

# แนวโน้ม สถานการณ์ เรือนจำโลก ปี 2563

(GLOBAL PRISON TRENDS 2020)



ประเด็นที่น่าจับตามอง

สำหรับปี 2563

มาตรการทางเลือก

แทนการคุมขัง

## แนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก ปี 2563 (Global Prison Trends 2020)

เอกสารฉบับนี้ร่วมจัดพิมพ์และผลิตโดยการสนับสนุนงบประมาณของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) โดยเป็นเอกสารสิ่งพิมพ์ใน ชุดแนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก ขององค์การปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International : PRI) ซึ่งจัดพิมพ์ครั้งที่ 6

องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากลของออบุณ คณ. แครสสัน แอปเปิลตัน (Catherine Appleton) (มหาวิทยาลัยแห่งนอร์ทดิงแฮม) แคลร์ เคน (Claire Cain) (กลุ่มผู้หญิงในเรือนจำ สหราชอาณาจักร) เฮเลน โคลส (Helen Close) (มูลนิธิการศึกษาวิจัยไอเมก้า) เบนนี่ โกดโบลด์ (Benny Goedbloed) บาตุฮัน กอร์กูรู (Batuhan Görgürü) (ภาคประชาสังคมในสมาคมระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา-ตุรกี) บิลลี กอร์เตอร์ (Billy Gorter) (This Life Cambodia) ดร.แคทเธอรีน่า ฮาดิมาทิเยว (Katerina Hadjimatheou) (มหาวิทยาลัยเอซซีก) มารี-คล็อด ชอง-แบบติส (Marie-Claude Jean-Baptiste) (Cypus R. Vance Center for International Justice) แมททิว แมคอีวอย (Matthew McEvoy) (มูลนิธิการศึกษาวิจัยไอเมก้า) เฟอริส แมคเน็ล (Fergus McNeill) (University of Glasgow) ฟิโอน่า นี ชินเนด (Fiona Ni Chinneide) (Irish Prison Reform Trust) มารี นูเกีย (Marie Nougier) (International Drug Policy Consortium) เทปเป โอนโ (Teppei Ono) (Japanese Center for Prisoners' Rights) คลอดีโอ ปาเตอนิ มาร์ทเทลโล (Claudio Paterniti Martello) (Associazione Antigone-Italy) ซีลีน ปีนีดา (Selene Pineda) (UNODC-ILANUD) อูเรลลี พลาไซส์ (Aurelie Placais) (World Coalition Against the Death Penalty) ลูเซียน่า พอล (Luciana Pol) (Centro de Estudios Legales y Sociales-Argentina) ไมโก ทากูซาริ (Maiko Tagusari) (Japanese Center for Prisoners' Rights) ซอนเนีย ทอสโควิก (Sonja Toskovic) (Belgrade Centre for Human Rights) และ เดิร์ค วัน ซิล สมิท (Dirk Van Zyl Smit) (มหาวิทยาลัยนอร์ทดิงแฮม และประธานของ PRI) สำหรับคู่มือการที่มีต่อรายงานฉบับนี้

เนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในรายงานถือเป็นความรับผิดชอบขององค์การปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI) ทั้งหมด

เนื้อหา รายงานฉบับนี้ อนุญาตให้นำไปใช้สำหรับการทบทวน การกำกับกักขัง การพิมพ์ซ้ำ และการแปลเป็นภาษาต่าง ๆ ทั้งแบบบางส่วน หรือแบบทั้งหมด ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นไปเพื่อการจำหน่าย หรือการนำไปใช้ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ทางการค้าแต่อย่างใด การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความใด ๆ ของสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากองค์การปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI) โดยอ้างอิงแหล่งที่มาของรายงานฉบับนี้ จากองค์การปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) และเอกสารสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ขอความกรุณาให้ระบุว่าสิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ปรับปรุงเป็นครั้งที่ 2

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก [publications@penalreform.org](mailto:publications@penalreform.org)

## องค์การปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International)

สำนักงานใหญ่ เลขที่ 1 ถนนอาร์ดเลจ  
กรุงลอนดอน N1 4HS  
โทรศัพท์: +44 (0) 207 923 0946  
อีเมล: [publications@penalreform.org](mailto:publications@penalreform.org)  
Twitter: @PenalReformInt  
Facebook: @penalreforminternational  
[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

## สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice : TIJ)

อาคารจีพีเอฟ ชั้น 15-16 ถนนวิทยุ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330  
ประเทศไทย  
โทรศัพท์: +66 2118 9400  
อีเมล: [info@tijthailand.org](mailto:info@tijthailand.org)  
Twitter: @TIJthailand  
Facebook: @tijthailand.org  
[www.tijthailand.org](http://www.tijthailand.org)

สิ่งพิมพ์ฉบับนี้ ปรับปรุงเป็นครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤษภาคม 2563  
การปรับปรุงครั้งแรก จัดพิมพ์เมื่อเดือนเมษายน 2563  
การปรับปรุงครั้งที่ 2 นี้จัดพิมพ์เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2563 มีการตรวจแก้สถิติ ตัวเลขเกี่ยวกับการกระทำผิด เกี่ยวกับสิ่งเสพติด และงบประมาณที่จัดสรรเฉพาะให้กับเรือนจำของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนที่ผู้จัดทำให้ความสำคัญกับการจัดพิมพ์ในครั้งนี้

ISBN: 978-1-909521-68-1

© Penal Reform International 2020

## สิทธิและการอนุญาต สงวนลิขสิทธิ์ (ภาษาไทย) 2563

โดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) อนุญาตให้นำเนื้อหา (คำแปลภาษาไทย) ในรายงานฉบับนี้ไปใช้เผยแพร่โดยมิให้ผลิตซ้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า รวมทั้งให้อ้างอิงแหล่งที่มาจากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

ตีพิมพ์ฉบับภาษาไทยครั้งแรกเมื่อ ตุลาคม 2563

# สารบัญ

เกริ่นนำ	3
สาระสำคัญ	4
ข้อมูลและสถิติที่สำคัญ	6
<b>1. อาชญากรรม งานยุติธรรม และการลงโทษจำคุก</b>	<b>9</b>
อาชญากรรม และการลงโทษจำคุก	9
วงจรกระบวนการลงโทษจำคุก	10
นโยบายยาเสพติด	11
การตอบสนองต่อแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง	12
และการป้องกันการปลุกฝังความคิดแบบหัวรุนแรง	
<b>2. แนวโน้มการใช้การลงโทษจำคุก</b>	<b>15</b>
การสนับสนุนงบประมาณสำหรับเรือนจำ	15
การควบคุมตัวระหว่างรอการพิจารณาคดี	17
โทษประหารชีวิต	18
โทษจำคุกตลอดชีวิต	20
<b>3. ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ</b>	<b>22</b>
ผู้หญิง	22
เด็ก	23
ผู้สูงอายุ	26
คนพิการ	28
หญิงรักหญิง เกย์ ไบเซ็กชวล บุคคลข้ามเพศ	28
และบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศไม่สอดคล้องกับเพศที่กำเนิด	
ชาวต่างชาติ ชนกลุ่มน้อย และชนเผ่าพื้นเมือง	30
ผู้ต้องขังที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน	30
<b>4. การบริหารจัดการเรือนจำ</b>	<b>32</b>
การบริการสุขภาพในเรือนจำ	32
การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา และเรือนจำ	32
การรักษาความปลอดภัย และความรุนแรง	35
การเสียชีวิตระหว่างการถูกควบคุมตัว	36
อุปกรณ์ในเรือนจำ และการใช้กำลัง	38
การบริหารจัดการตนเอง	39
เจ้าหน้าที่เรือนจำ	40
การบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม	41
รัฐที่อยู่ในสภาวะเปราะบางและได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง	43
ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และสภาวะอากาศที่ สุดโต่ง	44
<b>5. บทบาทและการใช้เทคโนโลยี</b>	<b>45</b>
ดัชนี	48
เชิงอรรถท้ายเล่ม	50

เนื้อหาหลักเล่ม:

รายงานพิเศษ

มาตรการทางเลือก

แผนการคุมขัง

**คนส่วนใหญ่ที่ล้นหลามในเรือนจำ  
ยังคงมาจากภูมิหลังที่ด้อยโอกาส  
และมีแนวโน้มที่จะมีประวัติถูกล่วงละเมิด  
และถูกทอด้งซึ่งมักเป็นประสบการณ์ตั้งแต่วัยเด็ก**



Adults and children in a detention centre in the Philippines.

# เกริ่นนำ

เอกสารรายงานแนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลกฉบับนี้ จัดพิมพ์ขึ้นเป็นครั้งที่ 6 โดยความร่วมมือขององค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International : PRI) และสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice : TIJ) ณ ปัจจุบัน ซึ่งกระบวนการยุติธรรมและระบบราชทัณฑ์กำลังเผชิญหน้ากับสถานการณ์ท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่เกิดขึ้นทั่วโลก

เนื้อหารายละเอียดที่แสดงในรายงานแนวโน้มเรือนจำโลกครอบคลุมถึงข้อท้าทายต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการสร้างควมยุติธรรมและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงการดำเนินการเชิงปฏิบัติที่ดีและนำมาตราฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือ ข้อกำหนดแมนเดลลา (UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners : the Nelson Mandela Rules) และข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิง และมาตรการที่มีโทษการคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือ ข้อกำหนดกรุงเทพ (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders : the Bangkok Rules) มาปรับใช้ ในขณะที่เรือนจำและหน่วยงานคุมประพฤติหลายแห่งประสบปัญหาคล้ายๆ กัน ดังนั้นจำเป็นต้องนำเสนอแนวปฏิบัติที่ดี เพื่อเป็นแรงบันดาลใจและนำมาใช้พัฒนาต่อยอดเป็นการปฏิบัติต่าง ๆ

ด้วยข้อท้าทายหลาย ๆ ด้านที่เป็นผลมาจากจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มสูงขึ้น กอปรกับในวาระครบรอบ 30 ปี ของการรับรองมาตรฐานขั้นต่ำสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีโทษการคุมขังหรือข้อกำหนดโตเกียว (the UN Standard Minimum Rules on Non-custodian Measures : the Tokyo Rules) เนื้อหาของรายงานในปีนี้มีรายงานพิเศษ (Special Focus) เน้นย้ำที่มาตรการทางเลือกแทนการจำคุก (alternatives to imprisonment) รายงานยังนำเสนอการนำมาตรการดังกล่าวไปใช้ รวมถึงข้อท้าทายต่าง ๆ ต่อรัฐบาล รายงานยังกล่าวถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการขยายผลประสิทธิผลของการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงสาเหตุ และเหตุที่ทำให้ในหลาย ๆ ประเทศ ยังคงนำเรือนจำมาใช้

ในการควบคุมอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เป็นที่แน่ชัดว่าควรนำมาตรการที่มีโทษการคุมขัง (non-custodial measures) และมาตรการลงโทษต่าง ๆ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปวงกว้างเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการป้องกันอาชญากรรม การลดความเป็นอาชญากรรมสำหรับความผิดในบางลักษณะ (decriminalisation) และการมาตรการหันเหคดี (diversion) ทั้งหมดมีขึ้นเพื่อจำกัดจำนวนผู้ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

รายงานพิเศษ (Special Focus) ยังถือเป็นโอกาสการร่วมทบทวนและรำลึกการครบรอบ 10 ปีของการประกาศใช้ข้อกำหนดกรุงเทพ (the Bangkok Rules) ในเดือนธันวาคมปี 2013 ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังหญิงที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ ข้อกำหนดกรุงเทพมีแนวคิดหลักคือ การคุมขังบุคคลในเรือนจำโดยทั่วไปยังเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และมักจะส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อผู้ต้องขังหญิง ทั้งการแยกหรือกีดกันพวกเธอออกจากการอยู่ร่วมกับสังคมทั่วไป การลดทอนความสามารถในการใช้ชีวิตอย่างสร้างสรรค์ และปฏิบัติตามกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัว

ด้วยทิศทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทำให้เราต้องตั้งคำถามถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง ได้นำเสนอเป็นรายงานแนวโน้มเรือนจำโลกฉบับนี้ มีบางประเทศที่มีจำนวนผู้ต้องขังค่อนข้างน้อย แต่แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการป้องกันอาชญากรรม โดยไม่ต้องใช้การคุมขังเป็นมาตรการหลัก ซึ่งแม้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านี้จะมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับประเทศจำนวนมากที่ยังคงมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำมาก ทั้งนี้ สภาพแวดล้อม อาจเป็นภัยคุกคามต่อชีวิต เนื่องจากความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยต่าง ๆ จากความไม่พร้อมของเรือนจำที่ต้องรองรับจำนวนผู้ต้องขังมากเกินไปเกินกว่าความสามารถในการรองรับได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ยิ่งย้ำเตือนข้อท้าทายสำคัญที่มีมายาวนาน นอกจากนั้น ความแออัดในเรือนจำยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้กระทำผิดต่าง ๆ รัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศหาวิธีการลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่เกิดขึ้น โดยมาตรการดังกล่าวควรนำมาใช้เป็นยุทธศาสตร์ปฏิรูปใน

ระยะยาวในการแก้ไขปัญหาความแออัด และสัดส่วนผู้ต้องขังที่เป็นคนชายขอบในเรือนจำ

ในช่วงปลายทศวรรษนี้ จะมีการติดตามและประเมินสถานการณ์การใช้ความพยายามของรัฐบาลต่าง ๆ ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปี ค.ศ.2030 ภายใต้หลักการ “การไม่ (ทอด) ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” จากแนวโน้มสถานการณ์ที่ได้เน้นย้ำในรายงานฉบับนี้ทำให้เห็นความสำคัญยิ่งที่ประเทศสมาชิกจะให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ประชากรกลุ่มต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ผู้หญิง เด็กและเยาวชน และบุคคลชายขอบในกระบวนการยุติธรรมและชุมชน

คณะผู้จัดทำมีความมุ่งมั่นที่จะจัดทำรายงานแนวโน้มเรือนจำโลกขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยส่วนหนึ่งจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงาน อ้าอิงในการศึกษา และผู้ขับเคลื่อนสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ในกระบวนการจัดทำรายงานฉบับนี้ ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลบางส่วน ซึ่งจะเป็นข้อท้าทายสำหรับผู้จัดทำรายงานและบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่จะนำข้อมูลไปใช้ในการพัฒนาโยบายที่ต้องใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ อย่างไรก็ตาม ขอขอบคุณองค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI) สำหรับการศึกษาวิจัยและการปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก และการสนับสนุนความรู้ความเชี่ยวชาญจากสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญของการได้มาซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์และทำให้สามารถนำมาใช้วิเคราะห์และคาดการณ์แนวโน้มต่าง ๆ ที่นำเสนอในเอกสารรายงานฉบับนี้

**ฟลอเรียน ออิมิงเกอร์**  
(Florian Irminger)  
เลขาธิการองค์การเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา  
นานาชาติ (PRI)

**ศาสตราจารย์พิเศษ**  
**ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์**  
ผู้อำนวยการ  
สถาบันเพื่อการยุติธรรม  
แห่งประเทศไทย (TIJ)

# สาระสำคัญ

สาระสำคัญในส่วนนี้ไม่ได้ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดที่แสดงในรายงานฉบับนี้ แต่เป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ควรพิจารณาปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

- 01 จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ**

มีผู้ต้องขังมากกว่า 11 ล้านคนที่ถูกจำคุกทั่วโลก ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ และ มีประมาณ 102 ประเทศ ที่รายงานจำนวนผู้ต้องขังล้นคุกเกินจำนวนที่รองรับได้มากกว่าร้อยละ 110 ทั้งนี้ การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดการใช้โทษจำคุกมากเกินไปยังชัดเจนมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากที่มีความพยายามป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบการดูแลสุขภาพของเชื้อไวรัส COVID-19 ในเรือนจำ
- 02 ผู้หญิงเผชิญหน้ากับการถูกเลือกปฏิบัติโดยเหตุทางเพศภาวะในเรือนจำและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**

ภายหลังการรับรองข้อกำหนดกรุงเทพ (the Bangkok Rules) มาเกือบ 10 ปี แต่ทว่า การนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ยังมีไม่มากนัก ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา จำนวนผู้ต้องขังหญิงทั่วโลกกลับเพิ่มขึ้นสูงชันมากกว่า 2 เท่า ทำให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยส่วนใหญ่ได้ถูกออกแบบสำหรับผู้ต้องขังชาย ที่เป็นประชากรผู้ต้องขังส่วนใหญ่
- 03 ข้อมูลใหม่ยืนยันว่าการใช้มาตรการคุมขังกับเด็กไม่ได้นำมาใช้ “เป็นมาตรการขั้นสุดท้าย”**

ในขณะที่บางประเทศพยายามออกกฎหมายเฉพาะสำหรับเด็ก รวมถึงการมีศาลและกระบวนการฟ้องในลักษณะเฉพาะที่เป็นมิตรต่อเด็กมาใช้ แต่มีข้อมูลใหม่ยืนยันว่าในทุก ๆ ปี มีเด็กอย่างน้อย 410,000 คน ที่ยังคงถูกควบคุมตัวไว้ในสถานแรกรับฝากขัง (remand) และเรือนจำต่างๆ และมีเด็กประมาณ 1,000,000 คน ที่ถูกควบคุมตัวที่สถานนี้ตำรวจ
- 04 การกระทำผิดที่ไม่ใช้การใช้ความรุนแรง มีบทกำหนดโทษจำคุกมากเกินไป**

คนส่วนใหญ่ที่ถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถูกตั้งข้อหา หรือตัดสินว่ากระทำความผิดที่ไม่ใช้ความรุนแรง การปฏิรูปกฎหมายในบางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา มีความพยายามที่จะลดความเป็นอาชญากรรมของความผิดสุ่มๆ
- 05 การควบคุมตัวผู้ต้องขังก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาถูกใช้ จนกลายเป็นการปฏิบัติโดยทั่วไป ไม่ได้ใช้ในกรณีพิเศษ**

มีจำนวนคนที่ยังไม่ได้รับการตัดสินว่ากระทำความผิดมากกว่าจำนวนผู้ต้องขังเด็ดขาดในเรือนจำอย่างน้อย 48 ประเทศ โดยบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย ชาวต่างชาติ ผู้หญิง และคนยากจน มักมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมตัวระหว่างพิจารณาคดี
- 06 การนำนโยบายยาเสพติดมาใช้ส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเพิ่มมากขึ้น**

การนำนโยบายการต่อต้านยาเสพติดมาใช้ส่งผลให้จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำเพิ่มมากขึ้น โดยพบว่าผู้ต้องขังจำนวนมากกว่า 2 ล้านคน ต้องโทษในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และประมาณ 500,000 คนของผู้ต้องขังกลุ่มนี้ ได้รับความผิดฐานครอบครองยาเสพติดเพื่อการเสพ ซึ่งสัดส่วนผู้ต้องขังหญิงที่ต้องโทษในคดียาเสพติดมีจำนวนมากกว่าผู้ต้องขังชาย
- 07 การจำคุกกลายเป็นวงจรของการเลือกปฏิบัติและยากที่จะสลายวงจรดังกล่าวได้**

ระบบการลงโทษต่าง ๆ ทำให้จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การฟื้นฟูวิถีชีวิตของผู้ต้องขังล้มเหลว และยังเป็นภาระผูกพันต่อครอบครัวในสภาวะเปราะบางให้อยู่ชายขอบห่างไกลออกไปเรื่อย ๆ ประกอบกับการไม่มีแผนการบำบัดฟื้นฟูและแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคล ยังส่งผลให้มีอัตราการกระทำความผิดซ้ำสูงในหลาย ๆ ประเทศ
- 08 การใช้โทษจำคุกตลอดชีวิตส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน**

มีผู้ต้องขังเกือบ 500,000 คน ที่ถูกพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิต โดยผู้ต้องขังจำนวนมากกว่านั้นถูกจำคุกเสมือนตลอดชีวิต (de facto life sentence) การปฏิรูปเพื่อให้มีการกำหนดโทษที่เหมาะสม เป็นไปอย่างช้าและหลาย ๆ ประเทศพยายามจะนำโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้ โดยคิดว่าจะทำให้อัตราการก่ออาชญากรรมลดลง ทั้งนี้ ผู้ต้องขังที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตต้องประสบกับมาตรการคุมขังที่รุนแรง
- 09 การขับเค้นเพื่อยกเลิกโทษประหารชีวิตมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก**

ในขณะที่มีการแสวงหยกเลิกโทษประหารชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในแอฟริกา ในบางประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปนานแล้วกลับพิจารณาที่จะนำโทษประหารชีวิตมาบังคับใช้ใหม่ ทั้งนี้ พบว่าทั่วโลกมีผู้ต้องขังที่ต้องโทษประหารชีวิตมากกว่า 20,000 คน ประสบกับความยากแค้นของสถานคุมขัง และได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ

- 10** **งบประมาณสำหรับระบบราชทัณฑ์มีจำนวนค่อนข้างน้อย**
- ข้อมูลการศึกษาเปรียบเทียบภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณให้กับเรือนจำใน 54 ประเทศ แสดงให้เห็นว่างบประมาณที่ใช้กับงานราชทัณฑ์มักอยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ 0.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในหลายประเทศมีการจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดหาอาหาร และแผนการบำบัดฟื้นฟูต่าง ๆ น้อยจนน่าตกใจ
- 11** **มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังเป็นทางออกสำหรับความท้าทายหลายประเด็น ซึ่งรวมถึงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19**
- มีตัวเลือกสำหรับการใช้การทัณฑ์และมาตรการทางเลือกต่าง ๆ ในช่วงก่อนและหลังการพิพากษาคดีค่อนข้างมาก การมีแนวทางการป้องกันอาชญากรรมควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณสำหรับการบำบัดฟื้นฟูที่เพียงพอจะช่วยจัดการปัญหาข้อท้าทายต่าง ๆ เหล่านี้ได้ การสนับสนุนทางการเมืองต่าง ๆ ต่อการนำมาตรการทางเลือกแทนการจำคุกมาใช้ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา นั้น ควรสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระยะยาวด้วย
- 12** **มีอุปสรรคเชิงโครงสร้างมากมายที่ส่งผลกระทบต่อขยายตัวและการนำมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้**
- อุปสรรคหลักที่ส่งผลกระทบต่อขยายตัวของมาตรการทางเลือกมาใช้ คือการมีกรอบกฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอหรือยังไม่เพียงพอ การขาดแคลนทรัพยากร และโครงสร้างพื้นฐาน การที่หน่วยงานด้านการยุติธรรมและสาธารณสุขของกว้างขาดความเชื่อมั่นในมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ นอกจากนี้ กลุ่มคนบางกลุ่ม อาทิ ชาวต่างชาติ ไม่สามารถเข้าถึงมาตรการควบคุมดูแลแบบอยู่ร่วมกับชุมชนได้ เท่าเทียมกับคนอื่น ๆ
- 13** **ผู้ต้องขังในเรือนจำที่เป็นประชากรกลุ่มชายขอบมักจะไม่ได้รับความสนใจและถูกมองข้าม**
- ประชากรที่เป็นกลุ่มชายขอบ รวมถึงกลุ่มชาวต่างชาติ ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมืองดั้งเดิม คนพิการ และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) ถูกจับกุมและคุมขังอย่างไม่ได้สัดส่วน ประชากรกลุ่มดังกล่าวต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการกระทำของหน่วยงานภาครัฐมากกว่าประชากรกลุ่มอื่น
- 14** **ประเด็นสุขภาพของผู้ต้องขังมักเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความใส่ใจ แม้ว่าจะมีผลกระทบค่อนข้างมากก็ตาม**
- ในหลายประเทศมีระบบการดูแลสุขภาพสุขภาพของผู้ต้องขังในเรือนจำไม่เพียงพอ เนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำมาตรการหลากหลายมาใช้ในการดูแลป้องกันการติดเชื้อดังกล่าวทั้งกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ต้องขัง แต่ทว่า ในบางพื้นที่ก็ยังพบการติดเชื้อดังกล่าว
- 15** **ระบบราชทัณฑ์และคุมประพฤติยังขาดแคลนบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรม**
- ความพึงพอใจต่องานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์และเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ และคำตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำ เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถหาจ้างงาน หรือรักษาผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ ความสามารถไว้ได้ การลดงบประมาณ การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการมีจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้สภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่แย่ลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเรือนจำด้วย
- 16** **ความรุนแรงในเรือนจำมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ**
- ความแออัดในเรือนจำ โครงสร้างของสถาบันที่รอดจากการตรวจสอบและการขาดความโปร่งใสทำให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงต่าง ๆ ในเรือนจำทั่วโลก ในช่วงศวรรษที่ผ่านมา มีข้อมูลที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของการใช้ “กองกำลังแทรกแซงพิเศษ” หรือ “ทีมปฏิบัติการฉุกเฉิน” เพื่อรับมือกับเหตุการณ์สำคัญ เช่น เหตุจลาจล
- 17** **การเสียชีวิตภายใน การควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่รัฐกลายเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ทั่วไป และสามารถป้องกันได้**
- อัตราการเสียชีวิตของผู้ต้องขังในเรือนจำสูงกว่าอัตราการเสียชีวิตของบุคคลภายนอก ถึงร้อยละ 50 ทั้งนี้ สาเหตุของการเสียชีวิตในเรือนจำโดยส่วนใหญ่ คือ การฆ่าตัวตาย และการทะเลาะอย่างรุนแรงจนถึงแก่ชีวิต นอกจากนั้น ยังมีเหตุผลอื่น ๆ ทั้งการถูกทรมาน หรือการได้รับการปฏิบัติที่ย่ำแย่ และการติดเชื้อต่าง ๆ รวมถึงปัญหาสุขภาพอื่น ๆ โดยยังไม่ค่อยมีการสอบสวนการเสียชีวิต หรือในกรณีที่มีการสอบสวน ก็ไม่ได้นำไปสู่การปฏิรูป
- 18** **การใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และระบบปัญญาประดิษฐ์ทำให้เกิดทั้งผลประโยชน์และข้อท้าทายใหม่ ๆ**
- นวัตกรรมเทคโนโลยีต่าง ๆ ช่วยสร้างโอกาสมากมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แม้ว่า “ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัล” ทัดกันหลาย ๆ ประเทศออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา การนำเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีระบบเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ ทำให้จำเป็นต้องกำหนดระเบียบการปฏิบัติต่าง ๆ และการพิจารณา ทบทวนผลกระทบต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการขยายการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวไปในวงกว้าง

# แนวโน้มเรือนจำทั่วโลก

## ประชากรผู้ต้องขัง

## แนวโน้มการพิพากษาคดี

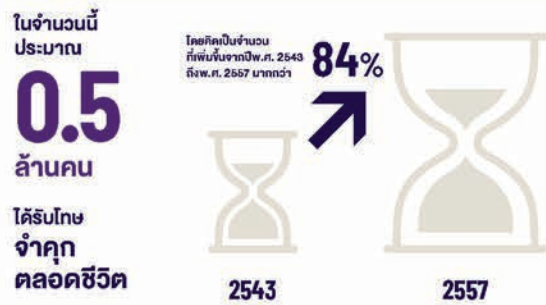
จำนวนผู้ต้องขังทั่วโลกกำลังเพิ่มมากขึ้น



โทษจำคุกถูกใช้มากเกินจำเป็น และมีระยะเวลาการพิพากษาคดีที่นานขึ้น



กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำนวนมากยังคงเลือกปฏิบัติ



การจำคุกเป็นวงจร และอัตราการกระทำผิดซ้ำยังคงสูงอยู่



การใช้โทษจำคุกจำนวนมากมีค่าใช้จ่ายสูง



# ข้อมูลและสถิติที่สำคัญ

## การจัดสรรงบประมาณ

## สภาพการคุมขัง



การจัดสรรงบประมาณสำหรับกระบวนการยุติธรรมโดยส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับ



สภาพการคุมขังในหลายประเทศส่วนใหญ่อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

กระบวนการยุติธรรมที่ขาดแคลนงบประมาณ



ส่งผลกระทบต่อ:  
ศาล  
คุมประพฤติ  
ราชทัณฑ์  
และตำรวจ

งบประมาณที่ใช้สำหรับงานเรือนจำส่วนใหญ่ เป็นไปสำหรับ



โครงสร้างพื้นฐาน



เจ้าหน้าที่



การดูแลรักษาความปลอดภัย

งบประมาณเฉลี่ยโดยรวมสำหรับงานเรือนจำในสหภาพยุโรป



คิดเป็น **0.2%** ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

งบประมาณที่จัดสรรสำหรับเป็นค่าอาหารของผู้ต้องขัง



1 ราย ใน 1 วัน ในราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐแอฟริกากลาง และสาธารณรัฐคาซัคสถาน

งบประมาณจำนวนน้อย ส่งผลให้เกิดสภาพการคุมขังที่ไม่ดีและขาดสุขภาพลักษณะ

เรือนจำในประเทศต่าง ๆ มากกว่า

**124** ประเทศ



มีจำนวนผู้ต้องขังเกินอัตราความจุที่จะสามารถรองรับได้



ซึ่งทำให้เกิด

ความรุนแรง  
อัตราการเสียชีวิตระหว่างถูกจำคุกสูงขึ้น  
ขาดสุขภาพลักษณะ:  
โอกาสการนำมัดฟันผู้น้อย

อัตรา **การฆ่าตัวตาย** ของผู้ต้องขังในเรือนจำอยู่ในระดับที่สูง

**25** คน ต่อ 100,000 คน

ผู้ต้องขัง

ผู้ต้องขังที่ฆ่าตัวตายในเรือนจำ คิดเป็น

บุคคลทั่วไปที่ฆ่าตัวตายในชุมชน คิดเป็น

**11** คน ต่อ 100,000 คน

บุคคลทั่วไป

แนวโน้ม **การใช้กำลัง** กำลังเพิ่มขึ้น



การขยายการมีส่วนร่วมของหน่วยรักษาความมั่นคงภาคเอกชน

การขยายการแทรกแซงพิเศษ

การใช้อาวุธรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตเพิ่มมากขึ้น

สภาพการคุมขังที่ไม่ดีก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน



การนำมาตรการทางเลือกแทนการจำคุกมาใช้จึงเป็นทางออก

→ ผู้ต้องขังไม่ต้องแยกออกจากครอบครัว

→ ช่วยลดความแออัด

→ ช่วยลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม

→ หลีกเลี่ยงความเสียหายที่เกิดจากการใช้โทษจำคุก

→ สามารถจัดการกับการกระทำผิดของแต่ละบุคคลได้ดีขึ้น

→ สามารถลดการกระทำผิดซ้ำได้ดีขึ้น



**การศึกษาต่าง ๆ  
ล้วนมีข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นว่า  
จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ  
มิได้มีความเชื่อมโยงกับระดับ  
ของการก่ออาชญากรรมแต่อย่างใด**

Prison in Italy.

ส่วนที่หนึ่ง

# อาชญากรรม งานยุติธรรม และการลงโทษจำคุก

## อาชญากรรม และการลงโทษจำคุก

คาดกันว่าในปัจจุบันมีผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วโลกอยู่ที่มากกว่า 11 ล้านคน โดยในจำนวนนี้ยังไม่รวมบุคคลที่อยู่ในการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และไม่ได้เป็นตัวเลขที่สะท้อนจำนวนบุคคลที่เข้า และออกจากเรือนจำในปีนั้น ๆ ซึ่งยังเป็นตัวเลขที่ยังไม่สามารถระบุได้ ส่วนอัตราผู้ต้องขังในเรือนจำทั่วโลกยังคงที่แม้ว่าจะมี “การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ (substantial changes)” เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศและภูมิภาคก็ตาม ทั้งนี้ รายงานประชากรผู้ต้องขังทั่วโลก ปี พ.ศ. 2561 แสดงให้เห็นว่าประชากรผู้ต้องขังต่อหัวประชากร เพิ่มขึ้นในอัตราน้อยกว่าร้อยละ 1 ในช่วงระยะเวลา 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2561<sup>1</sup>

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีจำนวนประชากรผู้ต้องขังสูงที่สุดในโลก ด้วยจำนวนผู้ต้องขังมากกว่า 2.1 ล้านคน โดยคิดเป็นอัตราส่วนประชากรผู้ต้องขัง 655 คน ต่อประชากรของประเทศ 100,000 คน ในขณะที่อัตราการก่ออาชญากรรมกลับยังไม่ลดน้อยลงแต่อย่างใด โดยสหรัฐอเมริกามีอัตราผู้ต้องขังเพิ่มสูงขึ้นนับจากปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ถึงร้อยละ 700 โดยมีจำนวนสูงที่สุดในปี พ.ศ. 2552 และตัวเลขค่อย ๆ ลดลงในแต่ละปีหลังจากนั้นในระดับมลรัฐ และเพิ่งจะมีการลดจำนวนลงในระดับประเทศเมื่อเร็ว ๆ นี้ ส่วนประเทศจีน มีจำนวนประชากรผู้ต้องขังสูงที่สุดในโลกเป็นอันดับที่สอง โดยมีจำนวนผู้ต้องขังมากกว่า 1.7 ล้านคน ตามมาด้วยประเทศบราซิล โดยมีข้อมูลเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 ระบุว่า มีจำนวนผู้ต้องขังเกือบ 760,000 คน

นอกจากนี้ การศึกษาต่าง ๆ ล้วนมีข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ มิได้มีผลหรือความเชื่อมโยงกับจำนวนและระดับของการก่ออาชญากรรมความรุนแรงของการเกิดเหตุอาชญากรรมแต่อย่างใด ในขณะที่มีงานวิจัยบางฉบับที่มีข้อค้นพบว่า มีความเชื่อมโยงระหว่างการลดทอนระบบสวัสดิการ กับอัตราการใช้โทษจำคุกที่เพิ่มสูงขึ้น และยังมีนัยยะเชื่อมโยงถึงระดับความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับอัตราการใช้โทษจำคุกที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการเชื่อมโยงระหว่างกรอบแนวคิดทางการเมืองแบบหลวมรวม หรือแบบแบ่งแยกกับอัตราการใช้โทษจำคุกที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย<sup>2</sup> ระดับอัตราการตัดสินใจให้โทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสืบเนื่องจากการฟ้อง หรือขาดการดูแลและส่งเสริมสิทธิในเชิงกระบวนการในบางประเทศ ยังมีผลให้มีจำนวนประชากรถูกส่งเข้าไปอยู่ในระบบเรือนจำเพิ่มมากขึ้นด้วย

จากข้อมูลยังพบว่าผู้ที่อยู่ในระบบยุติธรรมทางอาญาส่วนมากถูกจับ ถูกตั้งข้อหา หรือถูกตัดสินลงโทษในความผิดที่ไม่ได้ใช้ความรุนแรง โดยในปี พ.ศ. 2560 ประชากรทั่วโลกที่ถูกจับหรือตั้งข้อหาเกี่ยวกับการครอบครองหรือมีไว้ซึ่งสารเสพติด มีจำนวน 1.9 ล้านคน โดยในจำนวนนี้ จำนวน 860,000 คน ถูกตัดสินลงโทษจากการครอบครองหรือมีไว้ซึ่งสารเสพติดเพื่อการเสพ หรือใช้ส่วนบุคคล ส่งผลให้มีประชากรจำนวนกว่าครึ่งล้านต้องโทษจำคุกโดยการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าว<sup>3</sup> ในทางกลับกัน เมื่อพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมจาก 93 ประเทศ มีการแสดงตัวเลขแบบคร่าว ๆ ว่า ในประชากรผู้ต้องขังทั่วโลก ทุก ๆ 14 คน จะมี 1 คน (คิดเป็นร้อยละ 7) ที่ต้องโทษจำคุกจากคดีฆาตกรรม<sup>4</sup>

ระดับของความเข้าใจ และการตรวจวัดระดับการก่ออาชญากรรมในระดับโลกมีความซับซ้อนและอยู่ในขั้นตอนการศึกษาวิจัยที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม หนึ่งในอาชญากรรมที่อาจนำมาใช้เปรียบเทียบ และมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ คือ การฆาตกรรมโดยเจตนา (intentional homicide) โดยนำมาใช้เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดการเสียชีวิตจากความรุนแรง (violent death) ทำให้สามารถคาดการณ์ระดับอาชญากรรมและความรุนแรงในสังคมได้ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2562 องค์การสหประชาชาติ ได้ตีพิมพ์ และเผยแพร่รายงานการศึกษาเหตุฆาตกรรมทั่วโลก (Global Study on Homicide) ฉบับใหม่ โดยวิเคราะห์ข้อมูลที่ประมวลและจัดเก็บในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนเหตุการณณ์ทั่วโลกเกี่ยวกับการฆาตกรรมโดยเจตนามีแนวโน้มลดลง ทว่า ในทวีปอเมริกาทั้ง 2 ทวีป กลับพบว่าเกิดเหตุฆาตกรรมโดยเจตนาสูงที่สุด นับตั้งแต่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลในปี พ.ศ. 2533 โดยมีอัตราของประชากรที่เป็นเหยื่อการฆาตกรรมโดยเจตนาถึง 17.2 คน ต่อประชากร 100,000 คน<sup>5</sup>

## วอจอร์แห่งการลงโทษจำคุก

มาตรฐานระหว่างประเทศมีข้อกำหนดอย่างชัดเจนว่าเป้าหมายสำคัญของทนายทนายการจำคุก หรือมาตรการที่มีใช้การคุมขัง คือ การฟื้นฟูพฤติกรรมระหว่างประเทศด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ซึ่งมีรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (UN) 117 ประเทศ ได้ให้สัตยาบัน มีข้อบัญญัติอย่างชัดเจนว่า “ระบบเรือนจำ (penitentiary system) ควรประกอบด้วย การบำบัดผู้ต้องขัง ด้วยเป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมนิสัยและการฟื้นฟูสังคม” ข้อกำหนดแมนเดลลา (Mandela Rules) และข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules) ล้วนมีบทบัญญัติที่แสดงรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้หลักการดังกล่าวเกิดขึ้นจริงในระบบเรือนจำ รวมถึงการกำหนดแผนงาน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู และการส่งเสริมโอกาสการกลับคืนสู่สังคม

อย่างไรก็ดี พื้นที่ส่วนใหญ่ของโลก การนำโทษจำคุกมาใช้ยังคงเป็นวอจอร์ที่ไม่อาจทำลายได้ โดยส่วนหนึ่งมาจากความล้มเหลวของระบบการลงโทษ ซึ่งไม่สามารถนำแนวทางการฟื้นฟูเยียวยา มาใช้ได้อย่างแท้จริง ดังตัวอย่างในประเทศเอลซัลวาดอร์ ซึ่งมีประชากรผู้ต้องขังเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรสูงที่สุดในโลกเป็นอันดับที่สองพบว่าในจำนวนผู้ต้องขัง 1 ใน 5 คน ล้วนต้องโทษ

การกระทำความผิดทางอาญามาก่อนแล้ว<sup>1</sup> ขณะที่ในประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา ในส่วนของรัฐควิเบก มีข้อมูลว่า ร้อยละ 40 ของประชากรที่พ้นโทษ และได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำแล้ว จะกระทำผิดซ้ำและต้องกลับสู่เรือนจำอีกครั้งภายในระยะเวลา 2 ปี ทั้งยังพบด้วยว่าในประเทศอย่างสวีเดน เดนมาร์ก และนิวซีแลนด์ มีอัตราการกระทำผิดซ้ำหลังจากพ้นโทษภายในระยะเวลา 2 ปี ถึงมากกว่าร้อยละ 60<sup>2</sup>

มีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของบุคคล แต่โดยทั่วไปการกระทำผิดซ้ำ มีความเชื่อมโยงกับระดับความยากลำบากในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่ออยู่ร่วมกับสังคมในฐานะพลเมืองของรัฐ หรือปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ภายหลังจากพ้นโทษ ซึ่งในส่วนนี้มีข้อบ่งชี้ชัดเจนว่าสาเหตุหลักมาจากการไม่ได้รับ หรือไม่มีโอกาสในการฟื้นฟู และฝึกการอยู่ร่วมกับสังคมและกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างเพียงพอเมื่อครั้งที่ยังอยู่ในเรือนจำ (ซึ่งในบางครั้งเป็นผลมาจากการมีจำนวนผู้ต้องขังล้นคุก) หรือการมีระบบที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนภายหลังจากที่ได้รับการปล่อยตัว ในขณะที่จำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับครอบครัวและชุมชน เพื่อให้สามารถสนับสนุนดูแลกระบวนการผสมผสาน การอยู่ร่วม และการกลับคืนเข้าสู่สังคมด้วย

ประชากรบางกลุ่มอาจมีอัตราการทำผิดซ้ำสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับการขาดแผนงานหรือกิจกรรมการดูแลฟื้นฟูที่เหมาะสมส่วนบุคคล อาทิ การสนับสนุนที่เหมาะสมกับช่วงวัย ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติของไอซ์แลนด์ รายงานในส่วนนี้ว่า ประชากรวัยเยาว์มีความเสี่ยงในการทำผิดซ้ำ หลังจากพ้นโทษและได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำสูงกว่าประชากรในวัยผู้ใหญ่<sup>3</sup> และในประเทศญี่ปุ่น ประชากรกลุ่มผู้สูงอายุมีอัตราการทำผิดซ้ำสูงกว่าประชากรในวัยผู้ใหญ่กลุ่มอื่น ๆ<sup>4</sup>

