

ข้อเสนอแนะฯ ที่ ๒/๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีการอายัด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบข้อสังเกตที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมหลายประการ ได้แก่ กรณีความล่าช้าของกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เมื่อผู้ต้องหาที่กระทำความผิดใน ห้องที่หนึ่งได้ไปกระทำความผิดอีกคดีหนึ่งในห้องที่อื่น กรณีการฟ้องคดีของพนักงานอัยการที่จะต้อง นำตัวผู้ต้องหาไปปรากฏต่อศาลในวันที่ฟ้อง เมื่อผู้ต้องหาได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวแล้วหลบหนี และ กรณีที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหนือเรือนจำของผู้ต้องหาใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับฟ้องของพนักงาน อัยการไว้พิจารณาพิพากษา โดยให้เหตุผลว่าพยานหลักฐานในคดีและการสอบสวนความผิดได้เกิดขึ้นและ กระทำลงในท้องที่นั้นย่อมเป็นการสะดวกกว่า ข้อสังเกตดังกล่าวนำมาซึ่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขัง รายนั้น ๆ ที่ไม่ได้รับสิทธิในการสอบสวนอย่างรวดเร็วตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ และ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องขัง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในประเด็นประสิทธิภาพของระบบ ราชทัณฑ์ การที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ต้องขังที่มีการอายัดให้เสร็จสิ้นไป จะทำให้ระบบราชทัณฑ์ต้องมีภาระสำหรับการดูแลและควบคุมผู้ต้องขังมากขึ้นตามไปด้วย และผู้ต้องขัง อาจจะไม่ได้รับการพัฒนาพฤตินิสัยของตนให้อยู่ในระเบียบวินัยที่จะสามารถได้รับสิทธิในการพัก การลงโทษ ลดวันต้องโทษ หรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ แล้วแต่กรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจึงเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องจากกลุ่มผู้ร้องที่เป็นผู้ต้องขังของเรือนจำที่มี ความประสงค์ขอให้เร่งรัดการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนในคดีที่ผู้ร้องตกเป็น ผู้ต้องหาตามหมายจับของศาล กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนได้มีหนังสือถึงเรือนจำเพื่อขออายัดตัวในขณะที่ เป็นผู้ต้องขังไว้ พนักงานสอบสวนมักจะไม่เร่งรีบทำการสอบสวนและสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการ หรือ พนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนแล้ว แต่ไม่สามารถนำตัวผู้ต้องหาไปฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาได้ ทำให้เกิดความล่าช้าและส่งผลให้ผู้ต้องขังที่มีคดีอายัดเหล่านั้นไม่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง เพราะเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ (ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐) โดยเฉพาะประโยชน์ในการได้รับการลดวันต้องโทษและ ประโยชน์ในการได้รับพระราชทานอภัยโทษในโอกาสสำคัญต่าง ๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลที่เป็นผู้ต้องหา

ในคดีอาญาในอันที่จะได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงให้มีการพิจารณา ศึกษา รวบรวมข้อเท็จจริง วิเคราะห์ และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และเพื่อให้สิทธิที่รับรองไว้มีผลบังคับได้ตามเจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญฯ จึงกำหนดให้บรรดาสหสิทธิเหล่านั้นมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ในการตรา การใช้บังคับ และการตีความกฎหมาย โดยการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลประกอบด้วย จึงจะเป็นการใช้อำนาจที่ถือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และไม่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบข้อสังเกตร่วมประการสำคัญหลายประการ คือ

ประการที่หนึ่ง พบว่า พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ได้รับคำร้องทุกข์และกล่าวหาผู้ต้องหาเรียบร้อยแล้วเป็นคดีอาญาแล้ว ต่อมาผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วหลบหนีในภายหลัง ผู้ต้องหาได้ไปกระทำความผิดอีกคดีหนึ่งในท้องที่อื่นและถูกจับกุมดำเนินคดี โดยที่พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่คดียังคงค้างอยู่นั้นไม่ทราบข้อมูลจึงไม่มีการดำเนินคดีต่อไป หรือทราบข้อมูลแล้วแต่พนักงานสอบสวนกลับไม่ดำเนินการสอบสวนอย่างต่อเนื่องให้คดีแล้วเสร็จไปโดยเร็ว ซึ่งเห็นว่ากรณีนี้เป็นความล่าช้าเกินสมควรของกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งกระทบต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ประการที่สอง พบว่า ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วหลบหนี เมื่อพนักงานสอบสวนได้สรุปสำนวนการสอบสวนและมีความเห็นทางคดีไปยังพนักงานอัยการแล้ว เดิมพนักงานอัยการจะไม่สามารถรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนได้ เนื่องจากระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบหนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ สอ (สป) ๐๐๘๑/ว ๑๔๕ กำหนดให้พนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ในคดีอื่นที่เรือนจำซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นต่อเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดคดีที่ถูกคุมขังนั้นแล้ว หรือเมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการให้ผู้ต้องหามาอยู่ในเขตอำนาจศาลที่พนักงานอัยการจะฟ้องได้แล้วเท่านั้น และในปัจจุบันแม้จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้พนักงานอัยการสามารถรับสำนวน

การสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแม้ไม่มีตัวผู้ต้องหาส่งด้วย แต่พนักงานอัยการก็ไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ เนื่องจากกฎหมายยังคงบัญญัติให้พนักงานอัยการจะต้องนำตัวผู้ต้องหาไปปรากฏตัวต่อศาลในวันฟ้องด้วย

ประการที่สาม พบว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการประจำศาลที่มีเขตอำนาจเหนือเรือนจำที่ผู้ต้องหาต้องโทษจำคุกอยู่นั้น และพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนดังกล่าวไว้เพื่อพิจารณามีคำสั่งทางคดี ต่อมาเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ต้องหารายนั้นเป็นจำเลยต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดีเหนือเรือนจำแห่งนั้น ศาลก็จะใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับคำฟ้องของพนักงานอัยการไว้พิจารณาพิพากษา โดยให้เหตุผลว่าพยานหลักฐานในคดีและการสอบสวนความผิดได้เกิดขึ้นและกระทำลงในท้องที่นั้น ซึ่งย่อมเป็นการสะดวกยิ่งกว่าที่จะให้ศาลแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องขังถูกคุมขังเป็นผู้ชำระคดี ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒ (๑) ก็มีได้เป็นบทบังคับให้ศาลชั้นต้นที่จำเลยมีที่อยู่ในเขตอำนาจต้องรับชำระคดีที่โจทก์ฟ้อง หากแต่ให้อยู่ในดุลพินิจที่จะรับชำระคดีเช่นนั้นหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการพิจารณาคดี

จากข้อสังเกตทั้งสามประการดังกล่าวเห็นว่า นำมาซึ่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องขังรายนั้น ๆ ที่ไม่ได้รับสิทธิในการสอบสวนอย่างรวดเร็วตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องขัง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในประเด็นประสิทธิภาพของระบบราชทัณฑ์ การที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ต้องขังที่มีการอายัดให้เสร็จสิ้นไป จะทำให้ระบบราชทัณฑ์ต้องมีภาระสำหรับการดูแลและควบคุมผู้ต้องขังมากขึ้นตามไปด้วย และผู้ต้องขังอาจจะไม่ได้รับการพัฒนาพฤตินิสัยของตนให้อยู่ในระเบียบวินัยที่จะสามารถได้รับสิทธิในการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ หรือได้รับพระราชทานอภัยโทษ แล้วแต่กรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) ดังนี้

(๑) กรมราชทัณฑ์และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการสอบสวนคดีของผู้ต้องขังที่มีคดีอายัด โดยในคดีที่ผู้ต้องหาได้หลบหนีในชั้นการสอบสวน หากต่อมาปรากฏว่าผู้ต้องหารายนั้นได้กระทำความผิดในอีกคดีหนึ่งและหรือในท้องที่อื่น และศาลมีหมายให้ขังผู้ต้องหารายนั้นไว้ระหว่างการสอบสวน ให้เรือนจำหรือทัณฑสถานที่คุมขังผู้ต้องหารายนั้น เร่งตรวจสอบข้อมูลทางคดี แล้วแจ้งไปยังพนักงานสอบสวนท้องที่ที่ผู้ต้องหารายนั้นหลบหนีเพื่อทราบ โดยหลังจากที่พนักงานสอบสวนทราบเหตุดังกล่าวแล้ว จะต้องรีบสอบสวนตามกระบวนการให้เสร็จสิ้น แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการโดยเร็ว และหากปรากฏว่าคดีที่ผู้ต้องหารายนั้นถูกคุมขังอยู่เสร็จสิ้นคดีในศาลชั้นต้นแล้ว ให้เรือนจำหรือทัณฑสถานนั้น ๆ แจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมกับประสานกับกรมราชทัณฑ์ เพื่อขอโอนตัวผู้ต้องขังจากเรือนจำหรือทัณฑสถานของผู้ต้องขังรายนั้น

ถูกคุมขังอยู่ไปควบคุมยังเรือนจำที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ความผิดเกิด เพื่อที่พนักงานอัยการจะได้ยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป โดยไม่ต้องรอให้คดีใกล้จะขาดอายุความ

(๒) คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ควรประสานงานกับสำนักงานศาลยุติธรรมให้นำระบบการถ่ายทอดภาพและเสียงในลักษณะการประชุมทางจอภาพมาใช้กับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ที่ต้องรับฟังคำเบิกความของพยานที่ศาลอื่นหรือสถานที่ทำการของทางราชการหรือสถานที่แห่งอื่นให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๓๐/๑ มีผลในทางปฏิบัติ อันจะสามารถแก้ไขข้อขัดข้องปัญหาในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่มีการอายัดตามรายงานฉบับนี้ และเพื่อให้การพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

(๓) คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ควรดำเนินการประสานงานระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมอิเล็กทรอนิกส์ (National Single Window on Justice : NSWJ) ให้เร่งรัดหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดดำเนินการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมเพื่อนำมาใช้สำหรับแก้ไขปัญหาคาการปฏิบัติกับผู้ต้องขังที่มีการอายัดในชั้นสอบสวนได้มากยิ่งขึ้น