

ที่ สม ๐๙๐๒/๕



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗ ถนนแจ้งวัฒนะ
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑๓ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารอนุสัญญาระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ หน้า

ด้วยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีโครงการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในสังกัดกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ห้องกักตรวจคนเข้าเมือง และศูนย์ซักถามในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ได้เข้าตรวจเยี่ยมเรือนจำกลางสงขลา ในกรณี จึงขอเรียนสภาพปัญหา และข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. สภาพปัญหา

คณะตรวจเยี่ยมพบสภาพปัญหา ดังนี้

- ๑.๑ พบผู้ต้องขังสูงอายุที่เจ็บป่วยจนไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้ ถูกใส่กุญแจเท้าที่บริเวณข้อเท้าทั้งสองข้างระหว่างเตรียมพาออกไปรักษาที่โรงพยาบาลภายนอก
- ๑.๒ พื้นที่เรือนจำรองรับผู้ต้องขังที่ความจุ ๑.๒ ตารางเมตรต่อคน ต่ำกว่ามาตรฐานของกรมราชทัณฑ์ที่ความจุ ๑.๖ ตารางเมตรต่อคน และต่ำกว่ามาตรฐานสากลที่ความจุ ๒.๒๕ ตารางเมตรต่อคน
- ๑.๓ เรือนจำไม่มีห้องสำหรับปรึกษาคดีโดยเฉพาะเพื่อให้บริการกับผู้ต้องขังและทนายความ
- ๑.๔ เจ้าหน้าที่เรือนจำประสงค์ให้เร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณค่าอาหารผู้ต้องขังให้ทันกำหนดเวลา เนื่องจากเรือนจำมียอดค้างจ่าย ๒ เดือน และประสงค์ให้เพิ่มงบประมาณค่าอาหารผู้ต้องขังเพื่อส่งเสริมโภชนาการและสอดคล้องกับค่าครองชีพในปัจจุบัน

๒. ข้อพิจารณา

๒.๑ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา) มุ่งหมายให้ผู้ต้องขังทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพต่อศักดิ์ศรีอันมีติดตัวมาแต่กำเนิด และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ต้องไม่ถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี อีกทั้ง ระบบราชทัณฑ์ต้องไม่มุ่งให้เกิดความทุกข์ทรมานเพิ่มเติม เว้นแต่มีเหตุที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รวมทั้งยังมุ่งหมายให้ผู้ต้องขังกลับคืนสู่สังคม โดยสามารถดำรงชีวิตและพึ่งตนเองได้

นอกจากนี้ข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๒ และข้อ ๖๑ ยังกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพและขนาดของที่คุมขัง การได้รับอาหารอันมีประโยชน์และเพียงพอต่อสุขภาพ รวมถึงการปรึกษาหารือกับทนายความอย่างเป็นทางการเป็นส่วนตัวด้วย

๒.๒ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังเป็นหลักทั่วไป โดยมีข้อยกเว้น เช่น ผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วยถูกควบคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่

/ผู้ควบคุม ...

ผู้ควบคุมเห็นเป็นการสมควรและจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการ ทั้งนี้ สอดคล้องกับข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘ ซึ่งกำหนดให้ใช้เครื่องพันธนาการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อป้องกันการหลบหนี รวมทั้งกรณีใช้วิธีการควบคุมอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าแล้วไม่ได้ผล โดยต้องใช้เท่าที่จำเป็น สมเหตุผลแก่การควบคุม และในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น

๒.๓ ข้อกำหนดแมนเดลา ข้อ ๖๑ กำหนดให้ผู้ต้องขังได้รับโอกาสในการเยี่ยม สื่อสารและปรึกษาหารือกับทนายความของตน โดยไม่ชักช้า และไม่มี การลอบฟังหรือตัดข้อความใด ๆ และเป็นความลับ โดยสมบูรณ์

๒.๔ ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ และผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศได้ติดตามการดูแล และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของไทยอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ อาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ และการเสริมสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กับประเทศที่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ อีกทั้ง อาจส่งผลกระทบต่อการศึกษาที่ประเทศไทยกำลังสมัครสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council: HRC) วาระปี ๒๕๖๘ - ๒๕๗๐ หากปัญหาเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังยังไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาคมระหว่างประเทศ

๓. ข้อเสนอแนะ

กสม. ในการประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๗ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนต่อกระทรวงยุติธรรม เพื่อมอบหมายกรมราชทัณฑ์และเรือนจำกลางสงขลาดำเนินการ ดังนี้

๓.๑ กรมราชทัณฑ์ควรใช้มาตรการที่เพียงพอและเหมาะสมต่อผู้ต้องขังที่เจ็บป่วยจนไม่สามารถเคลื่อนไหวร่างกายได้ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดแทนการใช้เครื่องพันธนาการ