เหตุการณ์ที่พบภายหลังจากได้รับการปล่อยตัว คือ ผู้ต้องขังที่พ้นโทษมักจะมีทรัพยากรน้อยในการดำรงชีวิต หรือในบางคนก็ไม่มีเลย ขาดการศึกษาและอาชีพ และบางคนขาดแคลนแม้กระทั่งที่พักอาศัย พวกเขาจึงจำเป็นต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติต่าง ๆ เมื่อพยายามสมัครงาน หรือหาที่พักอาศัย ภาวะของการถูกกีดกัน ตีตรา และทำให้กลายเป็นคนชายขอบ ในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเสี่ยงมากยิ่งขึ้นในการถูกผลักออกจากสังคม กลายเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมต่อต้าน หรือขัดแย้งกับสังคม และมีความเสี่ยงที่จะกระทำผิดซ้ำ

### ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court on Human Rights) มีคำสั่งให้ประเทศฝรั่งเศส ดำเนินการแก้ไขปัญหาประชากรผู้ต้องขังล้นคุก และจ่ายค่าตอบแทน

ในเดือนมกราคม 2563 ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (ECtHR) พิจารณาว่าประเทศฝรั่งเศสได้กระทำการละเมิดสิทธิของประชาชน โดยการกักขังหรือควบคุมตัวบุคคลต่าง ๆ ไว้ในเรือนจำที่มีความแออัด และอยู่ในสภาพหรือเงื่อนไขซึ่งทำให้เกิดการละเมิด หรือความรุนแรงในสภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อเจตจำนงเสรี และการลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ ศาลได้มีคำสั่งให้ประเทศฝรั่งเศสชดเชยค่าเสียหายให้กับบุคคล 32 คน ที่อยู่ในเรือนจำ 6 แห่งทั้งในประเทศฝรั่งเศส และอาณานิคมโพ้นทะเลของประเทศฝรั่งเศส ทั้งในมาตินิก (Martinique) เฟรนช์โปลินีเซีย (French Polynesia) และ กัวเดอลูป (Guadeloupe)<sup>5</sup> โดยค่าเสียหายให้แก่แต่ละราย มีจำนวนแตกต่างกันระหว่าง 4,000 ถึง 25,000 ยูโร และมียอดรวมมากกว่า 500,000 ยูโร ทั้งนี้ ค่าพิพาทดังกล่าวส่งผลต่อการพิพาทคดีของประเทศอิตาลี และยังการซึ่งมีภาวะผู้ต้องขังล้นคุกเช่นเดียวกัน และภายหลังจากที่มีคำพิพากษาดังกล่าว ทำให้ทั้ง 2 ประเทศ มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาตรฐานในทันที

ทั้งนี้ องค์การ Controleur generale des lieux de privation de liberte ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในประเทศฝรั่งเศส ทำหน้าที่ติดตามสถานการณ์ในเรือนจำได้กล่าวถึง ปรากฏการณ์ผู้ต้องขังล้นคุกว่าเป็นเสมือน “โรคร้าย”<sup>6</sup> โดยพบว่า

มีอัตราผู้ต้องขังล้นคุกเกินกว่าที่เรือนจำจะรองรับได้ สูงถึงร้อยละ 116 โดยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีจำนวนอัตราผู้ต้องขังล้นคุกสูงที่สุดในยุโรป<sup>7</sup>

นอกจากนี้ ยังพบว่า ในเรือนจำบางแห่งมีอัตราผู้ต้องขังล้นคุกในจำนวนสูงกว่าที่อื่น ๆ โดยอย่างน้อยมีจำนวน 1 แห่งที่มีจำนวนผู้ต้องขังสูงกว่าที่เรือนจำจะรองรับได้ถึง 2 เท่า<sup>8</sup> โดยในกรณีนี้ มีผู้ต้องขังหลายคนที่ถูกควบคุมตัวเป็นเวลาหลายปีในห้องขังที่มีความแออัด และมีพื้นที่ว่างต่อผู้ต้องขังรายบุคคลขนาดเล็กกว่าเกณฑ์มาตรฐานตามที่คณะกรรมการป้องกันการทรมาน (European Committee for the Prevention of Torture) กำหนด คือ 4 ตารางเมตร<sup>9</sup>

นอกจากนั้น ศาลยังพิจารณาและระบุว่า ลักษณะการคุมขังดังกล่าวยังทำให้ขาดความเป็นส่วนบุคคล และขาดสุขอนามัยที่ดี – อาทิ การใช้ห้องน้ำห้องสุขาจากห้องพัก การปูเสื่อรองนอนติดกับห้องน้ำ และการมีสัตว์และแมลงรบกวนในอาคารสถานที่ และห้องขัง นอกจากนี้ สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายยิ่งขึ้น จากการขาดการจัดกิจกรรมและการใช้เวลาภายนอกห้องขัง โดยพบว่า มีผู้ต้องขังบางคนที่ถูกขังอยู่ในห้องขังขนาดกว่า 20 ชั่วโมงต่อวัน

โดยภาพรวมแล้ว ศาลยุโรปมีความเห็นว่า สภาพที่ย่ำแย่ดังกล่าวเกิดจากสถานการณ์นักโทษล้นคุกในประเทศฝรั่งเศส ทำให้เกิดการกระทำที่ลดทอนคุณค่าและความเป็นมนุษย์ และมีข้อเสนอแนะให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสื่อต่าง ๆ ของประเทศฝรั่งเศสได้เผยแพร่ผลการตัดสินดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหานี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศสได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีระหว่างการขยายและก่อสร้างเรือนจำเพิ่มเติม จำนวน 7,000 แห่ง<sup>10</sup>

ในปี พ.ศ. 2559 พบว่า ประชากรคนไร้บ้านที่เคยต้องโทษจำคุก ในอังกฤษและเวลส์ จำนวนถึง 2 ใน 3 จะกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกครึ่ง ภายใน 1 ปี หลังจากพ้นโทษ<sup>12</sup> ในขณะที่ในประเทศอื่น ๆ มีข้อมูลตัวเลขที่แสดงให้เห็นถึงอัตราการกระทำ ความผิดซ้ำที่เพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลาที่ระบบการ ช่วยเหลือหรือสนับสนุนเชิงสถาบันเริ่มลดน้อยลง อาทิ ในประเทศอิสราเอล พบสถิติอัตราการต้อง โทษจำคุกซ้ำ เพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 16 ในช่วง เวลา 1 ปี เป็นร้อยละ 41 ในช่วงเวลา 5 ปี<sup>13</sup> ในขณะที่ในสหรัฐอเมริกา ประชากรร้อยละ 83 ของ ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัว จะกระทำความผิด และถูก จำคุกซ้ำ ภายในช่วง 9 ปี เปรียบเทียบเป็นร้อยละ 44 ในช่วงปีแรก<sup>14</sup>

ในส่วนของ การนำการคุมขังเพื่อรอการพิจารณาคดี (pre-trial detention) (ดู การคุมขังเพื่อรอการพิจารณาคดี) และการลงโทษจำคุก ในระยะสั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีอัตราการ กระทำความผิดซ้ำสูง เนื่องจากลักษณะการคุมขัง ที่เป็นแบบชั่วคราวและในระยะสั้น ทำให้มีโอกาส น้อยที่จะดำเนินการโครงการฟื้นฟูและการส่งเสริม การกลับคืนสู่สังคมและจะกลายเป็นผลกระทบ ระยะยาวต่อบุคคล และครอบครัวของบุคคลนั้น ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น การสูญเสียอาชีพ การงาน การหย่าร้าง สูญเสียสิทธิการเป็นผู้ปกครองหรือ การร่วมเลี้ยงดูบุตร รวมทั้งสูญเสียสิทธิประโยชน์ ในฐานะประชาชน

การพัฒนามาตรการทางเลือกมาใช้แทนการคุมขัง ระหว่างรอการพิจารณาคดีคดี และมาตรการ ที่มีใช้การคุมขัง (non-custodial) เป็นอีกหนึ่งวิธี การที่มีประสิทธิภาพมากวิธีหนึ่งในการลด ความแออัดของเรือนจำ และลดการกระทำ ความผิดซ้ำ หากแต่ก็มีข้อท้าทาย และจำเป็นต้องใช้ ทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการแต่ละโครงการ ได้รับการติดตามตรวจสอบและประเมินผลอย่าง มีประสิทธิภาพ (ดู รายงานพิเศษ : มาตรการทาง เลือกแทนการคุมขัง)

ในส่วนของความพยายามดำเนินการเพื่อลดการกระทำ ความผิดซ้ำจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวคิดหรือมุมมอง เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและ เรือนจำ จากการกระทำเพื่อลงโทษ เป็นการกระทำ เพื่อฟื้นฟูเยียวยา ซึ่งในด้านหนึ่ง ในบางประเทศได้ ปรับเพิ่มลักษณะการกระทำผิดที่มีบทลงโทษ จำคุกตลอดชีวิต และกลายเป็นปัจจัยเสริมทำให้เกิดการจำคุกระยะยาว ขณะที่อีกทางหนึ่ง บาง ประเทศได้เริ่มดำเนินการสำคัญในการใช้แนวทาง การฟื้นฟูเป็นหลักแทนที่การเพิ่มบทลงโทษ โดย หลาย ๆ ประเทศให้โอกาสสำหรับการคุมประพฤติ และการภาคทัณฑ์ พร้อมทั้งการดำเนินการแผน งานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมด้านสังคม อาชีพ และการ ศึกษา ซึ่งตอบสนองต่อพลักษณ์ตามรายละเอียด ที่แตกต่างกันของบุคคลที่ต้องโทษ อาทิ ช่วงอายุ ประวัติการกระทำผิด สถานะทางเศรษฐกิจ และสังคม และพื้นฐานชีวิตครอบครัวต่าง ๆ ซึ่ง หนึ่งในมาตรการที่นำมาใช้เพื่อปรับปรุง และฟื้นฟู

พฤติกรรม คือ การใช้เรือนจำหรือคุกเปิด (open prison) อาทิ ในปี พ.ศ. 2561 สาธารณรัฐเช็กได้นำมาตรการเรือนจำเปิดมาใช้เป็นครั้งแรก และมีรายงานว่า ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวออกจากเรือนจำ จะก่อความผิดซ้ำ ในอัตราส่วนค่อนข้างน้อย<sup>15</sup>

ความพยายามต่าง ๆ เหล่านี้มีใช้สิ่งใหม่ แต่ได้รับการยืนยันแล้วว่า เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพ ในการลดอัตราการกระทำผิดซ้ำได้ ดังเช่น ในประเทศนอร์เวย์ ช่วงปลายทศวรรษ 1990 (ช่วง ประมาณปี พ.ศ. 2533) มีการปฏิรูปการลงโทษทาง อาญา โดยเปลี่ยนกรอบแนวคิดจากที่เน้นเรื่องการ ลงโทษเป็นการฟื้นฟูเยียวยา เพื่อที่จะวางแผนการ ปล่อยตัวอย่างมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่วันแรกที่รับ ตัวผู้ต้องขังเข้าสู่เรือนจำ<sup>16</sup> โดยการปฏิรูปดังกล่าว ครอบคลุมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน การ ยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งในส่วนของสันตนาการ การศึกษา และการฝึกฝนอาชีพ ตลอดจนการ สนับสนุนต่าง ๆ การติดต่อกับโลกภายนอก รวมถึงการให้โอกาสในการทำงาน และการให้โอกาส ได้ใช้เวลากับครอบครัวมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จากการ ปฏิรูปดังกล่าว พบว่า ภายหลังจากการปล่อยตัว ในช่วง 2 ปี มีอัตราการกระทำผิดซ้ำและการ ต้องโทษจำคุกซ้ำ เพียงร้อยละ 20 ซึ่งถือเป็นหนึ่งใน อัตราที่ต่ำที่สุดของโลก<sup>17</sup>

## นโยบายยาเสพติด

ข้อมูลตัวเลขจำนวนประชากรผู้ใช้สารเสพติดทั่วโลก แสดงให้เห็นว่า การดำเนินการด้านนโยบาย ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาที่เน้นการลงโทษผู้ใช้ สารเสพติด เป็นสิ่งที่ล้มเหลว โดยข้อมูลในปี พ.ศ. 2560 คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2559 มีประชากร ผู้ใช้สารเสพติด ประมาณ 271 ล้านคน หรือคิด เป็นร้อยละ 5.5 ของประชากรโลก ที่อยู่ในช่วงวัย 14 – 64 ปี โดยถือเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 30 จากในปี พ.ศ. 2552 ขณะที่ข้อมูลตามรายงาน องค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสารเสพติดของโลก ปี พ.ศ. 2562 แสดงจำนวน “ประชากรที่ได้รับผลกระทบจากการใช้สารเสพติด” ประมาณ 35.5 ล้าน คน หรือคิดเป็นจำนวนที่สูงขึ้นถึงร้อยละ 15 เมื่อเทียบกับตัวเลขคาดการณ์ก่อนหน้านี้ที่ 30.5 ล้าน<sup>18</sup>

ในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกยังคงนำมาตราการการ จำคุกมาใช้เป็นบทลงโทษสำหรับการกระทำ ความผิดว่าด้วยการใช้สารเสพติด ท่ามกลางภาวะวิกฤต ผู้ต้องขังล้นเรือนจำที่กลายเป็นความปกติไปแล้ว โดยมีการคาดการณ์ว่า ผู้ต้องขัง 1 ใน 5 คนทั่วโลก

หรือรวมแล้วเป็นจำนวนมากกว่า 2 ล้านคนต้อง โทษจำคุกจากการกระทำผิดเกี่ยวกับสาร เสพติด โดยในจำนวนนี้ ประมาณร้อยละ 20 หรือ ราว ๆ 500,000 คน ต้องโทษจำคุกจากการ กระทำความผิดในข้อหาครอบครองเพื่อการใช้หรือ เสพส่วนบุคคลเท่านั้น ซึ่งในบางประเทศ อาทิ ใน ประเทศโบลิเวีย บราซิล และเอกวาดอร์ กำหนดให้ นำการควบคุมตัวก่อนการพิจารณาคดีมาบังคับใช้ ในความผิดลักษณะนี้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะ ทางธรรมชาติของการกระทำ<sup>19</sup>

รูธ เดฟฟริส (Ruth Dreifuss) อดีตประธานาธิบดี ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และกรรมการใน คณะกรรมการโลกด้านสารเสพติด (Global Commission on Drugs) ได้แสดงข้อคิดเห็นเป็น ข้อเขียนไว้ว่า : “เรือนจำเป็นภาพความล้มเหลว ที่ชัดเจนที่สุด ของการใช้นโยบายปราบปรามการ ใช้สารเสพติด ... และที่ยิ่งไปกว่านั้น การจำคุก เป็นเหมือนภาพสะท้อนของการสูญเสียต้นทุนทาง ทรัพยากรมนุษย์ที่เกิดจากนโยบายที่ล้มเหลวนี้”<sup>20</sup>

นอกจากนี้ ในขณะที่โทษจำคุกยังเป็นมาตรการ ที่เป็นมาตรฐานในความผิดฐานที่เกี่ยวข้องกับยา เสพติด ได้มีผลงานวิจัยจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จาก คณะวิจัยหลายแห่งที่ระบุว่า แทนที่มาตรการคุมขัง จะถูกนำมาใช้กับบุคคลสำคัญในวงจรค้ายาเสพติด มาตรการนั้นกลับถูกนำมาใช้คุมขังผู้ใช้ยาเสพ ติดหรือผู้ค้ารายย่อย (เช่น ผู้ค้ายาเสพติดหรือ ส่งยาเสพติดในชุมชน แทนที่จะเป็นการขนส่งยา เสพติดระหว่างประเทศ) อีกทั้งมีหลักฐานด้วยว่า คนบางกลุ่มจะตกเป็นเป้าของการดำเนินนโยบาย ดังกล่าว ถูกจับกุม และพิพากษาจำคุก จากการ กระทำผิดกฎหมายยาเสพติดมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อาทิ การเลือกปฏิบัติ และการใช้มาตรการสืบค้น อย่างเข้มข้นในชุมชนที่มีประชากรผิวสี ทำให้ เรือนจำของสหรัฐอเมริกา มีผู้ต้องขังผิวสีที่กระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นจำนวนมาก ข้อมูลการศึกษาวิจัยในมลรัฐเท็กซัสแสดงให้เห็น ว่า มีสถิติการจับกุมประชากรผิวสีจำนวนมากใน ข้อหาการครอบครองสารเสพติดปริมาณเล็กน้อย

มีความเชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ว่ามีการสั่งให้หยุดและตรวจค้นยานพาหนะที่มีผู้ขับซึ่งเป็นประชากรผิวสีมากกว่าประชากรกลุ่มอื่น ๆ<sup>29</sup>

ประชากรผู้หญิงจำนวนมากมักจะได้รับผลกระทบจากนโยบายเกี่ยวกับสารเสพติด โดยมีสถิติยืนยันว่าผู้ต้องขังหญิงที่ถูกตัดสินจำคุกด้วยข้อหาเกี่ยวกับยาเสพติดทั่วโลกมีสัดส่วนสูง (ร้อยละ 35) กว่าผู้ต้องขังชาย (ร้อยละ 19) ที่ต้องโทษจำคุกในการกระทำผิดเกี่ยวกับสารเสพติด<sup>29</sup> โดยในหลาย ๆ ประเทศ มีสัดส่วนที่สูงกว่านี้ อาทิ ประเทศเอกวาดอร์ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าผู้หญิงที่ถูกตัดสินคดีและลงโทษในความผิดเกี่ยวกับสารเสพติด สูงถึงร้อยละ 52.9 ของประชากรผู้ต้องขังหญิงโดยรวม<sup>30</sup> และในประเทศไทย มีอัตราส่วนผู้ต้องขังหญิงที่ถูกตัดสินคดีและลงโทษในความผิดเกี่ยวกับสารเสพติด สูงถึงร้อยละ 84 ของประชากรผู้ต้องขังหญิงโดยรวม ในทางกลับกัน การศึกษาขององค์กร PRI ยังแสดงให้เห็นว่า มาตรการที่มีใช้การ

คุมขังเป็นมาตรการที่มักจะถูกพิพากษาในคดีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดระดับเล็กน้อยในประเทศอังกฤษ เวลส์ เयरอนนี และนิวซีแลนด์

ปัจจุบันยังมีประเทศและพื้นที่ภายใต้การปกครองของประเทศทั่วโลก อย่างน้อย 35 ประเทศ ที่ยังคงใช้โทษประหารชีวิตสำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับสารเสพติด โดยสถานการณ์ในช่วงเดือนมกราคม 2563 พบว่า ภาคประชาสังคมหลาย ๆ กลุ่มได้มีข้อเรียกร้อง และการเคลื่อนไหวทั่วโลก ในกรณีนี้ศาลสูงของประเทศบาเรนห์มีคำพิพากษาตัดสินลงโทษประหารชีวิตผู้กระทำความผิดชายสัญชาติบาเรนห์ 2 คน ในข้อหาลักลอบจัดหาจัดส่งและจำหน่ายสารเสพติด ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์มีตัวเลขแสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 84 ของการบังคับใช้โทษประหารชีวิตระหว่างปี พ.ศ. 2557 ถึงกลางปี พ.ศ. 2562 เป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับสารเสพติดทั้งสิ้น<sup>31</sup>

คาดกันว่านโยบาย “สงครามอาชญากรรมยาเสพติด” ของประธานาธิบดีดูเตเต้ ของประเทศฟิลิปปินส์ ได้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตหลายพันคน เมื่อปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของการประกาศใช้นโยบายดังกล่าว ในขณะที่ตัวเลขการเสียชีวิตจริง ๆ ยังไม่เป็นที่เปิดเผย แต่จากข้อมูลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประเทศฟิลิปปินส์ (the Philippines National Police : PNP) พบว่ามีผู้ที่เข้าข่ายการกระทำผิดเกี่ยวกับสารเสพติดถูกสังหาร จำนวน 6,600 คน ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 จนถึงปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562<sup>32</sup> จากนั้นในปี พ.ศ. 2562 องค์การสหประชาชาติได้กำหนดภารกิจในการสืบสวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน โดยร่วมมือกับคณะทำงานของศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการเก็บรวบรวมหลักฐานและสอบสวนการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

## การตอบสนองต่อแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่งและการป้องกัน การปลุกฝังความคิดแบบหัวรุนแรง

การดำเนินการเกี่ยวกับการตอบสนองต่อแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่งและการป้องกันการปลุกฝังความคิดแบบหัวรุนแรง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การเกิดความรุนแรง รวมทั้งความรุนแรงในเรือนจำยังคงเป็นประเด็นสำคัญของรัฐบาลหลาย ๆ ประเทศ และเป็นหัวข้อหรือหลักในเวทีระหว่างประเทศด้วย

การให้คำจำกัดความของสิ่งที่ทำให้เกิด “แนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง (violent extremism)” หรือ “ความคิดแบบหัวรุนแรง (radicalization)” ล้วนก่อให้เกิดความกังวลต่อสิทธิมนุษยชน โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในช่วงเหตุการณ์การก่อการร้าย (UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism) ได้สะท้อนถึง “ความห่วงใยเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้คำว่า แนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง และขอบเขตของการใช้ หรือขยายความของคำดังกล่าว” พร้อมกับเน้นย้ำว่า “ลักษณะของการก่ออาชญากรรมจากแนวคิดความรุนแรง” ยังมีลักษณะที่ไม่ชัดเจนและน่ากังขาอยู่ และจะยิ่งทำให้การใช้กฎหมายและการปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่งมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น<sup>33</sup>

หนึ่ง ในปี 2559 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (กลไกประจำกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง) ได้หยิบยกประเด็นดังกล่าวโดยขอให้รัฐบาลประเทศคาซัคสถานปรับปรุงโครงสร้าง และแนวคิดทั้งระบบ ที่นำมาใช้กับแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง การกระทำที่ยั่วต่อสังคม และการสร้างวาทกรรมความเกลียดชังแบบกลุ่ม หรือการเป็นปรปักษ์ต่อกลุ่มศาสนาต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศ คณะกรรมาธิการฯ มีความห่วงใยว่า หากไม่ปรับลดแนวคิดดังกล่าวให้ชัดเจน แนวคิดดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อปัจเจกและครอบครัว หรือมีการเพ่งเล็งตัวบุคคล ซึ่งโดยข้อเท็จจริงอาจจะมีได้เป็นผู้กระทำความผิดในลักษณะแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง หรือในลักษณะการก่อการร้ายแต่อย่างใด<sup>34</sup>

นอกจากนั้น การมีคำจำกัดความที่ขาดความชัดเจน และมีสภาพที่ไกลเกินไปอาจทำให้เกิดการนำกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้โดยไม่ความจำเป็น และจะส่งผลให้บุคคลนั้น ๆ ถูกพิพากษาในความผิดเกี่ยวกับแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง และถูกส่งไป คุมขังร่วมกับบุคคลที่ถูกพิพากษาตัดสินในความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และการกระทำผิดรุนแรงอื่น ๆ สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยของกระบวนการทำให้เกิดความเสี่ยงของกลุ่มหัวรุนแรง

และยิ่งส่งผลให้กลไกการต่อต้านการก่อการร้ายล้มเหลว

โดยทั่วไปแล้ว การคุมขังบุคคลที่ถูกพิพากษาตัดสินในความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือบุคคลที่มีการตรวจสอบข้อมูลและพบว่ามีความเสี่ยงที่จะถูกปลุกฝังความคิดแบบหัวรุนแรงจะแยกออกจากประชากรผู้ต้องขังโดยทั่วไป อาทิ ในประเทศเบลเยียม มีการนำมาตรการดูแลรักษาความปลอดภัยเฉพาะบุคคลที่เรียกว่า “D-Rad: Ex wings” มาใช้สำหรับกลุ่มคนที่มีลักษณะ หรือการแสดงออกที่บ่งชี้ถึงการมีแนวคิดหัวรุนแรง ซึ่งก็กลายเป็นข้อวิพากษ์ของผู้รายงานพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในช่วงเหตุการณ์การก่อการร้าย (UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism) ในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 โดยได้แสดงความกังวลถึงต่อบทบาทหน้าที่ของการประเมินเจ้าหน้าที่เรือนจำ ในกระบวนการประเมินลักษณะที่บ่งชี้ถึงการมีแนวความคิดหัวรุนแรงเนื่องจากมีข้อจำกัดในการเข้าร่วมหรือรับการฝึกอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และการประเมินลักษณะที่บ่งชี้ถึงการมีแนวความคิดหัวรุนแรงไม่มากนัก หากเทียบกับกรอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำในเนื้อหาส่วนอื่น ๆ<sup>35</sup>

ที่ผ่านมายังมีเหตุการณ์ก่อการร้ายในบางประเทศที่ตกเป็นประเด็นถกเถียงครั้งใหญ่ในสังคมถึงความคิดริเริ่มที่จะใช้มาตรการบำบัดฟื้นฟูกับกลุ่มผู้ต้องขังที่กระทำความผิดในข้อหาที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย เช่น ในอังกฤษ เกิดเหตุผู้ต้องขังที่เข้าร่วมแผนความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับเรือนจำ เข้าโจมตีและทำร้ายบุคคล 2 คน จนเสียชีวิต ในระหว่างร่วมกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูที่จัดขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 และเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ในประเทศทาจิกิสถาน มีเหตุการณ์จลาจลในเรือนจำ ซึ่งเกิดจากการขู่ข่มขู่ของสมาชิกกลุ่มลัทธิความเชื่อ ซึ่งหน่วยงานรัฐเรียกขานในนาม “Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)” ส่งผลให้ผู้ต้องขัง 20 คน และเจ้าหน้าที่เรือนจำ 3 คน เสียชีวิต โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นให้หลัง 2 เดือน จากเหตุการณ์ที่นักโทษชายและภรรยาของเขาในไซอาวูธแห่งเจ้าหน้าที่เรือนจำ 2 คน ในระหว่างเหตุปะทะ โดยเจ้าหน้าที่รัฐกล่าวอ้างว่าเป็น “การก่อการร้าย” ในประเทศฝรั่งเศส<sup>36</sup>

อีกประเด็นหนึ่งที่กลายเป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจเป็นอย่างมาก คือ สถานการณ์ของเด็กราว 4,640 คน ซึ่งเดินทางไปยังประเทศอิรักและประเทศซีเรีย ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางโดยลำพัง หรือกับครอบครัว เพื่อเข้าร่วมกลุ่ม ISIL โดยมีเด็กประมาณ 1,460 คน ที่เกิดในประเทศอิรักหรือประเทศซีเรีย จากบิดา-มารดาที่เดินทางออกจากประเทศมาตุภูมิไปเข้าร่วมกลุ่ม ISIL หรือเดินทางร่วมกันไปยังประเทศอิรัก หรือประเทศซีเรียเพื่อกลับสู่ประเทศมาตุภูมิของบิดา-มารดาของตน<sup>37</sup> ทั้งนี้ การดำเนินการของรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ของเด็กในกลุ่มนี้จะต้องผสมผสานวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ในขณะที่ข้อกำหนดในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า รัฐบาลก็ต้องดูแลรับผิดชอบต่อประชาชนพลเมืองของตนเอง รวมถึงการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขังขังหรือเนรเทศบุคคลกลุ่มดังกล่าวกลับสู่ประเทศถิ่นกำเนิดของตน

ประเทศคาซัคสถานก็มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินทางของบุคคลกลับไปยังถิ่นกำเนิด โดยแสดงข้อมูล ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2562 เด็กจำนวน 406 คนเดินทางกลับจากประเทศอิรัก และซีเรีย ส่วนในประเทศอื่น ๆ มีนโยบายที่แตกต่างกันไปอย่างมาก ดังเช่นกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป รวมถึงในประเทศเนเธอร์แลนด์และเยอรมนีเกี่ยวกับการส่ง “บรรดานักสู้ต่างชาติ” และบุตรหลานของนักสู้ดังกล่าวกลับไปยังถิ่นกำเนิด<sup>38</sup> ในขณะที่ในประเทศสวีเดนและสหราชอาณาจักรก็พยายามหาทางสืบหาบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายเพื่อยึดสัญชาติคืน

ทั้งนี้ ในประเทศที่มีการดำเนินการตามข้อบังคับเกี่ยวกับการส่งกลับเด็กไปยังถิ่นกำเนิดของตนเอง ก็มีการปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางกลับถึงประเทศนั้น ๆ ในลักษณะที่ต่างกัน แต่ก็อยู่ในแนวทางใกล้เคียงกัน โดยในประเทศคาซัคสถาน มีการปฏิบัติดูแลผู้หญิงและเด็กที่เดินทางกลับมายังถิ่นกำเนิดโดยกระทรวงศึกษาธิการได้ร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน จัดตั้งศูนย์ภูมิภาคเพื่อการฟื้นฟูและส่งเสริมการอยู่ร่วมกับมาตุภูมิ 17 แห่งขึ้นทั่วประเทศ ในขณะที่โมเดลของประเทศเดนมาร์กมีความพยายามสร้างความร่วมมือกับภาคีที่แตกต่างหลากหลาย รวมถึงการให้บริการที่ปรึกษาด้านสุขภาพจิตแบบเฉพาะทาง ควบคู่กับการออกนโยบายลงโทษผู้ที่เดินทางกลับมายังมาตุภูมิและมีพฤติกรรมต้องสงสัย หรือเกี่ยวพันการก่ออาชญากรรมใด ๆ

อนึ่ง ที่ประชุมรัฐสภาแห่งสภายุโรป (the Council of Europe Parliamentary Assembly) ได้มีมติในเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 เรียกร้องให้รัฐสมาชิกดูแลกระบวนการกลับคืนสู่มาตุภูมิของเด็กที่ถือสัญชาติของรัฐสมาชิกนั้น ๆ โดยทันทีทันใด<sup>39</sup> ทั้งนี้ องค์กร PRI ได้ร่วมมือกับกลุ่มขับเคลื่อนความเป็นธรรมเพื่อเด็ก (Child Justice Advocacy Group) จัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารนำเสนอสถานการณ์ “การนำเด็กกลับสู่แผ่นดินแม่ : แนวทางสิทธิเด็กในการนำกลับบ้านจาก ISIL”<sup>40</sup> ซึ่งแสดงประเด็นหลัก และข้อเสนอแนะในการคุ้มครองสิทธิเด็กที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศอิรักและประเทศซีเรีย โดยข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ระบุว่า ร้อยละ 90 ของประชาชนจำนวน 73,000 คน ซึ่งอาศัยอยู่ในค่าย al-Hol ในประเทศซีเรีย เป็นผู้หญิงและเด็ก

Prison cell in Honduras.

**ข้อมูลจากรายงานฉบับนี้**

**แสดงให้เห็นว่าระบบเรือนจำมักจะ**

**ได้รับการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อย**

**ขณะที่งบประมาณสำหรับจัดหาอาหาร**

**ก็ต่ำอย่างน่าตกใจ**



## ส่วนที่สอง

# แนวโน้มนโยบายการใช้ การลงโทษจำคุก

## การสนับสนุนงบประมาณ สำหรับเรือนจำ

การบริหารจัดการระบบเรือนจำ จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ให้เพียงพอเพื่อให้ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำและเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม หน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจเกี่ยวข้องต้องดูแลและจัดสรรงบประมาณการสนับสนุนต่าง ๆ ให้เพียงพอสำหรับสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่ช่วยควบคุม ดูแล และกระตุ้นให้เกิดการฟื้นฟูพฤติกรรม และการดำเนินการที่เหมาะสมกับลักษณะความต้องการ หรือความจำเป็นผู้ต้องขัง อย่างไรก็ตาม ระบบเรือนจำจำนวนมากกลับได้รับงบประมาณสนับสนุนน้อย ทำให้เรือนจำเหล่านี้ต้องพยายามดิ้นรนเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการพื้นฐาน ทั้งด้านอาหาร การดูแลสุขภาพอนามัย เครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนการดูแลสุขภาพที่ความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ โดยยังไม่ต้องรวมถึงแนวทางการฟื้นฟูต่าง ๆ

ทั้งนี้ ในหลาย ๆ ประเทศ หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมักจะมีทั้งภาคครอบครัว องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือองค์กรด้านศาสนาต่าง ๆ สำหรับการจัดหาอาหาร การบริการด้านสุขภาพอนามัย และปัจจัยหรือสิ่งจำเป็นอื่น ๆ สำหรับผู้ต้องขัง อาทิ ในประเทศไนเจอร์ ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างรอการพิจารณาคดี (ซึ่งมีจำนวนมากว่าครึ่งหนึ่งของประชากรผู้ต้องขังทั้งหมด) จะไม่ได้รับการดูแลจัดหาอาหารให้ ดังนั้น ผู้ต้องขังเหล่านี้จะต้องพึ่งพาสมาชิกครอบครัวของตนเองทั้งหมด ในการจัดหาอาหารและน้ำ<sup>41</sup> ในประเทศเยเมน องค์กร PRI ต้องสนับสนุนและจัดหาเพื่อดูแลและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้ออหิวาตกโรคในเรือนจำในปี พ.ศ. 2560 ในขณะที่คณะกรรมการกาชาดสากล (International Red Cross : IRC) มักจะให้การช่วยเหลือสนับสนุน และในบางครั้งก็ช่วยองค์กรของรัฐในการจัดหาอาหาร และบริการด้านสาธารณสุขขั้นพื้นฐานจัดส่งให้กับเรือนจำต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงในประเทศไนจีเรีย ซึ่งองค์กร IRC จัดหาอาหารและสิ่งอุปโภคต่าง ๆ ให้กับผู้ต้องขัง จำนวน 6,000 คน ในปี พ.ศ. 2561<sup>42</sup>

นอกจากนั้น ยังมีงบประมาณค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งที่จัดสรรให้เพียงพอสำหรับการดูแล ความมั่นคง และความปลอดภัยของเรือนจำ ทั้งการดูแล ซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ตามความจำเป็น รวมถึงอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในการดูแลรักษา การจัดการฝึกอบรม และการจัดสรรค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่

ทั้งนี้ ในการพิจารณาและกำหนดจำนวนงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้สำหรับระบบยุติธรรมทางอาญาในระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเรือนจำ ยังเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยมีเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากการขาดความโปร่งใสของระบบดังกล่าว การไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์หรือเปิดให้เข้าถึงได้โดยทั่วไป และในบางครั้ง ด้วยการให้เหตุผลในการดูรักษาความมั่นคงของประเทศ

ในส่วนของข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ก็แสดงให้เห็นว่า ระบบเรือนจำโดยทั่วไปมักจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณจำนวนค่อนข้างน้อย และมีส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้รับงบประมาณในปริมาณที่เพียงพอ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความสำคัญทางการเมืองเกี่ยวกับประเด็นเรือนจำยังไม่มากนัก ทั้งนี้ ข้อมูลการศึกษาเปรียบเทียบในเชิงภาพรวมของการใช้งบประมาณรายจ่ายภาครัฐเกี่ยวกับเรือนจำใน 54 ประเทศ แสดงให้เห็นว่า มีการใช้งบประมาณโดยทั่วไปน้อยกว่าร้อยละ 0.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)<sup>43</sup> ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2560 รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้ง 28 ประเทศ ใช้งบประมาณเกี่ยวกับเรือนจำโดยเฉลี่ย คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของ GDP ในขณะที่ใช้งบประมาณโดยเฉลี่ยสำหรับงานตำรวจ คิดเป็นร้อยละ 0.9 ของ GDP<sup>44</sup>

ในขณะที่หากพิจารณาภาพรวมโดยทั่วไป พบว่างบประมาณที่จัดสรรโดยเฉลี่ยต่อหัวของผู้ต้องขังต่อวัน ในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป (ดูแผนภาพนำเสนอด้านล่าง) โดยในปี พ.ศ. 2560 ประเทศนอร์เวย์คิดเฉลี่ย จัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ยต่อหัวของผู้ต้องขังต่อวันที่ 17 ยูโร (ประมาณ 589 บาท) ซึ่งถือเป็นจำนวนค่าที่สุดในยุโรป

ในขณะที่ประเทศสวีเดนจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ยต่อหัวของผู้ต้องขังต่อวันสูงถึง 380 ยูโร (ประมาณ 13,173 บาท)<sup>45</sup> ในขณะที่ยังพบ ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยมีลักษณะข้อท้าทายร่วมกัน คือ การขาดความโปร่งใส ซึ่งทำให้การหาข้อมูลงบประมาณที่จัดสรรสำหรับเรือนจำต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ งบประมาณที่ใช้สำหรับการจัดหาอาหารอาจอยู่ในระดับที่ต่ำมากจนน่าตกใจ ดังตัวอย่างในประเทศคาซัคสถาน งบประมาณภาพรวมที่จัดสรรในปี พ.ศ. 2562 โดยเฉลี่ยต่อหัวของผู้ต้องขังต่อวัน คือ 7.76 ยูโร (ประมาณ 3,314 เองเจคาซัคสถาน) ซึ่งนำมาใช้สำหรับการจัดหาอาหารที่จำนวน 1.42 ยูโร (ประมาณ 603 เองเจคาซัคสถาน) ถึงแม้ว่าจำนวนนี้จะเป็นจำนวนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าแล้วในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ส่วนในประเทศกัมพูชา ตามข้อมูลที่ได้รับรายงาน มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับค่าอาหารโดยเฉลี่ยต่อหัวของผู้ต้องขังต่อวันต่ำกว่า 1 ยูโร (น้อยกว่า 3,500 เรียลกัมพูชา) ซึ่งก็เป็นตัวเลขงบประมาณเท่ากับงบประมาณตามแผนการจัดสรรของสาธารณรัฐอัฟริกากลาง ในปี พ.ศ. 2563 เช่นกัน

เป็นเรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจใดๆ เมื่อพบว่างบประมาณโดยส่วนใหญ่ของงานเรือนจำจะใช้จ่ายไปกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และการจัดการดูแลโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อาทิ ในประเทศฝรั่งเศส ใช้งบประมาณร้อยละ 41 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับงานเรือนจำ ในปี พ.ศ. 2560 เป็นค่าตอบแทนของ เจ้าหน้าที่ การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ส่วนในประเทศอิตาลี มีสัดส่วนการใช้งบประมาณนี้สูงกว่า โดยใช้งบประมาณร้อยละ 76 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับงานเรือนจำ ในปี พ.ศ. 2562 สำหรับค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ และบุคลากรต่าง ๆ<sup>46</sup> และในประเทศอัฟริกาใต้ ใช้งบประมาณร้อยละ 74 ของงบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับงานราชทัณฑ์ในระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2562 สำหรับค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ และค่าใช้จ่ายสำหรับงานอาคารสถานที่ รวมถึงสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ<sup>47</sup>

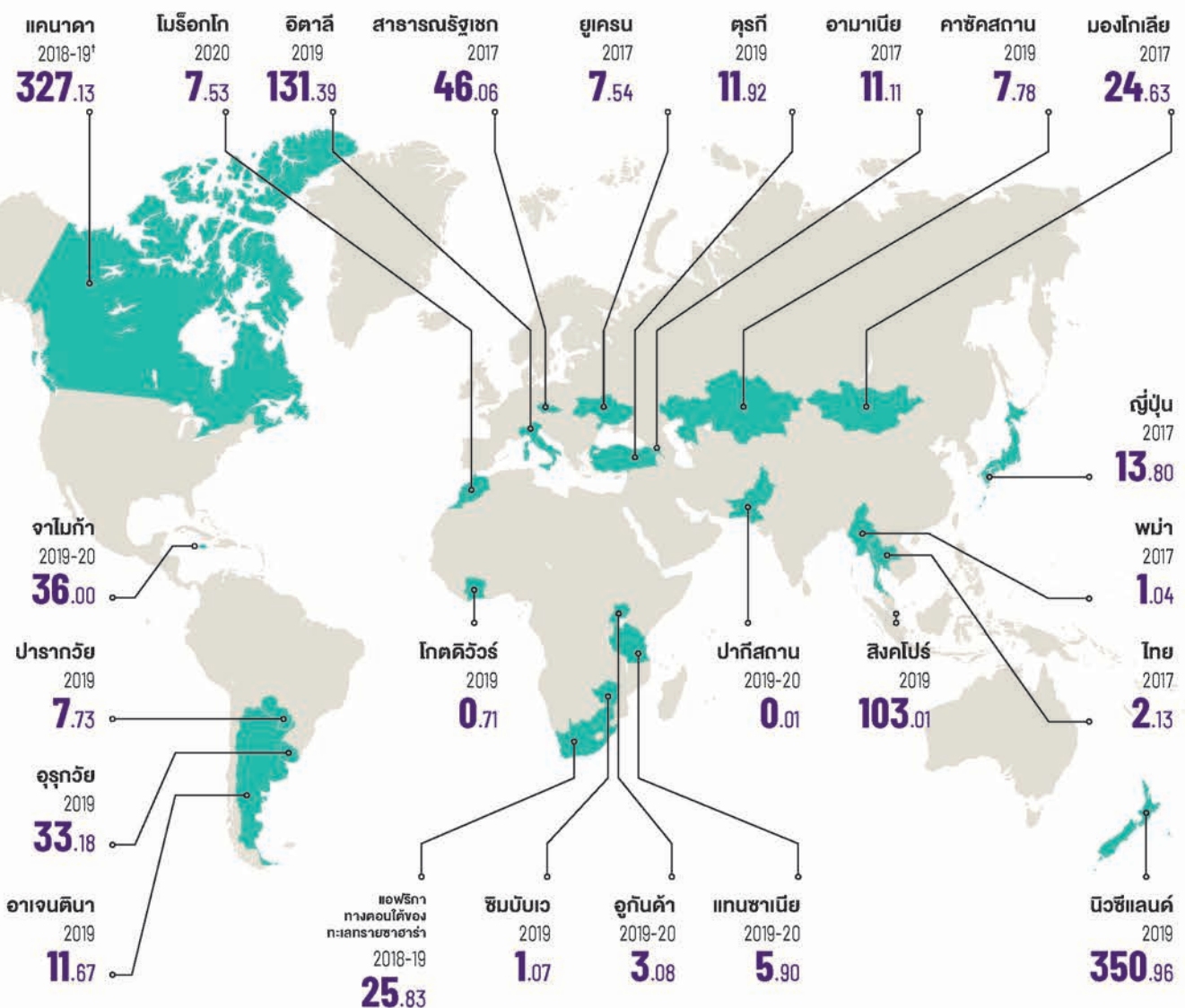
อนึ่ง ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา มีหลายประเทศที่จัดสรรงบประมาณสำหรับเรือนจำ ในสัดส่วนลดลงจาก GDP ของประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูลตัวเลขที่นำเสนอแม้จะแสดงให้เห็นว่า ในบางประเทศ อาทิ ประเทศอินเดียจัดสรรงบประมาณสำหรับเรือนจำในระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2561 เพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบเป็นสัดส่วน GDP ของประเทศอินเดีย จะเห็นว่า งบประมาณดังกล่าวมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่มีจำนวนผู้ขังเพิ่มมากขึ้น<sup>๕๖</sup> แนวโน้มเช่นนี้ยังปรากฏในประเทศอื่น ๆ ได้แก่ บูกินาฟาโซ ออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสโลวาเกียด้วย<sup>๕๗</sup>

