

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมากขึ้น ทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การประกอบอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่มีความรุนแรงและไม่มีความรุนแรงเป็นลำดับ ส่งผลให้โครงสร้างทางสังคมเกิดความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่ปัญหาทางสังคมโดยดูได้จากสถิติอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น

อาชญากรรมที่เกิดขึ้นสามารถพบได้ในหลายรูปแบบ ส่วนสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมนั้นก็ล้วนแตกต่างกันออกไปซึ่งหนึ่งในนั้น คือ อาชญากรรมที่เกิดจากความประมาทหรือเกิดจากความพลั้งพลาดไปของผู้กระทำความผิด โดยที่ผู้กระทำความผิดนั้นไม่เคยกระทำความผิดมาก่อนและไม่ใช่อาชญากรอาชีพ ดังนั้น การจะนำกระบวนการยุติธรรมอย่างเต็มรูปแบบมาลงโทษอาชญากรรมรุนแรงเกินไป ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีในด้านการยุติธรรมจากบุคคลในสังคม

การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในกระบวนการยุติธรรมไทยปัจจุบันนั้น ยังเน้นไปที่การลงโทษผู้กระทำความผิดตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อันได้แก่ การลงโทษเพื่อแก้แค้น ทดแทนการลงโทษเพื่อการข่มขู่ การลงโทษเพื่อตัดโอกาสในการกระทำความผิด และการลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิด โดยส่วนใหญ่จะเน้นหนักไปในการลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดให้ดีขึ้น อันส่งผลให้สังคมเกิดความปลอดภัยต่อไป

ส่วนทางด้านกฎหมาย เมื่อบุคคลกระทำความผิดและกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา บุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา โดยในมาตรา 18 บัญญัติโทษไว้มีอยู่ 5 ประเภท ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ซึ่งจะมี “โทษหลัก” (Hauptstrafe) ได้แก่ โทษประหารชีวิต จำคุกและโทษปรับ ส่วนโทษกักขังและริบทรัพย์สินนั้นเป็น “โทษข้างเคียง” (Nebenstrafe) การจะลงโทษข้างเคียงจะกระทำต่อเมื่อได้มีการพิพากษาลงโทษหลักแล้ว หรือมิฉะนั้นการลงโทษข้างเคียงจะกระทำไม่ได้ เมื่อกรณีมีความเกี่ยวข้องกับการใช้โทษหลัก เช่นการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นโทษกักขัง การบังคับโทษปรับโดยการกักขังแทนค่าปรับ

การกักขังผู้กระทำผิดในกรณีที่ต้องการบังคับโทษปรับด้วยการกักขังแทนค่าปรับ จะใช้ในกรณีที่ศาลลงโทษปรับแต่ผู้กระทำผิดไม่ยอมชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะไม่ชำระค่าปรับ ศาลอาจกำหนดให้กักขังผู้กระทำผิดแทนค่าปรับได้ในอัตรา 200 บาท ต่อ 1 วัน กล่าวได้ว่า ผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับ จะเป็นผู้กระทำความผิดประเภทที่เป็นการกระทำความผิดในครั้งแรก หรืออาจเป็นเพียงความผิดเล็กน้อย หรือเป็นการกระทำความผิดโดยความประมาท พลังพลาด ซึ่งผู้กระทำผิดดังกล่าวนี้ไม่ได้มีพฤติกรรมอาชญากร หรือนิสัยชั่วร้าย หรือมีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสังคมแต่อย่างใด เมื่อศาลพิพากษาให้กักขังแทนค่าปรับ แต่เดิมก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญานั้น ไม่มีสถานที่กักขังโดยเฉพาะ จึงอาศัยเรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน เป็นสถานที่กักขังแทนค่าปรับ ต่อมา พ.ศ. 2549 มีการแก้ไขกฎหมายอาญา มาตรา 24 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดต้องโทษกักขังให้กักขังตัวไว้ในสถานที่กักขังซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ สถานีตำรวจ หรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน”