๓.๒ กรมราชทัณฑ์ควรเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามกำหนดเวลา ไม่ให้ค้างจ่าย อีกทั้งพิจารณาค่าอาหารผู้ต้องขังให้เหมาะสมกับการส่งเสริมโภชนาการและค่าครองชีพในปัจจุบัน

๓.๓ เรือนจำกลางสงขลาควรเพิ่มพื้นที่ห้องควบคุมให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากล โดยการบริหารจัดการทางกายภาพ เช่น การกระจายผู้ต้องขังไปยังเรือนจำอื่น เป็นต้น

๓.๔ เรือนจำกลางสงขลาควรจัดห้องทนายความ เพื่อให้ผู้ต้องขังปรึกษาหารือกับทนายความของตนเป็นการเฉพาะและเป็นส่วนตัว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด โปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบต่อไปด้วย จักขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๙๒ (ภาณุพงศ์)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

เอกสารอนุสัญญาาระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งองค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (ข้อกำหนดแมนเดลา)
(United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners: Mandela Rules)

ข้อ ๑

ผู้ต้องขังทุกคนพึงได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพต่อศักดิ์ศรีอันมีติดตัวมาแต่เกิด และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ต้องไม่มีผู้ต้องขังคนใดที่จะถูกการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และผู้ต้องขังทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันจากการกระทำเช่นนั้น โดยจะต้องไม่มีการอ้างเงื่อนไขใด ๆ ที่จะกระทำการดังกล่าว ความปลอดภัย และความมั่นคงของผู้ต้องขัง เจ้าหน้าที่ ผู้ให้บริการด้านต่าง ๆ ในเรือนจำและผู้เข้าเยี่ยมต้องได้รับการประกันตลอดเวลา

ข้อ ๓

การคุมขังและมาตรการอื่นใดอันที่ส่งผลให้ตัดขาดผู้ต้องขังจากโลกภายนอก ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่คนเหล่านั้นอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะเป็นการเอาไปเสียซึ่งสิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง โดยพรากเสรีภาพของเขาไปเสีย ด้วยเหตุดังกล่าว ระบบราชทัณฑ์จึงต้องไม่มุ่งให้เกิดความทุกข์ทรมานเพิ่มเติมสำหรับผู้ที่ถูกอยู่ในสภาพการณ์นั้นเพิ่มขึ้นอีก เว้นแต่โดยมีเหตุที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่ทำให้ต้องแยกขังหรือเป็นมาตรการเพื่อรักษาระเบียบวินัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานได้เป็นปกติวิสัยในสถานการณ์เช่นนั้น

ข้อ ๔

๑. เป้าประสงค์ของการลงโทษจำคุกหรือการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการจำกัดอิสระ และเสรีภาพของบุคคลนั้น โดยเบื้องต้นแล้วก็เพื่อที่จะคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ ความประสงค์ดังกล่าวสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อระยะเวลาในการคุมขังได้ถูกนำมาใช้เพื่อประกันเท่าที่จะเป็นไปได้ว่าบุคคลเช่นนั้นจะสามารถกลับคืนสู่สังคมได้เมื่อได้รับการปล่อยตัว โดยสามารถดำรงชีวิตที่ไม่ละเมิดกฎหมายและพึงตนเองได้

๒. ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้บริหารเรือนจำและหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจเกี่ยวข้องจึงควรจัดให้มีบริการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการทำงาน รวมทั้งความช่วยเหลือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม และที่สามารถให้บริการได้ รวมทั้งความช่วยเหลือด้านการเยียวยา กำลังใจ จิตวิญญาณ สังคมและสุขภาพ รวมทั้ง การกีฬา เป็นต้น โดยการจัดให้มีโครงการ กิจกรรมและบริการ เช่นนั้น ควรสอดคล้องกับความจำเป็นต่อผู้ต้องขังแต่ละคน

ข้อ ๑๓

อาคารที่คุมขังทุกแห่ง โดยเฉพาะห้องนอน จะต้องจัดให้ถูกหลักอนามัย ตามสภาพของดินฟ้าอากาศ ข้อสำคัญจะต้องมีอากาศหายใจเพียงพอ มีขนาดของพื้นที่ห้องตามกำหนดขั้นต่ำ มีแสงสว่าง ความอบอุ่น และการระบายอากาศ

ข้อ ๒๒

๑. ผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้รับอาหารที่จัดให้เป็นเวลาโดยเรือนจำ อันมีประโยชน์และเพียงพอต่อสุขภาพ และเพื่อความแข็งแรงแห่งร่างกาย โดยต้องจัดปรุงอย่างสะอาด และจัดให้อย่างเป็นระเบียบ

๒. นำต้องจัดไว้เพื่อให้ผู้ต้องขังทุกคนได้ดื่มเมื่อต้องการ

ข้อ ๔๗

๑. ห้ามใช้โซ่ เหล็ก หรือเครื่องพันธนาการใด ๆ ในลักษณะที่ย่ำยีศักดิ์ศรีหรือก่อให้เกิดความเจ็บปวด