ในสถานการณ์ที่เรือนจำได้รับงบประมาณสนับสนุนลดลง ย่อมส่งผลกระทบต่อคนละคนต่าง ๆ ต่อผู้ต้องขัง และครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง โดยสิ่งที่พบคือ การลดหรือตัดงบประมาณที่จำเป็นออกไป ส่งผลให้เกิดเหตุรุนแรงเพิ่มขึ้น ทั้งการทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ การปรับลด หรืองดการดำเนินกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟู การลดโอกาสในการติดต่อกับโลกภายนอก และการลดการบริการ หรือดูแลด้านสุขภาพ และบริการขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษและเวลส์ องค์การภาค

ประชาสังคมได้ตำหนิ และประณามการปรับลดงบประมาณที่สนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ในขณะที่การบริหารเรือนจำของประเทศไทยก็แจ้งเตือนเกี่ยวกับอัตราค่าล้าง ในปี พ.ศ. 2563 ว่า “ยังไม่เพียงพอและครอบคลุมต่อการปฏิบัติงาน และความจำเป็นด้านทรัพยากรมนุษย์”<sup>๕๘</sup>

## งบประมาณที่จัดสรรสำหรับผู้ต้องขังแต่ละคนต่อวัน (สกุลเงินยูโร)

ตัวเลขเหล่านี้นำเสนอข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะทั่วไป โดยข้อมูลแต่ละส่วนอาจมีความแม่นยำที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ ไม่แนะนำให้ นำข้อมูลตัวเลขเหล่านี้ไปใช้ในการเปรียบเทียบกับที่ต่ออาศัยความถูกต้องเคร่งครัดของข้อมูล แต่การนำเสนอนี้ ต้องการให้เห็นถึงลักษณะ-ความแตกต่าง หรือความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่เป็นอย่างมาก ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบเรือนจำ ทั้งนี้ ข้อมูลที่คำนวณและนำเสนอมาจากข้อมูลจากหน่วยงานทั้งใน และนอกประเทศนั้น ๆ ซึ่งรวบรวมโดยองค์กร PRI หรือนำมาจากข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมและนำเสนอไว้แล้ว



\* แหล่งข้อมูล ครอบคลุมถึงองค์กร/หน่วยงานการเงินระดับประเทศ (กระทรวงการคลัง และหน่วยงานด้านงบประมาณ) หน่วยงานบริการเรือนจำในระดับประเทศ องค์กร/หน่วยงานด้านการเงินระหว่างประเทศ (แสดงงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเรือนจำ – ตามการรวบรวมของ Eurostat และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) หน่วยงานสถิติแห่งสหภาพยุโรป (Council of Europe SPACE statistics) และรายงานต่าง ๆ ของภาคประชาสังคม  
† ประเทศแคนาดา : ตัวเลขที่นำมาใช้เป็นข้อมูลส่วนผู้ต้องขังในระดับประเทศ (รัฐบาลกลาง)

นอกจากนั้น ปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของการทำร้ายร่างกาย และการฆ่าตัวตายส่วนหนึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดลดลงประมาณ<sup>51</sup> ทั้งนี้ ในประเทศเคนยา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจเยี่ยมเรือนจำหลาย ๆ แห่ง และพบประเด็นที่เป็นข้อกังวล อาทิ ความแออัดของเรือนจำ สภาพสุขภาพและอนามัยที่ย่ำแย่ และการขาดแคลนหรือความพร้อมของอาหารของผู้ต้องขัง ซึ่งลักษณะที่พบนี้ล้วนเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณอย่างจำกัดสำหรับเรือนจำของประเทศเคนยา<sup>52</sup>

ทั้งนี้ ในส่วนที่นอกเหนือจากงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยตรง เช่น โครงสร้างพื้นฐานหรือค่าดำเนินการต่าง ๆ ของเรือนจำแล้ว ยังมีงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยอ้อม ซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายจากฝั่งของครอบครัวของผู้ต้องขัง ค่าใช้จ่ายโดยอ้อมนี้ “ประเมินค่าได้ยาก แต่ ... มีราคาแพงมากและต้องใช้จ่ายระยะยาว”<sup>53</sup> เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับนโยบายเรือนจำ (The think-tank Prison Policy Initiative) ได้รวบรวมข้อมูลปริมาณงบประมาณค่าใช้จ่ายจริงที่ใช้สำหรับงานเรือนจำในสหรัฐอเมริกา โดยสรุปว่า ในปี พ.ศ. 2560 หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการด้านราชทัณฑ์ รายงานการได้รับงบประมาณจัดสรรในภาพรวมมูลค่า 8.07 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (คิดเป็น 7.45 หมื่นล้านยูโร) ในขณะที่ งบประมาณค่าใช้จ่ายจริงที่ใช้ในปีนั้น ๆ สำหรับงานเรือนจำในประเทศ มีมูลค่ารวม 1.82 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (คิดเป็น 1.68 แสนล้านยูโร)<sup>54</sup> ตัวเลขนี้เป็นมูลค่าที่ครอบคลุม ค่าใช้จ่ายการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกของภาคเอกชน ค่าใช้จ่ายกิจกรรมตำรวจ ค่าธรรมเนียมการประกันตัว และค่าใช้จ่ายของครอบครัว อาทิ ค่าโทรศัพท์ หรือค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง และอื่น ๆ ซึ่งแน่นอนว่า หากนำผลกระทบที่เกิดขึ้นระยะยาวในการคุมขังบุคคล ซึ่งเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ การเงินส่วนบุคคล การเปลี่ยนแปลงอาชีพ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เป็นต้นทุนทางสังคมย่อมส่งผลให้มูลค่างบประมาณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น

หนึ่งในมาตรการที่จะช่วยลดหรือจำกัดงบประมาณภาครัฐต่อการบริหารเรือนจำได้ คือ การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อให้แบ่งเบาภาระ หรือการปฏิบัติงานในบางด้าน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ การนำเสนอเน้นย้ำไปที่การปรับระบบเรือนจำให้อยู่ในการดูแลของเอกชน เพื่อช่วยลดภาระการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในงานเรือนจำ ในขณะที่ ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ มีการศึกษาวิจัยหลายแห่งที่ระบุว่ายังไม่มีความเพียงพอว่าเรือนจำเอกชนจะมีประสิทธิภาพทดแทนเรือนจำของภาครัฐ<sup>55</sup> โดยระบุถึงประเด็นเพิ่มเติม ทั้งความเสี่ยงต่อมาตรฐานการบริหารจัดการเรือนจำที่ต่ำหรือแย่ลง และมาตรการตัดลดงบประมาณที่ส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายที่ใช้สำหรับสวัสดิการและการดูแลผู้ต้องขัง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเรือนจำ ที่พยายามจะจัดการให้มีมาตรฐานโดยภาพรวม ความเสี่ยงอันเกิดจากข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน ( อาทิ ข้อตกลงเพื่อต่อต้านสถานการณ์คนล้นเรือนจำเอกชน) จะกลายเป็นภาระด้านงบประมาณ หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงความเสี่ยงทั่วไปในสิ่งที่ทำให้เกิดการใช้กระบวนการคุมขังเป็นการดำเนินการทางธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไร ซึ่งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 กลุ่มขับเคลื่อนด้านสิทธิและองค์กรด้านนิติบัญญัติในประเทศมาเลเซียได้นำเสนอความห่วงใยเหล่านี้อีกครั้ง ภายหลังจากที่รัฐบาลมาเลเซียได้ประกาศว่า กำลังพิจารณานำเรือนจำเอกชนมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของเรือนจำ<sup>56</sup>

ในประเทศอื่น ๆ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมสำหรับเรือนจำเป็นการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของเรือนจำ หรือการมีจำนวนประชากรผู้ต้องขังเพิ่มขึ้น และเป็นงบประมาณที่จัดสรรจำเพาะเพื่อการก่อสร้าง หรือขยายอาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำ ตัวอย่าง ในประเทศโมร็อกโก ในปี พ.ศ. 2563 มีการจัดสรรงบประมาณจำนวน 160.7 ล้านดอลลาร์ยามโมร็อกโก (15.2 ล้านยูโร) เพื่อใช้สำหรับการก่อสร้าง หรือปรับปรุงอาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกในเรือนจำ โดยในงบประมาณจำนวนนี้ มีเพียง 10.3 ล้านดอลลาร์ยามโมร็อกโก ที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการดำเนินกิจกรรมการฟื้นฟูและการกลับคืนสู่สังคม (reintegration)<sup>57</sup> ในประเทศอังกฤษและเวลส์มีการจัดทำแผนงานก่อสร้างเรือนจำใหม่ 10,000 แห่ง โดยได้ระบบประมาณจำนวน 2.5 พันล้านปอนด์ (2.9 พันล้านยูโร) จากงบประมาณค่าใช้จ่ายภาครัฐ<sup>58</sup> โดยหากเปรียบเทียบงบประมาณโดยรวมที่ใช้จ่ายในปี พ.ศ. 2561 ในงานคุมประพฤติ มีมูลค่าเพียงประมาณ 824 ล้านปอนด์ (917.4 ล้านยูโร) เท่านั้น

อนึ่ง ข้อมูลส่วนใหญ่เท่าที่นำเสนอและสืบค้นได้ในระบบทั่วไปชี้ให้เห็นว่า งบประมาณค่าใช้จ่ายการนำมาตรการที่มีใช้การคุมขังหรือการลงโทษในลักษณะอื่น ๆ จะใช้งบประมาณน้อยกว่าการนำมาตรการคุมขังมาใช้ ตัวอย่างเช่น กรมราชทัณฑ์สหรัฐอเมริกา แสดงตัวเลขคาดการณ์ค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อวันของผู้ต้องขัง ในปี พ.ศ. 2560 ที่ 99 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (91.38 ยูโร) ในกรณีที่อยู่เรือนจำ และหากอยู่ในศูนย์ส่งกลับเพื่อการพักอาศัยร่วมกับชุมชนมีมูลค่าโดยรวมที่ 89 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา (89.15 ยูโร) ในขณะที่ในประเทศฝรั่งเศส ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวต่อวันของผู้ต้องขังอยู่ที่ประมาณ 105 ยูโร ในขณะที่หากเป็นการคุมประพฤติจะมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวต่อวัน อยู่ที่ 33 ยูโร<sup>59</sup> แม้จะมีหลักฐานเช่นนี้ แต่ในหลายประเทศก็ยังคงเดินหน้าจัดสรร และหางบประมาณสนับสนุนสำหรับการก่อสร้างอาคารสถานที่ และการดำเนินการเรือนจำ มากกว่าการพัฒนากระบวนการคุมประพฤติ (ดู รายงานพิเศษ : มาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง)

## การควบคุมตัว ระหว่างรอการพิจารณาคดี

อัตราการใช้การลงโทษโดยการควบคุมตัวระหว่างรอการพิจารณาคดีทั่วโลก ยังคงเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยข้อมูลแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่ยังอยู่ระหว่างพิจารณาคดีมีจำนวนมากกว่าบุคคลที่ถูกตัดสินพิจารณาคดีแล้ว ในอย่างน้อย 46 ประเทศ ซึ่งในจำนวนนี้ มีหลาย ๆ ประเทศที่กำลังเผชิญปัญหาความแออัดของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นอย่างมาก<sup>61</sup> แม้ว่า ประชาคมโลกจะแสดงความมุ่งมั่นร่วมกันผ่านการรับรองมาตรฐานขั้นต่ำประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง หรือ ข้อกำหนดโตเกียว (the UN Standard Minimum Rules on Non-custodial Measures : the Tokyo Rules) ซึ่งจะนำมาตราการการลงโทษโดยการควบคุมตัวระหว่างรอการพิจารณาคดีมาใช้เป็นลำดับท้าย ๆ ในการลงโทษก็ตาม

ข้อมูลจากการรายงานพบว่า ในประเทศไนเจอร์ มีประชากรผู้ต้องขังร้อยละ 60 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด อยู่ระหว่างการรอการพิจารณาคดี โดยเป็นตัวเลขใกล้เคียงกับประเทศไลบีเรียในเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 ที่มีประชากรผู้ต้องขังร้อยละ 64.2 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด อยู่ระหว่างการรอการพิจารณาคดี และหากพิจารณาในส่วนของการรอการพิจารณาคดีในสถานควบคุมตัวเพื่อรอการพิจารณาคดีในประเทศกัมพูชา มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 72 ในช่วงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้มิได้มีผลกระทบกับบรรดาประเทศที่มีรายได้น้อยเท่านั้น ในประเทศแคนาดาช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2560 – 2561 มีรายงานว่า มีประชากรผู้ต้องขังผู้ใหญ่ที่อยู่ระหว่างการรอการพิจารณาคดีจำนวนมากกว่ากลุ่มที่ได้ถูกตัดสินคดีแล้ว ถึงร้อยละ 50<sup>62</sup>

เหตุที่อัตราการบังคับใช้โทษคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีมีตัวเลขค่อนข้างสูง เนื่องจากข้อเท็จจริงว่า แนวปฏิบัติเดิมในการให้คุมขังระหว่างพิจารณาคดีสำหรับความผิดบางคดียังไม่ถูกวิพากษ์และวิจารณ์มากนัก ในขณะที่น่านการบังคับใช้โทษคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีมาใช้โดยอัตโนมัติ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 ประเทศเม็กซิโกได้เพิ่มบัญชีการกระทำความผิดอาชญากรรม ซึ่งส่งผลให้มีการนำมาตราการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีมาบังคับใช้โดยอัตโนมัติ และมีการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 2 ปี ในกรณีที่ไม่มีการประกันตัวใด ๆ<sup>63</sup> ลักษณะมาตรการเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในกลุ่มยากจน และชนเผ่าพื้นเมือง โดยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในสัณนี้ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 97 ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี<sup>64</sup>

นอกจากนั้น ยังมีข้อมูลว่า ประชากรจำนวนมากที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีในสถานควบคุมตัวเพื่อรอการพิจารณาคดีเป็นผู้กระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องจากในหลาย ๆ ประเทศมีนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรง และมักจะบังคับใช้มาตรการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีโดยอัตโนมัติ แม้ว่า การกระทำผิดนั้น ๆ จะเกี่ยวข้องกับ การครอบครองมีสารเสพติดและการกระทำความผิดอื่น ๆ เพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับสารเสพติดก็ตาม (ดูนโยบายยาเสพติด) อนึ่ง พบว่า ประชากรผู้หญิงโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว เนื่องจากจะเป็นกลุ่มที่กระทำความผิดโดยส่วนใหญ่เกี่ยวกับสารเสพติด และถูกจับและดำเนินคดีมากกว่าผู้ชาย

สถิติข้อมูลในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาตามที่พบในประเทศเปรู เอกวาดอร์ อาเจนตินา โบลิเวีย และชิลี พบว่า ประชากรผู้ต้องขังหญิงราวร้อยละ 50 เป็นกลุ่มที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับสารเสพติด<sup>65</sup>

นอกจากนั้น ยังพบหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการนำมาตราการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีมาบังคับใช้จะส่งผลกระทบเป็นอย่างมากกับประชากรทั้งคนยากจน ชาวต่างชาติ ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ กลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มคนที่เจ็บป่วยทางจิต ทั้งนี้ กลุ่มคนที่มาจากภูมิหลังที่ด้อยโอกาสมักจะถูกจับกุม และถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี เพราะไม่สามารถหาหลักทรัพย์มาประกันตัว หรือดำเนินการใด ๆ ได้ตามเงื่อนไขการประกันตัวที่กำหนด รวมถึงไม่สามารถจัดหาทนายความที่มีความรู้ ความสามารถในการต่อสู้คดีได้<sup>66</sup> อาทิ ในประเทศมาดากัสกา ซึ่งมีประชากรผู้ต้องขังภายใต้มาตรการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี จำนวนมากถึงร้อยละ 56 ของประชากรผู้ต้องขังทั้งหมด<sup>67</sup> โดยแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล นำเสนอข้อมูลว่า ประชากรผู้ต้องขังโดยส่วนใหญ่ตามการสำรวจผ่านแบบสอบถามเป็นบุคคลที่มีฐานะยากจน อยู่อาศัยในเขตชนบท ไม่ได้รับการศึกษาในระบบและไม่ได้รับข้อมูลหรือการแจ้งเกี่ยวกับสิทธิของตนแต่อย่างใด<sup>68</sup>

นอกจากนั้น ยังพบสัดส่วนชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีมีจำนวนสูงมากในบางประเทศ โดยในสหรัฐอเมริกา เห็นได้ชัดว่า กลุ่มชาติพันธุ์ จะไม่ได้รับความเท่าเทียมในการพิจารณาคดีว่าผู้ต้องหาคนใดจะถูกลงโทษโดยการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี ซึ่งข้อมูลจากองค์กร Prison Policy Initiative แสดงให้เห็นว่า

มีโอกาสถึงมากกว่าร้อยละ 50 ที่ประชากรชายผิวสีจะถูกลงโทษโดยการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีในสถานควบคุมตัวมากกว่าประชากรชายผิวขาว อีกทั้ง ยังพบว่า ในการยื่นประกันตัวสำหรับจำเลยที่เป็นบุคคลผิวสีจะต้องใช้หลักทรัพย์ในการยื่นประกันสูงกว่าบุคคลทั่วไปถึง 2 เท่า ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะไม่สามารถหาหลักทรัพย์มายื่นประกันตัวได้<sup>69</sup> ทั้งยังพบว่า มีสัดส่วนผู้หญิงผิวสี และอเมริกันอินเดีย ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีจำนวนมากในเรือนจำต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการศึกษาซึ่งชี้ให้เห็นด้วยว่า การนำมาตราการควบคุมตัวอื่น ๆ มาใช้สำหรับชาวต่างชาติที่กระทำความผิดแทนการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีนั้นแทบเป็นไปได้เลย<sup>70</sup> ตัวอย่างเช่น ในประเทศชิลี มีข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ร้อยละ 73 ของผู้ต้องขังหญิงชาวต่างชาติ เป็นกลุ่มที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี<sup>71</sup>

อีกปรากฏการณ์ที่พบในหลาย ๆ ประเทศที่นำมาตราการการใช้เงินสดเป็นหลักทรัพย์ยื่นประกันตัวทดแทนการถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี คือ การมีสัดส่วนของผู้ต้องขังยากจน หรือกลุ่มที่ขาดไร้ญาติมิตรจำนวนมากตกค้างเป็นผู้ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี ซึ่งในส่วนนี้ การปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ รัฐ โดยจำกัดหรือควบคุมมาตรการการใช้เงินสดเป็นหลักทรัพย์ยื่นประกันตัวครั้งครัดมากยิ่งขึ้นตามกฎหมายปฏิรูปของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ปี พ.ศ. 2561 และเมื่อเร็ว ๆ นี้ ในมลรัฐนิวยอร์กได้ประกาศยกเลิกการใช้เงินสดเป็นหลักทรัพย์ยื่นประกันตัวสำหรับความผิดอาญาประเภทลหุโทษ และข้อกล่าวหาที่ไม่รุนแรง ในหลาย ๆ ลักษณะ และให้นำมาตรการผ่อนปรนต่าง ๆ อาทิ การปล่อยตัวแต่ให้รายงานตัวตามกำหนดเวลา การจำกัดการเดินทาง หรือการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับติดตามตัวมาใช้แทนของคักร Vera Institute of Justice ได้แสดงตัวเลขคาดการณ์ไว้ว่า หากมีการบังคับและปฏิบัติตามกฎหมายใหม่ฉบับนี้ จะช่วยลดความหนาแน่นของประชากรที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดีในมลรัฐนิวยอร์ก ได้ถึงร้อยละ 40<sup>72</sup> ในขณะที่ ฌมลรัฐอิลลินอยส์ หลังจากประกาศกฎหมายปี พ.ศ. 2560 จำกัดมาตรการการใช้เงินสดเป็นหลักทรัพย์ยื่นประกันตัว สำหรับความผิดประเภทลหุโทษ และการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรง ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 ผู้ว่าการมลรัฐได้ออกประกาศที่จะขับเคลื่อนเพื่อยุติมาตรการการใช้เงินสดเป็นหลักทรัพย์ประกันตัว<sup>73</sup>

ทั้งนี้ มีการศึกษาที่แสดงผลกระทบต่าง ๆ ต่อบุคคล ครอบครัวของบุคคล และชุมชนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี โดยการศึกษาเมื่อเร็ว ๆ นี้ ในประเทศเคนยา โมซัมบิก และแซมเบีย แสดงให้เห็นถึงผลกระทบอย่างรุนแรงทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นต่อบุคคลผู้ต้องขัง รวมถึงผู้อยู่ภายใต้การอุปการะดูแลของบุคคลนั้น ๆ อาทิ ในประเทศแซมเบีย

ประชากรสมาชิกครอบครัวมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ให้สัมภาษณ์ข้อมูลในการศึกษาอธิบายว่า จำเป็นต้องขายทรัพย์สิน อาทิ ที่ดินและฝูงสัตว์เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการคุมขังผู้่าน หรือผู้หาเลี้ยงครอบครัว<sup>74</sup> ในขณะที่ในเรือนจำพูลสมัวร์ (Poolsmeer) ประเทศอัฟริกาใต้ มีประชากรที่ถูกคุมขังในระหว่างที่รอการพิจารณาคดี ถึงร้อยละ 60 มาจากการกระทำความผิดที่ไม่

รุนแรง และในการศึกษาฉบับใหม่ ประชากรผู้ต้องขังเกือบครึ่งหนึ่งที่ให้สัมภาษณ์อธิบายว่า จำเป็นต้องขอยุ่หนีเยี่ยมลิน เพื่อนำเงินมาใช้ดูแลชีวิตและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดจากการที่พวกเขาต้องถูกคุมขัง<sup>75</sup>

## โทษประหารชีวิต

ในปี พ.ศ. 2562 มีการขับเคลื่อนทั่วโลกเรียกร้องให้รัฐบาลนานาชาติยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิต ในขณะที่ประเทศแองโกล่าได้ร่วมให้สัตยาบันและประเทศอาร์มีเนียได้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับ ฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งถือเป็นตราสารโลกฉบับเดียวที่มีผลผูกพันการยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิต ในขณะที่ประเทศแองโกล่าได้ร่วมให้สัตยาบันและประเทศอาร์มีเนียได้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับ ฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งถือเป็นตราสารโลกฉบับเดียวที่มีผลผูกพันการยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิต ในขณะที่ประเทศแองโกล่าได้ร่วมให้สัตยาบันและประเทศอาร์มีเนียได้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับ ฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งถือเป็นตราสารโลกฉบับเดียวที่มีผลผูกพันการยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิต ในขณะที่ประเทศแองโกล่าได้ร่วมให้สัตยาบันและประเทศอาร์มีเนียได้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับ ฉบับที่ 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งถือเป็นตราสารโลกฉบับเดียวที่มีผลผูกพันการยกเลิกการใช้โทษประหารชีวิต

อย่างไรก็ดี แม้จะมีแนวโน้มในแง่บวก แต่ก็อีก 90 ประเทศทั่วโลกก็ยังคงตราบทบัญญัติการลงโทษประหารชีวิตไว้ในกฎหมายของตนเอง ซึ่งทำให้ยังพบการลงโทษตัดสินประหารชีวิตในหลาย ๆ ประเทศ โดยมีข้อมูลว่าในปี พ.ศ. 2561 มีประชากรอย่างน้อย 690 คนที่ถูกประหารชีวิต และยังมีอีกมากกว่า 20,000 คนทั่วโลกอยู่ระหว่างการรอการลงโทษประหารชีวิต ซึ่งตัวเลขคาดการณ์นี้อาจจะต่ำกว่าที่เป็นจริง เนื่องจากยังขาดความโปร่งใสของการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษประหารชีวิตในหลาย ๆ ประเทศ ตัวอย่างเช่น ในการปฏิบัติงานของคณะทำงานสืบหาข้อเท็จจริงในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโกพบว่า มีนักโทษมากกว่า 500 คนที่ต้องคำพิพากษาและอยู่ระหว่างการรอการลงโทษประหารชีวิต ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าการคาดการณ์ก่อนหน้านี้ถึงสองเท่า<sup>78</sup>

ในประเทศญี่ปุ่นมีการประหารชีวิตนักโทษ 3 คน ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นบุคคลสัญชาติจีน ขณะที่ ในประเทศอิหร่านมีการประหารชีวิตลดลงในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา โดย ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 มีตัวเลขอยู่ที่ 227 ราย ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการปรับปรุงกฎหมายต่อต้านสารเสพติด ในปี พ.ศ. 2560 โดยมีการปรับเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาและบังคับใช้โทษประหารชีวิตในความผิดเกี่ยวกับสารเสพติด<sup>79</sup> ทั้งนี้ อิหร่านก็ยังเป็นประเทศที่มีการบังคับใช้โทษประหารชีวิตสูงที่สุดในโลก เมื่อเทียบกับสัดส่วนต่อจำนวนประชากร

ในปี พ.ศ. 2557 ประเทศอิรักบังคับใช้โทษประหารชีวิตกับนักโทษมากกว่า 3,000 คน ในการกระทำความผิดฐานการก่อการร้าย ซึ่งในจำนวนนี้มีนักโทษชาวต่างชาติอยู่ด้วย ในขณะที่กฎหมายของประเทศอิรักได้บัญญัติการบังคับใช้โทษประหารชีวิตกับบุคคลใด ๆ ที่ได้รับการตัดสินพิพากษาอย่างชัดเจนว่าเป็นสมาชิกในกลุ่มก่อการร้าย โดยไม่คำนึงถึงลักษณะหรือขอบเขตของหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของบุคคลนั้น ๆ กับกลุ่มก่อการร้ายแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีการบังคับใช้โทษประหารชีวิตโดยไม่มีการแบ่งแยก เริ่มจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง นักบวชต่างชาติ ผู้ประกอบอาหาร พยาบาล หรือบุคคลที่ถูกขู่บังคับให้เข้าร่วมกับกลุ่มที่ถูกเรียกว่า ISIL พวกเขาต้องเผชิญกับการฟ้องร้องดำเนินคดีที่รวดเร็วและขาดความเป็นธรรม การพิจารณาคดีขึ้นอยู่กับกรรมาธิการรับสารภาพ ซึ่งมักเกิดขึ้นภายใต้การถูกรวบหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายขึ้น<sup>80</sup>

ในปี พ.ศ. 2562 มีประชากรสัญชาติฝรั่งเศส 11 คน ถูกกล่าวหาว่า ร่วมมือกับกลุ่ม ISIL โดยหลังจากที่ถูกควบคุมตัวโดยกองกำลังประชาธิปไตยซีเรีย (Syria Democratic Forces) และส่งตัวให้กับรัฐบาลอิรัก หลังจากนั้นก็ได้รับการพิจารณาและพิพากษาลงโทษประหารชีวิตในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562 ซึ่งหน่วยงานรัฐบาลประเทศฝรั่งเศสไม่มีปฏิกริยา หรือการดำเนินการใด ๆ กับเหตุการณ์ดังกล่าว และส่งผลให้บรรดานักกฎหมายออกมาประณามลักษณะ “การบังคับใช้กฎหมายการลงโทษประหารชีวิตนอกสภาพพื้นที่อาณาเขต (extraterritorial application on the death penalty)” ซึ่งขัดแย้งกับการแสดงออกของ

รัฐบาลต่อประชาคมโลกในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>81</sup>

ในประเทศศรีลังกาได้ประกาศแผนการนำโทษประหารชีวิตกลับมาบังคับใช้ หลังจากที่ไม่มีการบังคับใช้โทษดังกล่าว (moratorium) เป็นเวลานานกว่า 43 ปี และในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางก็ได้ประกาศความเป็นไปได้ในการนำโทษประหารชีวิตกลับมาบังคับใช้ หลังจากที่ไม่มีการบังคับใช้ในการพิจารณาคดีในระดับรัฐบาลกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ในส่วนของประเทศบรูไน มีการตรากฎหมายที่อนุญาตให้บังคับใช้โทษประหารชีวิตกับบุคคลที่กระทำความผิดทางเพศที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ (ดู บุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ) นอกจากนั้น ในหลาย ๆ ประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปเป็นเวลานานแล้ว ก็มีความพยายามทบทวนและนำโทษดังกล่าวมาบังคับใช้อีกครั้ง โดยในประเทศแอฟริกาใต้ มีการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในส่วนของระบบยุติธรรมทางอาญา และการเสนอให้นำโทษประหารชีวิตกลับมาใช้ ซึ่งเป็นไปตามข้อเรียกร้องของผู้สูญเสีย หรือสาธารณชนเนื่องจากการมีเหตุอาชญากรรมที่ร้ายแรงมากขึ้น<sup>82</sup>

เนื่องจากประเด็นการลงโทษและบังคับใช้โทษประหารชีวิตยังคงเป็นหัวข้อถกเถียงระหว่างการให้คงไว้และการยกเลิกอย่างสิ้นเชิงในหลาย ๆ ประเทศ แต่ที่ว่า การประชุมครั้งที่ 7 ของสมัชชาโลกว่าด้วยการต่อต้านโทษประหารชีวิต (the 7th World Congress Against the Death Penalty) ในปี พ.ศ. 2562 ได้ประกาศร่วมกันว่า “บรรดาสมาชิกประเทศต่าง ๆ จะพัฒนาและดำเนินการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น (...) เพื่อสร้างความชัดเจนและคลี่คลายข้อโต้แย้งที่สนับสนุนการคงไว้ซึ่งการบังคับใช้โทษประหารชีวิต รวมถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกความเห็นต่อสาธารณะ การยับยั้งการก่ออาชญากรรม และการก่อการร้าย” ทั้งนี้ สำนักงานสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR) ของ OSCE ได้ออกมาย้ำเตือนว่า “การบังคับใช้โทษประหารชีวิตถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อย่าง

หลีกเลี่ยงมิได้ เนื่องจากถือเป็นรูปแบบการลงโทษที่โหดร้าย ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ และเป็นการลงโทษหรือการปฏิบัติที่เลวร้าย”<sup>63</sup> นอกจากนี้ ยังเน้นย้ำไว้ว่า การพิพากษาลงโทษมิใช่มาตรการที่ช่วยจำกัดอาชญากรรม ในขณะที่ความคิดเห็นของสาธารณชนที่สนับสนุนการบังคับใช้โทษประหารชีวิต บ่อยครั้งจะเป็นไปเพราะขาดความโปร่งใสจากภาครัฐ พร้อม ๆ กับการขาดการสร้างความตระหนักหรือของสาธารณะในส่วนของผู้ต้องขังที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้โทษประหารชีวิต<sup>64</sup> ทั้งนี้ ในประเทศที่ยกเลิกการบังคับใช้โทษประหารชีวิตในเชิงปฏิบัติ (de facto abolitionist country) ผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาให้ประหารชีวิตจะถูกขยายระยะเวลาการคุมขังให้ยาวนานหรือในบางกรณีเป็นแบบไม่มีที่สิ้นสุด หรือการจำคุกตลอดชีวิตโดยให้อยู่ในสถานที่คุมขังที่แยกออกไปต่างหาก

ในประเทศมอริเตเนีย จะคุมขังผู้ต้องโทษประหารชีวิตไว้ในเรือนจำที่ไกลออกไปในพื้นที่รกร้างทางตอนเหนือของประเทศ เป็นการตัดขาดบุคคลเหล่านั้นออกจากครอบครัวหรือพบปะกับสมาชิกในครอบครัวและหน่วยความ<sup>65</sup>

อนึ่ง สภาพทั่วไปที่เกิดขึ้นกับผู้ต้องโทษประหารชีวิต จะค่อนข้างรุนแรง และมีผลกระทบระยะยาวไม่สิ้นสุดทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยรูปแบบการปฏิบัติโดยทั่วไปที่นำมาใช้กับบุคคลที่ถูกต้องโทษประหารชีวิตคือการแยกขังเดี่ยว อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมาเลเซีย<sup>66</sup> ซึ่งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2562 มีกระบวนการขับเคลื่อนข้อเสนอใหม่ โดยการสนับสนุนของสภาพนายความ 50 แห่งทั่วโลก เรียกร้องให้มีการร่างและรับรองแนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพการคุมขังบุคคลที่ต้องโทษประหารชีวิต

โดยทั่วไปแล้วแนวคิดดังกล่าวจะเรียกร้องให้มีการยอมรับหรือรับรองบุคคลที่ถูกบังคับใช้โทษประหารชีวิตในลักษณะเดียวกันทั่วโลก เป็น “คุณลักษณะพิเศษทางกฎหมายในรูปแบบจำเพาะของบุคคลที่ถูกลิดรอน หรือจำกัดเสรีภาพ”<sup>67</sup> ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของคำพิพากษาที่มักจะมีขาดการเคารพต่อสิทธิพื้นฐานเชิงกระบวนการ และสภาพการคุมขังในลักษณะเฉพาะตามที่บุคคลเหล่านั้นถูกพิพากษา ทั้งนี้ ความพร่องของสิทธิเชิงกระบวนการของบุคคลที่ถูกบังคับใช้โทษประหารชีวิตในประเทศอูกันดา ส่งผลให้องค์กร PRI ต้องเข้าไปรวบรวมข้อมูลและนำเสนอในรายงาน Guide for Defense Counsel ในปี พ.ศ. 2562 ด้วย<sup>68</sup>

## โทษจำคุกตลอดชีวิต

ข้อมูลจากงานศึกษาวิจัยระหว่างประเทศเกี่ยวกับโทษจำคุกตลอดชีวิตส่วนใหญ่ คาดการณ์ตัวเลขว่า ในปี พ.ศ. 2557 มีผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตทั่วโลก จำนวน 470,000 คน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับข้อมูลในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผู้ต้องขังทั่วโลกจำนวน 216,000 คน ที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต จะพบว่า ในช่วง 14 ปี มีการเพิ่มขึ้นของผู้ต้องโทษดังกล่าวในสัดส่วนสูงถึงเกือบร้อยละ 84<sup>69</sup> โดยเชื่อว่าตัวเลขอาจสูงมากกว่านี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่ามีการพิพากษาโทษจำคุกอย่างเป็นทางการเพิ่มขึ้น และในหลายประเทศยังมีการจำคุกตลอดชีวิตอย่างไม่เป็นทางการด้วย ซึ่งในกรณีนี้จะไม่มีการแสดงอย่างเป็นทางการ

จำนวนผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตในประเทศสหรัฐอเมริกาตามที่เป็นที่ไว้ในปี พ.ศ. 2559 มีมากเป็นประวัติการณ์ถึง 206,268 คน โดยจำแนกเป็นผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตที่สามารถพ้นโทษได้หลังจากรับโทษไปแล้วบางส่วน และผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีเงื่อนไข หรือผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตแบบไม่เป็นทางการ และในฐานะที่เป็นประเทศที่มีผู้ต้องขังต้องโทษประหารชีวิตมากที่สุดในโลก ข้อมูลทางสถิติได้ชี้ให้เห็นว่าผู้ต้องขังในประเทศสหรัฐอเมริกามี ทุก ๆ 1 ใน 7 คน เป็นผู้ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต<sup>70</sup> โดยมีปัจจัยซับซ้อนที่ทำให้จำนวนตัวเลขดังกล่าวพุ่งสูงขึ้น รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้โทษประหารชีวิต โดยในปี พ.ศ. 2562 มีการเปิดเผยข้อมูลจากการทำโพลสำรวจความคิดเห็นประจำปีของประชาชนในสหรัฐอเมริกา ว่าถือเป็นครั้งแรกที่ประชาชนชาวอเมริกันโดยส่วนใหญ่เชื่อว่า การลงโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นมาตรการที่สมควรนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฆาตกรรมมากกว่าการประหารชีวิต<sup>71</sup>

เช่นเดียวกับข้อมูล ในปี พ.ศ. 2562 ที่พบว่าในหลาย ๆ ประเทศ การใช้โทษจำคุกตลอดชีวิตมีแนวโน้มลดลง เช่นในประเทศเซเชลส์ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ได้มีการนำมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้โดยไม่สามารถขอลดหรือพ้นโทษได้ ซึ่งสวนทางกับสถานะเดิมของประเทศที่ไม่มีการใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต เช่นเดียวกับกับการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของประเทศคาซัคสถาน ก็มีการปรับเพิ่มการนำมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้ พร้อมกับการตัดหรือลดมาตรการลดโทษสำหรับผู้ต้องขังที่มีความประพฤติดี ไม่กระทำการละเมิดกฎหมายเรือนจำ หรือไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางอาญาอื่น ๆ ขณะที่ในประเทศโปแลนด์มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและตรากฎหมายเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 โดยถอนคุณลักษณะการกระทำผิดความผิดบางประเภทของผู้ต้องคำพิพากษาโทษจำคุกตลอดชีวิต ทำให้พวกเขาไม่สามารถได้รับการปล่อยตัวนำมาซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์จากสภากรรมการสิทธิมนุษยชนของยุโรป (Council of Europe’s Commissioner for Human Rights) ในประเทศ

เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 ที่ประชุมรัฐสภาสกอตแลนด์ได้อภิปรายข้อเสนอเกี่ยวกับการนำมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต โดยไม่สามารถขอลดหรือพ้นโทษได้มาใช้ ซึ่งท้ายที่สุดข้อเสนอนี้ก็ถูกปฏิเสธตกไป เช่นเดียวกับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศปากีสถานและประเทศสวีเดน ในขณะที่ในประเทศอูกันดา แม้จะสามารถขอลดหรือพ้นโทษได้ในบางกรณี แต่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ในปี พ.ศ. 2562 กลับมีการปรับแก้นิยามหรือคำจำกัดความเกี่ยวกับโทษจำคุกตลอดชีวิตว่าเป็น “การจำคุกบุคคลในสภาพชีวิตตามธรรมชาติ โดยไม่มีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการปล่อยตัว”<sup>72</sup>

อนึ่ง ในช่วงปีที่ผ่านมา ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ได้มีคำพิพากษาที่ส่งผลเป็นแนวกำกับการดำเนินการตามกฎหมาย ในกรณีการนำมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้ในประเทศยูเครน และอิตาลี ว่าเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อและละเมิดบทบัญญัติในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights : ECHR)<sup>73</sup>

ซึ่งในกรณีของประเทศยูเครน ศาลได้ตัดสินและพิพากษาว่า รัฐภาคีได้กำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติเชิงผ่อนผันเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการปล่อยตัวหรือพ้นความผิด แต่ทว่า กลับมีการกระทำซึ่งกระทบและละเมิดบทบัญญัติในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของยุโรป (ECHR) เนื่องจากไม่ได้กำหนดขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติเชิงผ่อนผันดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ บุคคลที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตยังไม่ได้รับการแจ้งในกระบวนการพิจารณา หรือพิพากษาคดีว่า ตนเองอาจจะหรือสามารถดำเนินการใด ๆ ได้เพื่อเป็นการขอให้พิจารณาปล่อยตัว และเช่นเดียวกับกรณีนี้ มักจะพบในการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ในกรณีนี้ บุคคลที่ต้องโทษจำคุกตลอดชีวิตถูกแยกคุมขังรายบุคคล ถึง 23 ชั่วโมงต่อวัน ศาลมีคำพิพากษาว่า ลักษณะการขังเดี่ยวเช่นนี้ ถือเป็นกีดกันบุคคลดังกล่าวออกจากโอกาสที่พึงได้รับโดยชอบธรรมในการฟื้นฟูหรือปรับปรุงพฤติกรรมของตนเอง