จากสถิติผู้ต้องกักขังราชทัณฑ์ใน 3 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนผู้ต้องกักขังทั้งประเภทการกักขังแทนโทษจำคุกและการกักขังแทนค่าปรับ ประจำปีงบประมาณ 2549 จำนวน 23,741 ราย ปี 2550 จำนวน 27,764 ราย และในปี 2551 มีจำนวน 22,770 ราย โดยแบ่งเป็นคดีที่กระทำความผิดดังนี้ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ กลุ่มงานพัฒนาระบบด้านการพัฒนาพฤตินิสัย, 2551)

- ตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ	ร้อยละ 41.40
- ตาม พ.ร.บ. การจราจร	ร้อยละ 22.70
- ตาม พ.ร.บ. คนต่างด้าว	ร้อยละ 15.90
- ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้ สุลกากร คุ่มครองสัตว์ป่า	ร้อยละ 11.90
- ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์	ร้อยละ 5.40
- ตาม พ.ร.บ.ทรัพย์สินทางปัญญา	ร้อยละ 2.00
- ความผิดต่อชีวิต (ประมาท)	ร้อยละ 0.70

จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องโทษกักขัง ส่วนหนึ่งมาจากผู้ต้องโทษปรับที่ไม่ชำระค่าปรับ แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันหรือต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้แทนค่าปรับ ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเมื่อศาลมีคำพิพากษาลงโทษปรับแล้ว ผู้ถูกลงโทษปรับไม่มีเงินชำระค่าปรับ ก็ถูกนำตัวไปกักขังทันทีโดยไม่ให้ออกาสผู้ต้องโทษหาเงินมาชำระค่าปรับ ซึ่งไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้มีจำนวนผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับที่ต้องไปอยู่ในสถานที่กักขังมีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ กรมราชทัณฑ์ที่เป็นหน่วยงานหลักของทางราชการทั้งในด้าน

การควบคุมดูแลและจัดหาสถานที่กักขัง ซึ่งแต่เดิมสถานที่กักขังกลางของทางราชการมีเพียง 5 แห่ง ได้แก่ สถานกักขังกลางจังหวัดตราด สถานกักขังกลางจังหวัดนครศรีธรรมราช สถานกักขังกลางจังหวัดปทุมธานี สถานกักขังกลางจังหวัดร้อยเอ็ด และสถานกักขังกลางจังหวัดลำปาง ทำให้สถานกักขังมีจำนวนไม่เพียงพอในการรองรับจำนวนผู้ต้องกักขัง ดังนั้นกรมราชทัณฑ์จึง แก้ปัญหาด้วยการขอให้เรือนจำหรือทัณฑสถาน พิจารณากำหนดพื้นที่ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถาน ที่สามารถแบ่งสัดส่วนได้เนื้อที่ประมาณ 100 ตารางวา เพื่อประกาศเป็นสถานที่กักขังชั่วคราว และได้ทยอยขอจัดทำงบประมาณในการสร้างสถานที่กักขังใกล้เคียง ๆ เรือนจำหรือทัณฑสถานในแต่ละแห่ง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยกรมราชทัณฑ์ได้กำหนดประเภทของสถานกักขังและอำนาจในการควบคุมผู้ต้องกักขังไว้เป็น 3 ประเภท คือ

1. สถานกักขังกลางประจำภาค จำนวน 5 แห่ง ซึ่งควบคุมผู้ต้องขังที่รับโทษกักขังตั้งแต่ 8 เดือนถึง 2 ปี
2. สถานกักขังศูนย์ย่อยประจำภาค จำนวน 8 แห่ง ควบคุมผู้ต้องขังที่รับโทษกักขังตั้งแต่ 3 เดือนแต่ไม่เกิน 8 เดือน
3. เรือนจำหรือทัณฑสถานที่มิคำสั่งประกาศตั้งเป็นสถานกักขัง จำนวนประมาณ 90 แห่ง ควบคุมผู้ต้องขังที่รับโทษกักขังไม่เกิน 3 เดือน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐมีข้อจำกัดทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากรและการจัดหาสถานที่กักขังเพื่อรองรับผู้ต้องกักขังที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษาถึงทัศนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำมาตราการอื่นมาใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่ถูกกักขังแทนค่าปรับ และเพื่อที่จะเบี่ยงเบนผู้ถูกบังคับโทษปรับด้วยการกักขังแทน จะได้ไม่ถูกนำไปสถานกักขังของรัฐ ซึ่งไม่เกิดผลดีทั้งต่อรัฐ และต่อตัวผู้ต้องกักขังเอง กล่าวคือ รัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องกักขัง ในส่วนผู้ต้องกักขังก็ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาของสังคมต่อไป ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงมาตรการทางเลือกอื่นที่ไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพของผู้ถูกบังคับโทษปรับ อาทิให้มีการผ่อนชำระค่าปรับเป็นรายวัน รายเดือน หรือรายสัปดาห์แทนการกักขัง ให้ยึดทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับก่อนที่จะนำตัวไปกักขัง ให้ผู้ต้องโทษปรับทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับให้มีการคุมประพฤติโดยการมารายงานตัว หรือให้ฝึกอบรมด้านต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อนำมาตรการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ได้จริงในการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักขังแทนค่าปรับได้อย่างเหมาะสมต่อไป

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องของการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในทางอาญา มีแนวทางหลักสองแนวทางคือ การลงโทษและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในส่วนของการลงโทษ ผู้ศึกษามีความสนใจในเรื่อง “การกักขังแทนค่าปรับ” ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากโทษปรับ ซึ่งเป็น การกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงและเมื่อผู้ต้องโทษชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ศาลกำหนดแล้ว ก็ถือว่า ผู้ต้องโทษได้รับโทษเสร็จสิ้น แต่ในบางกรณีผู้ต้องโทษไม่สามารถชำระค่าปรับ เพื่อให้เกิดสภาพ บังคับในการลงโทษ จึงต้องมีการบังคับโทษ ซึ่งได้แก่ การกักขังผู้ต้องโทษแทนค่าปรับ แต่การกักขัง นี้ถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และไม่สอดคล้องตามความมุ่งหมายของ คำพิพากษาเพราะการมีโทษปรับก็เพื่อต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกระยะสั้น อีกทั้ง การกักขังไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อตัวผู้ต้องโทษและยังเป็นการตีตราให้แก่ผู้ต้องโทษกักขังแทนค่าปรับ ทั้งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เพราะการกักขังแทนค่าปรับใช้ระยะเวลาในการกักขังสั้นเกินไป ซึ่งไม่สามารถทำให้จำเลยเกรงกลัวต่อโทษดังกล่าว อีกทั้ง ยังมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้ คนยากจนไม่สามารถนำเงินมากชำระค่าปรับได้ จึงต้องถูกนำตัวไปกักขังในสถานกักขัง

ดังนั้น เพื่อให้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม ผู้ศึกษาจึงเกิดมูลเหตุจูงใจที่จะศึกษาถึงทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำ มาตรการอื่นมาใช้ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่ถูกกักขังแทนค่าปรับโดยการเปรียบเทียบผู้ต้องโทษปรับ ไม่ให้เข้าไปอยู่สถานที่ถูกขัง และช่วยลดจำนวนผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ ที่จะต้องเข้าไปอยู่ใน สถานกักขัง อันจะเกิดผลดีต่อรัฐ เป็นการประหยัดงบประมาณในการก่อสร้างสถานที่กักขังและลด ภาระของรัฐที่ต้องดูแลค่าใช้จ่ายในส่วนของผู้ต้องกักขังเหล่านี้ ประกอบกับผู้ต้องกักขังแทนค่าปรับ ไม่ถูกจำกัด อิสรภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวและสังคมได้ตามปกติ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษามาตรการการลงโทษกักขังแทนค่าปรับในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาจากการใช้โทษกักขังแทนค่าปรับ
3. เพื่อศึกษาทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำมาตรการอื่น ๆ

มาใช้แทนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ที่เกี่ยวกับนิติศาสตร์ ด้านการลงโทษทางอาญาและอาชญาวิทยาในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในประเทศไทย และมีการ ค้นคว้าเพิ่มเติมถึงรูปแบบการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดของต่างประเทศ โดยการศึกษาถึงสภาพปัญหา ของความเป็นไปได้และทัศนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำมาใช้ มาตรการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ

ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างที่จะนำมาศึกษาได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานที่กักขัง โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) สถานที่กักขัง จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ สถานกักขังกลางจังหวัดตราด สถานกักขังกลางจังหวัดนครศรีธรรมราช สถานกักขังกลางจังหวัด ปทุมธานี สถานกักขังกลางจังหวัดร้อยเอ็ด และสถานกักขังกลางจังหวัดลำปาง รวมทั้งสิ้น 111 คน และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการกักขังแทนค่าปรับ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ รวม 8 คน

การนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

ผู้ศึกษาขอกำหนดความหมายและขอบเขตของคำต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจใน ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ให้ตรงกันไว้ดังต่อไปนี้

“ทัศนะ” หมายถึง ความเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง รวมทั้งท่าทีที่มีต่อ สิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่ ปฏิบัติหน้าที่ในสถานกักขัง และบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมที่มีต่อการนำมามาตรการอื่นมาใช้ ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดที่ถูกกักขังแทนค่าปรับ

“มาตรการ” หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติที่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้

“การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด” ในที่นี้หมายถึง การนำมาตรการอื่นมาควบคุมดูแล ผู้กระทำผิดที่ถูกกักขังแทนค่าปรับ โดยเน้นการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากสถานที่กักขังตามที่ กฎหมายกำหนดไว้

“การลงโทษ” หมายถึง การทำโทษ หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเมื่อบุคคลหรือ กลุ่มคนละเมิดจารีตประเพณีหรือกฎหมาย ที่สังคมหรือรัฐได้บัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวเป็น ความผิดและสมควรได้รับผลของความผิดนั้น

“โทษกักขัง” หมายถึง โทษทางอาญาที่จำกัดเสรีภาพทางร่างกายหรือให้กักตัวผู้กระทำความผิดไว้ในสถานที่กักขัง หรือไว้ในที่อาศัยของผู้นั้นเองหรือของผู้อื่นที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ หรือสถานที่อื่นที่อาจกักขังได้ อันมิใช่เรือนจำ สถานี่ตำรวจหรือสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน

“กักขัง” หมายถึง โทษทางอาญาสถานหนึ่งที่ให้กักตัวผู้ต้องโทษไว้ในสถานที่ซึ่งกำหนดไว้อันมิใช่เรือนจำ โดยผู้ต้องกักขังมี 2 ประเภท คือ กักขังแทนโทษจำคุก และกักขังแทนค่าปรับ

“สถานกักขัง” หมายความว่า สถานที่ควบคุมผู้กระทำความผิดที่มีโทษกักขังแทนโทษจำคุก และโทษกักขังแทนค่าปรับหรือสถานที่อื่นใดที่ไม่ใช่เรือนจำ

“กักขังแทนโทษจำคุก” หมายถึง โทษที่ใช้สำหรับผู้กระทำความผิดซึ่งกฎหมายมีโทษจำคุกและศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนแทนที่ศาลจะพิพากษาให้จำคุก

“กักขังแทนค่าปรับ” หมายถึง โทษที่ใช้สำหรับผู้ถูกลงโทษปรับ และไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา

“บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม” ในที่นี้หมายถึง ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงมาตรการการลงโทษกักขังแทนค่าปรับในประเทศไทย
2. ได้ทราบสภาพปัญหาจากการใช้โทษกักขังแทนค่าปรับ
3. ได้ทราบถึงทัศนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการนำมามาตรการอื่นมาใช้แทนการลงโทษกักขังแทนค่าปรับ