๒. การใช้เครื่องพันธนาการอื่นอาจกระทำได้หากเป็นไปตามกฎหมาย และในพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างเคลื่อนย้ายผู้ต้องขัง แต่จะต้องถอดออกเมื่อผู้ต้องขังปรากฏตัวต่อหน้าศาล หรือเจ้าพนักงานฝ่ายบริหาร

(ข) โดยคำสั่งของผู้บัญชาการเรือนจำ เมื่อไม่อาจใช้วิธีอื่นในอันที่จะป้องกันมิให้ผู้ต้องขังทำร้ายตัวเองหรือผู้อื่น หรือทำลายทรัพย์สิน ในกรณีนี้ผู้บัญชาการเรือนจำจะต้องแจ้งเตือนแพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์ให้เตรียมความพร้อมในทันที และรายงานผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปให้ทราบ

ข้อ ๔๘

๑. กรณีที่มีการอนุญาตให้ใช้เครื่องพันธนาการตามวรรค ๒ ของข้อ ๔๗ ต้องปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้

(ก) เครื่องพันธนาการอาจใช้ได้เฉพาะเมื่อรูปแบบการควบคุมอย่างอื่นที่รุนแรงน้อยกว่าใช้ไม่ได้ผล ในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นหากไม่มีการพันธนาการจำกัดความเคลื่อนไหว

(ข) วิธีพันธนาการจะต้องมีลักษณะก้าวร้าวรุนแรงน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็น และสมเหตุผลแก่การควบคุม การเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับและลักษณะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

(ค) เครื่องพันธนาการจะต้องใช้ได้เฉพาะในระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น และให้มีการปลดเครื่องพันธนาการออกโดยเร็วเมื่อความเสี่ยงเนื่องจากการไม่พันธนาการจำกัดการเคลื่อนไหวหมดสิ้นไปแล้ว

๒. จะต้องไม่มีการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้หญิงระหว่างเจ็บท้องคลอดบุตร ระหว่างคลอดบุตร และระยะเวลาสั้นๆ หลังการคลอดบุตรอย่างเด็ดขาด

ข้อ ๖๑

๑. ผู้ต้องขังต้องได้รับโอกาส เวลา และการอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอในการเยี่ยม และในการสื่อสาร และปรึกษาหารือกับที่ปรึกษากฎหมายที่ตนเลือก หรือผู้ให้บริการด้านกฎหมายโดยไม่ชักช้า ไม่มีการลอบฟังข้อมูลหรือไม่มีการตัดข้อความใด ๆ และให้เป็นการสื่อสารอย่างเป็นทางการด้วยความลับโดยสมบูรณ์ ไม่ว่าจะประเด็นด้านกฎหมายใด ๆ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายในประเทศที่บังคับใช้อยู่ การปรึกษาหารือนั้นอาจกระทำในลักษณะที่อยู่ในสายตาของเจ้าพนักงานเรือนจำ แต่ต้องไม่ได้ยินข้อความในการปรึกษานั้น

๒. กรณีที่ผู้ต้องขังไม่สามารถพูดภาษาท้องถิ่นได้ ผู้บริหารเรือนจำต้องอำนวยความสะดวกในการที่ผู้ต้องขังจะเข้าถึงบริการล่ามที่มีความสามารถและเป็นอิสระ

๓. ผู้ต้องขังควรสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือด้านกฎหมายที่มีประสิทธิผล

๒. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๒๑ ห้ามใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขัง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่จะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (๒) ผู้ต้องขังมีพฤติกรรมหรืออาการสื่อว่าเป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตไม่สมประกอบซึ่งอาจจะทำอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของตนเองหรือผู้อื่น
- (๓) ผู้ต้องขังมีพฤติการณ์ที่น่าจะหลบหนีการควบคุม
- (๔) เมื่อผู้ต้องขังถูกคุมตัวไปนอกเรือนจำและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการ
- (๕) เมื่ออธิบดีสั่งว่าเป็นการจำเป็นต้องใช้เครื่องพันธนาการ เนื่องจากสภาพของเรือนจำ สภาพของห้องขัง หรือเหตุจำเป็นอื่น

ให้ผู้บัญชาการเรือนจำกำหนดตัวพัสติผู้มีอำนาจสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังตาม (๑) (๒) หรือ (๓) และสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการนั้น

การใช้เครื่องพันธนาการตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) กับผู้ต้องขังซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี ผู้ต้องขังซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี ผู้ต้องขังหญิง หรือผู้ต้องขังซึ่งเจ็บป่วย พัสติผู้มีอำนาจสั่ง เจ้าพนักงานเรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุม แล้วแต่กรณี ต้องเห็นเป็นการจำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องพันธนาการนั้นด้วย

ให้ผู้สั่งใช้เครื่องพันธนาการบันทึกเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องขังนั้นไว้ด้วยการกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของเครื่องพันธนาการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง