ได้แก่ Prof.Dr.Tortsen Verrel, Prof.Dr. Urs Kinhauser และคณะผู้วิจัยอีก จำนวน 4 คน

2.2 สัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth Interview) ผู้กระทำความผิดหญิงในคดียาเสพติด ณ ทัศนสถานหญิงเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 43 คน

ผลการวิจัย

1. ศึกษาวิเคราะห์พันธะกรณีที่ประเทศไทยมีต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติด พบว่าจะเห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดหลายฉบับ ซึ่งใช้



บังคับมาเป็นเวลานานโดยมีหลักการสำคัญที่นำมาใช้ในการควบคุมยาเสพติดคือ การกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดทางอาญา (Criminal Offenses) และมีบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรง เช่น ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน (Bernd-Dieter Meier, 2009) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่องค์การสหประชาชาติได้จัดทำ อนุสัญญาเพื่อการควบคุมยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท เช่น อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ.1961 (Single Convention on Narcotic Drugs 1961) อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1971 (Convention on Psychotropic Substances 1971) และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988) และประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ทำให้แนวคิดนโยบายและกฎหมายในการควบคุมยาเสพติดยึดติดอยู่กับมาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือปราบปรามเป็นสำคัญประกอบกับหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ.1988 กำหนดไว้ว่า “การลักลอบค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ จึงมุ่งเน้นให้ภาคีให้ความสำคัญในระดับสูงสุดในการปราบปราม” ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดความไม่สามารถอดทนได้ต่อปัญหายาเสพติด (Zero Tolerance) ประเทศภาคีส่วนใหญ่จึงเน้นการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในด้านการปราบปรามยาเสพติดอย่างเข้มข้นมีการจับกุมดำเนินคดี จนถึงขั้นการประกาศสงครามยาเสพติด (War on Drugs) และมีการลงโทษที่รุนแรง (Punitive Approach) เพื่อเอาชนะยาเสพติดซึ่งส่งผลให้มีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดถูกจับกุมดำเนินคดีและถูกลงโทษเป็นจำนวนมาก (United Nations, 1998) ตลอดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 25 ปีที่ประเทศไทยและประเทศภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติได้รับอิทธิพลจากแนวคิดและหลักการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดทางอาญา (Criminalization) โดยมีการนำมากำหนดเป็นนโยบายและกฎหมายภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว มิได้ทำให้ปัญหาเสพติดลดระดับความรุนแรงลงแต่อย่างใด การแพร่ระบาดของยาเสพติดและการลักลอบค้ายาเสพติดยังคงมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งผลจากหลักการที่กำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดทางอาญา (Criminal Offenses) และจะต้องถูกลงโทษทางอาญา (Criminal Punishment) โดยไม่ได้ตระหนักและให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับหลักการด้านสุขภาพ ความปลอดภัยของผู้หญิงและสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคนด้วย (Klaus Malek, 2015)

2. ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีบทบัญญัติของกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เป็นทางเลือกที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดคดียาเสพติดหญิงไม่ต้องถูกคุมขังหรือถูกลงโทษจำคุกอยู่แล้ว เช่น วิธีการเพื่อความ



ปลอดภัย และวิธีการรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ซึ่งผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในสถานที่อื่นนอกเหนือจากเรือนจำ ในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาในชั้นศาล และการให้จำคุกผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ในสถานที่อื่นนอกเหนือจากเรือนจำหรือการจำคุกโดยวิธีการอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ยังไม่ได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวมาทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมลดข้อจำกัดที่มีอยู่บางประการให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ก็สามารถนำไปสู่การใช้มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังในเรือนจำได้จริงภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างจริงจัง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะนำมาตรการทางเลือกหรือมาตรการเลี้ยงโทษจำคุก (Non-Custodial Measures) มาสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทุกขั้นตอนยังมิได้ตระหนักหรือให้ความสำคัญต่อการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ความประพฤติ สถิติปัญหา สุขภาพ นิสัย อาชีพ สภาพแวดล้อม ข้อเท็จจริงต่างๆเกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้หญิงโดยละเอียด ตั้งแต่ชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน เพื่อเสนอให้พนักงานอัยการและศาลได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดได้อย่างรอบครอบ ซึ่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังสำหรับผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธานี วรภัทร์, 2555)