ในกรณีของประเทศอิตาลี ศาลพิจารณาและเห็นว่ากฎหมายภายในประเทศได้กีดกันหรือแยกบุคคลบางประเภทไม่ให้เกิดการปล่อยตัว ซึ่งก็คือบุคคลที่มีให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการสอบสวนสืบสวนเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมที่อาจจะเกิดขึ้น

เมื่อเร็ว ๆ นี้ องค์การสหประชาชาติได้หันมาให้ความสำคัญกับประเด็นการบังคับใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ซึ่งได้รับการตอบรับค่อนข้างดี เนื่องจากประเด็นดังกล่าวถูกเพิกเฉยมานานมากกว่า 20 ปี ภายหลังจากที่มีการจัดพิมพ์และเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต ในปี พ.ศ. 2537<sup>64</sup> โดยเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2552 ในรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ นำเสนอเกี่ยวกับการเสียชีวิตและการบาดเจ็บอย่างรุนแรงของบุคคลที่ถูกควบคุมและจำกัดเสรีภาพ โดยครอบคลุมถึงการบังคับใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต โดยรายงานชี้ให้เห็นว่า ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาหรือตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิตทางด้านสุขภาพกาย และมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับการปฏิบัติที่แย่และการใช้กำลังหรืออำนาจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่เรือนจำ<sup>65</sup>

ต่อมา ที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Council) ได้รับรองมติที่เชื่อมโยงระหว่างการกักขังเกินเวลาและความแออัดของเรือนจำกับมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิต มติดังกล่าวเรียกร้องให้รัฐภาคีทบทวนนโยบายการตัดสินพิพากษาคดี การปฏิบัติ และแนวทางในการนำหลักการความได้สัดส่วนมาใช้กับมาตรฐานการพิจารณาและพิพากษาลงโทษจำคุกตลอดชีวิต นอกจากนี้ยังย้ำเตือนให้รัฐภาคีดูแลมิให้มีการนำการบังคับใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้กับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี<sup>66</sup>

แม้จะยังไม่มีรายงานข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนของเด็กที่ถูกลงโทษจำคุกตลอดชีวิต แต่ข้อมูลจากรายงานการศึกษาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วโลกของเด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (UN Global Study on Children Deprived of Liberty) แสดงให้เห็นว่า จากการศึกษาใน 67 ประเทศที่มีมาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตกับบุคคลที่เป็นเด็ก พบว่า 2 ใน 3 ของประเทศเหล่านี้มีโครงสร้างของกฎหมาย หรือระบบการพิจารณาคดีที่ตามกฎหมายแบบอังกฤษหรือเครือจักรภพ ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวส่วนใหญ่จะสามารถลดหย่อนหรือพักโทษได้ และในบางกรณีก็อนุญาต หรือกำหนดให้มีการบังคับใช้มาตรการลงโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้ได้ในแบบไม่เป็นทางการหรือในทางปฏิบัติ

ในบางประเทศกำหนดว่าเด็กสามารถถูกจำคุกตลอดชีวิตได้ หากมีการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงภายในประเทศ หรือการก่อการร้าย<sup>67</sup> อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ก็มีบทบัญญัติเฉพาะกาลในกฎหมายการก่อการร้ายไม่ให้มีการพิพากษากำหนดโทษขั้นต่ำในลักษณะบังคับทั่วไปต่อผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก

ส่วนที่สาม

# ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ

ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยส่วนใหญ่มาจากกลุ่มคนด้อยโอกาสที่มักถูกล่วงละเมิด หรือทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ และมีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าประชากรในเรือนจำส่วนใหญ่มีความเจ็บป่วยทางจิต หรือมีความบกพร่องทางสติปัญญาการเรียนรู้เพิ่มสูงขึ้น โดยปรากฏลักษณะดังกล่าวในกลุ่มผู้ต้องขังทุกประเภท ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง เด็กและเยาวชน ชาวต่างชาติ และชนกลุ่มน้อย

ข้อมูลองค์การสหประชาชาติ แสดงให้เห็นว่าระหว่างปี พ.ศ. 2546 ถึงปี พ.ศ. 2559 มีจำนวนประชากรผู้ต้องขังใน 108 ประเทศทั่วโลก แบ่งเป็นผู้ต้องขังผู้ใหญ่เพศชาย มากกว่าร้อยละ 80 ของผู้ต้องขังผู้ใหญ่ที่ติดคำพิพากษาลงโทษจำคุก และในจำนวนนี้ มีมากกว่าร้อยละ 90 ที่อยู่ในกระบวนการควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>99</sup>

## ผู้หญิง

ในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 นี้ เป็นโอกาสครบรอบ 10 ปีของการรับรองข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีไขการคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือข้อกำหนดกรุงเทพ (the Bangkok Rules) ซึ่งภายหลังจากการรับรองข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้มีการวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ของผู้ต้องขังหญิงในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นำไปสู่การเกิดความเข้าใจถึงภูมิหลังและเหตุผลที่พวกเขาต้องเข้าสู่เรือนจำ อย่างไรก็ตาม แม้ที่ผ่านมามีการขับเคลื่อนเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมและโอกาสการบำบัดฟื้นฟูสำหรับผู้ต้องขัง แต่จำนวนประชากรผู้ต้องขังหญิงก็ยังคงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศและภูมิภาค

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์ผู้ต้องขังหญิงจำนวนมาก แต่ก็ยังไม่เพียงพอ โดยในการเสวนาระดับโลก ปี พ.ศ. 2551 ณ กรุงโบโกตา ประเทศโคลัมเบีย ในประเด็นผู้ต้องขังหญิง พบว่า การขาดแคลนการวิจัยและข้อมูลเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญต่อการรักษาสีทธิของผู้ต้องขังหญิงและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการคุมขังผู้ต้องขังหญิงอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ถึงแม้จะเป็นเรื่องสำคัญที่จะมองไปที่สถานการณ์ของกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีสัดส่วนประชากรจำนวนมากและอาจจะถูกเลือกปฏิบัติ แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นกันที่จะต้องตระหนักและวิเคราะห์สถานการณ์ของประชากรกลุ่มใหญ่ในเรือนจำ รวมไปถึงผู้ชายและกลุ่มเยาวชน (อายุระหว่าง 18 ถึง 22 ปี)

ทั้งนี้ ในหลาย ๆ ประเทศ พบว่า มีจำนวนผู้ต้องขังที่เป็นเยาวชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนชายในสัดส่วนค่อนข้างมากอยู่ในสถานพินิจ หากเทียบกับจำนวนผู้ต้องขังโดยรวม แต่ยังไม่มีการศึกษาหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ของประชากรกลุ่มนี้มากนัก และในบางส่วนอยู่ในช่วงวัยที่กำลังเปลี่ยนผ่านจากการถูกควบคุมตัวในสถานพินิจ ไปสู่การเป็นการถูกคุมขังในเรือนจำ และในหลาย ๆ

ทั้งนี้ รายงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงใน 5 ประเทศในทวีปแอฟริกา ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งดำเนินการและรวบรวมโดยศูนย์วีแวนซ์ (Vance Center) แสดงให้เห็นว่า นอกจากข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ก็ยังไม่มีข้อมูลที่แม่นยำในการเก็บข้อมูลมากนัก นอกจากนี้ ยังมีข้อกังขาเกี่ยวกับความสมบูรณ์ และความเชื่อถือได้ของข้อมูลที่มีอยู่<sup>100</sup>

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานที่ดำเนินการเมื่อเร็ว ๆ นี้ เพื่อทบทวนแผนผังข้อมูลที่มีและแสดงถึงความจำเป็นเชิงระบบ ในการดูแลสุขอนามัย และสุขภาพภายในเรือนจำ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ต้องขังหญิงในแอฟริกาใต้ซาฮารา (Sub-Saharan Africa) โดยพบว่า มีหลักฐานต่าง ๆ ค่อนข้างจำกัด ด้วยจำนวนข้อมูลรายงานของประเทศในส่วนนี้เพียง 18 ประเทศ จากทั้งหมด 49 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543 ถึง 2560<sup>101</sup> ขณะที่องค์กร Prison Policy Initiative ในสหรัฐอเมริกาได้นำเสนอรายงานเช่นกันว่า ประชากรผู้ต้องขังหญิงยังคงเป็นกลุ่มที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมากที่สุด ใน พ.ศ. 2562 แต่ในทางกลับกัน “เป็นเรื่องที่ยากจนน่าหงุดหงิดที่จะค้นหา” ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการใช้ชีวิตและประสบการณ์ของผู้ต้องขังหญิง รวมถึงยังไม่ค่อยมีข้อมูลที่แสดงหรือจำแนกในลักษณะทางเพศภาวะแต่อย่างใด<sup>102</sup>

กรณีที่มีการกระทำความผิดซ้ำ นอกจากนั้นยังพบว่า มีหลาย ๆ กรณีที่ต้องโทษจำคุกระยะยาว โดยเริ่มต้นชีวิตการถูกควบคุมตัวในสถานพินิจในช่วงวัยเยาวชน และกลายเป็นผู้ต้องขังในเรือนจำนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

นอกจากนี้ สุขภาพจิต และความเสี่ยงที่จะฆ่าตัวตายหรือทำร้ายตัวเองในกลุ่มผู้ต้องขังเยาวชนเป็นประเด็นที่ต้องการความใส่ใจยิ่งขึ้น ความรุนแรงและวัฒนธรรมกลุ่มอันธพาล เป็นสิ่งที่พบเห็นโดยทั่วไปในกลุ่มเยาวชนชายที่อยู่ในเรือนจำ โดยที่ผ่านมามีประเด็นดังกล่าวไม่ค่อยได้รับความสนใจว่าเป็นประเด็นใหญ่และรุนแรงเพียงใด รวมไปถึงความรุนแรงทางเพศต่อผู้ชายและเยาวชนชายในเรือนจำด้วย<sup>99</sup>

อนึ่ง ภายหลังจากการรับรองข้อกำหนดกรุงเทพ (the Bangkok Rules) มีองค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานโดยเฉพาะกับ ผู้ต้องขังหญิงเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่มีกระบวนการขับเคลื่อนและรณรงค์สิทธิผู้ต้องขังหญิงที่ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยผู้ต้องขังหญิง หรืออดีตผู้ต้องขังหญิง อาทิ ในการประชุมระดับโลก ปี พ.ศ. 2551 ณ กรุงโบโกตา มีองค์กรหรือนักขับเคลื่อนรณรงค์สิทธิผู้ต้องขัง 45 องค์กร/คน จากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้เข้าร่วมและนำเสนอข้อมูล และร่วมจัดทำกระบวนการโลกเพื่อการขับเคลื่อน และรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องขังหญิง

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนเหล่านั้นยังไม่เป็นผลรูปธรรม และยังเป็นระยะยาวสำหรับผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ ผู้ต้องขังหญิงยังคงอยู่ในความเสี่ยงของการถูกล่วงละเมิดทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ และมีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ทั้งนี้ มีรายงานฉบับใหม่ ๆ ที่นำเสนอเกี่ยวกับสถานที่ที่มีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพและการแสดงบทบาททางเพศภาวะเน้นให้เห็นว่า แม้สถานที่ที่มีการลิดรอนควบคุมสิทธิและเสรีภาพจะมีแนวทางในการปฏิบัติกับผู้ต้องขังและเด็กผู้ต้องขัง แต่ก็ยังเป็นแนวทางที่อยู่ในการรอบคอบคิดที่ใช้ปฏิบัติต่อเพศชายเป็นสำคัญ โดยไม่รวมแนวคิดที่ตอบสนองตามเพศภาวะ<sup>103</sup>



สัดส่วนผู้ต้องขังหญิงที่เป็นชาวต่างชาติก็มีจำนวนค่อนข้างมาก ในจำนวนประชากรผู้ต้องขังหญิงในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มแรงงานข้ามชาติ อาทิ ในเขตปกครองพิเศษมาเก๊า ปี พ.ศ. 2560 เกือบร้อยละ 80 ของประชากรผู้ต้องขังหญิง 193 คน เป็นชาวต่างชาติ และโดยส่วนใหญ่ต้องโทษในคดีเกี่ยวกับการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการครอบครองเอกสารผิดพลาดเพื่อจำหน่าย<sup>104</sup> ในประเทศบาเรนห์ ร้อยละ 75 ของประชากรผู้ต้องขังหญิงในปี พ.ศ. 2562 เป็นชาวต่างชาติ<sup>105</sup> และในประเทศโปรตุเกส ร้อยละ 17 ของประชากรผู้ต้องขังหญิงโดยรวม เป็นชาวต่างชาติ ทั้ง ๆ ที่มีจำนวนร้อยละ 4 เท่านั้น ของประชากรผู้มีถิ่นพำนักอาศัยในประเทศ<sup>106</sup>

นอกจากนั้น ยังพบหลักฐานความเชื่อมโยงกันเพิ่มมากขึ้นระหว่างความยากจน การไร้บ้าน การมีปัญหาสุขภาพจิต การใช้สารต่าง ๆ กับการคุมขังผู้ต้องขังหญิง โดยผลการศึกษาในประเทศอังกฤษและเวลส์เมื่อเร็ว ๆ นี้ แสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังหญิงที่มีสถานะเป็นคนไร้บ้านในตอนแรกได้รับเข้าสู่เรือนจำ มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในระหว่างปี พ.ศ. 2558 และปี พ.ศ. 2561<sup>107</sup> อีกทั้งมีผลสำรวจด้วยว่า ผู้ต้องขังราว ๆ ครึ่งหนึ่งในประเทศอังกฤษก่อนอาชญากรรมเพื่อสนับสนุนพฤติการณ์เกี่ยวกับยาเสพติดของผู้อื่น โดยส่วนใหญ่เป็นเพศชาย<sup>108</sup> ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในหลาย ๆ กรณี ผู้หญิงมักจะถูกบังคับหรืออยู่ในสถานการณ์จำยอมที่ต้องกระทำความผิดหรือก่ออาชญากรรม และถือเป็นประเด็นร่วมในภูมิภาคอื่น ๆ รวมถึง ในทวีปอเมริกาใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

ในส่วนของการศึกษาวิจัยที่ดำเนินการโดย Linklaters LLP สำหรับองค์กร PRI ซึ่งตีพิมพ์และเผยแพร่เมื่อต้นปี พ.ศ. 2563 ได้สำรวจกรอบการปฏิบัติงานทางกฎหมาย และการปฏิบัติในกระบวนการยุติธรรมในประเทศต่าง ๆ 18 ประเทศ เพื่อประเมินลักษณะการพิพากษาและการลงโทษ ผู้หญิงที่กระทำความผิดเกี่ยวกับสารเสพติดต่าง ๆ<sup>109</sup> โดยพบว่า แม้ในบางประเทศจะมีการนำคำพิพากษากำหนดมาตรการลงโทษที่มีใช้การคุมขังมาใช้เป็นการทั่วไป แต่กฎหมาย แนวปฏิบัติในการพิพากษาและการบังคับลงโทษตามคำพิพากษายังไม่ค่อยสะท้อนหรือนำเสนอเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่มีความซับซ้อน และเส้นทางที่ผู้หญิงต้องเผชิญ ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับสารเสพติดในระดับต่ำ

## เด็ก

ข้อมูลนำเสนอในรายงานการศึกษาขององค์กรสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วโลกของเด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (UN Global Study on Children Deprived of Liberty) เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นว่า ในทุก ๆ ปี มีเด็กอย่างน้อย 400,000 คน ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานแรกรับ สถานพินิจ และเรือนจำ ในขณะที่มีตัวเลขคาดการณ์ว่า ในทุก ๆ ปี มีเด็กราว ๆ 1 ล้านคน อยู่ในการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ<sup>110</sup> ถึงแม้ว่า ประชาคมโลกจะรับรองและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก (the International Convention on the Rights of the Child : CRC) มาเป็นเวลา 30 ปี และมีการทำความเข้าใจแล้วว่าการนำมาตรการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการลิดรอนเสรีภาพของเด็ก ควรเป็นการดำเนินการในขั้นสุดท้ายที่สามารถหามาตรการใด ๆ มาใช้แล้ว และหากต้องใช้มาตรการนี้ก็ต่อใช้ในระยะเวลาที่สั้นที่สุด

รายงานการศึกษาขององค์กรสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วโลกของเด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (UN Global Study on Children Deprived of Liberty) ฉบับนี้ยังแสดงให้เห็นว่า เด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพจำนวนมากมักจะมีภูมิหลังยากจน เป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นผู้อพยพ กลุ่มชนพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อยทางศาสนา และบุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) ตลอดจนเด็กพิการ และยิ่งไปกว่านั้น มักพบสัดส่วนของเด็กผู้ชายที่ถูกจำกัดเสรีภาพทั้งในห้องกัก หรือสถานควบคุมตัวต่าง ๆ และในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยการศึกษาเมื่อเร็ว ๆ นี้

ในประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า มีเด็กหญิงที่เป็นประชากรกลุ่มผิวสีคิดเป็นร้อยละ 35 ของเด็กหญิงทั้งหมดที่ถูกจำกัดเสรีภาพทั้งในห้องกัก หรือสถานควบคุมตัวต่าง ๆ<sup>111</sup> ในขณะที่ในประเทศอังกฤษและเวลส์ มีรายงานว่า สัดส่วนประชากรเด็กที่ต้องโทษจากการกระทำความผิดทางอาญาซึ่งมาจากครอบครัวกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งชาวผิวสีชาวเอเชียมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา<sup>112</sup> ส่วนที่ประเทศออสเตรเลีย ในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการเด็กและเยาวชนแห่งรัฐวิคตอเรีย ได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่น่าพิบถว่า สัดส่วนของประชากรเด็กและเยาวชนจากกลุ่มชนพื้นเมืองที่ถูกจำกัดเสรีภาพทั้งในห้องกัก หรือสถานควบคุมตัวต่าง ๆ และกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนในรัฐวิคตอเรีย มีจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ<sup>113</sup>

ทั้งนี้ แม้ว่ามาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนมีการกำหนดอย่างเคร่งครัดถึงการดำเนินการจำกัดเสรีภาพของเด็กและเยาวชนจะต้องแยกออกจากผู้ต้องขังผู้ใหญ่อย่างชัดเจน แต่หลักฐานที่พบกลับยังแสดงให้เห็นว่า ในหลาย ๆ ประเทศ มิได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวมากนัก อาทิ ในประเทศฟิลิปปินส์ จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีเด็กจำนวน 400 คน ที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำผู้ใหญ่ และในประเทศมาดากัสการ์ พบว่ามีการบริหารจัดการและดูแลให้มีสถานที่เฉพาะและมีความเหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนที่ถูกจำกัดเสรีภาพทั้งในห้องกัก หรือสถานควบคุมตัวต่าง ๆ ในเรือนจำเพียง 24 แห่ง จากเรือนจำทั้งหมด 42 แห่ง โดยมีเด็กและเยาวชนจำนวน 131 คน ที่ถูกจำกัดเสรีภาพในเรือนจำเดียว

กับผู้ต้องขังผู้ใหญ่<sup>114</sup> ด้านประเทศออสเตรเลีย พบว่า มีเด็กอายุเพียง 10 ปี ถูกขยายระยะเวลาจำกัดเสรีภาพภายในห้องซึ่งสำหรับผู้ต้องขังผู้ใหญ่ที่มีการรักษาความปลอดภัยสูงสุด ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ขณะที่องค์กรฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human Rights Watch) ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับสถานการณ์การจำกัดเสรีภาพของเด็กและเยาวชนในห้องกัก หรือสถานควบคุมตัวที่มีภาวะแออัดหรือหนาแน่นเป็นอย่างมากในประเทศอิตาลี<sup>115</sup>

ทว่า ก็ยังมีพัฒนาการที่ดีว่าในหลายประเทศมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเด็ก ศาลที่เป็นมิตรต่อเด็ก และกระบวนการพิจารณาคดีเฉพาะเด็กและเยาวชน ที่กำลังเข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่องในการนำเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป และช่วยลดจำนวนการคุมขังเด็กและเยาวชน

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 สหภาพยุโรป องค์กรสหประชาชาติ และหน่วยงานรัฐบาลกลางประเทศเลบานอน ได้ร่วมกันดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนเพื่อช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่มีการกระทำขัดแย้งกับกฎหมาย ให้สามารถเข้าถึงความเป็นธรรมในการใช้ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่โปร่งใส เป็นธรรม และมีความละเอียดอ่อนเหมาะสมกับเด็กและเยาวชน และยังเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กและเยาวชน<sup>116</sup>

Women's prison in Sierra Leone. © Boaz Riesel / AdvocAid.



มีความก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ในเรื่องของการพิจารณาถึงสิทธิและผลประโยชน์สูงสุด

ของเด็กอย่างเหมาะสม

เมื่อมีการพิพากษาโทษ

ผู้ปกครองของพวกเขา

## เด็กที่อยู่ในเรือนจำ กับผู้ปกครอง : ข้อมูลใหม่

จากรายงานการศึกษาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ทั่วโลกของเด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (UN Global Study on Children Deprived of Liberty) คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2560 มีเด็กและเยาวชนจำนวน 19,000 คน ที่อาศัยอยู่ในเรือนจำร่วมกับผู้ปกครอง (โดยทั่วไปคือ การอยู่ร่วมกับมารดาที่เป็นผู้ต้องขัง) ทั้งนี้รายงานดังกล่าวเน้นย้ำว่า เด็กและเยาวชนในกรณีนี้มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิและจะต้องไม่ตกเป็นเหยื่อตามสถานการณ์อันเนื่องมาจากบุคคลผู้ดูแลหรือให้การดูแลเด็กและเยาวชนนั้น ๆ ต้องเข้าสู่การดำเนินการตามระบบกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ให้พึงระลึกเสมอว่า พึงหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ในลักษณะคุมขังบุคคลผู้ดูแลหรือให้การดูแลเด็กและเยาวชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด ในขณะที่ต้องพยายามรักษาลมดุลของผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ และพิจารณาอย่างละเอียดรอบด้านเป็นรายกรณีไป

ทั้งนี้ สถานการณ์การปรับใช้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน

ออกไป และไม่มีการกำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารจัดการ และการกำกับแนวทางการปฏิบัติดังกล่าว<sup>117</sup> ประเทศส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะให้เด็กแยกออกจากผู้ต้องขังซึ่งเป็นมารดาของเด็ก ในช่วงวัยที่ 2 – 3 ปี แม้ว่าในบางกรณี เด็กที่มีอายุมากกว่านี้ยังคงอยู่อาศัยในเรือนจำร่วมกับมารดาไปก่อน สถานการณ์ในประเทศอัฟกานิสถาน มีรายงานว่า ในปี พ.ศ. 2560 ในจำนวนเด็กที่อาศัยอยู่ร่วมกับมารดาในเรือนจำ 333 คน มีเด็กจำนวน 103 คน ที่มีอายุมากกว่า 5 ปี<sup>118</sup> ในขณะที่ในประเทศเยเมน จากการติดตามและประเมินสถานการณ์ของเด็ก 37 คนที่ติดตามมารดาเข้าไปอยู่ในเรือนจำ ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า มีเด็กจำนวนมากที่มีอายุมากกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ มากกว่า 2 ปี ดังเช่นที่เรือนจำซานา (Sanaa) มีเยาวชนหญิงอายุ 16 ปี ที่อยู่กับผู้ต้องขังที่เป็นมารดาของตน

อนึ่ง แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กระแสความสนใจเกี่ยวกับสถานการณ์ของเด็กมีเพิ่มมากขึ้น แต่ยังไม่มีการจัดเก็บและบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขต เนื้อหา หลักการและเหตุผล ตลอดจนผลประโยชน์ที่เป็นไปได้ หรือผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากการการอนุญาตให้เด็กและเยาวชนอยู่ร่วมกับผู้ต้องขังที่เป็นผู้ดูแลเด็กและเยาวชน

ในเรือนจำอย่างเป็นระบบมากนัก นอกจากนั้นจำนวนผู้ต้องขังหญิงทั่วโลกที่มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้อยู่ในการเลี้ยงดูของผู้ต้องขังดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งยังมีความก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในการประเมินและพิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของเด็กอย่างเหมาะสม เมื่อมีการพิจารณาคดีของผู้ปกครอง แม้ว่าผู้ปกครองนั้นจะเป็นผู้ดูแลเพียงคนเดียวของเด็กและเยาวชนดังกล่าวก็ตาม การจำคุกบุคคลที่เป็นบิดา-มารดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของมารดา จะส่งผลกระทบต่อรุนแรงต่อบุตรที่ต้องแยกออกจากมารดาที่ถูกคุมขังโดยสภาแห่งยุโรป (Council of Europe) คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2562 มีประชากรเด็กมากกว่า 2 ล้านคนในยุโรปที่มีบิดา หรือมารดาเป็นผู้ต้องขัง โดยพบว่า เด็กส่วนใหญ่ประสบสถานการณ์บีบคั้นทางอารมณ์ และปัญหาข้อจำกัดด้านสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และเด็กจำนวนมากที่มีภาวะความเครียด และถูกตีตรา<sup>119</sup> ในประเทศสกอตแลนด์ มีการคาดการณ์ว่า มีเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการที่บิดาหรือมารดาถูกคุมขังมากกว่าเด็กที่ประสบปัญหาจากการที่บิดา-มารดาหย่าร้างกัน<sup>120</sup>

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 รัฐบาลของประเทศบาร์เบโดส ได้รับรองและตรากฎหมายความเป็นธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน (juvenile justice bill) ฉบับใหม่ เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการนำเด็กและเยาวชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยกฎหมายฉบับนี้เพิ่มเกณฑ์อายุของการรับผิดของผู้กระทำผิดทางอาญาไปอยู่ที่ 12 ปี และระบุว่าห้ามใช้การลงโทษจำคุกกับบุคคลที่มีอายุอยู่ระหว่าง 12 และ 14 ปี<sup>121</sup> ในขณะที่ในประเทศจาไมก้า มีการกำหนดแผนงานระดับชาติเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนออกจากกระบวนการยุติธรรม (National Child Diversion Programme) ขึ้นใหม่ เพื่อลดจำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกตั้งข้อหาและต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยเริ่มต้นโครงการอย่างเป็นทางการในเดือนมกราคม พ.ศ. 2563<sup>122</sup>

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (CRC) ได้ทบทวนความเห็นทั่วไปว่าด้วยเรื่อง ความยุติธรรมของเด็กและเยาวชน (General Comment on Juvenile Justice) ที่จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2550 ซึ่งคณะกรรมการเดิมพิจารณาและกำหนดว่า ระดับอายุ 12 ปีถือเป็นเกณฑ์อายุต่ำสุด ที่พึงกำหนดให้บุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญาต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น ๆ ในขณะที่ คณะกรรมการปัจจุบันเห็นว่า ระดับอายุที่กำหนดไว้เดิมนั้นอาจจะต่ำเกินไป พร้อมเรียกร้องให้รัฐภาคีพิจารณาเพิ่มระดับอายุ

ต่ำสุด เป็น 14 ปี ในขณะที่ที่ยกย่องรัฐภาคีที่กำหนดระดับอายุสูงกว่าเกณฑ์ดังกล่าว<sup>123</sup>

การปรับแก้ความเห็นทั่วไปในครั้งนี้ เป็นการส่งสัญญาณไปยังรัฐภาคีต่าง ๆ ให้ปรับเพิ่มระดับอายุต่ำสุดที่กำหนดให้บุคคลผู้กระทำความผิดทางอาญาต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น ๆ โดยในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ที่ประชุมรัฐสภาของประเทศสกอตแลนด์ได้มีมติยอมรับการปรับระดับอายุที่กำหนดให้รับผิดทางอาญาจาก 8 เป็น 12 ปี ในขณะที่มีการตั้งกลุ่มที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการปรับระดับอายุที่กำหนดให้รับผิดทางอาญาเป็น 14 ปีด้วย ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค (the Equalities and Human Rights Commission) ในประเทศอังกฤษก็มีข้อเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษและเวลส์ปรับเพิ่มเกณฑ์อายุที่กำหนดให้รับผิดทางอาญาจากเดิมที่กำหนดไว้ที่อายุ 10 ปี และสมาคมการแพทย์ออสเตรเลีย (Australian Medical Association) และสภาทนายความแห่งออสเตรเลีย (Law Council of Australia) ก็เรียกร้องให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องปรับเพิ่มอายุที่กำหนดให้รับผิดทางอาญาจาก 10 ปีเป็น 14 ปี

ในทางกลับกัน มีบางประเทศที่กำลังพิจารณาปรับลดเกณฑ์อายุที่กำหนดให้รับผิดทางอาญาจาก

ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 รัฐบาลเกาหลีใต้ประกาศแผนการขอปรับลดอายุที่กำหนดให้รับผิดชอบทางอาญาจาก 14 ปีเป็น 13 ปี ในประเทศฟิลิปปินส์ มีการเคลื่อนไหวและความพยายามปรับแก้อายุที่กำหนดให้รับผิดชอบทางอาญาจาก 15 ลงต่ำมากเป็น 9 ปี ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้มีข้อเรียกร้องและย้ำเตือนว่า การปรับลดอายุในลักษณะดังกล่าวเป็น “การกระทำรุนแรงต่อเด็ก”<sup>124</sup> ด้านผู้รายงานพิเศษประจำองค์การสหประชาชาติต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศเบารุส ได้แสดงความกังวลและความห่วงใยต่อเด็กและเยาวชนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษให้จำคุกในระยะเวลาที่เกินสัดส่วนที่เหมาะสม จากการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับสารเสพติด เนื่องจากมีการปรับลดอายุที่กำหนดให้รับผิดชอบทางอาญาจาก 16 ปีเป็น 14 ปี ในปี พ.ศ. 2559<sup>125</sup>

ในปีที่ผ่านมา ยังมีความกังวลเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับสถิติการทำร้ายตัวเอง และการฆ่าตัวตายภายในเรือนจำของเด็กและเยาวชน ตัวอย่างเช่น สถิติทางการของประเทศนิวซีแลนด์ เปิดเผยเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2562 แสดงข้อมูลในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ที่เด็กและเยาวชนที่ถูกคุมขังในสถานพินิจ ทำร้ายร่างกายตนเอง 135 ครั้ง และส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเด็กและเยาวชนหญิงที่เคยตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางเพศ หรือการถูกทำร้ายร่างกาย<sup>126</sup>

## ผู้สูงอายุ

ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนประชากรผู้ต้องขังสูงอายุในหลาย ๆ ประเทศ มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น โดยในประเทศสิงคโปร์ มีประชากรผู้ต้องขังที่อายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 50 จากปี พ.ศ. 2556 ถึงปี พ.ศ. 2561 โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังที่กระทำความผิดเกี่ยวกับสารเสพติด และเป็นภาระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2561 ศาลยุติธรรมประเทศสิงคโปร์มีการไต่สวนและพิจารณาคดีอาญาของผู้กระทำความผิดที่มีอายุมากกว่า 65 ปี จำนวน 196 คน ซึ่งถือเป็นจำนวนตัวเลขที่สูงที่สุดในช่วงอย่างน้อย 3 ปีที่ผ่านมา<sup>127</sup> ในขณะที่ข้อมูลตามที่ได้รับรายงาน แสดงให้เห็นในปี พ.ศ. 2561 ว่า ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งถือเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงวัยเร็วที่สุดประเทศหนึ่งในโลก มีบันทึกคดีก่อเหตุอาชญากรรมที่มีผู้ก่อเหตุอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป พุ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 45 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา<sup>128</sup>

ในสหพันธรัฐสวิส มีประชากรผู้ต้องขังที่อายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้น 2 เท่า จากปี พ.ศ. 2550 ถึงปี พ.ศ. 2560 หรือคิดเป็นตัวเลขโดยรวมมากกว่า 800 คน<sup>129</sup> และในสหรัฐอเมริกา มีตัวเลขคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ.2573 ประชากร 1 ใน 3 ของผู้ต้องขังทั้งหมดในประเทศ จะมีอายุมากกว่า 55 ปี หรือคิดเป็นอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 4,400 ในช่วงมากกว่า 50 ปีที่ผ่านมา<sup>130</sup>

ส่วนในประเทศแคนาดา ซึ่ง ณ ปัจจุบัน มีสัดส่วนประชากรผู้ต้องขังที่มีอายุมากกว่า 50 ปี อยู่ที่ร้อยละ 25 ของประชากรผู้ต้องขังที่อยู่ในเรือนจำกลางของประเทศ รายงานล่าสุดยังแสดงให้เห็นว่า เรือนจำจำเป็นต้องนำ หรือจัดหามาตรการต่าง ๆ เพิ่มเติมเช่นเดียวกับในศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ โดยมีการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย หรืออนุบาลบุคคลที่ต้องการการดูแลช่วยเหลือระยะยาว ซึ่งถือเป็นประเด็นร่วมที่นานาประเทศต้องเผชิญในกรณีที่มีประชากรผู้ต้องขังสูงอายุมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีความกังวลเป็นพิเศษถึงสุขภาพจิตของผู้ต้องขังสูงอายุ เนื่องจากมีหลายคนต้องเผชิญกับประสบการณ์ถูกแบ่งแยกจากสังคมและภาวะวิตกกังวล โดยข้อมูลจากงานศึกษาของประเทศแคนาดาแสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป มักจะเผชิญ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับความเครียด ความวิตกกังวล และการมีบุคลิกภาพที่สับสน (personality disorder) โดยผู้ต้องขังจำนวนนี้มีมากกว่าร้อยละ 50 ถูกตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิต<sup>131</sup>

ทั้งนี้ ในประเทศต่าง ๆ มีการนำเสนอ หรืออธิบายเกี่ยวกับประชากรผู้ต้องขังสูงอายุที่แตกต่างกันออกไป โดยในประเทศเกาหลีใต้ จำนวนประชากรผู้ต้องขังสูงอายุมีความเชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ว่าประชากรมีอายุยาวนานขึ้น แต่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินได้<sup>132</sup> ส่วนในสหรัฐอเมริกา เหตุผลหนึ่งคือการศึกษา และการตัดสินใจที่อ่อนแออย่างรุนแรงมาใช้เป็นเกณฑ์บังคับขึ้นต่ำในการกำหนดมาตรฐานการพิจารณาพิพากษา ในช่วงทศวรรษที่ 1980 (ระหว่างปี 2523 - 2532)<sup>133</sup> ในขณะที่ในประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีจำนวนผู้สูงอายุที่เคยต้องโทษกระทำความผิดซ้ำเพิ่มสูงขึ้น โดยข้อมูลที่น่าทึ่งยิ่งก็คือ ผู้สูงอายุที่กระทำความผิดซ้ำในบางส่วนบางคนเห็นว่า การถูกคุมขังในเรือนจำเป็นหนทางหลีกเลี่ยงความยากจนและการถูกทอดทิ้งทางสังคม<sup>134</sup>

ทั้งนี้ มีการคิด และนำเสนอว่า มาตรการที่นำมาใช้ควบคุม/คุมขังผู้สูงอายุในเรือนจำมิใช่ทางเลือกที่จำเป็นเหมาะสมและไม่คุ้มค่าใด ๆ (เนื่องจากมีงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับการดูแลรักษาพยาบาล รวมถึงความจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ และบุคลากรสนับสนุนช่วยเหลือเฉพาะทาง) ภาวะการบริหารจัดการดูแลผู้ต้องขังสูงอายุโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เจ็บป่วยเรื้อรัง หรือมีอาการเจ็บป่วยและกำลังรอความตายถือว่าเป็นเรื่องหนักมากสำหรับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ซึ่งมีได้ผ่านการฝึกฝน หรือฝึกอบรมให้รับมือกับลักษณะความต้องการ หรือความจำเป็นที่ซับซ้อนของผู้สูงอายุ รวมไปถึงการรับมือกับการเสียชีวิตของผู้ต้องขังสูงอายุในเรือนจำ

แนวทางในการบริหารจัดการประชากรผู้ต้องขังสูงอายุนั้น รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการและความจำเป็นของประชากรผู้ต้องขังสูงอายุมากยิ่งขึ้น อาทิ ในเรือนจำเลนซ์เบิร์กซ์ (Lenzberg) สมาพันธรัฐสวิส ได้จัดสรรพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นหน่วย '60-พลัส' (60-plus) เพื่อรองรับความต้องการและความจำเป็นของผู้ต้องขังสูงอายุ<sup>135</sup> ในขณะที่ในประเทศอื่น ๆ มีการพัฒนาระบบและแผนงานเพื่อนช่วยเพื่อน (peer-to-peer) เพื่อแบ่งเบาภาระ และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน พร้อมกับช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ต้องขังสูงอายุ และผู้ที่มีอาการเจ็บป่วยต่าง ๆ หรือกรณีตัวอย่าง โครงการ "Gold Coats" ในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ที่ส่งเสริมให้ผู้ต้องขังอายุน้อยได้เรียนรู้ และพัฒนาทักษะในการดูแลเพื่อนผู้ต้องขังสูงอายุ ซึ่งในบางรายประสบปัญหาโรคสมองเสื่อมด้วย

ด้านรัฐซินด์ (Sindh) ประเทศปากีสถาน มีกฎหมายฉบับใหม่เกี่ยวกับเรือนจำ ที่ตราและประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2562 อนุญาตให้พิจารณาจำคุกโทษของผู้ต้องขังสูงอายุที่ได้รับโทษไปแล้วเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนโทษตามคำพิพากษา ตลอดจนผู้ต้องขังที่มีอาการเจ็บป่วยที่เป็นภัยต่อชีวิต<sup>136</sup> การนำมาตราการปล่อยตัวผู้ต้องขังออกมาก่อนที่จะเผชิญกับภาวะสุดท้ายของชีวิต ทำให้ผู้ต้องขังสูงอายุได้มีโอกาสใช้ชีวิตในเวลาสุดท้ายอยู่กับครอบครัว หรือชุมชน แต่ก็มิใช่มาตรการที่ใช้เป็นการทั่วไปแต่อย่างใด

นอกจากนั้น หน่วยงานด้านราชทัณฑ์ยังเผชิญปัญหาข้อท้าทายต่าง ๆ ในการนำมาตราการ หรือแผนงานการบำบัดฟื้นฟูและการกลับเข้าสู่สังคมมาใช้กับผู้ต้องขังสูงอายุ แผนงานบำบัดฟื้นฟูส่วนใหญ่มุ่งเน้นการปฏิบัติงานและฝึกฝนทักษะอาชีพในลักษณะโรงงานในเรือนจำ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะการใช้ชีวิตจริง ในขณะที่การเข้าร่วมกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ ก็เป็นไปได้ยาก หรือทำได้ยากลำบาก ในกรณีที่เป็นผู้ต้องขังสูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพ หรือมีข้อจำกัดสำหรับการเคลื่อนไหวต่าง ๆ อีกทั้งโดยลักษณะความต้องการหรือความจำเป็นของผู้ต้องขังสูงอายุที่แตกต่างจากผู้ต้องขังโดยทั่วไป ทำให้จำเป็นต้องมีแผนงานหรือกิจกรรมเตรียมตัวให้พร้อมก่อนการพ้นโทษที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยมากแล้วยังไม่ในแผนงานหรือกิจกรรมที่มีอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด

ในเรือนจำหญิง คาสามัทซุ (Kasamatsu) ประเทศญี่ปุ่น หน่วยงานด้านราชทัณฑ์ได้นำแผนงานเฉพาะเพื่อการปล่อยตัวก่อนกำหนดพ้นโทษมาใช้ เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องขังสูงอายุ (ราว ๆ ร้อยละ 20 ของประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป) โดยแผนงานดังกล่าวรวมถึงการดูแลและทำกายภาพบำบัด และการออกกำลังกายต่าง ๆ และการฝึกอบรมการช่วยเหลือ ดูแล และปฐมพยาบาลขั้นพื้นฐานให้กับผู้ต้องขังหญิงอายุน้อย ๆ โดยส่วนหนึ่งเป็นการฝึกอบรมเพื่อการทำอาชีพ และอีกส่วนหนึ่งเป็นไปเพื่อการช่วยเหลือเพื่อนผู้ต้องขังหญิงสูงอายุ นอกจากนี้ ยังจัดตั้งศูนย์สนับสนุนช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนผู้สูงอายุที่พ้นโทษคุมขัง ซึ่งจำเป็นต้องขอรับการดูแลหรือการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากใช้ชีวิตโดยลำพังโดยไม่มีครอบครัว หรือเพื่อนช่วยดูแล<sup>137</sup>

**การใช้ชีวิตในแต่ละวันของผู้ต้องขังที่เป็นคนพิการ  
ล้วนเผชิญความยากลำบาก  
และปัญหาข้อท้าทายต่าง ๆ ในทุก ๆ วัน  
ที่อยู่ในเรือนจำ พวกเขาอาจจะถูกคุมตัวไว้ในห้องขัง  
หรือถูกจำกัดโอกาสที่จะได้ออกกำลังกาย**



Prison in the United States.

## คนพิการ

ข้อมูลพบว่า มีระบบเรือนจำจำนวนมากที่ยังไม่มียุทธศาสตร์ หรือนโยบายการดำเนินการใด ๆ ที่ตอบสนองต่อความจำเป็น หรือความต้องการของผู้ต้องขังพิการ ซึ่งการไม่มีข้อกำหนดทั้งเชิงยุทธศาสตร์หรือนโยบายดังกล่าว ทำให้ไม่มีกรบ้านที่ก หรือเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนหนึ่งของข้อท้าทายที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการคาดการณ์จำนวนประชากรผู้ต้องขังพิการ คือ การขาดหรือมีความรู้ ความเข้าใจไม่เพียงพอ การขาดการตระหนักรู้ และการประเมินวิเคราะห์ที่ผิดพลาดหรือไม่ตรงกับความจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นภาวะพิการส่วนความรู้สึกร (sensory) การบกพร่องทางการเรียนรู้/สติปัญญา (intellectual disabilities) และโรคออทิสซึม

จากข้อมูลเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันทำให้เห็นว่าประชากรผู้ต้องขังที่เป็นคนพิการทั้งในด้านหนึ่งด้านใด หรือแบบซ้ำซ้อน ถือเป็นหนึ่งในสัดส่วนของประชากรผู้ต้องขังที่ควรได้รับการพิจารณาหรือให้ความสำคัญ โดยในประเทศออสเตรเลีย พบว่าคาดว่ามีประชากรที่พิการทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ (cognitive) หรือทางจิตสังคม (psychosocial) อยู่ที่ประมาณร้อยละ 18 ของประชากรทั้งหมดในประเทศ แต่ในกลุ่มนี้ มีประชากรที่อยู่ในช่วงวัย 18 – 24 ปีถึงเกือบร้อยละ 50 ที่ถูกคุมขัง<sup>138</sup>

ทั้งนี้ นอกจากภาวะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อผู้ต้องขังพิการ ทั้งจากการกระทำของผู้ต้องขังอื่น ๆ และเจ้าหน้าที่พนักงานเรือนจำแล้ว ผู้ต้องขังพิการยังประสบข้อท้าทายจากการสภาพการใช้ชีวิตโดยทั่วไปในแต่ละวัน ในขณะที่บรรดางค์กร/กลไกต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคของยุโรป รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของยุโรป (the European Committee on the Prevention of Torture) ก็มีข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดสรรพื้นที่คุก หรือห้องคุมขังที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และเหมาะสมกับผู้ต้องขังพิการทางการเคลื่อนไหว และยังมีภาระสะท้อนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ยังมีอยู่ และไม่ตอบสนองต่อลักษณะความจำเป็นของผู้ต้องขังพิการในประเทศต่าง ๆ ทั่วภาคพื้นยุโรป และที่อื่น ๆ<sup>139</sup> อาทิ ข้อมูลที่เปิดเผยมจากการศึกษาวิจัยเมื่อเร็ว ๆ นี้จากประเทศไอร์แลนด์ แสดงรายละเอียดถึงแนวทางการในการบริหารจัดการเรือนจำที่มีประสิทธิภาพสำหรับผู้ต้องขังพิการ ที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึง หรือเข้าใช้สถานที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ภายในเรือนจำ<sup>140</sup> และในประเทศอาร์มาเนีย พื้นที่ออกกำลังกายโดยส่วนใหญ่ของเรือนจำจะอยู่บนชั้นดาดฟ้า และห้องสุขาในห้องขังจะมีชั้นบันได โดยไม่มีทางลาดสำหรับการเข้าออกของที่นั่งรถเข็น ทำให้เป็นปัญหาอุปสรรคในการเข้าใช้ หรือเข้าถึงพื้นที่ดังกล่าวของผู้ต้องขังพิการ<sup>141</sup>

นอกจากนั้น ยังมีข้อมูลที่แสดงชัดเจนว่า ประชากรผู้ต้องขังจำนวนมากมีภาวะบกพร่องทางสติปัญญา รวมถึงเป็นโรคออทิสซึม และมีอาการบาดเจ็บทางสมอง โดยในเรือนจำแห่งหนึ่งของประเทศอังกฤษ พบว่า ร้อยละ 64 ของผู้ต้องขังหญิงที่ตอบแบบสอบถามมีอาการบาดเจ็บทางสมอง โดยร้อยละ 96 เป็นอาการผิดปกติอันเนื่องมาจากการถูกทำร้ายทางร่างกาย<sup>142</sup> และในประเทศแคนาดา พบว่า มีจำนวนประชากรผู้ต้องขังที่มีอาการพิการหรือความบกพร่องทางจิตสังคมที่อยู่ในเรือนจำหรือระบบราชทัณฑ์ทางของประเทศสูงถึง 3 เท่า เมื่อเทียบสัดส่วนกับประชากรชาวแคนาดา โดยทั่วไป<sup>143</sup> ในขณะที่พบ เด็กพิการจำนวนมากที่ต้องเข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กที่มีภาวะบกพร่องทางการสติปัญญา<sup>144</sup>

ในช่วงปี พ.ศ. 2562 พบข้อมูลตามรายงานว่า ในประเทศออสเตรเลีย มีการเนิ่นการกระทำละเมิดและการเลือกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังพิการเกิดขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละเมิดหรือกระทำรุนแรงต่อผู้ต้องขังในกลุ่มชนพื้นเมือง ทั้งนี้ มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะทางในลักษณะศาลพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีความพิการระดับรัฐใน 4 รัฐทั่วประเทศ เพื่อเป็นมาตรการลดทอน หรือดูแลป้องกันมิให้นำผู้ที่มีความพิการทางจิตเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาแบบทั่วไป

## บุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ หญิงรักหญิง เกย์ ไบเช็กซวล บุคคลข้ามเพศ และบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศไม่สอดคล้องกับเพศที่กำเนิด

อ้างอิงจากข้อมูลที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่า ประชากรผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ ทั้งหญิงรักหญิง (lesbian) เกย์ (gay) บุคคลรักสองเพศ (bisexual) บุคคลข้ามเพศ (transgender) และบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศไม่สอดคล้องกับเพศที่กำเนิด (queer) หรือใช้ชื่อย่อรวม ๆ ว่า กลุ่ม LGBTQ มีอยู่จำนวนมากในเรือนจำ ซึ่งแม้ว่า การถูกลงโทษโดยการจำคุกหรือกักขังมิได้เป็นเหตุโดยตรงจากการแสดงอัตลักษณ์หรือความต้องการทางเพศ แต่ก็มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นมากขึ้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างทัศนคติของสังคม การเลือกปฏิบัติ และการกระทำละเมิด ต่อกลุ่ม LGBTQ ทั้งในลักษณะการกำหนดฐานความผิดทางอาญา และกำหนดบทลงโทษโดยการจำคุก

การศึกษา ณ ปัจจุบันในสหรัฐอเมริกา เผยให้เห็นว่า ผู้ต้องขังเพศหญิงราว 1 ใน 3 แสดงอัตลักษณ์ทางเพศอยู่ในกลุ่มหญิงรักหญิง และบุคคลรักสองเพศ และมักจะถูกลงโทษจำคุกในระยะยาวกว่าผู้หญิงที่อยู่ในกลุ่มรักต่างเพศ (heterosexual) นอกจากนี้ยังพบว่า ร้อยละ 40 ของเด็กหญิงที่ถูกควบคุมในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ แสดงอัตลักษณ์ทางเพศอยู่ในกลุ่มหญิงรักหญิง บุคคลรักสองเพศ หรือมีลักษณะการแสดงออกทางเพศที่ไม่ตรงกับเพศที่กำเนิด อีกทั้งการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังในกลุ่ม LGBTQ มักจะได้รับการปฏิบัติที่เลวร้ายเกินขอบเขต การถูกลงโทษอย่างรุนแรง และการถูกทำให้เป็นเหยื่อทางเพศ<sup>145</sup>

ทั้งนี้ สมาคมหญิงรักหญิง เกย์ ไบเช็กซวล บุคคลข้ามเพศ และบุคคลที่มีภาวะกำกวมทางเพศนานาชาติ (International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association : ILGA) ได้นำเสนอรายงานสถานการณ์การกระทำของรัฐที่ทำให้เกิดความเกลียดชังต่อบุคคลรักเพศเดียวกัน ปี พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงทศวรรษปัจจุบัน ได้มีการนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาใช้ในการต่อต้านการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการแสดงออกความสัมพันธ์ทางเพศโดยสมัครใจของบุคคลรักเพศเดียวกัน (consensual same-sex conduct) ซึ่งเคยส่งผลให้ประชากรโลกที่อยู่ในระบบกฎหมายดังกล่าว ถูกตัดสินลงโทษจำคุก โดยทำให้การใช้บทลงโทษ

ดังกล่าวลดลง ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา<sup>146</sup> ซึ่งข้อมูลล่าสุด ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศแองโกล่า และบอทสวานาได้ยกเลิกการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการแสดงออกความสัมพันธ์ทางเพศของบุคคลรักเพศเดียวกัน ซึ่งก่อนหน้านี้ ในปี พ.ศ. 2561 ได้มีการยกเลิกบทลงโทษดังกล่าวในประเทศอินเดีย ตรินิแดด และโตบาโก ด้วย

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าว ณ ปัจจุบัน ในบางประเทศกลับมีการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มต่างออกไป โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ประเทศซาด ได้ตราประมวลกฎหมายอาญามาฉบับใหม่ โดยกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการแสดงออกความสัมพันธ์ทางเพศโดยสมัครใจของบุคคลรักเพศเดียวกัน เช่นเดียวกับกับประเทศกาบอง ได้ตราและออกกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกับบุคคลเพศเดียวกัน ในเดือนกรกฎาคม และในเดือนสิงหาคม ประเทศบรูไนได้ตราและประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญาชารีฮะห์ (Sharia/Shari'ah Penal Code) ซึ่งกำหนดบทลงโทษประหารชีวิตโดยการใช้ก้อนหินขว้างปาใส่บุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกับบุคคลเพศเดียวกัน

นอกจากนั้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2562 ยังพบว่า มีการดำเนินการที่แสดงภาวะถดถอยสำหรับการคุ้มครองที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในกลุ่ม LGBTQ โดยในเดือนพฤษภาคม ศาลสูงของประเทศเคนยา ได้กำหนดบรรทัดฐานในการนำกฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการแสดงออกความสัมพันธ์ทางเพศโดยสมัครใจของบุคคลรักเพศเดียวกันมาใช้ ในขณะที่มีการแพร่กระจายของการใช้วาทกรรมสร้างความเกลียดชังต่อต้านบุคคลที่เป็นเกย์เกิดขึ้นในประเทศอูกันดา และในเซเชลล์ ประเทศรัสเซีย ซึ่งข้อมูลตามการรายงาน พบว่ามีผู้ชายที่เป็นเกย์ อย่างน้อย 23 คนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมตัวในช่วงระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 ถึงเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 เนื่องจากลักษณะการแสดงออกทางเพศของพวกเขา<sup>147</sup>

ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 มีรัฐบาล 70 ประเทศ ที่นักกฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการแสดงออกความสัมพันธ์ทางเพศโดยสมัครใจของบุคคลรักเพศเดียวกันมาใช้ และมีรัฐภาคี 6 ประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ที่กำหนดให้ใช้โทษประหารชีวิตกับกรณีดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีอีก 26 ประเทศ ที่กำหนดบทลงโทษครอบคลุมระหว่างการจำคุก 10 ปี และจำคุกตลอดชีวิตไว้ ทั้งนี้ ในบางประเทศ กำหนดมาตรการลงโทษครอบคลุมถึงการประหารชีวิต โดยการเขียนดีและการให้สาธารณชนได้เขียนดี ในขณะที่ในประเทศเกาหลีใต้ ได้ออกระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ กำหนดบทลงโทษจำคุกสำหรับบุคลากรที่เป็นทหาร และมีความสัมพันธ์ทางเพศกับบุคคลเพศเดียวกัน

อนึ่ง พบว่า ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ อย่างน้อย 34 ประเทศ ยังคงตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติควบคุมจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นบนฐานของการแสดงออก และแสดงอัตลักษณ์ทางเพศ และประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ อย่างน้อยอีก 41 ประเทศ มีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามการจดทะเบียนองค์กรที่ปฏิบัติงาน หรือมีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับประเด็นการแสดงออกทางเพศ ทั้งนี้ มีการจับกุมนักกิจกรรมทางสังคม 19 คนในประเทศตุรกี ในข้อหา "การเข้าร่วมกิจกรรมการชุมนุมนอกกฎหมาย"หลังจากที่ได้เข้าร่วมกิจกรรมงานไพรด์ (Pride) ในเดือนมีนาคม<sup>148</sup> นอกจากนี้ มีการจับกุมบุคคลที่แสดงออกหรือมีลักษณะที่เชื่อได้ว่าเป็นกลุ่ม LGBTQ ในสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในประเทศแคนาดา และประเทศคิวบา

แม้แต่ในประเทศที่มีได้กำหนดบทลงโทษบุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ และบุคคลรักเพศเดียวกัน ไว้อย่างชัดเจน แต่บุคคลในกลุ่ม LGBTQ ก็ยังมีความเสี่ยงมากต่อการถูกจับกุม เนื่องจากมีการนำบทบัญญัติทางกฎหมายอื่น ๆ มาใช้ในการลงโทษบุคคลในกลุ่มนี้ อาทิ กฎหมายห้ามการประกอบอาชีพบริการทางเพศ ซึ่งมักจะนำมาใช้เพ่งเล็งเป็นกรณีพิเศษกับบุคคลข้ามเพศ โดยข้อมูลพบว่า ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2562 เจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศอาเซอร์ไบจานจับกุมผู้ชายจำนวน 14 คนที่แสดงออกทางเพศเป็นเกย์ และผู้หญิงข้ามเพศ โดยตั้งข้อหาว่ามีการกระทำผิดกฎหมายในลักษณะการประกอบอาชีพบริการทางเพศอย่างผิดกฎหมาย<sup>149</sup>

ในขณะที่รัฐสมาชิกโดยส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป ไม่มีการกำหนดกฎหมาย กฎระเบียบ แนวทางการปฏิบัติ หรือมาตรการใด ๆ เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติ และการคุ้มครองผู้ต้องขัง หรือถูกควบคุมตัวที่เป็นบุคคลในกลุ่ม LGBTQ แต่อย่างใด และยังมีแนวโน้มที่จะใช้การพิจารณาเป็นรายกรณีไป เว้นแต่ในประเทศฟินแลนด์ มอลตา โรมาเนีย และสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการกำหนดกฎหมาย แนวทางการปฏิบัติ และนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นทางการ และแสดงรายละเอียดอย่างชัดเจนไว้แล้ว<sup>150</sup>

ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ประเทศอังกฤษได้ใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งในเรือนจำจัดทำหน่วยเฉพาะสำหรับการดูแลผู้ต้องขังที่เป็นบุคคลข้ามเพศขึ้นเป็นครั้งแรก โดยเป็นส่วนหนึ่งของเรือนจำหญิง หลังจากนั้น ก็มีการปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติ การดูแลและการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลข้ามเพศ ทั้งนี้ ข้อมูลสถิติเป็นทางการในปี พ.ศ. 2561 ระบุว่า มีผู้ต้องขังผู้ใหญ่ 139 คนในประเทศอังกฤษและเวลส์ที่เป็นบุคคลข้ามเพศ

นอกจากนี้ ยังพบความเชื่อมโยงระหว่างความปลอดภัยของผู้ต้องขังที่อยู่ในกลุ่ม LGBTQ กับวาทกรรมที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติจากการกระทำของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐ ดังตัวอย่างในประเทศอินโดนีเซีย มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ระดับอาวุโสคนหนึ่งได้กล่าวว่าจะมีการแยกผู้ต้องขังในกลุ่ม LGBTQ ให้ห่างไกลจากผู้ต้องขังกลุ่มอื่น ๆ เพื่อ "ป้องกันแพร่ระบาดของพฤติกรรมกระเบียดเบนทางเพศไปยังบุคคลกลุ่มอื่น ๆ" ซึ่งหลังจากการนำเสนอข้อความดังกล่าว ก็มีเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ที่นำเสนอความเห็น "เรือนจำที่แออัดมาก ๆ จะทำให้ผู้ต้องขังเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกลายเป็นเกย์"<sup>151</sup>

## ชาวต่างชาติ ชนกลุ่มน้อย และชนเผ่าพื้นเมือง

จากข้อมูลจำเพาะที่ได้จากประเทศต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า ประชากรผู้ต้องขังซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยในลักษณะคนต่างชาติด กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มศาสนา และกลุ่มที่ใช้ภาษาเฉพาะ มีจำนวนค่อนข้างมากที่อยู่ในระบบหรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวนผู้ต้องขังที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติระหว่างบุคคลผิวสีและบุคคลผิวขาวมีแนวโน้มลดลง แต่ข้อมูลจากการศึกษาล่าสุด แสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังผิวสียังคงมีจำนวนมากกว่าผู้ต้องขังผิวขาวถึง 5 เท่า และมักจะต้องโทษจำคุกระยะเวลายาวนานกว่า<sup>152</sup>

นอกจากนั้น ยังมีหลักฐานที่เชื่อมโยงให้เห็นว่าการปฏิบัติต่อบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงสภาพแวดล้อมการคุมขังมีความเกี่ยวข้องกับสถานะความเป็นชนกลุ่มน้อยนั้น ๆ โดยอาจเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง หรือการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรที่จำเป็น ในการสนองตอบต่อความต้องการเฉพาะของบุคคลในกลุ่มนั้น ๆ ทั้งยังมีประเด็นเรื่องของความแตกต่างหลากหลายของเจ้าหน้าที่ของเรือนจำด้วย (ดู เจ้าหน้าที่เรือนจำ)

ในระบบเรือนจำกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีผู้ต้องขังที่นับถือศาสนาอิสลาม อยู่ร้อยละ 9 ขณะที่มีส่วนประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม

เพียงร้อยละ 1 จากจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศเท่านั้น ผู้ต้องขังกลุ่มนี้มักจะถูกควบคุมหรือจำกัดเสรีภาพในการนับถือ หรือแสดงออกทางศาสนาโดยทั่วไป อาทิ การได้รับหรือการจัดหาอาหารฮาลาล และสิทธิในการสวมมัสยิด หรือประกอบพิธีกรรมทางศาสนา เป็นต้น<sup>153</sup>

ผู้ต้องขังที่เป็นบุคคลในชนกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งที่เป็นเด็ก เยาวชน และผู้หญิง ในบางประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย แคนาดา และนิวซีแลนด์ มีจำนวนค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อทำความเข้าใจ และติดตามสาเหตุของปัญหานี้อย่างต่อเนื่อง

ส่วนในประเทศนิวซีแลนด์ มีการจัดทำแผนงานเรือนจำสำหรับผู้ต้องขังที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง (เมารี) ในชื่อ “Pathway Initiative” โดยเริ่มดำเนินการในเรือนจำ 2 แห่ง เน้นการดำเนินการเพื่อดูแลรักษาความปลอดภัยในระดับสูง (ความมั่นคงในระดับสูง) สำหรับผู้ต้องขังเมารีเพศชาย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ แผนงานนี้เน้นระบบการดูแลเยียวยาภาวะกระทบกระเทือนทางจิตและสุขภาพจิต การฟื้นฟู การดูแลจิตที่ทุกข์ทรมานให้ภายหลังจากรับการปล่อยตัว และการจัดหาบุคลากรผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือ เพื่อดูแลผู้ต้องขังและครอบครัวของผู้ต้องขัง<sup>154</sup>

ส่วนในประเทศแคนาดา ซึ่งมีสัดส่วนประชากรที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมือง ประมาณร้อยละ 5 ของประชากรผู้ใหญ่ทั้งหมด แต่กลับมีส่วนเป็นกลุ่มประชากรผู้ต้องขังที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองสูงถึงร้อยละ 30 ของประชากรผู้ต้องขังทั้งหมด ทำให้มีการจัดตั้งศาลพิพากษาเฉพาะสำหรับคดีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชนพื้นเมือง ซึ่งนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้พิจารณาการกระทำความผิดทางอาญา โดยเน้นกระบวนการสร้างสันติภาพ และการอยู่ร่วมกับกลุ่มคนหรือประชาชนในกลุ่มวัฒนธรรมและชุมชนของตนเอง<sup>155</sup>

ทั้งนี้ ในบางประเทศพบว่า มีจำนวนผู้ต้องขังชาวต่างชาติเพิ่มสูงขึ้น อาทิ ในประเทศเยอรมนี มีจำนวนผู้ต้องขังชาวต่างชาติตามที่มีข้อมูลบันทึกไว้ในปี 2562 ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเมืองฮัมบูร์ก และกรุงเบอร์ลิน มีสัดส่วนประชากรผู้ต้องขังชาวต่างชาติมากกว่าร้อยละ 50 ของประชากรผู้ต้องขังทั้งหมด<sup>156</sup> นอกจากนี้ ในประเทศญี่ปุ่น ก็มีรายงานนำเสนอข้อมูลว่า มีจำนวนผู้กระทำผิดชาวต่างชาติ และต้องโทษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในขณะนี้กลายเป็นข้อท้าทายจำเพาะในระบบศาล เนื่องจากมีจำเลยที่เป็นชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นจำนวนมาก แต่มีเจ้าหน้าที่ล่ามแปลภาษาลดลง<sup>157</sup>

## ผู้ต้องขังที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมาย พิสูจน์ตัวตน

ข้อมูลภาพรวมทั่วโลก พบว่า มีประชากรมากกว่า 1.1 พันล้านคน ที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน ซึ่งโดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในทวีปแอฟริกา และเอเชีย และในจำนวนนี้ มากกว่า 1 ใน 3 เป็นเด็กที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน (การเกิด หรือการมีสถานะเป็นประชากรของประเทศใด ๆ)<sup>158</sup> โดยคาดว่าจำนวนของในประชากรผู้ต้องขังที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน (หรือบัตรประชาชน) มีแนวโน้มว่าจะมีมาก แม้ว่าจะไม่มีตัวเลขข้อมูลการคาดการณ์ดังกล่าวแต่อย่างใด

การไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตนกลายเป็นหนึ่งในปัญหาของผู้ต้องขังจำนวนมากเนื่องจากในหลาย ๆ กลุ่มเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน เป็นคนไร้รัฐ (stateless) และสมาชิกในชนกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มที่ไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ

ทางการในประเทศต่าง ๆ บุคคลที่ลี้ภัยออกจากประเทศ เนื่องจากประสบภัยความขัดแย้งหรือการสู้รบ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือภัยการประหารและต่อมาถูกควบคุม หรือจับกุมตัว และไม่มีเอกสารที่พิสูจน์ตัวตนได้

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลไม่มีเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตน หรือเหตุที่บุคคลนั้น ๆ ต้องสูญเสียเอกสารนั้น ๆ มีอยู่หลายประการ โดยหนึ่งในนั้น คือ ข้อกำหนดในระบบราชการ (bureaucratic requirement) ข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มผู้ต้องขังเมื่อเร็ว ๆ นี้ ที่ดำเนินการในเรือนจำในจังหวัดมัสโฮนาแลนด์ตะวันตก ประเทศซิมบับเว แสดงให้เห็นว่า ผู้ต้องขังจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน เนื่องจากเป็นบุตรที่ได้รับการเลี้ยงดูและเติบโตมากับบิดาหรือมารดาเลี้ยงเดี่ยว ซึ่งตามเงื่อนไขข้อกำหนดของสำนักทะเบียน

กลางไม่อนุญาตให้จดทะเบียนการเกิด หรือการมีสถานะเป็นบุคคลในชาติ ในขณะที่ข้อมูลของเรือนจำอีกแห่งพบว่าผู้มีต้องขังราวร้อยละ 55 ไม่มีหนังสือรับรองการเกิด หรือสูติบัตร และบัตรประจำตัวประชาชนแต่อย่างใด<sup>159</sup> ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อบุคคลที่ไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน คือ ทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการอภิบาลโทษและการไม่สามารถเข้ารับการศึกษา หรือการประกอบอาชีพได้ นอกจากนี้ ปัจจัยอื่น ๆ อาทิ ความยากจน การไร้บ้าน ครอบครัวแตกแยก และการมีปัญหสุขภาพจิต (ในบางครั้งเป็นผลจากการไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่สำคัญ หรือจำเป็นได้) ตลอดจนการมีวิถีชีวิตไร้แบบแผน อาจส่งผลให้บุคคลที่ไร้เอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน ต้องไปจบชีวิตในเรือนจำ ในขณะที่บุคคลที่มักจะใช้ชีวิตอยู่บน



ถนนก็มักจะไม่มีเอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตน และเสี่ยงต่อการถูกจับกุมเป็นอย่างมาก ตัวอย่าง เช่น ในประเทศอังการี มีการตรวจกฎหมายเฉพาะที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับบุคคลไร้บ้าน โดยการจำคุก<sup>160</sup> ในขณะที่เด็กและเยาวชนที่ไร้บ้าน ก็จะอยู่ในภาวะเสี่ยงและเปราะบางทั้งในการเป็นผู้ค้า เติมน้ำมันเสฟติด การค้าประเวณี และกลายเป็นเหยื่ออาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ ลักษณะการกำหนดสถานะ อาท การเร่ร่อน/ พเนจร การเตร็ดเตร่ และการขอทาน ก็มีส่วนในการทำให้เด็กและเยาวชนที่ไร้บ้านเหล่านี้กลายเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาได้<sup>161</sup>

ข้อมูลสถานการณ์ในประเทศไนจีเรีย ซึ่งผู้รายงานพิเศษองค์การสหประชาชาติด้านการมีที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ (UN Special Rapporteur on adequate housing) นำเสนอชี้ให้เห็นกรณีการจับกุมและเรียกค่าปรับจากคนยากจนที่ใช้ชีวิตสังขจรไปตามท้องถนนโดยทั่วไป ในขณะที่บุคคลที่สามารถแสดงบัตรประจำตัวพนักงานบริษัท หรือการจ้างงานใด ๆ มีการพกวพาเงิน หรือแต่งกายด้วยเสื้อผ้าราคาแพงอาจจะได้รับการปล่อยตัว ในขณะที่คนอื่น ๆ จะถูกคุมขัง<sup>162</sup>

อีกทั้งมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าการไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนมีส่วนทำให้เกิดพฤติกรรมทางอาญาเนื่องจากบุคคลที่ไร้เอกสารทางกฎหมายพิสูจน์ตัวตนอาจจะไม่สามารถเข้ารับการศึกษาภาคบังคับสำหรับเด็กและเยาวชน และต้องดิ้นรนเพื่อให้มีงานทำ หรือได้รับการจ้างงาน การหาที่อยู่อาศัย รวมถึงการเข้าถึงสวัสดิการ หรือการช่วยเหลือทางสังคม โดยในรัฐควีนแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ผู้ตรวจการแผ่นดินนำเสนอข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ร้อยละ 15 – 18 ของเด็กในกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองจะตกหล่นจากระบบการจดทะเบียนการเกิด ทั้งนี้ ตามข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนชื่อ Sisters Inside ทำให้เห็นว่า บุคคลที่เป็นชนพื้นเมืองชนเผ่าอะบอริจิน และชาวเกาะตอร์เรสแคสเทรตต้องโทษจำคุก เนื่องจากไม่สามารถขอมิใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ได้ และถูกจับกุมในฐานความผิดเกี่ยวกับการขับขี่รถยนต์

หนึ่ง มีเหตุการณ์จำนวนมากที่บุคคลที่ถูกคุมขังถูกส่งมาเรือนจำโดยไม่มีเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตน แม้ว่า บุคคลนั้น ๆ จะมีเอกสารดังกล่าวก็ตาม เนื่องจากในขณะที่ถูกขอตรวจค้น ไม่ได้พกพา หรือไม่สามารถเข้าถึงเอกสารดังกล่าวได้ เนื่องจากถูกจับกุมในสถานที่ห่างไกลจากที่พัก

ในส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นต่อบุคคลผู้ต้องขังที่ไร้เอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตนก็มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยในบางครั้งส่งผลให้บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเข้ารับการศึกษา และการฝึกอบรมต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ ในกรณีของการพบปะหรือเยี่ยมญาติของครอบครัว ก็อาจจะประสบปัญหาเนื่องจากในบางครั้ง หน่วยงานรัฐ

ขอตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่แสดงความเป็นเครือญาติ ตลอดจนยังก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงกลไกการช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เพื่อการขอลปล่อยตัวชั่วคราว การขอภัยโทษ และการพ้นโทษอย่างมีเงื่อนไข หรือทัณฑ์บนด้วย

การขาดเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตน อาทิ บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง หรือใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ ยังกลายเป็นปัญหาอุปสรรคหลัก ในการตั้งถิ่นฐาน และการเดินทางเคลื่อนย้าย ในกรณีของบุคคลที่พ้นโทษจำคุก โดยการวิเคราะห์ในสหราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่า โดยเหตุที่ไม่สามารถแสดงเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตนได้ ทำให้บุคคลที่พ้นโทษจำคุกประสบปัญหาข้อท้าทายต่าง ๆ ทั้งในการหางานทำ การรับเงินดูแลและผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือการเข้าถึงบริการบ้านพักอาศัย หรือแหล่งพักพิงที่ปลอดภัย เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นบุคคลไร้บ้าน<sup>163</sup>

ในประเทศบราซิล การไม่มีเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตนส่งผลให้บุคคลนั้น ๆ ไม่สามารถเข้ารับบริการสาธารณสุข และบริการพื้นฐานอื่น ๆ ที่จำเป็นได้ และส่งผลกระทบต่อผู้ต้องขังประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมดหรือราว 800,000 คน ในขณะที่สภาแห่งชาติด้านการยุติธรรม (National Council of Justice) ซึ่งดำเนินงานขับเคลื่อนวาระแห่งชาติเกี่ยวกับระบบเรือนจำ ได้จัดทำการรวบรวมข้อมูลอัตลักษณ์ทางชีวภาพ (biometric) เพื่อเร่งการออกเอกสารทางกฎหมายเพื่อพิสูจน์ตัวตนให้กับผู้ต้องขังที่ไม่มีเอกสารดังกล่าว<sup>164</sup> ทั้งนี้ มีข้อมูลจากเรือนจำประเทศบราซิล ในกรณีของผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตน ภายหลังจากที่ได้รับสิทธิในการปล่อยตัว ภายใต้อาณัติ ในปี พ.ศ. 2557 และยังไม่สามารถเดินทางออกจากประเทศบราซิลได้ เนื่องจากอยู่ระหว่างการรอคำสั่งศาล หรือคำพิพากษา จนทำให้มีการตราและออกกฎหมายการเข้าเมือง ปี พ.ศ. 2560 ให้อนุญาตบุคคลในลักษณะเช่นนี้ ได้สิทธิการพำนักอาศัยตามระยะเวลาจนกว่าคำสั่งศาลหรือคำพิพากษาจะถึงที่สุด แต่เมื่อบุคคลนั้น ๆ พ้นการคุมขัง หากไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตน จะส่งผลกระทบต่อหรือทำให้การได้รับสิทธิการพำนักอาศัยเป็นไปอย่างล่าช้า และมีผลทำให้ไม่ได้รับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย การจ้างงาน หรือการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ และสุดท้าย ในหลาย ๆ กรณีต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบางอย่างมาก<sup>165</sup> ลักษณะปัญหารวมที่พบในกรณีที่เป็นผู้ต้องขังชาวต่างชาติและบุคคลไร้รัฐ ซึ่งไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตน คือ ความล่าช้าในการพิจารณาปล่อยตัว หรือการเนรเทศส่งกลับ รวมทั้งการพิจารณาให้พ้นโทษอย่างมีเงื่อนไขหรือทัณฑ์บน

ในส่วนของเด็กและเยาวชน ซึ่งไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตน ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับช่วงวัยหรืออายุ และสถานะทางกฎหมาย และในบางครั้งส่งผลให้บุคคลเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะผู้กระทำความผิด และถูกคุมขังเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ แม้ว่าในหลาย ๆ กรณี ผู้กระทำความผิดจะมีอายุที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่ต้องรับผิดต่อการกระทำทางอาญา และถูกคุมขังร่วมกับผู้ต้องขังผู้ใหญ่ในเรือนจำทั่วไป

นอกจากนั้น ยังพบกรณีเฉพาะของเด็ก และเด็กที่ไม่มีใบรับรองการเกิด ซึ่งถูกจับกุมตามกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย (ดู การตอบสนองต่อแนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง และการป้องกันการปลุกฝังความคิดแบบหัวรุนแรง) ซึ่งในประเทศไนเจอร์ แม้ว่าได้มีการทำข้อตกลงกับสหประชาชาติเพื่อดูแลการปล่อยตัวอย่างเป็นระบบสำหรับเด็กที่ถูกควบคุมตัว โดยเหตุที่เด็กนั้น ๆ เกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายโบโก ฮาราม (Boko Haram) และกลุ่มก่อการร้ายอื่น ๆ แต่ในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการสหประชาชาติเพื่อป้องกันและต่อต้านการทรมาน (UN Committee against Torture) ก็มีข้อกังวลว่า มีเด็กในลักษณะนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่มีหนังสือรับรองการเกิด ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำ





แนวโน้มน  
สถานการณ์  
เรือนจำโลก

# มาตรการทางเลือก แทนการคุมขัง

รายงานพิเศษ

เน้นพิเศษสำหรับปี 2563

# มาตรการทางเลือก แทนการคุมขัง

## ความมุ่งมั่น และแรงบันดาลใจต่าง ๆ

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการรับรองมาตรฐานขั้นต่ำสหประชาชาติว่าด้วยมาตรการที่มีใช้การคุมขัง (the UN Standard Minimum Rules on the use of Non-custodial Measures) หรือ ข้อกำหนดโตเกียว (the Tokyo Rules) โดยรัฐบาลที่ให้การรับรองมาตรฐานดังกล่าวล้วนมีความพยายามนำมาตราการทางเลือกของการใช้การควบคุมภายนอกทดแทนการคุมขังมาใช้ ซึ่งแม้ปัจจุบัน พื้นฐานหลักการและเหตุผลต่าง ๆ ของข้อกำหนดโตเกียว (the Tokyo Rules) ยังเป็นส่วนที่ทันสมัย ใช้ได้ และยึดโยงกับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังจะเห็นว่า รัฐบาลต่าง ๆ ล้วนแสดงลายลักษณ์อักษร สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการในมน้าวหรือชักชวนต่าง ๆ และทำให้เห็นถึงประสิทธิภาพ ตลอดจนประสิทธิผลในการนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ โดยถือเป็น “ประโยชน์ที่ดีที่สุดของผู้กระทำผิด และสังคม” และเสนอให้ “นำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้เป็นหนึ่งในมาตรการที่นำมาเคลื่อนไหวผลักดันการไม่ต้องรับโทษทางอาญา (Depenalisation) การลดทอนความเป็นอาชญากรรม (Decriminalisation)”

## ทางแก้ปัญหของนโยบายทั่วโลก เกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา

รายงานจากประเทศและเขตปกครองทั่วโลก ประมาณ 102 แห่งระบุว่า เรือนจำมีความหนาแน่นในระดับสูงกว่าร้อยละ 110 และอีก 22 ประเทศ/เขตปกครอง มีความหนาแน่นในระดับสูงมากกว่าร้อยละ 200<sup>3</sup> การนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดจำนวนประชากรผู้ต้องขัง ซึ่งจะช่วยลดความแออัดของเรือนจำได้อีกด้วย

ทั้งนี้ ข้อกำหนดโตเกียว (the Tokyo Rules) มีส่วนที่เชื่อมโยงกับการเพิ่มจำนวนผู้ต้องขัง และภาวะความแออัดของเรือนจำ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในการนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือข้อกำหนดแมนเดลา (UN Nelson Mandela Rules) มาใช้ โดยปัญหาเหล่านี้จะชัดเจนมากขึ้นในกรณีที่สถานการณ์คุมขังประสบภัยพิบัติ รวมถึงสถานการณ์เมื่อเร็ว ๆ นี้ ที่มีการแพร่ระบาดระดับทั่วโลกของเชื้อไวรัสโคโรนา หรือ โรค COVID-19 ด้วย

อนึ่ง ส่วนหนึ่งของการแจ้งเตือนที่ข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวไว้คือ การนำแนวปฏิบัติในข้อกำหนดโตเกียว (the Tokyo Rules) มาใช้ในการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 เนื่องจากเห็นหนทางในการป้องกันผลกระทบอันเลวร้ายของการแพร่กระจายของเชื้อโรค “ซึ่งจะเป็นไปอย่างรวดเร็วในสถานที่คุมขัง” ซึ่งรัฐบาลของบางประเทศได้นำมาตรการทางเลือกเหล่านี้มาใช้ เพื่อลดจำนวนประชากรผู้ต้องขังให้อยู่ในเกณฑ์จำนวน

ขั้นต่ำตามมาตรฐานที่กำหนด และเห็นควรให้นำนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ขยายผลและต่อยอดในวงกว้าง<sup>4</sup> (ดู การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาและเรือนจำ, แนวโน้มเรือนจำทั่วโลก ในปี พ.ศ. 2563)

นอกจากนั้น หากมองไปในทิศทางข้างหน้า จะเห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจังเพื่อนำมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้สำหรับการปฏิรูปต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระยะยาว ซึ่งจะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังหนาแน่นจนเกินไปซึ่งจะทำให้ทั้งผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่เรือนจำตกอยู่ในภาวะเสี่ยงสูงในกรณีที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติ หรือการแพร่กระจายของโรคติดเชื้อต่าง ๆ

เนื้อหาในรายงานพิเศษต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่หลายประเทศยังคงนำมาตราการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี และการตัดสินโทษจำคุกมาใช้จัดการปัญหาอาชญากรรมเป็นการทั่วไป และรายละเอียดของปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องจัดการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

โดยมีตัวอย่างประเทศและเขตปกครองที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการรักษาและลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำในเรือนจำ ด้วยการนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ ได้แก่ ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ซึ่งหลักฐานแสดงให้เห็นว่า การนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ควรเป็นไปควบคู่กับแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม ตลอดจนแผนงานการฟื้นฟู และการกลับคืนสู่สังคม ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอ

ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า การนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ในระหว่างการพิจารณาคดี นอกจากจะช่วยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ยังเป็นผลต่อเนื่องในการช่วยลดการบังคับใช้โทษการคุมขังด้วย ซึ่งสามารถพบได้ในการศึกษาของประเทศต่าง ๆ อาทิ เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา<sup>5</sup> โดยมีข้อมูลแสดงหลาย ๆ กรณี ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างการบังคับใช้ (และระยะเวลา) การคุมขังในช่วงระหว่างการพิจารณาคดี และการพิจารณาพิพากษาลงโทษและบังคับใช้โทษการคุมขัง

นอกจากนั้น ยังพบหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการนำมาตราการทางเลือกแบบเน้นการแก้ไขฟื้นฟูมาใช้แทนการคุมขัง มีส่วนช่วยลดอัตราการกระทำความผิดซ้ำมากกว่าการบังคับใช้โทษจำคุก โดยกระบวนการดังกล่าวช่วยให้เข้าใจถึงสาเหตุที่บุคคลนั้น ๆ กระทำความผิด และทำให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในงานศึกษาทบทวนระหว่างประเทศ พบว่า บุคคลที่ผ่านการลงโทษตามมาตรานี้มีอัตราการกระทำความผิดซ้ำต่ำลงอย่างมีนัยสำคัญ และต่ำกว่ากลุ่มที่ถูกลงโทษด้วยมาตรการคุมขังภายในเรือนจำ<sup>๕</sup> นอกจากนี้ การศึกษาจากรัฐวิกตอเรีย ประเทศ

ออสเตรเลีย แสดงให้เห็นว่า การนำการเบี่ยงเบนคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ (police diversion) มาใช้มากยิ่งขึ้นจะช่วยป้องกันการกระทำความผิดต่าง ๆ ได้ถึงหนึ่งคดี<sup>๖</sup>

ผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการคุมขังได้ถูกบันทึกไว้เป็นจำนวนมาก และทำให้เห็นถึงผลกระทบที่มีต่อเด็กและเยาวชน ครอบครัวและชุมชน ตลอดจนสังคมในวงกว้างยิ่งขึ้นซึ่งในระดับปัจเจก ในกรณีที่ถูกคดีใด ๆ ถูกคุมขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรือนจำที่แออัดย่อมมีความเสี่ยงต่อการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อหรือละเมิดสิทธิของบุคคลนั้น ๆ ทั้งในด้าน

เสรีภาพ ความมั่นคงปลอดภัย สุขภาพ เสรีภาพจากการถูกซ้อมทรมาน รวมถึงสิทธิในการมีชีวิต ดังนั้น การนำมาตราการทางเลือกและวิธีการลงโทษอื่น ๆ มาใช้แทนการคุมขังมีส่วนช่วยลดผลกระทบ รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการคุมขังบุคคลโดยทั่วไปจะสูงกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการนำมาตราการทางเลือกมาใช้แทนการคุมขังอย่างเห็นได้ชัด (ดู การสนับสนุนงบประมาณสำหรับเรือนจำ ในแนวโน้มเรือนจำทั่วโลก ปีพ.ศ. 2563)

## ขอบเขตและการนำมาใช้

### มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี

มาตรการทางเลือกและวิธีการลงโทษอื่น ๆ แทนการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีนั้นมีอยู่หลากหลายมาตรการ โดยมาตรการที่นำมาปฏิบัติอย่างแพร่หลาย คือ การประกันตัว (ใช้หลักทรัพย์ในการประกันตัวเป็นเงินสด หรือหลักประกันอื่น ๆ)

#### การคุมความประพฤติ

ความหมายของ “การคุมความประพฤติ” มีความแตกต่างกันในประเทศต่าง ๆ และ “ไม่ใช่เรื่องที่สามารถกำหนดลักษณะ หรือขอบเขตได้ง่ายและชัดเจน” การคุมความประพฤติเป็นคำที่ภาครัฐนำมาใช้สำหรับการกำหนดการลงโทษ หรือการดำเนินมาตรการในระหว่างการพิจารณาคดี ทั้งนี้ อาจจะหมายรวมถึงคำพิพากษาคดี (และอาจเกี่ยวข้องกับการรายงานตัวต่อ “พนักงานคุมประพฤติ”) โดยมีรูปแบบเชิงโครงสร้างหลายรูปแบบที่แสดงถึงระดับการดำเนินการและความเกี่ยวข้องกับรัฐ ตั้งแต่ในระดับการบริหาร หน่วยงานภาครัฐ ไปจนถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ และภาคเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ดูแลคุมความประพฤตินั้น มีความแตกต่างกันในแต่ละแห่ง แต่โดยส่วนใหญ่ล้วนเกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยง และความจำเป็น รวมถึงการควบคุมดูแลผู้ที่ต้องโทษโดยใช้มาตรการที่ไม่มีการคุมขัง โดยในบางภูมิภาค อาทิ ยุโรป การนำการคุมความประพฤติมาใช้จะมีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบต่อเหยื่อในอาชญากรรมนั้น

การห้ามการเดินทาง (รวมถึงการตรวจยึดเอกสารต่าง ๆ สำหรับการเดินทาง) และจำกัดทางกายภาพ หรือภายในสถานที่อยู่อาศัย (อาทิ การควบคุมบริเวณ โดยให้อยู่เฉพาะในบ้านพักอาศัยเท่านั้น) การติดตามควบคุม และกำหนดให้รายงานตัวต่อศาล หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงการใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับการติดตามตัว (electronic monitoring) นอกจากนี้ การเบี่ยงเบนคดีก็ถือเป็นมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง โดยหลีกเลี่ยงขั้นตอนการดำเนินการทั่วไปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ รูปแบบหรือเงื่อนไขในการนำมาตราการทางเลือกและวิธีการลงโทษอื่น ๆ มาใช้แทนการคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี ยังหมายรวมถึงการตกลงร่วมกันที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทั้งการทดสอบและการบำบัดติดตามต่าง ๆ การจำกัดการติดต่อสื่อสารโดยอนุญาตให้ทำกับบุคคลตามที่กำหนดไว้เท่านั้น หรือการห้ามทำกิจกรรมเฉพาะ อาทิ การขับขี หรือการพกพา หรือมีไว้ซึ่งเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

มาตรการทางเลือกเหล่านี้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย แต่มักไม่ถูกนำมาใช้ หรือไม่ได้รับความสำคัญในการดำเนินการ โดยหนึ่งในตัวชี้วัดเพื่อประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินการตามเป้าหมายที่ 16 แห่งวาระเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปี พ.ศ. 2573 คือ สัดส่วนของผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดีเปรียบเทียบกับผู้ต้องขังทั่วไป ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2562 องค์การสหประชาชาติได้ยืนยันข้อมูลว่า “ไม่มีความคืบหน้ามากนัก” โดยพบว่า มีผู้ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีทั่วโลกจำนวน 3,000,000 คน และมีประเทศต่าง ๆ อย่างน้อย 46 ประเทศ ที่มีประชากรผู้ต้องขัง (ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์)

ที่ถูกควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดี ในจำนวนมากกว่าผู้ต้องขังที่ถูกพิพากษาลงโทษจำคุก ซึ่งส่วนใหญ่พบในทวีปแอฟริกา ตลอดจนเอเชียใต้ และตะวันตก

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการระหว่างภูมิภาคอเมริกา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) ได้ระบุว่า ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา มีการนำมาตราการควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดีมาใช้จนกลายเป็นมาตรฐานการปฏิบัติโดยทั่วไป และกลายเป็นหนึ่งในปัญหาที่แพร่หลาย และมีระดับความรุนแรงมากที่สุดในภูมิภาค โดยคณะกรรมาธิการกล่าวหาว่า “ข้อเท็จจริงที่ว่าประมวลกฎหมายอาญารส่วนใหญ่ มักกล่าวถึง การควบคุมตัวระหว่างการพิจารณาคดีเป็นอันดับแรก และให้ทางเลือกแทนการควบคุมตัว” เป็นลำดับถัดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดการตีความโดยที่การควบคุมตัวก่อนพิจารณาคดีจะเป็นมาตรการแรกที่ถูกนำมาพิจารณา<sup>๗</sup>

### มาตรการทางเลือกที่นำมาใช้แทนการพิพากษาลงโทษด้วยการคุมขัง

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความคิดริเริ่มต่าง ๆ ถูกนำมาใช้ เพื่อเผยให้เห็นสถานการณ์การขาดข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างข้อมูลประชากรที่ต้องโทษตามมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง และการใช้มาตรการประเภทต่าง ๆ<sup>๘</sup> โดยจากข้อมูลที่มีอยู่ ยังพบความแตกต่างอย่างมากของค่าตัวเลขในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค ในสัดส่วนของประชากรที่ต้องโทษตามมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง เปรียบเทียบกับผู้ต้องโทษคำพิพากษาให้จำคุก

ประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และ เอเชียเนี่ย มีจำนวนผู้ต้องโทษตามมาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการคุมขังมากกว่าผู้ที่ถูกคุมขัง อาทิ ในบรรดาระัฐสมาชิก 36 ประเทศของสภายุโรป มีประชากรมากกว่า 1.76 ล้านคน อยู่ภายใต้มาตรการ คุมประพฤติ ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 หรือคิดเป็นสัดส่วนอัตราเฉลี่ย 202 คน ต่อประชากร 100,000 คน ซึ่งคิดเป็นอัตราที่สูงกว่าจำนวนประชากรที่ถูกลงโทษคุมขัง ในอัตรา 102 คน ต่อประชากร 100,000 คน ถึง 2 เท่า<sup>12</sup>

อนึ่ง ปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วโลก คือการนำมาตรการรอกการลงโทษมาใช้เป็นมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง โดยหมายรวมถึง การพิพากษา ยกฟ้อง หรือการยกเลิกโทษภายหลังระยะเวลาที่กำหนด ภายใต้เงื่อนไขส่วนบุคคลนั้น ๆ ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว และไม่มีกระทำความผิดซ้ำที่เป็นอาชญากรรมต่อไป ตัวอย่างประเทศที่พบว่า มีการนำมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขังเป็นการทั่วไป คือ แคนาดา เดนมาร์ก มาลาวี ในจีเรีย และแทนซาเนีย รวมถึง 15 ประเทศสมาชิกของยุโรปจาก 28 ประเทศ ซึ่งนำมาตรการรอกการลงโทษมาใช้ในคดีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด<sup>13</sup>

ส่วนมาตรการทางเลือกอื่น ๆ ที่ใช้แทนการคุมขัง โดยทั่วไป ได้แก่ การควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการติดตามควบคุมตัว (electronic monitoring) การควบคุมตัวในบ้านหรือที่พักอาศัย (house arrest) การใช้บทลงโทษโดยให้แสดงคำพูด การกล่าวคำขอโทษ การลงโทษทางเศรษฐกิจ และการใช้บทลงโทษทางการเงิน การยึดหรือเวนคืนทรัพย์สินต่าง ๆ การดูแลเยียวยาเหยื่อ การเข้าร่วมกิจกรรมและแผนงานการฟื้นฟู และการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ โดยองค์กร PRI พบว่า ในประเทศเคนยา อุกันดา และแทนซาเนีย ส่วนใหญ่มีการนำบทลงโทษการกระทำกรรมสาธารณประโยชน์ มาบังคับใช้เป็นมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง ตามด้วยการกำหนดคำสั่งคุมประพฤติ ซึ่งมีภารกิจควบคุมดูแลโดยพนักงานคุมประพฤติ

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการลงโทษและมาตรการเบี่ยงเบนคดีที่เน้นให้ความสำคัญกับเหยื่อในของการกระทำความผิดอาชญากรรม อาทิ การนำแผนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) และกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำความผิด (victim-offender mediation) มาใช้ เป็นต้น โดยในประเทศเกาหลีใต้ พบว่า

การนำกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำความผิด (victim-offender mediation) มาใช้ในปี พ.ศ. 2559 ทำให้ลดจำนวนคดีได้ราว 111,000 คดี<sup>14</sup>

อนึ่ง ในหลายเขตอำนาจศาลได้นำกระบวนการปรึกษาหารือกับครอบครัวมาใช้ ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้ในคดีที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นไปตามหลักคิดที่ว่า ชุมชนและครอบครัวสามารถนำเสนอสวนทางแก้ไขพฤติการณ์การกระทำความผิดนั้น ๆ ได้ ในขณะที่บางประเทศ ได้มีการนำกระบวนการตามกลุ่มวัฒนธรรมของกลุ่มชนเผ่ามาใช้ อาทิ ในมาลาวี ในจีเรีย และแทนซาเนีย<sup>15</sup>

นอกจากนี้ มีการนำมาตรการการลงโทษอื่นแทนการคุมขังมาใช้เพื่อปล่อยตัวผู้ต้องขังจากเรือนจำ ก่อนที่จะครบกำหนดโทษ อาทิ การพักการลงโทษหรือการกำหนดเงื่อนไข หรือการปล่อยตัวก่อนกำหนด โดยมีจะนำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้บังคับพร้อมกำหนดเงื่อนไขหลังการปล่อยตัว ทั้งนี้ การกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดหรือกระทบต่อเงื่อนไขที่กำหนดจะส่งผลให้ต้องกลับมารับโทษคุมขังต่อไป

## ปัญหาอุปสรรคโดยทั่วไป ในการใช้มาตรการทางเลือก แทนการคุมขัง

### ข้อจำกัดทางกฎหมาย

แม้จะมีมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังหลายรูปแบบ แต่กรอบกฎหมายในหลายประเทศไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษาพิจารณา นำมาตรการทางเลือกต่าง ๆ มาใช้ในการพิจารณากำหนดคำพิพากษาหรือตัดสินในการควบคุมตัวระหว่างรอการพิจารณาหรือตัดสินคดี นอกจากนี้ ในการกระทำความผิดบางลักษณะ กำหนดให้ใช้มาตรการบังคับคือ การคุมขังเท่านั้น โดยที่ไม่ได้ใช้เฉพาะกับการกระทำทางอาญาที่เป็นความรุนแรงเท่านั้น แต่ยังมีหมายรวมถึงการกระทำความผิดที่ไม่ใช่ความรุนแรงด้วย อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ในประเทศกัวเตมาลา และเม็กซิโก ไม่ได้มีการกำหนดความแตกต่างกันของลักษณะความผิด แต่ได้กำหนดให้การกระทำผิดใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดถือเป็นความผิดที่ต้องใช้การคุมขังระหว่างพิจารณาคดี<sup>16</sup> ดังนั้น นโยบายในลักษณะดังกล่าวจึงทำให้เกิดความแออัดของประชากรในเรือนจำ และทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในบางกลุ่ม รวมถึงกลุ่มผู้หญิง<sup>17</sup>

ขณะที่มักจะมีการเรียกร้องให้ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีการนำมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ แต่มีการสันนิษฐานกันว่า การนำมาตรการทางเลือกมาใช้นั้นต้องให้ทรัพยากรที่ยุ่ยากซับซ้อน และต้องมีการแก้ไขกฎหมายขนานใหญ่ ทั้งที่จริงแล้ว การปฏิรูปสำคัญในหลายส่วนเกิดขึ้นได้โดยไม่มีกรปรับปรุงกฎหมาย แต่ใช้การปรับปรุงเพียงเล็กน้อยในส่วนของโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้อง และการขยายขอบเขตการบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมเท่านั้น<sup>18</sup>

อนึ่ง การใช้อำนาจตุลาการสำหรับการพิจารณา และกำหนดดุลพินิจต่าง ๆ ในการนำมาตรการทางเลือกที่มีอยู่มาใช้ เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำได้เป็นอย่างดี ดังเช่น เรือนจำในรัฐโรดไอแลนด์ สหรัฐอเมริกา การยกเลิกการบังคับโทษขั้นต่ำในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นหนึ่งในมาตรการที่มีส่วนช่วยลดจำนวนผู้ต้องขัง<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจอาจจะมีความเสี่ยงที่จะเกิดอคติ และทำให้ล้มเหลวในการนำมาตรการแทนการคุมขังมาใช้ระหว่างพิจารณาคดี ตามที่เกิด

ขึ้นในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป ที่ผู้พิพากษาไม่สามารถให้เหตุผล หรือชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความจำเป็นในการใช้มาตรการคุมขังมากกว่าการใช้มาตรการทางเลือกอื่น ๆ<sup>20</sup> (ดู หลักการ "โทษต่ออาชญากรรม" และ การขาดความเชื่อมั่น ในมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง)

## การขาดแคลนทรัพยากร และศักยภาพเชิงสถาบัน

หนึ่งในข้อท้าทายหลักที่มีผลต่อการขยายผล และความสำเร็จของการใช้มาตรการทางเลือก แทนการคุมขัง คือ การขาดแคลนทรัพยากร โดยการจัดสรรงบประมาณจำนวนน้อยให้กับ กระบวนการยุติธรรมจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพ ในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่าง ๆ ในการนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ ทั้งนี้ การดำเนินการหรือความพร้อมของการ ดำเนินแผนงานฟื้นฟู ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ มาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง ก็จำเป็นต้อง ใช้งบประมาณสนับสนุนต่าง ๆ ดังตัวอย่างที่พบ ในประเทศสมาชิกหลายประเทศในยุโรป ซึ่งไม่มี งบประมาณเพียงพอสำหรับการบำบัดฟื้นฟูผู้ ใช้ยาเสพติด ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคที่พบได้ทั่วไปใน การนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ สำหรับการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด<sup>21</sup>

ข้อจำกัดอีกส่วนหนึ่งที่พบในการรายงานต่าง ๆ คือ การขาดแคลนพนักงานคุมประพฤติ เนื่องจาก ข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยในบางประเทศที่มี ปัญหาข้อจำกัดดังกล่าว จะนำมาตราการการ ใช้ศาสตร์สมัครคุมประพฤติช่วยดำเนินการแทน อาทิ ในประเทศญี่ปุ่น มีความพยายามที่จะสร้าง อาสาสมัครพลเมือง ทำหน้าที่เป็นอาสาสมัคร คุมประพฤติ สนับสนุนการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ โดยทำหน้าที่เปรียบเสมือนผู้เชื่อมโยงระหว่างชุมชน กับผู้กระทำความผิด เพื่อดูแลความต้องการและ ความจำเป็นต่าง ๆ ทั้งของชุมชน และผู้กระทำความผิด ซึ่งในปี พ.ศ. 2560 มีอาสาสมัครคุม ประพฤติ จำนวน 47,909 คน ในประเทศญี่ปุ่น

นอกจากนั้น ยังพบว่าข้อจำกัดด้านการจัดสรร งบประมาณที่ไม่เพียงพอ ระบบการพิจารณาคดี ของศาลพิพากษาที่ล่าช้า และมีคดีค้างจำนวนมาก ตลอดจนการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เป็นปัจจัยที่ทำให้มีการใช้มาตรการคุมขัง ระหว่างพิจารณาพบว่าคดีเป็นจำนวนมาก โดย ในทวีปอเมริกา หลายประเทศมีทั้งข้อจำกัดด้าน ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ความเป็นอิสระ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ดูแลความมั่นคง กลายเป็นอุปสรรคในการ นำมาตรการทางเลือกอื่นมาใช้แทนการคุมขัง

## หลักการ “โหดต่ออาชญากรรม (Tough on Crime)” และ การขาดความเชื่อมั่นในมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง

จากการศึกษาวิจัย พบว่า วาทกรรมทางการเมืองที่รุนแรง ซึ่งใช้หลักการ ‘โหดต่ออาชญากรรม (Tough on Crime)’ ควบคู่กับการนำเสนอข้อมูลที่ ปลุกเร้าผ่านสื่อต่าง ๆ ทำให้เกิดปัจจัยหนุน การพิจารณาพิพากษาคดีโดยการลงโทษจำคุก มากกว่าการใช้มาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง<sup>22</sup> ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงถึงการเกิดความไม่เชื่อถือ ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และผู้ปฏิบัติงานใน กระบวนการยุติธรรมต่อมาตรการทางเลือกแทน การคุมขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมขาดความเป็นอิสระ การพิจารณาพิพากษาหรือตัดสินคดีต่าง ๆ มัก จะเป็นไปในแนวทางการขึ้นของวาทกรรมทาง สังคม ตลอดจนการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ของสื่อ (ในบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ถ้อยคำ โหม่งน้ำใจของกลุ่มประชานิยม หรือกลุ่มอนุรักษ์ นิยมต่าง ๆ)<sup>23</sup>

การนำมาตราการทางเลือกมาใช้กับการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอาจขึ้นอยู่กับ ความเชื่อส่วนบุคคล ทั้งของพนักงานอัยการ และ ผู้พิพากษาเกี่ยวกับการบำบัดฟื้นฟูผู้ที่ใช้ยาเสพติด รวมถึงลักษณะและแรงจูงใจในการใช้ยาเสพติด<sup>24</sup> ทั้งนี้ หากผู้พิพากษาเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาอาจมีส่วนในการกระทำผิด อาจส่งผลกระทบต่อพิพากษา คดีนั้นๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ

กับความเป็นผู้บริสุทธิ์ ดังที่พบในประเทศชิลี จาก การศึกษา พบว่า ร้อยละ 70 ของผู้พิพากษาที่ได้ สัมภาษณ์ เห็นว่า บางครั้งการนำมาตราการคุม ขังระหว่างพิจารณาคดีมาใช้ เป็นแนวทางที่ได้ คาดการณ์ไว้แล้วว่าจะใช้ในการกำหนดโทษ<sup>25</sup>

แม้จะมีข้อมูลที่รายงาน ว่า ชุมชนต่าง ๆ ต่อด้าน การนำมาตราการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ ทั่วๆ ไปแล้ว รายงานดังกล่าวอาจจะมีผลแต่อย่าง ใด เนื่องจากในการศึกษาวิจัยในสหราชอาณาจักร พบว่า ทั้งเหยื่ออาชญากรรมและสาธารณชนต่าง เปิดรับการนำมาตราการควบคุมดูแลในชุมชนมาใช้ ในกรณีที่เป็นการกระทำผิดลหุโทษ แม้จะ ยังมีข้อสงสัยถึงแนวทางการปฏิบัติจริง<sup>26</sup> ในขณะที่ ในแอฟริกาตะวันออก ของการ PRI ได้ประเมิน โครงการ และพบว่า ชุมชนท้องถิ่นจำเป็นต้อง ทราบว่าการดำเนินการมาตรการควบคุมดูแลใน ชุมชน และทราบถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับจาก การนำมาตราการดังกล่าวมาใช้<sup>27</sup>

### การใช้มาตรการ ควบคุมดูแลคนหมู่มาก (mass supervision) และการขยายเครือข่าย กระบวนการยุติธรรม ผ่านมาตรการทางเลือก แทนการคุมขัง

ในส่วนนี้ย้ำเตือนว่า มาตรการควบคุมดูแล คนหมู่มาก (mass supervision) ไม่ได้ถูกนำ มาใช้แทนที่ มาตรการกักกันคนหมู่มาก (mass incarceration) แต่เป็นส่วนเสริมของการใช้ มาตรการดังกล่าวซึ่งถือเป็นภัยต่อบุคคลและ สังคมอย่างต่อเนื่อง<sup>28</sup> ทั้งนี้ ข้อมูลจากประเทศ ตะวันตกโดยส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นถึง การเพิ่มขึ้น ของจำนวนผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล หรือ “การควบคุม” ในกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่ อัตราจำนวนประชากรผู้ต้องขังยังคงเพิ่มสูงขึ้น ปรากฏการณ์ “การขยายตัวอย่างกว้างขวาง” เช่นนี้ สามารถอธิบายโดยข้อเท็จจริงว่า มีการนำ มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้เพิ่ม มาก ขึ้น ในกรณีที่มีแนวโน้มไม่มีการพิจารณาคดีคุมขังมา

ตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว (อาทิ การแจ้งเตือน การปรับ หรือการคำประกัน) โดยการใช้มาตรการเหล่านี้ จะเข้มงวดมากยิ่งขึ้น และอาจนำไปสู่การ พิจารณาคดีคุมขัง หากมีการละเมิดต่อมาตรการ ดังกล่าว ดังนั้น จึงส่งผลให้การนำมาตราการทาง เลือกแทนการคุมขังมาใช้ตามแนวปฏิบัติทาง กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมอาจมีความ ยั่งยืน เนื่องจากทำให้มีผู้ที่เข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น และอาจถูกคุมขังในที่สุด<sup>29</sup>

ตัวอย่างเหตุการณ์ที่เด่นชัด เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ที่ประเด็นการนำมาตราการควบคุมดูแลคนหมู่มาก (mass supervision) มาใช้กลายเป็น ประเด็นทางการเมือง โดยภาคประชาสังคม ได้ส่งสัญญาณเตือน เนื่องจากข้อค้นพบเชิง สถิติในปลายปี พ.ศ. 2558 พบว่ามีประชากร มากกว่า 6.7 ล้านคนอยู่ภายใต้ “การควบคุม ทางราชทัณฑ์” ซึ่งในจำนวนนี้ มีมากกว่า 4.6 ล้านคนที่อยู่ในกระบวนการคุมประพฤติ หรือ พันโทษโดยมีทัศนคติบน (คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 37 ของประชากรผู้ใหญ่)<sup>27</sup>

## อคติและการเลือกปฏิบัติ ในการพิจารณาคดีใน กระบวนการยุติธรรม

การศึกษาหลายฉบับชี้ให้เห็นถึง ลักษณะความแตกต่างทางเชื้อชาติ และการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งส่งผลให้ผู้กระทำความผิดที่อยู่ในกลุ่มชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ บุคคลผิวสี และชนพื้นเมืองต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาลงโทษโดยการคุมขังมากกว่าการใช้มาตรการควบคุมดูแลในชุมชน

บุคคลต่างชาติ และผู้ที่มาจากชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ อาจไม่สามารถพิสูจน์ “จุดยึดโยง หรือความเกี่ยวข้องกับชุมชน (ซึ่งโดยทั่วไป ใช้การพิจารณาจากการประกอบอาชีพที่มั่นคง การถือครองทรัพย์สิน และความเกี่ยวข้องทางสายเลือดหรือถิ่นฐานของครอบครัว) ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับการนำมาตราทางเลือบบางชนิดมาใช้”<sup>1</sup>

การศึกษาจากทวีปยุโรปในปีพ.ศ. 2558 แสดงให้เห็นว่า ร้อยละของประชากรผู้ต้องโทษชาวต่างชาติที่อยู่ในกระบวนการคุมประพฤติ มีจำนวนน้อยกว่าประชากรผู้ต้องโทษชาวต่างชาติที่ถูกคุมขัง<sup>22</sup> นอกจากนี้ ยังมีผลการศึกษ้อีกฉบับที่แสดงให้เห็นว่า เด็กและเยาวชนที่เป็นชนกลุ่มน้อย ถูกมองว่าเป็นอันตรายมากกว่าเด็กและเยาวชนทั่วไป ทำให้เด็กและเยาวชนกลุ่มดังกล่าว ถูกเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือและมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง<sup>23</sup>

ทางเลือกทั่วไปแทนการคุมขังระหว่างพิจารณาคดีและการพิพากษาจำคุก มักกำหนดให้จำเลยต้องใช้เงินประกันตัว หรือมีการติดอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการติดตามตัว ซึ่งทำให้ผู้ต้องโทษทางสังคมไม่สามารถเข้าถึงได้ ดังในออสเตรเลียตะวันตก พบว่า ผู้ต้องขังหลายพันคนถูกคุมขังในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เนื่องจาก

ไม่สามารถชำระเงินค่าปรับได้ การปฏิบัติในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ตกอยู่ในสถานการณ์เปราะบางหรือด้อยโอกาสเช่นนี้ สิ้นสุดลงภายหลังการประกาศใช้กฎหมายในปีพ.ศ. 2562<sup>24</sup> นอกจากนี้ มีความพยายามที่จะนำมาตราทางเลือกลักษณะนี้มาปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงกับกลุ่มผู้ต้องโทษทางสังคม กรณีตัวอย่างประเทศไทยได้ปฏิรูประบบนโยบายเกี่ยวกับการประกันตัวผู้กระทำความผิด ในปี พ.ศ. 2562 โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดว่า การตัดสินคดีใด ๆ ที่กำหนดบทลงโทษโดยจำคุกไม่เกิน 10 ปี ในกรณีที่เป็นการขอประกันตัวในระหว่างรอการพิจารณาคดี ไม่จำเป็นต้องใช้หลักทรัพย์มาค้ำประกันแต่อย่างใด

## ประสบการณ์การนำมาตรการทางเลือกมาใช้แทนการคุมขัง

ขณะที่การนำมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังมาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ อย่างไรก็ตามก็ตามมีการศึกษาวิจัยจำนวนมากชี้ให้เห็นถึงผลกระทบเชิงลบของการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้โทษดังกล่าว โดยการนำมาตรการควบคุมดูแลร่างข้อจำกัดในการใช้ชีวิตของบุคคลละเมิดต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวก่อให้เกิดการถูกตีตรา และการแยกตนเองออกจากสังคมโลกภายนอกนักวิจัยรายหนึ่งตั้งข้อสังเกตว่า สำหรับกลุ่มคนที่เป็นชายขอบมากที่สุด การถูกควบคุมดูแลจะเปรียบเสมือนการอยู่บน “สายพานลำเลียง” ซึ่งจะค่อย ๆ เลื่อนบุคคลเหล่านี้เข้าไปลึกขึ้นและลึกขึ้นในเครือข่ายการลงโทษทางอาญา<sup>25</sup> และยังมี ความกังวลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการขาดการติดตามกำกับและควบคุมดูแล อาจทำให้มีการปิดกั้นผลกระทบที่เป็นอันตรายมากมาย

นอกจากนั้น มีการรายงานว่าประชากรบางรายที่อยู่ภายใต้การนำมาตรการให้บริการทางสังคมว่าประสบปัญหาการจ่ายส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อภาระดูแลบุตรหลาน และซ้ำเติมปัญหาทางการเงิน

การนำมาตรการลงโทษในลักษณะควบคุมดูแลในชุมชนอย่างเข้มงวดยังส่งผลกระทบต่อความสามารถหรือศักยภาพของบุคคลในการหางานและที่อยู่อาศัย นอกเหนือจากการถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว และวิถีชีวิตความเป็นครอบครัวต่าง ๆ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการเข้าถึงสังคม ในประเทศเคนยา ผู้หญิงที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งบริการชุมชนรายงานว่า ระยะเวลาและตารางการทำงานบริการชุมชนทำให้พวกเขาไม่สามารถไปทำงานที่จะทำให้พวกเขาสามารถมีรายได้<sup>26</sup> ในส่วนการนำมาตรการควบคุมดูแลในชุมชนในประเทศฝรั่งเศส ก็มีเสียงสะท้อนว่า ระยะเวลาที่อนุญาตให้บุคคลนั้น ๆ สามารถออกจากบ้านพักได้ค่อนข้างจำกัดและส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการเข้าถึงสังคม รวมถึงการกำหนดห้ามการเข้าออกพื้นที่เฉพาะบางแห่งก็ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการหางาน<sup>27</sup>

นอกจากนั้น ยังมีข้อวิจารณ์ด้วยว่า การกำหนดใช้มาตรการลงโทษในลักษณะควบคุมดูแลในชุมชน อาจเปิดโอกาสให้บุคคลนั้น ๆ ถูกปฏิบัติไม่ดี หรือแสวงหาประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีรายงานการศึกษาฉบับหนึ่งจากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสดงให้เห็นว่า การพิพากษาให้บริการชุมชนจะยัง

ซ้ำเติมความยากลำบากทางการเงิน ในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ ต้องต่อสู้เพื่อปากท้องของตนเองและครอบครัว ควบคู่กับปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรการลงโทษดังกล่าว ซึ่งดำเนินการในลักษณะจิตอาสา ไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ และในบางครั้งต้องปฏิบัติงานในสถานที่อันตราย โดยไม่มีอุปกรณ์ป้องกันตัว ตกอยู่ในความเสี่ยงทั้งการถูกล่วงละเมิด หรือถูกเลือกปฏิบัติต่าง ๆ<sup>28</sup>

ในบางบริบท บุคคลที่ถูกพิพากษาให้บริการชุมชนมักรายงานว่า พบการตีตราทางสังคมในระดับสูง ซึ่งในบางส่วนนี้อาจสามารถเลี่ยงได้ โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่าเป็นการลงโทษโดยการทำงานเพื่อสังคม<sup>29</sup> การตีตราเช่นนี้ยังเกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลนั้น ๆ สวมใส่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการติดตามตัว เนื่องจากเป็นสิ่งที่สังคมทั่วไปสามารถมองเห็น และทำให้ทราบถึงการต้องโทษของบุคคลนั้น ๆ ได้<sup>30</sup>



## การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการติดตามตัว

หลายประเทศทั่วโลกได้นำอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อการติดตามตัว (Electronic Monitoring : EM) ทั้งในลักษณะแผ่นป้าย หรือกำไลมาใส่สวมใส่ติดตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาหรือถูกลงโทษตัดสินโดยมีการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้แพร่หลายในวงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยในพื้นที่ที่มีการนำ EM มาใช้พบว่ามีความนิยมการใช้ EM ติดตามเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปีด้วย<sup>41</sup>

ซึ่งหน่วยงานและบริษัทเอกชนหลาย ๆ แห่งที่จัดทำอุปกรณ์ในลักษณะ EM มาใช้ ส่วนใหญ่นับว่าเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ ทั้งในขั้นตอนระหว่างการพิจารณาคดี และขั้นตอนภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องประเมินความเสี่ยง และเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการใช้งานและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีบริษัทเอกชนเกี่ยวข้อง ทั้งนี้รายงานเมื่อไม่นานมานี้ชี้ให้เห็นว่ายังขาดข้อมูลด้านมุมมองของบุคคลที่มีคำสั่งให้ต้องใช้ EM โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มาจาก

พื้นที่ชนบท และเป็นประชากรชนกลุ่มน้อย ผู้หญิง และประชาชนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ<sup>42</sup> การศึกษาวิจัยอีกฉบับแสดงให้เห็นว่าการลดลงของการใช้ EM มีความเชื่อมโยงกับการลดลงของจำนวนประชากรผู้ต้องขังในระยะยาว<sup>43</sup> และในบางกรณีมีการกำหนดให้บุคคลที่มีคำสั่งให้ต้องใช้ EM ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดหาอุปกรณ์ดังกล่าวด้วยตนเอง เช่นเดียวกับการปฏิบัติในรัฐโดยส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ในกรณีที่บุคคลใด ๆ ที่ไม่สามารถดูแลค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ จะมีทางเลือก 2 ทาง คือ การกู้ยืมเงินเพื่อนำมาซื้อ หรือการยอมถูกคุมขังในเรือนจำ<sup>44</sup>

## กลุ่มผู้หญิง

จากผลกระทบที่เป็นภัยต่อผู้ต้องขังหญิงและเด็กติดผู้ต้องขังหญิง และเส้นทางที่นำผู้หญิงเหล่านั้นเข้าสู่เรือนจำ ข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีโทษการคุมขังต่อผู้กระทำความผิดหญิง (ข้อกำหนดกรุงเทพ) จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมให้มีการเลี่ยงการบังคับโทษจำคุกผู้หญิง ในทุกโอกาสที่กระทำได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ข้อกำหนดกรุงเทพยังไม่ได้รับการนำไปใช้อย่างแพร่หลายมากนัก โดยยังพบว่าผู้ต้องขังหญิงทั่วโลกมีแนวโน้มสูงที่สุดในหลายพื้นที่ (ดู ผู้หญิง, รายงานแนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก ปี 2563)

หลายประเทศประสบกับความล้มเหลวในการออกกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการสนองตอบตามเพศภาวะ เว้นเพียงแต่การจำกัดการจำคุกผู้กระทำความผิดหญิงที่มีครรภ์หรือมีบุตรที่ยังเล็ก กฎหมายดังกล่าวพบได้ในหลายประเทศ อาทิ จอร์เจีย เยอรมนี โปแลนด์ โคลอมเบีย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมาย แต่ศาลมักจะไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้มาบังคับใช้ ดังตัวอย่างในประเทศบราซิลและกัมพูชา ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขกฎหมาย แต่ก็ยังไม่เห็นผลที่มีนัยสำคัญนัก<sup>45</sup>

ในภาพรวมแล้ว มีความพยายามเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในการนำมิติทางเพศหรือการนำมาตรการที่มีโทษการคุมขังมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดี ศาลมักจะเพิกเฉยต่อลักษณะทั่วไป และภูมิหลังของผู้หญิงตลอดจนบทบาทของพวกเธอที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด โดยจะเห็นได้จากผู้ต้องขังหญิงจำนวนมากที่ถูกคุมขังจากข้อหาเพียงเล็กน้อย ที่เกิดจากความยากจนและการเป็นกลุ่มเปราะบาง<sup>46</sup> นอกจากนี้อคติทางเพศยังเป็นที่สังเกตได้ชัดเจนในภาระการทำผิดที่ผู้หญิงเกี่ยวข้องกับยาเสพติด<sup>47</sup>

เป็นที่เข้าใจได้ในวงกว้างว่า มาตรการที่มีโทษการคุมขังช่วยให้ผู้หญิงได้รับการดูแลตรงกับข้อจำกัดทางเพศภาวะและสามารถระบุถึงเหตุปัจจัยที่

ทำให้พวกเธอต้องกระทำความผิดได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการทางเลือกแทนการคุมขังหลายมาตรการไม่ได้มีความเหมาะสมกับผู้หญิง เช่น ผู้หญิงจำนวนมากไม่สามารถจ่ายค่าปรับได้ เนื่องจากมีฐานะยากจนและเป็นชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ ผู้หญิงยังเผชิญอุปสรรคร่วมกันที่ทำให้ไม่สามารถรับโทษที่เป็นมาตรการทางเลือกได้ จากข้อจำกัดที่ต้องทำหน้าที่ผู้ดูแลครอบครัว และศักยภาพในการทำงาน<sup>48</sup>

ดังนั้น หลายประเทศจึงได้ดำเนินการพัฒนาโครงการเฉพาะเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้หญิงเหล่านี้ให้รับโทษที่เป็นมาตรการที่มีโทษการคุมขังได้ แม้ว่าโครงการที่พัฒนาขึ้นจะมียังคงมีอยู่อย่างจำกัดและมักจะขาดแคลนการจัดสรรงบประมาณ หนึ่งในโครงการดังกล่าว ได้แก่ โครงการที่ประเทศอังกฤษ ซึ่งหน่วยงานด้านการยุติธรรมและสาธารณสุขได้ร่วมมือกับภาคประชาสังคมและภาคกิจการเพื่อสังคมในการเลี่ยงการลงโทษจำคุกเป็นการลงโทษให้บริการชุมชน ซึ่งรวมไปถึงการจัดการดูแลสุขภาพจิตแก่ผู้หญิงที่ 'สูญเสีย' เพื่อผู้หญิง<sup>49</sup> ด้วย

## กลุ่มเด็กและเยาวชน

รายงานสถานการณ์โลกสหประชาชาติว่าด้วยกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพระบุว่า ในปีพ.ศ. 2562 ประเมินได้ว่าเด็กและเยาวชนราว 410,000 คน ถูกคุมขังอยู่ในสถานกักตัว และคาดว่าจะมีเด็กและเยาวชนอีกประมาณ 1 ล้านคนที่ถูกควบคุมตัวอยู่ภายใต้การดูแลของตำรวจ (ดู เด็ก แนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก ปี 2563) นอกจากนี้ รายงานสถานการณ์โลกยังพบด้วยว่า เด็กและเยาวชนส่วนใหญ่ที่ถูกคุมขังควรจะได้รับ การลงโทษที่มีโทษการคุมขัง ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าเด็กและเยาวชนในหลายประเทศ โดยเฉพาะเด็กผู้ชาย ไม่ได้มีโอกาสให้เข้าถึงมาตรการการลงโทษแทนการคุมขังอย่างเพียงพอ

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในหลายประเทศ โทษคุมขังเป็นโทษสถานแรก – ไม่ใช่วิธีสุดท้าย – ของมาตรการการลงโทษเด็กและเยาวชน โดยในหลายประเทศที่มีมาตรการทางเลือกที่มีโทษการคุมขัง การนำมาใช้ขึ้นอยู่กับภาคประชาสังคมที่จะร่วมสร้างโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมศักยภาพของสถาบันที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้อาสาสมัครสามารถดังกล่าวมาใช้ได้<sup>50</sup>

การเบี่ยงเบนคดีเพื่อป้องกันเด็กจากการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตั้งแต่แรกเริ่ม ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ อย่างที่ประเทศจอร์แดนกำลังดำเนินการอยู่เป็นแนวทางที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป วิธีการเบี่ยงเบนคดีนี้มักพบได้ในประเทศในทวีปยุโรป อเมริกา และอีก 23 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก<sup>51</sup> อย่างไรก็ตาม มีข้อมูลเพียงเล็กน้อยที่จะสามารถระบุได้ว่าในแต่ละประเทศมีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้บ่อยครั้งเพียงใด<sup>52</sup>

นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีมาตรการที่มีโทษการคุมขังสำหรับเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด แต่การนำมาใช้ก็ยังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ โดยในหลายกรณี มาตรการเหล่านั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับเด็กและเยาวชนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท ทั้งยังขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาจัดหาโครงการที่มีโทษการคุมขัง คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกาใต้แสดงความกังวลถึงกรณีที่ส่งผลให้เด็กและเยาวชนจะต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบางเมื่อถูกลงโทษโดยมาตรการที่มีโทษการคุมขัง ซึ่งรวมถึงมาตรการที่กำหนดให้พวกเขาต้องเข้าร่วมโครงการที่มีผลกระทบต่อการเรียน สุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดี หรือเกี่ยวกับการเสียค่าปรับที่อาจบังคับให้พวกเขาต้องทำงานและเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อความรุนแรงหรือถูกแสวงหาประโยชน์<sup>53</sup>

## เชิงอรรถท้ายบท

- 1 'Urgent action needed to prevent COVID-19 "rampaging through places of detention" – Bachelet', *OHCHR*, 25 March 2020, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25745&LangID=E).
- 2 For more information on measures to reduce prison populations in response to COVID-19, see: Association for the Prevention of Torture's Information Hub, [apt.ch/en/news\\_on\\_prevention/launch-of-an-information-hub-on-covid-19-and-persons-deprived-of-liberty](http://apt.ch/en/news_on_prevention/launch-of-an-information-hub-on-covid-19-and-persons-deprived-of-liberty).
- 3 'Occupancy level (based on official capacity)', *World Prison Brief Database (ICPR)*, [www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/occupancy-level?field_region_taxonomy_tid=All).
- 4 See Yannick van den Brink, 'Young, Accused and Detained; Awful, But Lawful? Pre-Trial Detention and Children's Rights Protection in Contemporary Western Societies', *Youth Justice*, Volume 19, Issue 3, December 2019; Jacqueline G. Lee, 'To Detain or Not to Detain? Using Propensity Scores to Examine the Relationship Between Pretrial Detention and Conviction', *Criminal Justice Policy Review*, Volume 30, Issue 1, February 2019; Christopher M. Campbell and Ryan M. Labrecque, *Effect of Pretrial Detention in Oregon*, Criminal Justice Policy Research Institute (CJPRI)/Portland State University, May 2019.
- 5 Denis Yuhnenko, Achim Wolf, Nigel Blackwood, et al., 'Recidivism rates in individuals receiving community sentences: A systematic review', *Plos One*, Volume 14, Issue 9, Public Library of Science, September 2019.
- 6 David Cowan, Heather Strang, Lawrence Sherman, et al., 'Reducing Repeat Offending Through Less Prosecution in Victoria, Australia: Opportunities for Increased Diversion of Offenders', *Cambridge Journal of Evidence-Based Policing*, Volume 3, Issue 3-4, December 2019.
- 7 Council of Europe, *Commentary to Recommendation CM/Rec(2010)1 of the Committee of Ministers to member states on the Council of Europe probation rules*, CM(2009)187-add3, 15 December 2009.
- 8 As of 2019, the UN confirmed that the rate has remained largely constant at 30 per cent, suggesting 'a lack of movement in abilities of judicial systems to process and try accused people in a fair and transparent manner'; UN Economic and Social Council, Special edition: progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General., E/2019/68, United Nations, 8 May 2019, para. 37; 'Progress of Goal 16 in 2019', Sustainable Development Goals Knowledge Platform, 2019, [sustainabledevelopment.un.org/sdg16](http://sustainabledevelopment.un.org/sdg16).
- 9 Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), *Report on the Use of Pretrial Detention in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II (Doc. 46/13), Organization of American States, September 2013, p. 90, para. 228.
- 10 See, for example, 'About the Global Community Corrections Initiative', *GLOBALCCI*, [globcci.org/about.html](http://globcci.org/about.html); 'SAW Project', *Community Supervision Solutions*, [communitysupervisionsolutions.com/saw-project](http://communitysupervisionsolutions.com/saw-project).
- 11 Marcelo F. Aebi and Yuji Z. Hashimoto, *SPACE II – Persons under the supervision of Probation Agencies*, PC-CP (2018)13, Council of Europe, December 2018, pp. 16–19.
- 12 Marcelo F. Aebi and Melanie M. Tiago, *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Council of Europe, 2018, p. 2.
- 13 See Cyrus R. Vance Center for International Justice, Allen & Overy LLP and BNY Mellon, *Women In Prison: The Africa Regional Initiative 2019*, 2019; Kei Ito, Lucy Strang, Emma Disley, et al., *Study on alternatives to coercive sanctions as response to drug law offences and drug-related crimes*, European Commission, 2016.
- 14 For more information on restorative justice see 'Developing restorative justice in law, policy and practice: Learning from around the world', *Penal Reform International (blog)*, 10 January 2019, [www.penalreform.org/blog/developing-restorative-justice-in-law-policy-and-practice](http://www.penalreform.org/blog/developing-restorative-justice-in-law-policy-and-practice).
- 15 Cyrus R. Vance Center for International Justice, Allen & Overy LLP and BNY Mellon, *Women In Prison: The Africa Regional Initiative 2019*, 2019, p. 11.
- 16 Teresa Garcia Castro, *Pretrial detention in Latin America: the disproportionate impact on women deprived of liberty for drug offenses*, Women, Drug Policy and Incarceration Policy Brief, WOLA/IDPC/Dejusticia, June 2019, p. 5.
- 17 See Linklaters LLP, *Sentencing of women convicted of drug-related crimes*, Penal Reform International/Linklaters LLP/IDPC, 2020.
- 18 Open Society Justice Initiative, *Pretrial Detention*, Open Society Institute, 2008.
- 19 Dennis Schrantz, Stephen DeBor and Marc Mauer, *Decarceration Strategies: How 5 States Achieved Substantial Prison Population Reductions*, The Sentencing Project, September 2018.
- 20 See Fair Trials, *A measure of last resort? The practice of pre-trial detention decision-making in the EU*, May 2016.
- 21 Kei Ito et al., *Study on alternatives to coercive sanctions as response to drug law offences and drug-related crimes*, European Commission, 2016.
- 22 See for example John Pratt and Marie Clark, 'Penal populism in New Zealand', *Punishment & Society*, Volume 7, Issue 3, July 2005.
- 23 See Catherine Heard and Helen Fair, *Pre-trial detention and its overuse: Evidence from ten countries*, Institute for Crime and Justice Policy Research (ICPR), November 2019, p. 16.
- 24 Kei Ito et al., *Study on alternatives to coercive sanctions as response to drug law offences and drug-related crimes*, European Commission, 2016, p. v.
- 25 IACHR, p. 32.
- 26 For more details, see Oren Gazal-Ayal and Julian V. Roberts, 'Alternatives to Imprisonment: Recent International Developments', *Law and Contemporary Problems*, Volume 82, 2019.
- 27 Fergus McNeill, 'Pervasive Punishment: Making sense of "mass supervision"', *Discover Society*, 2 January 2019, [discoversociety.org/2019/01/02/pervasive-punishment-making-sense-of-mass-supervision](http://discoversociety.org/2019/01/02/pervasive-punishment-making-sense-of-mass-supervision).
- 28 IACHR, n. 132.
- 29 See, for example, Victim Support/Make Justice Work, *Out in the open – what victims really think about community sentencing*, September 2012.
- 30 See Penal Reform International, *Final evaluation: Excellence in Training on Rehabilitation in Africa (EXTRA)*, 2016, [www.penalreform.org/resource/final-evaluation-excellence-training-rehabilitation-africa-extra](http://www.penalreform.org/resource/final-evaluation-excellence-training-rehabilitation-africa-extra).
- 31 IACHR, para. 232.
- 32 See for example Marcelo F. Aebi, Léa Berger-Kolopp, Christine Burkhardt, et al., *Foreign offenders in prison and on probation in Europe. Trends from 2005 to 2015 (inmates) and situation in 2015 (inmates and probationers)*, Council of Europe, 2019.
- 33 Manfred Nowak, *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, United Nations, November 2019, p. 294.
- 34 Western Australia repeals laws on jailing for unpaid fines', *The Guardian*, 25 September 2019, [www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/25/wa-repeals-laws-on-jailing-for-unpaid-fines](http://www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/25/wa-repeals-laws-on-jailing-for-unpaid-fines).
- 35 Fergus McNeill, 'Pervasive Punishment: Making sense of "mass supervision"', *Discover Society*, 2 January 2019, [discoversociety.org/2019/01/02/pervasive-punishment-making-sense-of-mass-supervision](http://discoversociety.org/2019/01/02/pervasive-punishment-making-sense-of-mass-supervision).
- 36 Penal Reform International, *Community service and probation for women: a study in Kenya*, 2016.
- 37 Catherine Heard, *Alternatives to imprisonment in Europe: A handbook of good practice*, European Prison Observatory, May 2016.
- 38 Lucero Herrera, Melanie Sonsteng-Person and Noah Zatz, *Work, Pay, or Go to Jail: Court-Ordered Community Service in Los Angeles*, UCLA, October 2019.
- 39 Penal Reform International, *Community service and probation for women: a study in Kenya*, 2016, p. 20.
- 40 See Mike Nellis, *Standards and Ethics in Electronic Monitoring: Handbook for professionals responsible for the establishment and the use of Electronic Monitoring*, Council of Europe, June 2015.
- 41 See, for example, 'Fears Australia being turned 'into a prison' after surge in electronic monitoring of offenders', *The Guardian*, 31 August 2019, [www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/01/fears-australia-being-turned-into-a-prison-after-surge-in-electronic-monitoring-of-offenders](http://www.theguardian.com/australia-news/2019/sep/01/fears-australia-being-turned-into-a-prison-after-surge-in-electronic-monitoring-of-offenders).
- 42 Safer Communities Directorate, *Electronic monitoring in Scotland: uses, challenges and successes*, Scottish Government, 2019.
- 43 Anthea Hucklesby, Kristel Beyens, Miranda Boone, et al., *Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five European jurisdictions*, 2017.
- 44 See 'Digital Jail: How Electronic Monitoring Drives Defendants Into Debt', *ProPublica*, 3 July 2019, [www.propublica.org/article/digital-jail-how-electronic-monitoring-drives-defendants-into-debt](http://www.propublica.org/article/digital-jail-how-electronic-monitoring-drives-defendants-into-debt); 'Defendants Driven into Debt by Fees for Ankle Monitors from Private Companies', *Equal Justice Initiative*, 23 July 2019, [eji.org/news/defendants-driven-into-debt-by-fees-for-ankle-monitors](http://eji.org/news/defendants-driven-into-debt-by-fees-for-ankle-monitors).
- 45 In Brazil, despite a 2018 ruling by the Federal Supreme Court paving the way for pregnant women, among others, to be placed under pre-trial house arrest, in July 2019 more than 5,100 women entitled to house arrest were reported to be in pre-trial detention, see 'World Report 2020: Rights Trends in Brazil', *Human Rights Watch*, 11 December 2019, [www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/brazil](http://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/brazil); In Cambodia, despite similar explicit limitations on pre-trial detention, in October 2018 there were at least 138 young children living in prison with their mothers—largely due to the country's harsh drug policy. See Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), *Time for Bail: Ending Needless Mass Detention*, October 2018.
- 46 Penal Reform International, *Community service and probation for women: a study in Kenya*, 2016.
- 47 Linklaters LLP, *Sentencing of women convicted of drug-related crimes*, Penal Reform International/Linklaters LLP/IDPC, 2020, p. 15.
- 48 See, for example, Ella Holdsworth and Anthea Hucklesby, *Designed for men, but also worn by women*, cjm 95, Centre for Crime and Justice Studies, March 2014 (electronic monitoring); Penal Reform International, *Community service and probation for women: a study in Kenya*, 2016, (community service work); WOLA, IDPC, Dejusticia, et al., *Women, Drug Policies and Incarceration: A Guide for Policy Reform in Latin America and the Caribbean*, 2016 (house arrest).
- 49 'A community sentence for women with mental health needs', *Penal Reform International (blog)*, 1 November 2018, [www.penalreform.org/blog/a-community-sentence-for-women-with-mental-health](http://www.penalreform.org/blog/a-community-sentence-for-women-with-mental-health).
- 50 Anti-Torture Initiative of the Center for Human Rights & Humanitarian Law, *Protecting Children against Torture in Detention: Global Solutions for a Global Problem*, American University Washington College of Law, p. 302.
- 51 Manfred Nowak, *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, United Nations, November 2019, p. 310.
- 52 IACHR, *Juvenile Justice and Human Rights in the Americas*, OEA Ser.L/V/II. Doc. 78, Organization of American States, July 2011, para. 225.
- 53 *Ibid.*, p. 83.



# แนวโน้มสถานการณ์เรือนจำโลก ในปี 2563

รายงานพิเศษ

มาตรการทางเลือก

แทนการคุมขัง



ส่วนที่สี่

# การบริหารจัดการเรือนจำ

## การบริการสุขภาพในเรือนจำ

การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่านำมาซึ่งความท้าทายในการให้บริการสุขภาพในเรือนจำ (ดู การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่า และเรือนจำ) ในบริบทที่เรือนจำในหลายประเทศทั่วโลกยังคงขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรในการดูแลสุขภาพ ในประเทศบังคลาเทศ เรือนจำทั่วประเทศมีบุคลากรทางการแพทย์เพียง 10 คนต่อจำนวนผู้ต้องขัง 68 คน<sup>166</sup> สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายในประเทศกานา ซึ่งมีรายงานว่ามีแพทย์เพียง 2 คนที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลผู้ต้องขังมากกว่า 15,000 คน จากเรือนจำ 46 แห่งทั่วประเทศ<sup>167</sup>

ในทวีปยุโรปก็พบปัญหาขาดแคลนบุคลากรเช่นกัน ซึ่งกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของประชากรในเรือนจำ โดยในประเทศยูเครนประสบการณ์ยากลำบากในการจัดจ้างบุคลากรทางการแพทย์และรักษาตำแหน่งบุคลากรนั้น ๆ ไว้เนื่องจากให้ค่าจ้างต่ำ<sup>168</sup> ส่วนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์พบว่าบุคลากรทางการแพทย์ไม่ต้องการที่จะเข้าไปให้บริการสุขภาพในเรือนจำ ทำให้เรือนจำขาดแคลนทันตแพทย์<sup>169</sup>ในประเทศโปรตุเกสคณะกรรมการการว่าด้วยการต่อต้านการทรมานของสหประชาชาติเพิ่งจะมีการวิจารณ์ถึงการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์และจิตแพทย์

ภายในเรือนจำทั่วประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลโปรตุเกสต้องพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐทำงานให้เรือนจำหลาย ๆ แห่งพร้อมกัน<sup>170</sup>

จากการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ บางครั้งบุคลากรที่ไม่ได้มีความรู้ทางการแพทย์ หรือแม้แต่ว่าผู้ต้องขังเองก็ต้องทำหน้าที่ดูแลสุขภาพในเรือนจำแทน ดังเรือนจำ Ibb ที่ประเทศเยอรมนีพบว่า ผู้ต้องขังรายหนึ่งที่เคยเรียนแพทย์ต้องรับหน้าที่ดูแลคลินิก เมื่อไม่มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ดูแลสุขภาพในเรือนจำ

### การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่าและเรือนจำ

ในขณะที่เชื้อไวรัสโคโรน่าส่งผลกระทบต่อผู้คนในประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีข้อกังวลที่น่าหนักใจว่าจะจะมีการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่าภายในเรือนจำอื่น ๆ ได้ โดยมีรายงานการติดเชื้อในเรือนจำจำนวนหลายร้อยคนในประเทศจีนและอิหร่าน และประเทศอื่น ๆ มีการรายงานถึงการติดเชื้อและการเสียชีวิตภายในเรือนจำ ได้แก่ เคนยา อินเดีย เบลเยียม และสเปน องค์การอนามัยโลกได้ประกาศเตือนว่า “ความพยายามระดับโลกเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรน่าอาจต้องประสบความสำเร็จ ความล้มเหลว หากไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสภายในเรือนจำ”<sup>171</sup>

การจำกัดการแพร่ระบาดครั้งใหญ่ของเชื้อไวรัสในเรือนจำเป็นเรื่องที่ยากลำบากอย่างยิ่ง ประชากรและเจ้าหน้าที่เรือนจำต่างมีความใกล้ชิดกันอย่างมาก และในหลายกรณี เรือนจำยังเป็นสถานที่ที่แออัดและมีอากาศถ่ายเทน้อย

ผู้ต้องขังส่วนใหญ่ยังมีลักษณะทางประชากรศาสตร์ที่เหมือนกัน และมักจะมีสุขภาพที่แย่กว่าประชากรทั่วไป รวมทั้งมีปัญหาสุขภาพด้วย มาตรฐานความสะอาดและโครงสร้างพื้นฐานของเรือนจำก็มักจะทำต่ำกว่าชุมชนภายนอก ซึ่งยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามมาตรการทางด้านสุขอนามัยที่ควรจะเป็น

มาตรการทั่วไปที่เรือนจำส่วนใหญ่นำมาใช้เพื่อป้องกันการติดเชื้อไวรัสภายในเรือนจำเกี่ยวข้องกับการจำกัดการติดต่อกับโลกภายนอก ด้วยการออกกฎการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังที่เข้มงวดมากขึ้น หรือห้ามเยี่ยม มาตรการดังกล่าวบางครั้งช่วยเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้โทรศัพท์หรือใช้วิธีการอื่น ๆ เพื่อติดต่อกับภายนอกได้มากขึ้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศส และหลายรัฐในสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ยังได้จัดตั้งพื้นที่กักกันโรคหรือปิดพื้นที่เพื่อกักกันโรค และมีการแยกตัวผู้ต้องขังที่ติดเชื้อไปคุมขังต่างหาก โดยในประเทศจีนมีรายงานผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรน่า 500 คน ทำให้ต้องปิดเรือนจำ และผู้นำเรือนจำที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสถูกเชิญให้ออก

นอกจากนี้ มาตรการเพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำก็ถูกนำมาใช้อย่างเร่งด่วน โดยในประเทศฝรั่งเศส ศาลถูกสั่งให้เลื่อนการพิจารณาคดีที่มีโทษจำคุกระยะสั้น ขณะที่ในบางประเทศอย่างประเทศอิหร่านและเคนยา เลือกที่จะปล่อยตัวผู้ต้องขังเป็นกรณีฉุกเฉิน

ทั้งยังมีข้อกังวลด้วยว่าการแพร่ระบาดของไวรัสมีผลให้จำกัดการเข้าถึงความยุติธรรม เนื่องจากการกักตัวทำให้หลายคนไม่อาจเข้ารับฟังการพิจารณาคดี พบปะกับเจ้าหน้าที่คุมประพฤติ หรือที่ปรึกษาทางกฎหมายได้ คณะกรรมการระหว่างประเทศต่างๆ ได้เรียกร้องให้มีคณะกรรมการติดตามตรวจสอบเรือนจำต่าง ๆ แม้แต่ในเรือนจำที่ห้ามการเข้าเยี่ยมโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศคาซัคสถาน

เมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2563 PRI เผยแพร่รายงานสรุป “เชื้อไวรัสโคโรน่า : การดูแลสุขภาพและสิทธิมนุษยชนในเรือนจำ” โดยสรุปถึงแนวทางการสนองตอบต่อการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่าในระบบยุติธรรมทางอาญา ซึ่งรวมถึงเรือนจำและศาล และผลกระทบของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่า ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดเนลสันแมนเดลาและมาตรฐานสำคัญอื่น ๆ

องค์การสหประชาชาติระบุว่า บริการดูแลสุขภาพ ในเรือนจำมักจะเป็นความรับผิดชอบของคณะ บริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโทษ แทนที่จะ เป็นบทบาทของหน่วยงานอิสระทางด้านสุขภาพ สาธารณะ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการ ดูแลสุขภาพ<sup>172</sup> และมีหลายกรณีที่ต้องขังถูก ปฏิเสธการเข้าถึงการดูแลสุขภาพ หรือการเข้าถึง ยารักษาโรค โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลงโทษ รวมถึงประเทศอุซเบกิสถาน<sup>173</sup>

การขาดข้อมูลด้านการคาดการณ์ทางสุขภาพและ ผลตรวจสุขภาพของผู้ต้องขังเป็นเรื่องที่พบเห็น ได้โดยทั่วไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่ได้รับความ สำคัญของประเด็นนี้ จากการศึกษาทบทวนของ องค์การอนามัยโลกพบว่ามีประเทศเพียงร้อยละ 2 จาก 39 ประเทศในทวีปยุโรปที่มีข้อมูลระดับน้ำ หนักเกินและความอ้วนของผู้ต้องขัง ยิ่งไปกว่านั้น มีประเทศเพียง 1 ใน 5 หรือน้อยกว่านั้นจากทั้ง 39 ประเทศที่มีข้อมูลเชื้อไวรัสตับอักเสบบีหรือซี และ เชื้อเอชไอวีของผู้ต้องขัง<sup>174</sup>

ทั้งยังมีรายงานอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับปัญหา สุขภาพร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากสภาพแออัด ยาแยม ขาดมนุษยธรรมในเรือนจำ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 มีรายงานผู้ต้องขัง 45 คน เสียชีวิตที่เรือนจำ กลางบูคาเรสต์ ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก เนื่องจากขาดสารอาหารและไม่ได้รับการดูแล ทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ที่ดูแลด้านสุขภาพในเรือน จำยังได้รายงานด้วยว่า ผู้ต้องขังเกือบ 1 ใน 5 ขาด สารอาหารเล็กน้อยในเรือนจำแห่งหนึ่งที่มีจำนวน ผู้ต้องขังมากกว่าที่เรือนจำจะรองรับได้ถึงร้อย ละ 528<sup>175</sup> และในประเทศอิหร่าน พบว่าองค์การ สหประชาชาติต้องออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข ปัญหาอย่างเร่งด่วน หลังพบการปฏิเสธการบริการ ด้านสุขภาพกับผู้ต้องขัง การปนเปื้อนในน้ำและ อาหาร และการที่เรือนจำถูกแมลงและหนูบุก<sup>176</sup> (ดูการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาและเรือนจำ)

โรคติดเชื้อ ซึ่งรวมถึงวัณโรค เอชไอวี และไวรัสตับ อักเสบซี ยังคงเป็นข้อท้าทายของเรือนจำหลาย แห่ง และยังย่ำเตือนถึงความจริงที่ว่าสถานที่ คมขังหลายแห่งไม่ได้รับความสนใจในการออก มาตรการแนวทางการรักษาโรค และการลดภัย เสี่ยงการติดเชื้อ องค์การสหประชาชาติได้แสดง ข้อกังวลต่อการมีอยู่อย่างจำกัดของมาตรการ การลดภัยเสี่ยงดังกล่าวในรายงานยาเสพติดโลก ปี พ.ศ. 2562 ว่าจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของ ผู้ต้องขังและชุมชน<sup>177</sup> (ดู ยาเสพติดในเรือนจำ)

คาดการณ์กันว่าผู้ต้องขังร้อยละ 2.8 ของผู้ต้องขัง ทั้งหมดทั่วโลก มีเชื้อวัณโรค ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ สูงมากกว่า อัตราคาดการณ์ของประชากรทั่วไป ที่คาดว่าจะมีเชื้อวัณโรคที่เพียงร้อยละ 0.2 เป็น อย่างมาก<sup>178</sup> รายงานวิจัยที่เฉพาะเจาะจงในบาง ประเทศแสดงผลที่น่าตกใจยิ่งกว่า โดยในประเทศ แคนาดา ผลวิจัยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ระบุว่าผู้ต้องขังที่ เป็นวัณโรคสูงกว่าประชากรทั่วไปถึง 5 เท่า และ อัตราการเสียชีวิตจากวัณโรคของผู้ต้องขังสูงกว่า ผู้เป็นวัณโรคที่อาศัยอยู่ในสังคมปกติถึง 4 เท่า<sup>179</sup>

ขณะที่มีความพยายามที่ดีขึ้นในการสนองตอบ ความต้องการด้านจิตเวชของผู้ต้องขัง แต่สถิติ ที่พบกลับเผยให้เห็นว่าปัญหาทางด้านจิตเวช ของผู้ต้องขังยังเป็นความท้าทายที่ต้องเผชิญกัน ต่อไป ผลการศึกษาเรือนจำหลายแห่งไม่ได้ในวัน ในปี พ.ศ. 2561 พบว่าผู้ต้องขังมากกว่า 1 ใน 10 คน มีปัญหาทางจิต<sup>180</sup> ด้านประเทศนิวซีแลนด์ พบว่ามีเหตุการณ์ทำร้ายตัวเองและฆ่าตัวตาย เพิ่มขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา และผู้ต้องขัง ในเรือนจำได้รับการวินิจฉัยว่ามีปัญหาทางจิต สูงกว่าประชากรทั่วไปถึง 3 เท่า นอกจากนี้ ผู้ต้องขังหญิงถึง 2 ใน 3 มีประสบการณ์ความ รุนแรงในครอบครัว ถูกข่มขืน หรือถูกละเมิดทาง เพศ ในจำนวนนี้มากกว่าครึ่งมีอาการจิตผิดปกติ จากผลกระทบของเหตุการณ์นั้น (PTSD) และ 3 ใน 4 ถูกวินิจฉัยว่ามีปัญหาทางจิต<sup>181</sup>

ที่ผ่านมามีความพยายามเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขัง ให้สามารถป้องกันตนเองและระบุความต้องการ ทางด้านจิตใจได้ ส่วนใหญ่เป็นเพราะขาดแคลนผู้ เชี่ยวชาญในด้านดังกล่าว โครงการริเริ่มด้านการ พินฟูจิตใจในเรือนจำแห่งหนึ่งที่กรุงเดลี ประเทศ อินเดีย ซึ่งประกอบด้วยคณะที่ปรึกษาที่เป็นจิต อาสา และการจัดโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ โดยมีรายงานว่าโครงการดังกล่าวช่วยลดจำนวน ของผู้ต้องขังที่ฆ่าตัวตายในเรือนจำได้<sup>182</sup> ขณะที่ใน ประเทศไอร์แลนด์ the Community Based First Aid and Health Program ช่วยฝึกให้ผู้ต้องขังได้ จับคู่กับผู้ให้ความรู้ด้านสุขภาพ ทำให้ช่วยลดการ เกิดความรุนแรงในเรือนจำและช่วยให้สุขภาพ ของผู้ต้องขังดีขึ้น<sup>183</sup> นอกจากนี้ งานเผยแพร่ของ PRI และ Prison Reform Trust เมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้ เสนอแนวทางและให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่เรือนจำ เพื่อให้สามารถสังเกตอาการผิดปกติทางจิตและ วิธีจัดการกับอาการเหล่านั้นแก่ผู้ต้องขังหญิง<sup>184</sup>

## ยาเสพติดในเรือนจำ

ตามรายงานยาเสพติดโลก ประจำปี พ.ศ. 2562 องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ว่าผู้ต้องขัง จำนวน 1 ใน 3 มีการใช้ยาเสพติดอย่างน้อย 1 ครั้ง ระหว่างอยู่ในเรือนจำ และร้อยละ 19 ใช้ยาเสพติดในช่วง 1 เดือนก่อนที่จะทำการ สำรวจ กักขังเป็นสารเสพติดที่มีการใช้มากที่สุด รองลงมาคือ เฮโรอีน ส่วนทวีปที่มีการใช้ยาเสพติดแบบฉีดในเรือนจำสูงสุดได้แก่ เอเชีย แปซิฟิก ยุโรปตะวันออก และเอเชียกลาง โดยคาดการณ์ ว่าผู้ต้องขัง 1 ใน 5 คน ใช้ยาเสพติดแบบฉีด ระหว่างที่ถูกคุมขัง

อย่างไรก็ดี แม้จะมีสถิติที่พบเห็นได้ชัดว่ามีการ ใช้สารเสพติดในเรือนจำ แต่สถิติการให้บริการ และสนับสนุนผู้ต้องขังที่ดื้อขังพึ่งพาสารเสพติดยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยมีเพียง 56 ประเทศที่นำวิธ การใช้สารทดแทนยาเสพติดมาใช้บำบัดผู้ติดยา เสพติด (Opioid-substitution therapy (OST)) และมีอีก 11 ประเทศที่มีเรือนจำอย่างน้อยหนึ่ง แห่ง ใช้วิธีการ needle-syringe programme (NSP) และมีเพียง 10 ประเทศที่ใช้การบำบัด ผู้พึ่งพาสารเสพติดด้วยวิธีการทั้ง 2 แบบ ความ สัมเหลวในการเข้าถึงบริการมาตรฐานดังกล่าว การรักษาโรคติดต่อประคบกับช่องว่างในการ ตรวจร่างกาย ตรวจเลือด ส่งผลให้มีผู้ต้องขังติด เชื้อไวรัสตับอักเสบบี และเชื้อเอชไอวีในเรือนจำ จำนวนมาก<sup>185</sup>

คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชนได้กล่าว ว่า ความไม่เพียงพอในการป้องกันหรือรักษา ผู้ติดเชื้อเอชไอวี ไวรัสตับอักเสบบี วัณโรค หรือ ผู้ต้องพึ่งพาสารเสพติด เป็นการปฏิบัติที่เลวร้าย ต่อผู้ต้องขัง<sup>186</sup>

รายงานยาเสพติดโลก ประจำปี พ.ศ. 2562 ระบุว่า ผู้ต้องขังเป็นกลุ่มประชากรโลกที่ ได้รับผลกระทบในส่วนของ “ปัญหาสุขภาพจิต โลก” และการจะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030 ขององค์การสหประชาชาติ ที่ให้คำมั่นว่าจะ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ยังถูก อ้างอิงเพื่อเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินการ จัดการกับปัญหาการขาดแคลนมาตรการ ในการป้องกันและรักษาผู้ต้องขังที่พึ่งพาสารเสพติดด้วย

Army officers distribute protective face masks and gel to prisoners in Honduras.

**มีความกังวลอย่างมาก**

**ต่อการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19**

**โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรือนจำที่มีผู้ต้องขังล้นเรือนจำ**

**และมืงบประมาณจำกัดสำหรับระบบสุขภาพภายในเรือนจำ**





## การรักษาความปลอดภัย และความรุนแรง

เมื่อเร็ว ๆ นี้ มีรายงานหลายแห่งที่น่าเสนาจนถึงเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศทั่วโลก รูปแบบการทรมานและการปฏิบัติที่เลวร้ายต่อผู้ต้องขังยังคงเป็นเหตุน่ากังวลที่เกิดขึ้นทั้งในระหว่างที่ถูกตำรวจควบคุมตัว ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดี และขณะถูกจำคุกโดยสำนักงานราชทัณฑ์แห่งชาติ ในประเทศอาร์เจนตินา รายงานว่า มีเหตุการณ์ทรมานหรือการปฏิบัติที่เลวร้ายต่อผู้ต้องขังในเรือนจำกลางของประเทศถึง 558 กรณี ในปี พ.ศ. 2561 และมีจำนวน 232 กรณี ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2562<sup>187</sup> ขณะที่ในประเทศอุซเบกิสถาน เหตุประณามการทรมานและการปฏิบัติที่เลวร้ายต่อผู้ต้องขังนำไปสู่การปิดเรือนจำ Jaslyk ในปี พ.ศ. 2562 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้านการทรมาน รายงานว่า เรือนจำดังกล่าวอาจเคยถูกเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาคใช้เป็นสถานที่คุมขังผู้ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี<sup>188</sup>

ประเทศไอซ์แลนด์ มีความพยายามในการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่เลวร้ายด้วยวิธีการติดตามตรวจสอบเรือนจำเชิงป้องกัน และได้นำไปสู่การจัดตั้งกลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (National Preventive Mechanism-NPM) ทำให้ปัจจุบันมีประเทศที่ใช้ NPM ทั่วโลกรวม 71 ประเทศ นอกจากนี้ประเทศแอฟริกาใต้ นับเป็นประเทศที่ 90 ที่ให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (The Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT)) แต่ยังไม่ได้มีการจัดตั้ง NPM เช่นเดียวกับประเทศมองโกเลีย ซึ่งได้ให้สัตยาบันพิธีสาร OPCAT เมื่อปี พ.ศ. 2558 และในประเทศอุซเบกิสถาน สมาชิกสภาได้รับรองกฎหมายที่เปิดทางให้มีการจัดตั้งกลไก NPM เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันพิธีสาร OPCAT

รายงานสหประชาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2562 ระบุว่า การที่เจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรง และการใช้กำลังอย่างผิดกฎหมายและเกินความจำเป็นถือเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือเสียชีวิต<sup>189</sup> ในปีเดียวกัน การปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่เรือนจำ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และผู้ต้องขัง เกิดขึ้นในหลายประเทศและหลายบริบท เช่น ประเทศแคนาดา คนในเรือนจำถูกเจ้าหน้าที่ทหารที่ทำหน้าที่ดูแลเรือนจำยิงเสียชีวิต 4 คน เมื่อเดือนกรกฎาคม และประเทศอัฟกานิสถาน ที่เหตุปฏิบัติการตรวจหาสารเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจนำไปสู่การเสียชีวิตของผู้ต้องขัง (ดู อุปรกรณในเรือนจำ)

ทั้งนี้ หลักฐานได้ระบุว่า จำนวนประชากรผู้ต้องขังที่แออัดล้นเรือนจำมีผลต่อระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้นในเรือนจำ ทศนคติความอดทนของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อความรุนแรงที่เกิดจากผู้ต้องขัง ควบคู่กับปัญหาเชิงโครงสร้างอื่นๆ เช่น ความล้มเหลวในการแยกประเภทของบุคคลที่มีความขัดแย้งกันในเรือนจำ กระตุ้นให้เกิดความรุนแรง โดยความรุนแรงเช่นนี้ส่วนใหญ่เป็นผลจากกลุ่มองค์กรอาชญากรรม ซึ่งมักจะพบเห็นได้ทั่วไปในลาตินอเมริกา (ดู การบริหารจัดการตนเอง)

หลายประเทศ เช่น โคลอมเบีย บราซิล และเลบานอน การนำมาตราการมาใช้เพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ก่อให้เกิดความไม่สงบภายในเรือนจำ ดังเช่นประเทศอิตาลี เหตุการณ์จลาจล เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2563 ส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ<sup>190</sup> (ดู การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาที่เรือนจำ)

ขณะเดียวกันมีการเพิ่มขึ้นของการใช้มาตรการแยกขังเดี่ยวที่มากขึ้นไปสำหรับการรักษาความปลอดภัยในเรือนจำ แม้จะมีงานวิจัยจำนวนมากที่ชี้ว่ามาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสภาวะทางจิตใจและร่างกายของผู้ต้องขังแยกขังเดี่ยวโดยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้เกิดความพยายามที่จะจำกัดการนำมาตราการดังกล่าวมาใช้ สมาคมการแพทย์โลก (World Medical Association) ได้แถลงการณ์ถึงการทบทวนมาตรการแยกขังเดี่ยว เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดเนลสันแมนเดลา<sup>191</sup>

ในประเทศอาร์เจนตินา ผู้ถูกกักขังที่ “ไม่เชื่อฟัง” จะถูกแยกคุมขังเดี่ยวโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ถูกต้อง<sup>192</sup> ส่วนในสหรัฐอเมริกาหรือเม็กซิโก การแยกขังเดี่ยวเป็นระยะเวลายาวนานมักจะนำมาใช้กับผู้ที่กระทำความผิดในคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ<sup>193</sup> นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังคงมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการลงโทษแยกขังเดี่ยวที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากการลงโทษตามกฎหมาย และจากการบังคับตามระเบียบวินัย โดยรายงานเมื่อไม่นานมานี้ ชี้ให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2561 มีการลงโทษแยกคุมขังเดี่ยวในเรือนจำรัฐนิวยอร์กมากถึง 40,000 กรณี และในบางกรณีเป็นการจำคุกนานกว่า 1 ปี รายงานอีกฉบับพบด้วยว่า ผู้ต้องขังหญิงมักถูกลงโทษทางวินัยรุนแรงกว่าผู้ต้องขังชายซึ่งรวมถึงการแยกขังเดี่ยวสำหรับการละเมิดเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผู้ต้องขังหญิงที่เป็นมิวสิและกลุ่ม LGBTQ<sup>194</sup> อย่างไรก็ตาม พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 หลายรัฐในสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาการลงโทษขังเดี่ยวหรือห้ามใช้มาตรการขังเดี่ยวกับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้เยาว์ ผู้ตั้งครรภ์ หรือผู้ที่มีปัญหาทางจิตเวช<sup>195</sup>

อิตาลีเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกคณะกรรมการป้องกันทรมานของสภายุโรปพิจารณาถึงกรณีการตัดสินใจโทษตลอดชีวิต และมีโทษจำคุกเดี่ยวเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาคดี โดยพบว่าในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 มีผู้ต้องขังถึง 272 คน ที่ถูกพิพากษาโทษดังกล่าว<sup>196</sup>

นอกจากนี้ ยังพบการรายงานอย่างต่อเนื่องของกรณีการเกิดความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงด้วยเหตุทางเพศต่อผู้หญิงในเรือนจำ ดังเช่นในประเทศเซดิล กลุ่มสิทธิมนุษยชนรายงานว่า ผู้ถูกกักขังหญิง 10 รายซึ่งรวมถึงเด็กผู้หญิงอายุ 15 ปี และผู้หญิงวัย 62 ปี ถูกกระทำทางเพศระหว่างเกิดเหตุจลาจลในเรือนจำ Gonaives Civil เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562<sup>197</sup> ด้านรายงานสหประชาชาติว่าด้วยเด็กที่ถูกจำกัดเสรีภาพ (UN Global Study on Children Deprived of Liberty) ยืนยันว่า เด็กผู้หญิงเป็นกลุ่มที่เปราะบางต่อการถูกทารุณกรรมทางเพศ โดยมีภัยเสี่ยงสูงมากขึ้นเมื่อตกอยู่ในการคุมขังของตำรวจ และการคุมขังระหว่างพิจารณาคดี เมื่อเด็กอยู่กับผู้ใหญ่ทั้งที่เป็นผู้หญิงและผู้ชาย<sup>198</sup> ในปี พ.ศ. 2562 สำนักงานเพื่อสิทธิมนุษยชนและสถาบันประชาธิปไตย (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODHIR) ขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือยุโรป (Organization of Security and Cooperation in Europe - OSCE) ได้เผยแพร่ข้อเสนอแนะฉบับใหม่เพื่อป้องกันและจัดการกับปัญหาความรุนแรงทางเพศในสถานคุมขัง หลังจากพบว่าเป็นปัญหาที่พบได้ทั่วไปในหลายประเทศทั่วโลก<sup>199</sup>

ในประเทศส่วนใหญ่ความน่าเชื่อถือในการจัดการกับปัญหาความรุนแรงในเรือนจำยังคงอยู่ในระดับต่ำหรือไม่มีเลย การที่เรือนจำเป็นระบบปิดที่ไม่ให้มีการตรวจสอบจากภายนอก ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะตรวจสอบให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนถึงสาเหตุการเสียชีวิตหรือบาดเจ็บในเรือนจำ ทั้งของผู้ต้องขังหรือเจ้าหน้าที่เรือนจำ (ดู การเสียชีวิตระหว่างการถูกควบคุมตัว) ยกตัวอย่าง ท่ามกลางการเสียชีวิตจากเหตุรุนแรงหลายครั้งในเรือนจำแถบลาตินอเมริกา ช่วงกลางปี พ.ศ. 2562 ในประเทศเวเนซุเอลา พบว่า เหตุรุนแรงครั้งหนึ่งได้นำไปสู่การเสียชีวิตของประชากรในเรือนจำถึง 29 ราย โดยเจ้าหน้าที่รายงานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจถูกผู้ต้องขังยิงและปาระเบิดใส่ แต่กลุ่มสิทธิมนุษยชนได้รายงานว่าการปะทะกันเกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่เข้าปิดล้อมเรือนจำเพื่อตรวจค้นและนำตัวผู้เข้าเยี่ยมที่เป็นผู้หญิงออกจากเรือนจำ<sup>200</sup>

## การเสียชีวิต ระหว่างการถูกควบคุมตัว

ประชากรที่ถูกคุมขังโดยตำรวจ หรืออยู่ในเรือนจำทั่วโลกมีอัตราการเสียชีวิตระหว่างการถูกควบคุมตัวสูงกว่าประชากรภายนอกถึงร้อยละ 50<sup>201</sup> โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (OHCHR) จัดทำรายงานในปี พ.ศ. 2562 ถึงสาเหตุของการเสียชีวิตและอาชญากรรมที่รุนแรงในเรือนจำ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะอย่างละเอียดเพื่อป้องกันและจัดการเหตุเสียชีวิตระหว่างการคุมขังแก่ประเทศต่างๆ<sup>202</sup>

การฆ่าตัวตายเป็นสาเหตุการเสียชีวิตที่พบมากที่สุดในการเสียชีวิตระหว่างการคุมขัง โดยเฉพาะในทวีปยุโรปและโอเชียเนีย<sup>203</sup> โดยจากประเทศยุโรป 42 ประเทศ พบว่ามีอัตราการฆ่าตัวตายที่ 10.8 ต่อประชากรผู้ต้องขัง 10,000 คน ในปี พ.ศ. 2560 หรือเท่ากับค่าเฉลี่ยร้อยละ 22.7 ของสาเหตุการเสียชีวิตระหว่างการคุมขัง<sup>204</sup> และเป็นอัตราที่สูงเมื่อเทียบกับอัตราการฆ่าตัวตายที่ 1 คนต่ออัตราการเสียชีวิตของประชากรทั่วไป 10,000 คนในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป จากสถิติปี พ.ศ. 2558<sup>205</sup> นอกจากนี้ ในส่วนของเด็ก อัตราการเสียชีวิตระหว่างการคุมขังนำกัวงวลัยกว่า โดยรายงานสถานการณ์โลกของสหประชาชาติเมื่อไม่นานมานี้พบว่า เด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการคุมขังหรือเคยถูกคุมขังมีอัตราการฆ่าตัวตายสูงกว่าเด็กและเยาวชนทั่วไปถึง 4 เท่า<sup>206</sup>

รายงานผลการศึกษาระียบเทียบประเทศที่มีรายได้สูงทั้งหมด 24 ประเทศ โดยมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดพบว่า อัตราความเสี่ยงฆ่าตัวตายเพิ่มสูงขึ้นอย่างน้อย 3 เท่าสำหรับผู้ต้องขังชาย เมื่อเทียบกับประชากรชายทั่วไป และมีความเสี่ยงสูงขึ้นสำหรับผู้ต้องขังหญิง ซึ่งสูงกว่าประชากรหญิงทั่วไปอย่างน้อย 9 เท่า<sup>207</sup> ในรายงานการศึกษาเดียวกันพบด้วยว่าอัตราการฆ่าตัวตายที่สูงในเรือนจำไม่อาจเชื่อมโยงกับเหตุปัจจัยเรื่องของความแออัดในเรือนจำเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเสี่ยงที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น

ข้อมูลยังระบุว่าในช่วงเวลาแรกกับและช่วงการคุมขังในระยะเริ่มต้นเป็นช่วงที่เปราะบางที่สุดในการทำร้ายตนเองหรือฆ่าตัวตาย ยกตัวอย่างในรัฐยูทาห์ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีสถิติผู้ต้องขัง 71 รายเสียชีวิตในเรือนจำในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยครึ่งหนึ่งเป็นผลจากการฆ่าตัวตายและส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายในช่วงสัปดาห์แรกของการถูกควบคุมตัว<sup>208</sup>

นอกจากนี้ ประเด็นของการจับตัวตนเองภายใต้ความช่วยเหลือระหว่างถูกคุมขังเป็นอีกประเด็นที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกันในประเทศสวีเดนแลนด์ หลังจากผู้ต้องขังชายที่ถูกพิพากษาจำคุกตลอดชีวิตรายหนึ่งที่มีปัญหาสุขภาพเรื้อรังได้ร้องขอให้

ทางการช่วยเหลือในการจับตัวตนเอง ทั้งนี้ แม้สวีเดนจะไม่มีกฎหมายการช่วยเหลือให้จับตัวตนเองได้ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมถึงภายในเรือนจำ รายงานจาก Swiss Center for Competence in Enforcement of Criminal Sanctions (CSCSP) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 สรุปว่า ผู้ต้องขังควรได้รับโอกาสให้ใช้สิทธิในการตัดสินใจจับตัวตนเองได้ โดยประเด็นดังกล่าวจะถูกบรรจุในการลงประชามติแห่งชาติในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2563 ทั้งนี้ ไม่พบรายงานการช่วยเหลือให้ผู้ต้องขังจับตัวตนเองหรือการการุณยฆาตในประเทศที่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการดังกล่าว อย่างที่ประเทศเบลเยียมมีผู้ต้องขังอย่างน้อย 15 คนร้องขอการกระทำการุณยฆาต แต่ไม่ได้รับการสนองตอบ<sup>209</sup>