จากการศึกษายังพบว่านอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่เดิมดังที่กล่าวมาแล้วควรจะมีการทบทวนเพื่อพัฒนามาตราการทางกฎหมายให้สามารถนำเอามาตรการใหม่ๆที่เหมาะสมกับผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีลักษณะเป็นความผิดเล็กน้อย เช่น ความผิดฐานเสพยาเสพติด หรือครอบครองยาเสพติดในปริมาณเล็กน้อยเพื่อใช้เสพสำหรับตนเอง หรือผู้ติดยาเสพติดรุนแรงที่ได้ส่งผลกระทบรุนแรงหรือเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นมา กำหนดให้เป็นการลดทอนความผิดทางอาญา (Decriminalization) หรือการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) รวมถึงการเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม (Diversion) หรือการพิจารณานำเหตุบรรเทาโทษจากการที่ไม่เคยมีประวัติอาชญากรรม ลักษณะของการกระทำความผิดควบคู่กับความรับผิดชอบต่อครอบครัว และภูมิหลังทั่วไปมา บังคับใช้โดยมิให้ต้องคุมขังในเรือนจำหรือทัณฑสถาน แต่ใช้มาตรการกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมให้ปฏิบัติภายใต้การกำกับ ติดตาม ดูแล ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่จะเป็นทางเลือกที่จะทำให้ผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดบางลักษณะไม่ต้องถูกคุมขังจำนวนมาก ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นมาตรการที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงาน มาตรการที่ไม่ใช่การคุมขัง (non-custodial measures) ตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ ได้อย่างเป็นรูปธรรมอีกทางหนึ่งด้วย



อภิปรายผล

1. ศึกษาวิเคราะห์พันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดีอาญา ซึ่งประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการปฏิบัติ(ตามพันธกรณีในอนุสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยการเข้าเป็นภาคีแล้วหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุก รูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR) ซึ่งว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแต่ก็หาได้มีการนำมาสู่การตรากฎหมายภายใน เพื่อให้มีผลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเหมาะสมครบทุกมาตรการไม่ ทำให้มีการจับกุมดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างมากมาเกินความจำเป็นทางอาญา (Over Criminalization) ส่งผลให้ผู้ต้องขังคดีอาญาเสียดังกล่าวถูกควบคุมตัวอยู่ในพื้นที่ที่จำกัดจนมีสภาพล้นเรือนจำ (Overcrowding in Prison) ในประเทศต่างๆ ไม่ต่ำกว่า 77 ประเทศรวมถึงในประเทศไทย (ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์, 2556)

สำหรับผู้หญิงที่กระทำความผิดในคดีอาญานั้น จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นเพียงผู้มีบทบาทรองและเป็นการกระทำความผิดโดยมีเหตุผลความจำเป็นบางประการประกอบกับผู้หญิงมีลักษณะทางกายภาพ อารมณ์ จิตใจ และสังคมแตกต่างไปจากผู้ชายหลายประการ เป็นต้นว่าสภาพร่างกายที่ละเอียดอ่อน บอบบาง มีระบบการเจริญพันธุ์ที่ซับซ้อน มีประจำเดือน มีการตั้งครรภ์ มีการคลอดบุตร มีสภาวะทางอารมณ์ที่อ่อนไหว แต่มีการระับผิดชอบต่อบุตรและบุคคลในครอบครัวสูง เมื่อถูกจับกุมดำเนินคดี และถูกคุมขังในบริบทของเรือนจำหรือทัณฑสถาน จึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเพศสภาพ (Gender Perspective) และการกลับคืนสู่สังคมของผู้หญิงเป็นอย่างมาก (ธานี วรรักษ์, 2559) จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ประกอบกับการที่ประเทศไทยยังมิได้มีมาตรการทางกฎหมายและการปฏิบัติที่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดถูกจับกุมดำเนินคดีและถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน โดยไม่มีการนำมาตรการทางเลือกอื่นๆ ซึ่งเหมาะสมมาใช้แทนการลงโทษจำคุกทำให้ผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทยมีจำนวนมากอยู่ในระดับต้นๆ ของโลก รองลงมาจาก สหรัฐอเมริกา รัสเซีย บราซิล และจีน แต่หากคำนวณจากผู้ต้องขังหญิงในประเทศไทยต่อสัดส่วนประชากรหนึ่งแสนคน ปรากฏว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้ต้องขังหญิงสูงที่สุดในโลกและถึงกับตกอยู่ในสภาพ “ผู้ต้องขังล้นเรือนจำ” จนเป็นภาวะวิกฤตที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน แม้ว่าในเวทีระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด (The United Nations Congress on the Prevention of Crime



and the Treatment of the Offenders) ตั้งแต่ครั้งที่ 6 เมื่อปี ค.ศ.1980 และการประชุมต่อมาอีกหลายครั้ง ได้มีการรับรอง (adopt) จากประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติ ซึ่งข้อมติว่าด้วยความต้องการเฉพาะของผู้กระทำความผิดหญิง รวมทั้งทางเลือกแทนการจำคุก โดยมีวิวัฒนาการมาจากมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติด้วยมาตรการที่ไม่ใช่การคุมขัง หรือข้อกำหนดโตเกียว (The Standard Minimum Rules for Non-Custodial Measure: The Tokyo Rules) แต่ยังมีได้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางจนกระทั่งต่อมาด้วยพระอภัยมณีภาพและพระปรีชาสามารถในพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภาที่ทรงสนพระทัยต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงที่ควรจะได้รับ การปฏิบัติที่เหมาะสมในฐานะเป็นเพศมารดา ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยที่ 65 (65th United Nations General Assembly) ได้มีมติเห็นชอบ ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีไม่ใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพฯ (The United Nations Rule for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders: The Bangkok Rules) เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ.2553 และองค์การสหประชาชาติได้สนับสนุนให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง (กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2558)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากระบบกฎหมายของประเทศไทย แม้ข้อกำหนดดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงสำหรับประเทศไทย แต่“ข้อกำหนดกรุงเทพ” ก็มีลักษณะเป็นมาตรฐานสากลที่มุ่งเน้นให้ประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ได้ตระหนักถึงการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหญิง ซึ่งมีลักษณะของการกระทำผิดที่ไม่ได้มีเจตนารมณ์ชั่วร้ายรุนแรงประกอบกับมีเพศสภาพที่แตกต่างไปจากชายให้ได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในกระบวนการยุติธรรม มีทางเลือกที่เหมาะสมและไม่เน้นการลงโทษที่รุนแรงสามารถกลับมาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้อย่างเป็นปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป อันเป็นการสร้างความตระหนัก ความเข้าใจ และเคารพต่อสิทธิมนุษยชนในกระบวนการทศน์ใหม่ (New Paradigm) สำหรับผู้หญิงในระดับสากลที่นานาอารยประเทศในสังคมโลกพึงนำมาสู่ปฏิบัติจากการศึกษาภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ต้องขังหญิง ณ ทณฑสถานเชียงใหม่ พบว่ามีรากฐานของสาเหตุในการกระทำความผิดมาจาก

1.1 ฐานะทางเศรษฐกิจ ความยากจนและการด้อยโอกาสในทางการศึกษา ความรู้เท่าทันสังคม

1.2 ความบกพร่องของนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด กฎหมายยาเสพติดของไทยมุ่งไปในทางปราบปรามมากกว่าการป้องกัน แก้ไขเยียวยา รักษา การใช้และการตีความของนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีเพียงแนวคิดและทัศนคติที่มุ่งเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นหลัก



1.3 การใช้การตีความกฎหมาย พบว่ามีการใช้การตีความที่ไม่พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ผู้ใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดแล้วเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต้องติดคุกเกือบทั้งหมด

1.4 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางกรณียังคงมีการซ้อมทรมาน มีการเรียกรับทรัพย์สิน การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดียาเสพติด สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดร้ายสำคัญถูกคุมขังโดยไม่ได้รับโอกาสให้มีทางเลือกอื่นแทนมาตรการที่มีใช้การคุมขัง (Non-Custodial Measures) ตามแนวทางของข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules) เกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการคือ

2.1 การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา พบว่าแม้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดของไทยไม่มีบทบัญญัติที่เป็นทางเลือกแทนการคุมขังแต่ยังมีมาตรการทางกฎหมายอื่น ที่สามารถจะนำมาใช้เพื่อเลี่ยงการคุมขังหรือการลงโทษจำคุกมาใช้กับผู้หญิงที่กระทำความผิดในคดียาเสพติดได้ เช่น วิธีการเพื่อความปลอดภัย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 การรอกการลงโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 การปล่อยชั่วคราว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 ถึง มาตรา 108 การให้ขังผู้ต้องหาหรือจำเลยไว้ในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาในสถานที่อื่นนอกเหนือจากเรือนจำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/1 เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว แม้จะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้วแต่ยังมีข้อจำกัดหรือปัญหาข้อขัดข้องในทางปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติให้มีการนำมาตรการอื่นมาใช้แทนการคุมขัง หรือการลงโทษจำคุกเป็นการเฉพาะรายได้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการยุติธรรมที่ละเลยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

2.1.1 ขั้นสอบสวน พนักงานสอบสวน มีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) (11) และมาตรา 130 ถึงมาตรา 140 แต่พนักงานสอบสวนส่วนใหญ่จะไม่ให้ความสำคัญที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างละเอียดรอบคอบ ส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนจะรวบรวมจะรวบรวมเฉพาะพยานหลักฐานที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย พนักงานสอบสวนไม่ใช่คู่ต่อสู้ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ตามหลักการดำเนินคดีแบบต่อสู้ (Adversarial System) แต่เป็นผู้ที่ค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ตามหลักค้นหาความจริง (Examination System) เนื่องจากขั้นตอนการสอบสวนมีความสำคัญมาก เพราะเป็นจุดเริ่มต้น



ในการดำเนินคดี ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทุกอย่างจะต้องถูกตรวจสอบรวบรวมอย่างมีคุณภาพที่ดี มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ที่สำคัญ คือ การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน มักจะไม่ให้ความสำคัญครบสมบูรณ์ทั้ง 2 ส่วน ที่จะต้องมีในทุกสำนวนการสอบสวน (คณิต ณ นคร, 2549) คือ

2.1.1.1 ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดและหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

2.1.1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา การศึกษา ความประพฤติ สถิติปัญหา สุขภาพ นิสัย อาชีพ สภาพแวดล้อมซึ่งอาจรวมถึงสภาพครอบครัว และความรับผิดชอบต่อครอบครัวของผู้ต้องหา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของพนักงานอัยการและศาล เป็นต้น

2.1.2 ชั้นฟ้องคดี ในชั้นฟ้องคดี พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวน เพื่อทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หรือทำการสอบสวนเพิ่มเติม ตามนัยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142 หรือ 143 แล้วแต่กรณี แต่ส่วนใหญ่พนักงานอัยการมักจะไม่ค่อยมีเวลาในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนน้อย เนื่องจากพนักงานสอบสวนใช้เวลาทำการสอบสวนค่อนข้างมาก แล้วส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการใช้เวลาตรวจสอบอันจำกัด จึงทำให้บางสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์ ไม่อาจส่งไปให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ จำเป็นต้องฟ้องคดีไปตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมา อย่างไรก็ตามหากมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ตั้งแต่ชั้นสอบสวนก็น่าจะทำให้การทำการสำนวนการสอบสวนและการฟ้องคดีมีรายละเอียดและการฟ้องคดีมีรายละเอียดและสาระสำคัญครบถ้วนถูกต้อง อันจะส่งผลให้การสั่งคดีและการพิจารณาคดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นหากพิจารณาจากตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 วรรคสอง ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ และอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งอาจเป็นช่องทางหนึ่งที่จะไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีความสำคัญ แต่จะต้องมีมาตรการอื่นๆ มารองรับ และกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนต่อไปได้ (คณิต ณ นคร, 2549)

พนักงานอัยการก็สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มาตรา 23 เสนอต่ออัยการสูงสุดให้สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทุกข้อหรือในบางข้อ กรณีที่มีการฟ้องคดีแล้วก็มีอำนาจออกคำสั่งถอนฟ้องได้ ซึ่งยังไม่ค่อยจะปรากฏให้เห็นชัดเจนจนทำให้ผู้หญิงที่เป็นเหยื่อในการกระทำความผิดตามพื้นที่จังหวัดชายแดนถูกจับกุมดำเนินคดีและถูกลงโทษสถานหนักในความผิด



ข้อหาร้ายแรง เช่น นำเข้าหรือส่งออกในปริมาณเพียงเล็กน้อย เช่น ในทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ ซึ่งมีผู้ต้องขังเด็ดขาดคดียาเสพติดถูกลงโทษจำคุก 20 ปีถึงตลอดชีวิตมากถึงร้อยละ 38.76 ในขณะที่ตัวการหรือผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังยังไม่ถูกจับกุม แต่บังคับใช้ผู้อื่นเป็นเหยื่อด้วยค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับมูลค่ายาเสพติดเพื่อให้กระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดข้ามชาติต่อไปไม่จบสิ้นในขณะที่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อต้องถูกจับกุมดำเนินคดีและถูกลงโทษสถานหนักจำนวนเพิ่มขึ้น

2.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาของศาล การพิจารณาของศาล ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดอีกขั้นตอนหนึ่ง ที่จะส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ทุกฝ่ายต่างมุ่งหวังที่จะได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในขั้นพิจารณาพิพากษาคดีเป็นกระบวนการที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบความจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งมี 2 ขั้นตอน คือ

2.1.3.1 การตรวจสอบความจริงก่อนการประทับฟ้องว่ามี การดำเนินการครบถ้วน ถูกต้องทุกขั้นตอนหรือไม่ เช่น การจับกุม การสอบสวน การไต่สวนมูลฟ้อง เป็นต้น

2.1.3.2 การตรวจสอบความจริงขั้นพิจารณาพิพากษา เพื่อที่จะตรวจสอบความจริงว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งในศาสตร์ว่าด้วยมาตรการบังคับในทางอาญา คำพิพากษาจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ใน 3 มิติ ได้แก่ อดีต ปัจจุบัน และในอนาคต กล่าวคือผู้พิพากษาจะต้องเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้แก่ ประวัติบุคคลของจำเลยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ข้อเท็จจริงและพฤติกรรมในการกระทำความผิดโดยละเอียด

อนาคตของจำเลยหลังจากผ่านพ้นการบังคับใช้มาตรการบังคับทางอาญาว่าเข้าจะมีความรับผิดชอบต่อสังคมระดับใด อย่างไร คำพิพากษาของศาลจึงเป็นหัวใจสำคัญและเป็นสิ่งที่แสดงผลต่อความรับผิดชอบต่อสังคมในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และการแก้ไขพัฒนาผู้กระทำความผิดให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้หญิง ซึ่งมีความละเอียดอ่อนทางเพศ (Gender Perspective) สูงกว่าผู้ชาย เพื่อให้สามารถใช้มาตรการบังคับทางอาญาให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล (Individualization of Punishment) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาที่จะต้องทำการตรวจสอบค้นหาความจริงเกี่ยวกับจำเลยที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทุกมิติ ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ว่า “ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิจารณาหลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น” และในมาตรา 228 บัญญัติว่า “ระหว่างพิจารณาโดยผลการ



หรือคู่ความฝ่ายใดร้องขอ ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติม จะสืบเองหรือส่งประเด็นก็ได้” (คณิต ณ นคร, 2549)

จากข้อเท็จจริงในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ต้องขังหญิงในคดียาเสพติด พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐานมีใช้น้อย เพราะบางคดีพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคดีเป็นพยานหลักฐานที่อาจเกิดจากการจงใจ การให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือเกิดจากการกระทำที่มีขอบ อันเป็นการขัดต่อทบทวนคดีแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 แต่ในชั้นฟ้องคดีหรือพิจารณาพิพากษาก็ได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง

เพื่อที่จะเลี่ยงมาตรการคุมขังต่อผู้หญิงที่กระทำความผิดในคดียาเสพติด ตั้งแต่การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมขั้นต้น และอยู่ในวิสัยที่ศาลจะพิจารณาใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมเป็นรายบุคคลได้ ศาลอาจพิจารณานำเอาวิธีการเพื่อความปลอดภัย และการรอกการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 39 มาตรา 56 หรือการคุมขังในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 89/1 และ มาตรา 89/2 มาใช้บังคับให้เหมาะสมกับพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิดของผู้ต้องขังหญิง เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมตัวหรือคุมขังในเรือนจำ โดยคำนึงถึงพฤติกรรมแห่งการกระทำความผิด ประวัติ ความประพฤติสติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพของผู้ต้องหา หรือจำเลยที่เป็นหญิง ก็จะสามารถลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำและเป็นผลดีต่อหญิงที่จะได้รับการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดกรุงเทพฯ อีกด้วย

2.2 การไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นทางเลือกใหม่ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดในประเทศไทยกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดทางอาญา (criminal offences) และมีผลใช้บังคับอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน โดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่เนื่องจากในปัจจุบันปัญหายาเสพติดเปลี่ยนแปลงและมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรง และสลับซับซ้อนมีมากกว่าเดิม การใช้มาตรการกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาจึงไม่เหมาะสมต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างยิ่งกับกลุ่มผู้กระทำความผิดเล็กน้อย และผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกลุ่มอื่น คือ ผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงที่จะต้องพิจารณากำหนดมาตรการทางเลือกขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย ซึ่งได้แก่มาตรการอื่นๆ เช่น มาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรม

มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) การลดทอนความผิดและโทษทางอาญา (Depenalization) อย่างไรก็ตามมาตรการต่างๆดังกล่าวข้างต้น ยังมิได้มีการนำมาตราไว้ในกฎหมายไทยเป็นการเฉพาะ ทำให้ผู้หญิงที่กระทำความผิดขาดโอกาสที่จะได้รับการบังคับใช้มาตรการที่มีใช้การคุมขัง (Non-Custodial Measures) ซึ่งเป็น



ทางเลือกที่เหมาะสมกว่าจึงต้องถูกลงโทษจำคุกหรือถูกควบคุมตัวไว้ในเรือนจำเป็นจำนวนมาก ดังเช่นปัจจุบัน (กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2558)

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้หญิง ซึ่งเป็นผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ โดยการปรับปรุงมาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่และการออกกฎหมายในมาตรการใหม่ ปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงองค์ความรู้ใหม่ผู้กระทำผิดคดียาเสพติดเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ

ผู้หญิง	
การใช้มาตรการตามกฎหมายที่มีอยู่	การเพิ่มมาตรการใหม่
1.การตรวจสอบค้นหาความจริง (Examination principle) 2 ประการ 1.1 ข้อเท็จจริงของการกระทำความผิด 1.2 ข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิง 2.การดำเนินการในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง ชั้นพิจารณาพิพากษา และชั้นบังคับโทษ	1. มาตรการลดทอนการเป็นความผิดทางอาญา (Decriminalization) 2. มาตรการเบี่ยงเบนคดี (Diversion) ออกจากกระบวนการยุติธรรม 3. มาตรการลดอันตรายจากการใช้ยาเสพติด (Harm Reduction) 4. การลดทอนความผิดและโทษทางอาญา (Depenalization)

จากตารางข้อมูลฝั่งซ้ายมือแสดงถึงกฎหมายที่มีอยู่แล้วแต่ต้องการให้นำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพกับผู้หญิง ฝั่งขวามือเป็นมาตรการใหม่ที่ต้องนำมาใช้เพิ่มขึ้นใน 4 หลักการที่สำคัญ

สรุป/ข้อเสนอแนะ

มูลที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีวิกฤตผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทย คือ การนำมาตรการลงโทษทางอาญามาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดในคดียาเสพติด โดยไม่ใช่ทางเลือกอื่น เนื่องจากนโยบายบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดได้กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา ซึ่งในความเป็นจริงนั้น การบังคับใช้กฎหมายมิได้ปิดกั้นเสียทีเดียว หากจะมีการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดร่วมกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่พอจะมีทางเลือกที่มีต้องให้การคุมขัง แต่ยังไม่มีความตระหนัก และนำมาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง เว้นแต่ในบางกรณีที่ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายก็อาจต้องมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในโอกาสต่อไป จากสาเหตุของการนำไปสู่การถูกบังคับโทษของผู้หญิงนี้



คณะผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และปรับใช้กับการไปประชุมกลุ่มเจาะจงกับผู้เชี่ยวชาญที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และจากข้อกฎหมายต่างๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เมื่อวิเคราะห์สังเคราะห์แล้วเห็นว่า เนื่องจากยังคงมีผู้หญิงที่ลงโทษจำคุกในคดียาเสพติดอยู่ในเรือนจำเป็นจำนวนมากที่มีเหตุผลเชื่อได้ว่าควรจะได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีให้มากที่สุดจึงเสนอแนะในส่วนนี้เพื่อนำไปสู่การดำเนินการจำแนกลักษณะการกระทำของผู้หญิงที่ต้องโทษจำคุกดังกล่าวได้ 3 กลุ่มดังต่อไปนี้ 1) กลุ่มผู้ต้องขังหญิงที่ต้องเข้ารับการบังคับโทษจำคุกเพราะความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม โดยพบว่า “ข้อเท็จจริง” ในคดีที่ตัดสินลงโทษไม่ตรงกับ “ความจริง” เสนอให้มีการตั้งกรรมการคัดกรองผู้หญิงกลุ่มนี้ เพื่อนำไปสู่การเสนอเรื่องขอพระราชทานอภัยโทษต่อไป เนื่องจากผู้หญิงกลุ่มนี้สันนิษฐานได้ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์แต่ต้องมาติดคุกเพราะความผิดพลาดหรือความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม จึงต้องการการแก้ไขช่วยเหลือและเยียวยาอย่างเร่งด่วนมากที่สุด งานวิจัยเสนอแนวทางคือ 1.1) ทำการทบทวน (review process) กระบวนการยุติธรรมย้อนหลัง กล่าวคือ เริ่มจาก ข้อมูลบุคคลผู้หญิง ข้อมูลบุคคลของงานราชทัณฑ์ คำพิพากษาของศาลฎีกา คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลชั้นต้น คำฟ้องอัยการ รายงานการสอบสวน บันทึกการจับกุม ตามลำดับ 1.2) ตั้งคณะกรรมการพิจารณาจากหน่วยต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมและจากนักวิชาการและองค์กรอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่ตามข้อ 1) 1.3) เสนอรายงานตามขั้นตอนเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษ 2) กลุ่มผู้ต้องขังหญิงที่ทำผิดเพราะความยากจน ประมาท พลังเพลอ พบว่าผู้หญิงกลุ่มนี้ไม่ได้มี “ความชั่ว” เทาเทียมกันกับ “อาชญากร” แม้ว่าพฤติกรรมอาจจะครบองค์ประกอบความผิดทางอาญาแล้วก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจในการลงโทษของศาลไทยยึดติดกับ “บัญชีอัตราโทษ” หรือที่เรียกว่า “ยี่ต็อก” คนสองลักษณะนี้มีความชั่วต่างกันแต่ต้องมารับโทษในระดับเดียวกัน ซึ่งผิดกับหลักการลงโทษให้เหมาะสมกับบุคคล (Individualization of Punishment) หลักการลงโทษให้ได้สัดส่วนกับการกระทำ และหลักนิติธรรม ในกลุ่มนี้คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการพักการลงโทษหรือการพักการลงโทษพิเศษ เพื่อให้สามารถออกมาดำรงชีวิตได้ก่อนกำหนดอัตราโทษตามคำพิพากษา โดยเน้นให้มีการติดตามดูแลให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีวิตภายหลังการพ้นโทษ 3) กลุ่มที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในฐานะ “อาชญากร” กลุ่มนี้เมื่อคัดกรองแล้วจะพบว่าเป็นอาชญากรอาชีพ เสนอแนะให้ทำแผนบังคับโทษรายบุคคล เพื่อให้เกิดการแก้ไขปรับพฤติกรรมสั้ยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และแนวคิดแนวทางในการดำรงชีวิตที่ดีและถูกต้องตามกฎหมาย ตามทำนองครองธรรมต่อไป ทั้งนี้กระบวนการให้เป็นไปตามแนวทางของการบังคับโทษตามปกติ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้หญิงที่พ้นจากการบังคับโทษจำคุกออกสู่สังคมแล้ว จากการศึกษาในภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังหญิง และจากการศึกษาข้อมูลโดยรวมของผู้ต้องขังทั่วไป พบว่าผู้หญิงที่ต้องถูกบังคับโทษจำคุกมีฐานะยากจน ขาดโอกาส ขาดความรู้ และที่สำคัญที่พบจากการสัมภาษณ์คือส่วนใหญ่มีอาชีพ “เกษตรกรรม” การมากระทำความผิดส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจาก การไม่ประสบ



ความสำเร็จในการประกอบอาชีพ รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงหักเหมาทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในลักษณะต่างๆ จนต้องถูกบังคับโทษจำคุกตามคำพิพากษา ดังนั้น การดำรงอยู่ได้ของชีวิตของหญิงและครอบครัวของเขายหลังการปล่อยจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำอย่างยั่งยืน ภายหลังการปล่อยตัวของผู้ต้องขังหญิงออกจากเรือนจำจึงต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือดูแลการดำรงชีวิต อาชีพ ให้คำแนะนำ คำปรึกษาด้านต่างๆ ภายหลังการปล่อยตัว มาตรการดูแลภายหลังการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ (Crime Prevention) เป็นมาตรการที่พบในประเทศต่างๆ เช่น ญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฯลฯ ซึ่งประสบความสำเร็จมาก โดยอาศัยหลัก “ให้ภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกัน” เพื่อร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้หญิงและสังคม ภาคประชาสังคม ธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากอาชีพเกษตรกรรม ดังนั้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือต้องทำให้เกิดความร่วมมือขององค์กรธุรกิจเอกชนด้านการเกษตร ที่ร่วมมือกับภาครัฐและผู้หญิงที่พ้นโทษ ในการให้การสนับสนุนด้านทุนในลักษณะต่างๆ ความรู้ทางการเกษตรที่ถูกต้อง และช่วยดูแลหรือรับผลผลิตทางการเกษตรที่จะทำได้นั้นนำออกจำหน่ายด้วย ก็จะเป็นการสร้างโอกาสในการดำรงชีวิตของผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้หญิงให้อยู่ได้เป็นอย่างดี ให้เขาสามารถมีชีวิตที่มีคุณค่า มีงานทำตามรูปแบบเดิมของเขาแต่ดีกว่า มีรายได้ที่เพียงพอ และพอเพียง สามารถดำรงชีวิตในอนาคตได้โดยปราศจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้อย่างถาวร เปลี่ยนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมสืบต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กอบกุล จันทวโร และคณะ. (2558). มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำความผิดคดียาเสพติดฯ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักกิจการในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- คณิต ณ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธานี วรภัทร์. (2555). กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธานี วรภัทร์. (2559). โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดการบังคับโทษตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้กับการวินิจฉัยการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด กรณีศึกษาผู้ต้องขังหญิง. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักกิจการในพระราชดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.



ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธ์. (2556). ทางเลือกใหม่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและการป้องกันอาชญากรรม. กรุงเทพมหานคร: กรมคุมประพฤติ.

B. R. Aune. (1990). aritime drug tra cking: An Underrated Problem. London: School of Economics and Politics Science.

Bernd-Dieter Meier. (2009). Strafrechtliche Sanktionen 3 Auflage. Berlin Germany: Springer.

Klaus Malek. (2015). Betäubungsmittelstrafrecht. 4 Auflage. Freiburg: C.H. BECK.

United Nations. (1998). Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic. In Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. United Nations Publication.