การเสียชีวิตระหว่างการคุมขังมักถูกรายงานว่าเป็นการเสียชีวิตจากเหตุธรรมชาติ โดยอ้างอิงจากสุขภาพที่ไม่ดี ซึ่งอาจเชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ว่าเรือนจำกำลังเข้าสู่ยุคของผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ความจำเป็นทางด้านการดูแลสุขภาพอาจจะไม่ได้รับการจัดการอย่างเพียงพอ และจากสภาพปัญหาสุขภาพของผู้ที่อยู่ในเรือนจำ และสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำ จึงเป็นเรื่องปกติที่ผู้ที่อยู่ในเรือนจำจะมีความเสี่ยงทางสุขภาพไม่ว่าจะในทันทีที่เข้าสู่เรือนจำ หรือระหว่างที่ถูกคุมขังเป็นระยะเวลานาน

อัตราการติดเชื้อหรือการติดต่อของโรคในสถานที่คุมขังมักจะสูงและอาจเป็นภัยถึงชีวิต โดยมีรายงานการเสียชีวิตในหลายประเทศในทวีปแอฟริกาและเอเชีย เช่น ประเทศไนเจอร์ คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ อ้างอิงรายงานเมื่อเร็วๆ นี้ว่า ในเรือนจำพิเศษ Niamey พบอัตราการเสียชีวิตจากเชื้อมาลาเรียและโรคอื่นๆ อยู่ที่ร้อยละ 1 เนื่องจากขาดแคลนการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ เพราะในเรือนจำมีเพียงสถานพยาบาลขนาดเล็กเท่านั้น ขณะที่ในประเทศฟิลิปปินส์ ผู้บริหารโรงพยาบาลแห่งหนึ่งระบุว่า สาเหตุการเสียชีวิตของผู้ต้องขังในเรือนจำ Bilibid ที่ราว 5,000 คนต่อปี (ประมาณร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดในเรือนจำแห่งนั้น) เกิดจากเชื้อวัณโรคและการติดเชื้ออื่น<sup>210</sup>

นอกจากนี้ การเสียชีวิตในเรือนจำยังมีสาเหตุมาจากการกระทำ ความรุนแรงและการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ หรือการปะทะกันระหว่างผู้ต้องขัง โดยความรุนแรงเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญของการเสียชีวิตและบาดเจ็บของผู้ต้องขัง ซึ่งในบางบริบทอาจเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตในเรือนจำได้สูงถึงร้อยละ 17<sup>211</sup>

เมื่อปี พ.ศ. 2559 เหตุฆาตกรรมในเรือนจำประเทศชิลีมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 9 ของเหตุฆาตกรรมทั้งหมดของประเทศ<sup>212</sup> เช่นเดียวกับในประเทศบอตสวานา อาร์เจนตินา มอนเตเนโกร และมอลโดวา ที่เหตุฆาตกรรมในเรือนจำมีสัดส่วนสูงกว่าเหตุฆาตกรรมในประเทศหลายเท่า<sup>213</sup> (ดู การรักษาความปลอดภัยและความรุนแรง)

ผู้ถูกคุมขังบางกลุ่มมีความเสี่ยงต่อเหตุรุนแรงถึงชีวิตหรือการเสียชีวิตในเรือนจำโดยไม่สามารถหาสาเหตุได้มากกว่าผู้ต้องขังกลุ่มอื่น Front Line Defenders รายงานว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุมขัง 299 คน ถูกฆ่าหรือเสียชีวิตระหว่างการคุมขังในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น และเกิดในประเทศอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2558<sup>214</sup>

สำหรับประเทศออสเตรเลีย ประเด็นการเสียชีวิตของผู้ต้องขังและผู้ถูกคุมขังที่สถานีตำรวจที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองกลายเป็นประเด็นสำคัญ โดยคณะผู้สื่อข่าวได้ทำการสืบสวนสอบสวนกรณีดังกล่าว และพบว่า ชนพื้นเมืองชาวออสเตรเลียมากกว่า 400 คน เสียชีวิตระหว่างการที่ถูกคุมขังนับตั้งแต่มีการยกเลิกคณะกรรมการสืบสวนการเสียชีวิตของชนเผ่าอะบอริจินใน พ.ศ. 2534<sup>215</sup> ซึ่งรวมถึงกรณีการเสียชีวิตจากความประมาทหรือความรุนแรงอย่างน้อย 153 กรณี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551<sup>216</sup> นอกจากนี้ มีรายงานถึงกรณีการเสียชีวิตของชนพื้นเมืองจากเหตุรุนแรงในประเทศอื่นๆ เช่นกัน ดังเช่นรัฐราชสถาน ประเทศอินเดีย ที่มีชนพื้นเมืองเสียชีวิตจากการถูกทรมานระหว่างการคุมขังที่สถานีตำรวจ<sup>217</sup>

อย่างไรก็ดี การบาดเจ็บสาหัส การฆ่าตัวตาย และการเสียชีวิตก่อนเวลาอันควรในเรือนจำ ล้วนสามารถป้องกันได้ ซึ่งในหลายกรณี เหตุการณ์เหล่านี้ขาดการสืบสวนและไม่สามารถตรวจสอบได้ การมีข้อมูลไม่เพียงพอเกี่ยวกับการเสียชีวิตระหว่างการถูกคุมขังเป็นอุปสรรคสำคัญของความโปร่งใสและการสืบสวนสาเหตุการเสียชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ ในประเทศจอร์เจีย รายงานจำนวนผู้เสียชีวิตระหว่างการถูกคุมขังในปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2552 อยู่ที่ 89 ถึง 101 คน แต่ในปี พ.ศ. 2553 กลับมีรายงานจาก NPM ถึงตัวเลขที่ขัดแย้งกัน โดยกระทรวงราชทัณฑ์ระบุว่าจำนวนผู้เสียชีวิตอยู่ที่ 142 คน ต่างจากตัวเลขรายงานจากเจ้าหน้าที่เรือนจำ ยิ่งไปกว่านั้น นายกรัฐมนตรีจอร์เจีย รายงานด้วยว่าในปี พ.ศ. 2554 มีผู้ต้องขังเสียชีวิตในเรือนจำ 140 คน โดยมีหลักฐานให้เชื่อว่าเกิดจากเหตุรุนแรงถึง 40 คน

People detained in Venezuela protesting against overcrowding in 2015.



**ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า  
มีการใช้กองกำลังเพิ่มขึ้น  
ในการเข้าควบคุมและ  
ปราบปรามการจลาจลในเรือนจำ  
ซึ่งบางครั้งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต**

วิธีการในการเก็บข้อมูลทางสถิติและสาเหตุ การเสียชีวิตระหว่างถูกคุมขังของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้เป็นเรื่องยากที่จะหา ข้อสรุป และเปรียบเทียบ ข้อมูลระหว่างกัน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบเก็บข้อมูลด้วย ในประเทศคาซัคสถาน ขณะที่รายงานทางสถิติแสดงผลว่าจำนวนผู้เสียชีวิตในเรือนจำลดลงในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ซึ่ง อาจเป็นเพราะระบบเรือนจำถูกย้ายจากการกำกับ ของกระทรวงยุติธรรมไปอยู่ภายใต้การกำกับของ กระทรวงมหาดไทย

หน่วยด้านสิทธิมนุษยชนยังคงระบุถึงความล้มเหลวในการสืบสวนกรณีการเสียชีวิตของผู้ต้องขัง จากเหตุรุนแรงหรือการถูกปฏิบัติที่เลวร้ายโดย เจ้าหน้าที่เรือนจำหรือตำรวจ โดยรายงานว่าเป็น

หลายประเทศ การเสียชีวิตจากกรณีดังกล่าวจะไม่ ถูกบันทึกไว้ในสถิติอาชญากรรมอย่างเป็นทางการ เว้นแต่จะมีการตั้งข้อหาต่อเจ้าหน้าที่<sup>216</sup> และในบาง กรณี อาจมีการทำข้อผูกมัดทางการเมือง แต่ไม่มีการ ดำเนินการใดๆ หรือหากมี การสอบสวนจะเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่โปร่งใส ดังตัวอย่างการ เสียชีวิตของผู้ต้องขังในประเทศเวียดนามอย่างน้อย 11 คน เมื่อปีพ.ศ. 2562 องค์การนิรโทษกรรมสากล รายงานว่า เจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ หน่วยงานสืบสวนอิสระเข้าไปร่วมสืบสวนสาเหตุ การเสียชีวิต ซึ่งทำให้เกิดคำถามต่อความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่<sup>219</sup>

อุปสรรคที่คล้ายคลึงกันต่อการสืบสวนที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสสามารถพบได้จาก กรณีความรุนแรงแก่กษัตริศระหว่างผู้ต้องขัง โดย

องค์การสหประชาชาติ ระบุว่า คดีฆาตกรรมที่เกี่ยวข้องกับเหยื่อที่เป็นประชากรกลุ่มชายขอบมักจะไม่ได้รับการแก้ไข<sup>220</sup> ซึ่งการฆาตกรรมในเรือนจำ จะไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรสำหรับการสืบสวน และปิดคดี

นอกจากนี้ อัตราการเสียชีวิตของผู้พันโทษ หลังจากถูกปล่อยตัวถือเป็นประเด็นที่น่ากังวลอย่างยิ่ง รายงานเมื่อเร็วๆ นี้ แสดงให้เห็นว่าการคุมขัง เดี่ยวเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่นำไปสู่การเสียชีวิต หลังได้รับการปล่อยตัว และอาจมีความเชื่อมโยง กับผลกระทบทางจิตใจอันเนื่องมาจากการถูกคุม ขังเดี่ยว ผลการวิเคราะห์จากประเทศเดนมาร์ก ระบุว่า ผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังเดี่ยวและถูกปล่อยตัวมี ความเสี่ยงที่จะเสียชีวิตภายใน 5 ปี หลังปล่อยตัว เนื่องจากอุบัติเหตุ การฆ่าตัวตาย และเหตุรุนแรง<sup>221</sup>

## อุปกรณ์ในเรือนจำ และการใช้กำลัง

ประเภทของอุปกรณ์ที่เจ้าหน้าที่เรือนจำและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตาม แต่ละประเทศเป็นเรื่องปกติที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะ พกอาวุธปืน (ยกเว้นเพียงในประเทศไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์) แต่เจ้าหน้าที่เรือนจำ มักจะไม่พกอาวุธปืน ข้อกำหนดแมนเดลา ระบุไว้ว่า เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเรือนจำและต้องติดต่อกับ ผู้ต้องขังโดยตรงไม่ควรพกพาอาวุธ ยกเว้นในกรณี เกิดสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา พบว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำ ใช้อาวุธร้ายแรงกับผู้ต้องขัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างเกิดเหตุละเมิดความมั่นคงและการจลาจลภายในเรือนจำ ส่งผลให้เกิด “การสังหารผู้ต้องขังจำนวนมาก” ตามรายงานของ องค์การสหประชาชาติ<sup>222</sup> ในรายงานล่าสุดเมื่อ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2562 ผู้ต้องขัง 4 คน ถูกเจ้าหน้าที่ยิงเสียชีวิตระหว่างเหตุจลาจลใน เรือนจำที่ประเทศพม่า

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา พบการใช้ “กองกำลัง แทรกแซงพิเศษ” – กองกำลังปราบปรามการจลาจล หรือ “ทีมรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน” ในการควบคุมสถานการณ์ร้ายแรงในเรือนจำ ซึ่งกองกำลังเหล่านี้มักจะติดอาวุธหลายประเภท เมื่อเดือน มิถุนายน 2562 เหตุทะเลาะกันระหว่างผู้ต้องขังในประเทศกัวเตมาลา ทำให้ต้องส่งกองกำลังปราบปรามจลาจลเข้าไปในเรือนจำ และยังมีผู้ต้องขังได้รับบาดเจ็บอย่างน้อย 7 คน<sup>223</sup>

ส่วนการใช้อาวุธที่ร้ายแรงน้อยกว่า เช่น สารเคมี (แก๊สน้ำตา หรือสเปรย์พริกไทย) มักจะถูกนำมา ใช้บรรเทาเหตุจลาจลและเหตุการไม่สงบอื่นๆ เช่นกัน ในสหราชอาณาจักรเจ้าหน้าที่เรือนจำชาย จะพกสเปรย์พริกไทยติดตัวเป็นอาวุธประจำตัว<sup>224</sup> อีกทั้งมีการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เรือนจำติดอาวุธ ประเภทเครื่องช็อตไฟฟ้า ซึ่งรู้จักกันในชื่อ “เทเซอร์” (Taser)<sup>225</sup> ในประเทศบราซิลเหตุการณ์ไม่สงบและรุนแรงในเรือนจำเกิดขึ้นหลายบ่อยครั้งในระดับ ทำลายสถิติปีต่อปี และเจ้าหน้าที่เรือนจำใช้สเปรย์พริกไทยและเครื่องช็อตไฟฟ้าอยู่เป็นประจำ นอกจากนี้ยังพบกรณีการใช้อาวุธที่รุนแรงน้อยกว่า เพื่อทรมานและปฏิบัติที่ไม่ดีต่อผู้ต้องขังอีกด้วย<sup>226</sup>

หน่วยงานภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้นในการ ติดอาวุธให้แก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมเรือนจำ มูลนิธิ วิจัยโอเมกา (Omega Research Foundation) รายงานว่า มีโรงงานหลายแห่งที่เสนออุปกรณ์แก่ เจ้าหน้าที่เรือนจำโดยตรง โดยมีการจัดงานแสดง สินค้าเฉพาะทาง เช่น งานแสดงสินค้า “เหตุจลาจล การจลาจลในเรือนจำ” ในเรือนจำที่ปลดประจำการ แล้วแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกา<sup>227</sup> หน่วยงานภาค เอกชนยังได้ร่วมจัดการฝึกอบรมเทคนิคการสกัด ความรุนแรงแก่เจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยบางเทคนิค ถูกคณะกรรมการต่อต้านการทรมานของสภายุโรป ประณามด้วย<sup>228</sup>

การใช้อาวุธที่ละเมิดสิทธิผู้ต้องขังโดยธรรมชาติ เช่น ลูกตุ้มตวงข้อเท้า และเข็มขัดข้อต่อไฟฟ้า เป็น อุปกรณ์ที่ข้อกำหนดแมนเดลาห้ามใช้โดยเด็ดขาด ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะออกกฎหมาย ควบคุมดูแลการจำหน่ายอุปกรณ์บังคับทาง กฎหมายเหล่านี้มีความก้าวหน้าไปมาก อย่าง “กฎหมายต่อต้านการทรมาน” ที่ได้รับการปรับปรุง ใหม่ใน พ.ศ. 2562 ในสหภาพยุโรป ซึ่งสั่งห้าม บริษัทในสหภาพยุโรปทำการค้า “สินค้าต้องห้าม” และมีกฎหมายควบคุมการค้าอุปกรณ์บังคับทาง กฎหมายอื่นๆ<sup>229</sup> ส่งผลให้ชุมชนผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสรรเสริญความพยายามครั้ง นี้เป็นอย่างมาก และสภายุโรปก็กำลังพิจารณา ออกกฎในเรื่องนี้เช่นกัน<sup>230</sup> อีกทั้งมีความก้าวหน้า ในการพัฒนามาตรฐานระหว่างประเทศร่วมกัน ในเรื่องของการค้าอุปกรณ์ที่ใช้เพื่อการทรมาน สอดคล้องกับการจัดตั้งสมาพันธ์การค้าต่อต้าน การทรมาน (Alliance for Torture Free Trade) ใน พ.ศ. 2560 โดยมีการออกข้อมติในการประชุม สหประชาชาติให้ควบคุมการค้าอุปกรณ์การทรมาน เมื่อ พ.ศ. 2562 ข้อมติดังกล่าวได้รับการสนับสนุน จากประเทศสมาชิกมากกว่า 50 ประเทศ<sup>231</sup>

## การบริหารจัดการตนเอง

ผู้ต้องขังในเรือนจำหลายประเทศทั่วโลกมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองในการใช้ชีวิตประจำวันต่างๆ ในบางประเทศ เจ้าหน้าที่เรือนจำจะมอบหมายให้ผู้ต้องขังได้เป็นหัวหน้ากลุ่มประจำห้องขัง และได้รับอภิสิทธิ์พิเศษ ขณะที่ในประเทศอื่นๆ มีระบบการจัดลำดับชั้นอย่างไม่เป็นทางการในเรือนจำ หรือที่เรียกกันว่าเป็นวัฒนธรรมย่อยทางอาชญากรรม

ในสถานการณ์ที่สับสนที่สุดในระบบเรือนจำ คือ การที่มีผู้นำกลุ่มองค์กรอาชญากรรม หรือ “แก๊ง” ทำตัวเป็นผู้คุมเรือนจำเสียเอง โดยเห็นได้มากในเรือนจำในทวีปละตินอเมริกา ในปี พ.ศ. 2562 มีรายงานจาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเม็กซิโก (National Human Rights Commission of Mexico (CNDH) พบว่าเรือนจำจำนวน 1 ใน 3 ของประเทศมีการบริหารจัดการตนเอง หรือการบริหารตนเองโดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เรือนจำ<sup>232</sup>

การบริหารจัดการตนเองของผู้ต้องขังในเรือนจำมักจะเป็นผลจากความล้มเหลวในการบริการจัดการเรือนจำตามโครงสร้างและระบบของเรือนจำ นอกจากนี้ การบริหารจัดการเรือนจำโดยแก๊งยังมีความเชื่อมโยงกับขนาดของเรือนจำและจำนวนประชากรในเรือนจำด้วย โดยแก๊งสามารถควบคุมเรือนจำที่มีขนาดใหญ่ มีความแออัด และขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรือนจำที่อัตราเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อประชากรผู้ต้องขังไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่เรือนจำมีรายได้ต่ำ และมีการเปลี่ยนงานสูง<sup>233</sup> ในประเทศจอร์เจีย จะเห็นวัฒนธรรมย่อยทางอาชญากรรมได้ชัดในเรือนจำที่มีขนาดใหญ่ มีผู้ต้องขังจำนวนมาก และประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรและบริการที่เหมาะสม<sup>234</sup> นอกจากนี้ยังมีรายงานถึงการบริหารจัดการตนเองในเรือนจำที่บริษัทเอกชนเป็นเจ้าของด้วย<sup>235</sup>

การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่พบได้มากในบริบทของการบริหารจัดการตนเองของเรือนจำ<sup>236</sup> ทั้งในแง่ของการเกิดขึ้นควบคู่กันหรือเป็นผลจากการคอร์รัปชัน โดยพบด้วยว่าในกรณีที่มีการคอร์รัปชันสูง มีโอกาสที่กลุ่มผู้ต้องขังหรือผู้ต้องขังหลายๆ กลุ่มจะมีอำนาจเหนือผู้ต้องขังอื่นๆ หรือแม้แต่เหนือเจ้าหน้าที่เรือนจำ คณะกรรมการอินเตอร์-อเมริกันด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) ระบุว่า ระบบการบริหารจัดการตนเองหรือการร่วมกันบริหาร ที่กลุ่มผู้ต้องขังบางกลุ่มมีอำนาจและได้ผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าหน้าที่เรือนจำมีโอกาสสูงที่จะก่อให้เกิด “วงจรรันตรายของการคอร์รัปชัน”<sup>237</sup>

อีกทั้งพบด้วยว่า ในพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมย่อยทางอาชญากรรม กลุ่มผู้ต้องขังบางกลุ่มมีความเปราะบางที่จะถูกละเมิดสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ในประเทศมอลโดวา มีรายงานระบุว่า “กฎของผู้ต้องขัง” (กฎและค่านิยมอย่างไม่เป็นทางการที่พัฒนาขึ้นโดยผู้ต้องขัง) ยังผลให้เกิดการตั้งตนเป็นใหญ่และถูกละเมิดกลุ่มคนที่ถูกเรียกว่า “แต่ต้องไม่ได้” เช่นกลุ่ม LGBTQ รวมทั้งคนที่เคยถูกละเมิดทางเพศ หรือถูกตั้งข้อหาหรือพิพากษาโทษว่ากระทำผิดทางเพศ ในกรณีเหล่านี้ กฎของผู้ต้องขังระบุให้พวกเขาห้ามติดต่อกับกลุ่มคนอื่นๆ และให้แยกโต๊ะรับประทานอาหาร<sup>238</sup> ส่วนที่ประเทศโปแลนด์ เจ้าหน้าที่เรือนจำระบุถึงเหตุตัวอย่างการกระทำวัฒนธรรมย่อยอาชญากรรมในเรือนจำ 43 ตัวอย่าง ใน พ.ศ. 2560 ซึ่งรวมไปถึงการข่มขืน 2 กรณี การเหยียดและกลั่นแกล้งผู้อื่น 41 กรณี และการทะเลาะเบาะแว้งนับหลายพันครั้ง<sup>239</sup>

ในเรือนจำที่มีการควบคุมโดยกลุ่มผู้ต้องขัง จะเป็นเรือนจำที่ได้รับความน่าเชื่อถือน้อยมากหรือไม่มีเลย อีกทั้งเป็นการยากที่จะติดตามตรวจสอบด้วยว่าเกิดอะไรขึ้นภายในเรือนจำบ้าง ในเดือนพฤศจิกายน 2562 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ กล่าวถึงความกังวลเกี่ยวกับลำดับชั้นของผู้ที่อยู่ในเรือนจำและความรุนแรงระหว่างผู้ต้องขังในเรือนจำ ในประเทศลัตเวียว่ามีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบเรือนจำ ขณะที่ในประเทศจอร์เจีย คณะกรรมการยุโรปว่าด้วยการป้องกันการทรมาน แสดงความกังวลถึงอิทธิพลของการจัดลำดับชั้นอย่างไม่เป็นทางการในเรือนจำ ทำให้ผู้ต้องขังบางคนอึดอัดที่จะพูดคุยกับผู้แทนของคณะกรรมการ เพราะเกรง “ผู้คุม” ที่จับตามองอยู่<sup>241</sup>

เมื่อเจ้าหน้าที่เรือนจำไม่อาจใช้อำนาจได้ก็จะเกิดเหตุรุนแรงขึ้นในเรือนจำ โดยในเรือนจำที่มีแก๊งคอยคุมนั้น จะพบการใช้ยาเสพติด อาวุธ และของต้องห้ามอื่นๆ รวมทั้งเกิดเหตุจลาจลและฆาตกรรมที่เกี่ยวข้องกับแก๊งอยู่เสมอ ดังรายงานจากผู้แทนสหประชาชาติว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายพิเศษและประหารชีวิตโดยทันทีหรือตามอำเภอใจ (UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary and arbitrary executions) ครอบคลุมประเด็น “เรือนจำที่ถูกควบคุมโดยผู้ต้องขัง” ซึ่งระบุว่า “การเสียชีวิตของผู้ต้องขังบางคนแทบจะเหมือนกับเป็นผลของการสละอำนาจของเจ้าหน้าที่เรือนจำให้ผู้ต้องขัง”<sup>242</sup>

เฉพาะในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 เพียงเดือนเดียว รายงานจากสื่อระบุว่า มีผู้ต้องขังชายอย่างน้อย 34 คน เสียชีวิตจากเหตุฆาตกรรมที่เกี่ยวข้องกับแก๊งในเรือนจำ 2 แห่งในประเทศสเปน และมีความรุนแรงด้วยผู้ต้องขังชาย 16 คน เสียชีวิตจากเหตุจลาจลในเรือนจำแห่งหนึ่งในประเทศเม็กซิโก อีก 12 คนถูกฆ่าในเรือนจำที่ประเทศปานามา และอีก 10 คนถูกฆ่าในเรือนจำที่ประเทศเวเนซุเอลา ในประเทศบราซิล ความรุนแรงในเรือนจำส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตถึง 117 คน จากเรือนจำ 5 แห่งในเมืองเมซอนาส และปารา ภายในระยะเวลา 3 เดือน และในปีเดียวกันสื่อของบราซิลรายงานว่า ไม่มีใครถูกฟ้องร้องดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตของผู้ต้องขังในเรือนจำถึงเกือบ 300 คน ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา<sup>243</sup>

การบริหารจัดการตนเองส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของเจ้าหน้าที่เรือนจำและสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเข้าถึงบริการพื้นฐาน ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการจัดโครงการฟื้นฟูและการกลับคืนสู่สังคม ในประเทศกัมพูชา ผู้ต้องขังอาจเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิในการได้รับการปกปิดข้อมูลการรักษาและความเท่าเทียมในการได้รับการรักษาทางการแพทย์ เนื่องจากต้องร้องขอการเข้าถึงการรักษาจากผู้ต้องขังที่คุมห้องขัง<sup>244</sup> พร้อมกันนี้ ผู้ต้องขังที่คุมห้องขัง และผู้ต้องขังอื่นที่มีลำดับชั้นสูงในเรือนจำมักจะได้รับอภิสิทธิ์ เช่นการได้รับชมโทรทัศน์ การให้ญาติเข้าเยี่ยม การได้รับอนุญาตให้ออกจากห้องขัง การได้รับโอกาสในการเรียนและมีกิจกรรม ในบางประเทศ ผู้คุมห้องขังยังมีหน้าที่รายงานพฤติกรรมของผู้ต้องขังรายอื่นๆ และสามารถเสนอแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายอื่นได้ด้วย<sup>245</sup>

แนวทางการบริหารเรือนจำที่เป็นทางเลือกที่ประสบความสำเร็จแทนเรือนจำที่บริหารจัดการตนเอง คือเรือนจำที่บริหารจัดการโดยมีเป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการตนเองควบคู่ไปกับการใช้ระบบเรือนจำหลัก ในประเทศบราซิล องค์กรไม่แสวงผลกำไร NGO Brazilian Fraternity of Assistance to the Convicted (FBAC) เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการเรือนจำ APAC<sup>246</sup> ซึ่งเป็นเรือนจำที่มีผู้ต้องขังและอาสาสมัครเป็นผู้บริหารเรือนจำเป็นหลัก เรือนจำทางเลือกนี้เป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่เคยรับโทษในเรือนจำในระบบปกติมาแล้วระยะเวลาหนึ่ง โดยมุ่งไปที่การฟื้นฟูและการใช้ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ นอกจากนี้ เรือนจำประเภทนี้ยังมีเอกลักษณ์ที่ไม่มีผู้คุมเรือนจำและไม่มีการใช้อาวุธ ปัจจุบันมีเรือนจำประเภทนี้ประมาณ 50 แห่งทั่วประเทศ และหลายประเทศยังมีแนวทางการบริหารเรือนจำในหลักการเดียวกัน เช่น บางเรือนจำในประเทศเยอรมนี ฮังการี และคอซตาริกา<sup>247</sup>

## เจ้าหน้าที่เรือนจำ

แนวทางว่าด้วยการจ้างงาน คัดเลือก การศึกษา การฝึกอบรม และการพัฒนาความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่เรือนจำ และคุมประพฤติที่สภายุโรปเพิ่งจะนำมาใช้นั้นยังถือเป็นการให้บริการของเรือนจำว่า "หน้าที่มีความหมายรวมถึงการให้ความปลอดภัยและมั่นคง การจัดการชีวิตประจำวันในเรือนจำ ให้การเยียวยาฟื้นฟูที่ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง จัดหากิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการฝึกทักษะอาชีพ การประสานประโยชน์ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมสำหรับการปล่อยตัวและการกลับคืนสู่สังคม"<sup>248</sup> อย่างไรก็ตาม ในหลายส่วนของโลกก็ยังมีเจ้าหน้าที่เรือนจำและคุมประพฤติที่ได้รับค่าจ้างต่ำเกินไป ท่ามกลางภาระหน้าที่ที่หนักหนาสาหัส และทรัพยากรที่ไม่เพียงพอให้บรรลุเป้าหมายของการทำหน้าที่ในเรือนจำได้

ในหลายประเทศ สภาพความย่ำแย่ของความ เป็นอยู่ในเรือนจำเป็นผลมาจากสภาพการทำงาน ของเจ้าหน้าที่เรือนจำ และมักจะนำไปสู่ความ ตึงเครียดและเหตุรุนแรงในเรือนจำ ในมลรัฐแอ ริโซนา สหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่เรือนจำกำลังอยู่ ระหว่างการฟ้องร้องรัฐต่อความล้มเหลวใน "การ รักษาความมั่นคงปลอดภัย" ในเรือนจำ หลังเกิด เหตุผู้ต้องขังทำร้ายเจ้าหน้าที่อยู่หลายครั้ง<sup>249</sup> ขณะที่ สหราชอาณาจักรประเทศนิวซีแลนด์เคยว่า มีเหตุการณ์ ทำร้ายเจ้าหน้าที่เรือนจำถึง 295 ครั้ง ระหว่างเดือน มกราคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2560 และในเรือนจำ หญิงแห่งหนึ่ง เหตุทำร้ายร่างกายในเรือนจำพุ่งสูง ขึ้นจาก 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2552 เป็น 29 ครั้งในปี พ.ศ. 2561 ส่วนที่ประเทศฝรั่งเศส คณะบริหาร จัดการสถานคุมขัง รายงานเหตุทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ถึง 8,883 ครั้ง ใน พ.ศ. 2560<sup>250</sup>

ประเด็นที่มีความเชื่อมโยงกันกับสภาพแวดล้อม การทำงานที่ไม่ปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ ยังรวมถึง การถูกตีตบประมาณ ความแออัดของเรือนจำ และการขาดแคลนบุคลากร อีกทั้งสถานการณ์ยัง เลวร้ายลงจากเหตุการณ์แพร่ระบาดของเชื้อไวรัส โควิด-19 ดังตัวอย่างใน พ.ศ. 2561 เจ้าหน้าที่เรือนจำ อินเดียรายงานว่าขาดแคลนบุคลากรในเรือนจำ ไปถึงร้อยละ 28<sup>251</sup> การขาดแคลนบุคลากรเป็นเรื่อง ปกติในการบริหารจัดการเรือนจำ เนื่องจากปัจจัย หลายอย่าง รวมทั้งการจำกัดงบประมาณ การขาด ศักยภาพในการบริหารจัดการเรือนจำให้สามารถ จ้างงานและรักษาตำแหน่งงานนั้นไว้ได้ อีกทั้ง การที่มีฐานเงินเดือนต่ำอีกด้วย คณะกรรมการ ต่อต้านการทรมานแห่งสภายุโรป รายงานไว้เมื่อ พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการเยี่ยมเรือนจำในประเทศ จอร์เจียว่า "การเพิ่มจำนวนบุคลากรในเรือนจำเป็น เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ หากไม่เพิ่มฐานเงินเดือนของ บุคลากรให้แข่งขันได้กับข้อเสนอของหน่วยงาน ตำรวจและภาคเอกชน"<sup>252</sup>

ควบคู่กับเรื่องของเงินเดือน คือประเด็นของการ รักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ ให้อยู่กับเรือนจำในระยะยาว ซึ่งประเด็นนี้มีความ เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในความรับผิดชอบของ ตน บัญชีสำคัญที่ทำให้เป็นเช่นนั้น ส่วนหนึ่งมาจาก ความเข้าใจและทัศนคติของสาธารณชนต่อเจ้าหน้าที่ เรือนจำ ที่มักจะเป็นผลจากการเสนอข่าวสาร ของสื่อมวลชน ผลสำรวจหลายครั้งแสดงให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่เรือนจำมักจะถูกมองว่างานของตนถูก เข้าใจผิดและถูกประเมินค่าต่ำเกินไป โดยในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ เจ้าหน้าที่เรือนจำร้อยละ 61 ที่ร่วมการสำรวจจะระบุถึงประเด็นนี้ว่า คนไม่เห็นค่า งานของพวกเขาเท่าที่ควรจะเป็นและโทษว่าการ เสนอข่าวของสื่อมีผลให้สังคมมองแบบนี้มากกว่า เรื่องของการไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเมือง<sup>253</sup>

อัตราเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อผู้ต้องขังเป็นอีกหนึ่ง ดัชนีชี้วัดที่ดีว่าสถานคุมขังนั้นๆ มีความเข้มแข็ง หรืออ่อนแอเพียงใด หากมีจำนวนเจ้าหน้าที่มาก เมื่อเทียบกับผู้ต้องขังก็จะยิ่งแสดงให้เห็นว่าเรือน จำนั้นมีแนวทางการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่ หลากหลายด้วย อย่างไรก็ตาม จำนวนบุคลากรต่อผู้ ต้องขังมีความแตกต่างกันไปอย่างมากในประเทศ ต่างๆ<sup>254</sup> ยกตัวอย่างประเทศไทย มีอัตราเจ้าหน้าที่ เรือนจำต่อผู้ต้องขังอยู่ที่ 1 คน ต่อ 32 คน ส่วนที่ ประเทศโมร็อกโก ลาว และเปรู มีอัตราส่วนที่ 1 คนต่อ 8 ถึง 9 คน ส่วนประเทศที่มีอัตราเจ้าหน้าที่ เรือนจำสูงเมื่อเทียบกับผู้ต้องขัง เห็นได้จากประเทศ คอสตาริกา มีเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อผู้ต้องขังอยู่ที่ 1 คนต่อ 4 คน และยิ่งไปกว่านั้นคือที่ประเทศสวีเดน เดนมาร์ก และนอร์เวย์ มีเจ้าหน้าที่เรือนจำ 1 คน ต่อผู้ต้องขังที่น้อยกว่า 1 คน<sup>255</sup>

อย่างไรก็ดี รายงานเรื่องอัตราเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อ ผู้ต้องขังมักจะไม่ได้เปิดเผยวิธีการเก็บข้อมูลและแบ่ง ประเภทเจ้าหน้าที่ที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ดังเช่น ในขณะที่อัตราผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่เรือน จำในประเทศแคนเมอรูนอยู่ที่ 1 ต่อ 4.5 ใน พ.ศ. 2560 แต่กลับพบว่าเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์เพียง 273 คนต่อจำนวนประชากรผู้ต้องขังที่ 30,700 คน หรือคิดเป็นอัตราที่ 1 คนต่อ 110 คน<sup>256</sup> ส่วนที่ประเทศ นอร์ทมาเซโดเนีย แม้โดยเฉลี่ยทั่วประเทศจะมีจำนวนเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อผู้ต้องขังที่อัตรา 1 คน ต่อ 4 คน แต่ตัวเลขละเอียดเผยให้เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งต้องดูแลผู้ต้องขัง 19 คน<sup>257</sup>

บางประเทศกำลังเริ่มดำเนินการจัดการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่เรือนจำ ด้วยเล็ง เห็นถึงผลประโยชน์ที่จะมีต่อทั้งตัวเจ้าหน้าที่เอง และผู้ต้องขัง ในประเทศนอร์เวย์และชิลี เจ้าหน้าที่ เรือนจำจะได้รับการฝึกอบรมเป็นเวลา 2 ปี โดยมี เนื้อหาครอบคลุมทั้งในด้านทฤษฎีและการปฏิบัติ

การในเรือนจำ การบริหารจัดการเรือนจำ รวมทั้ง อาชีววิทยา กฎหมาย งานบริการสังคม และการ สนับสนุนการฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขัง<sup>258</sup>

การบริหารเรือนจำหลายแห่งยังได้จัดหาโครงการ ฝึกอบรมเฉพาะทางให้แก่เจ้าหน้าที่ด้วย เช่นใน ประเทศโมร็อกโกมีการฝึกอบรมผู้อำนวยการเรือน จำในเรื่องของการป้องกันและบรรเทาความเสี่ยง การฆ่าตัวตาย<sup>259</sup> ขณะที่ในประเทศจีน เจ้าหน้าที่ ในบางเรือนจำจะได้รับการฝึกอบรมด้านจิตวิทยา และการปรึกษา เพื่อให้พวกเขาสามารถช่วยเหลือ ผู้ต้องขังได้<sup>260</sup>

ทั้งนี้ ไม่ได้มีเพียงช่องว่างความแตกต่างของข้อมูล ผู้ต้องขังเท่านั้น แต่ข้อมูลเจ้าหน้าที่เรือนจำก็มีช่อง ว่างเช่นกัน จากข้อสังเกตของ PRI และข้อมูลที่มีอยู่ พบว่าการที่เจ้าหน้าที่เรือนจำขาดความหลากหลาย ทางประชากรศาสตร์เป็นปัญหาสำคัญในระบบ เรือนจำ และยังก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่าง เจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขัง โดยทำให้เกิดความ ตึงเครียดและเป็นภัยต่อทั้งสองฝ่าย ในมิติทาง เพศภาวะจะพบว่า งานยุติธรรมเป็นสังคมชายเป็น ใหญ่ เจ้าหน้าที่เรือนจำในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ เป็นเพศชาย เช่นในประเทศอัลจีเรีย (ร้อยละ 89 ใน พ.ศ. 2558) เคนยา (ร้อยละ 82 ใน พ.ศ. 2560) และ เบอริกินา ฟาโซ (ร้อยละ 85 ใน พ.ศ. 2561)<sup>261</sup> ใน ประเทศอินเดีย สัดส่วนของผู้บริหารเรือนจำที่เป็น เพศชายอยู่ที่ร้อยละ 88<sup>262</sup>

นอกจากนี้ยังพบว่าอัตราส่วนเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เป็น ขนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง และ LGBTQ ในระดับ ต่ำมาก ในประเทศอังกฤษและเวลส์ พบว่าในขณะที่ จำนวนประชากรผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นคนผิวสี และมีอายุต่ำกว่า 40 ปี เจ้าหน้าที่เรือนจำส่วนใหญ่ เป็นคนผิวขาว และมากกว่าครึ่งมีอายุ 40 ปีหรือ มากกว่า 40 ปี<sup>263</sup>

## การบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังในเรือนจำ และการดูแลความยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อม

การจัดหาโครงการฟื้นฟูผู้ต้องขังเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ในฐานะที่เป็นบทบาทหลักของเรือนจำ รวมทั้งการให้บริการดูแลสุขภาพกายและจิตใจ กิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความแข็งแรงของร่างกาย การให้คำปรึกษาทางจิตใจ การให้การศึกษ การฝึกอบรมทักษะอาชีพ และการให้โอกาสในการทำงาน

ทั้งนี้ มีการยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ให้ออกแบบโครงการเหล่านี้ มุ่งเน้นประโยชน์ที่ครอบคลุมมากกว่าการฟื้นฟูผู้ต้องขัง โดยให้รวมถึงการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (ทั้งภายในเรือนจำและภายนอกเรือนจำ) โครงการประเภทที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสัตว์ป่า การพัฒนาที่ยั่งยืน ความหลากหลายทางชีวภาพ และสภาวะอากาศกำลังได้รับความนิยมนมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้ผู้ต้องขังมีโอกาสปรับปรุงสิ่งแวดล้อมรอบกายตนเอง และสิ่งแวดล้อมในชุมชนภายนอกด้วย

โครงการ “การพัฒนาที่ยั่งยืนในเรือนจำ” ในรัฐวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา ส่งเสริมการเรียนรู้ว่าด้วยเรื่องของวิทยาศาสตร์ การพัฒนาที่ยั่งยืน และสิ่งแวดล้อมในเรือนจำของรัฐจำนวน 12 แห่ง<sup>264</sup> โครงการนี้ครอบคลุมตั้งแต่การเพาะพันธุ์ผีเสื้อที่กำลังจะสูญพันธุ์ และการคุ้มครองกระทอกดิน (prairie) ไปจนถึงการส่งเสริมการบริหารจัดการเรือนจำอย่างยั่งยืน เช่น การแยกขยะ การหมักขยะ การรีไซเคิล การทำสวน การอนุรักษ์น้ำและพลังงาน โดยระหว่าง พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2561 เรือนจำที่อยู่ในโครงการ ได้ช่วยเปลี่ยนขยะน้ำหนักรวมกว่า 2,787 ตัน ไปทำเป็นปุ๋ยและนำไปรีไซเคิล และเรือนจำแห่งหนึ่งที่ได้เปลี่ยนระบบไฟเป็นไฟประหยัดพลังงานคาดว่าจะช่วยประหยัดงบประมาณได้ถึงปีละ 22,000 ดอลลาร์สหรัฐ

โครงการในเรือนจำที่มุ่งเน้นที่การรักษาสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างเรือนจำกับชุมชน ช่วยให้คนในเรือนจำและคนภายนอกได้ติดต่อกัน และสร้างความสัมพันธ์กันก่อนปล่อยตัว เรือนจำบางแห่งยังเสนอคอร์สฝึกอบรมที่ช่วยเสริมทักษะและคุณสมบัติด้านการอนุรักษ์และสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นที่ต้องการในตลาดแรงงานด้วย

โครงการที่มีพื้นฐานเกี่ยวข้องกับธรรมชาติยังช่วยคลายความเครียด และบำบัดโรคให้แก่ผู้ต้องขังโดยรายงานเมื่อเร็วๆ นี้จากประเทศอังกฤษ เผยว่า โครงการที่เกี่ยวกับการทำสวนในเรือนจำ มีผลในแง่บวกต่อสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังที่ร่วมโครงการ ทั้งยังมีส่วนช่วยให้โอกาสในการเพิ่มทักษะ คุณสมบัติ และประสบการณ์การทำงาน<sup>265</sup> ที่เรือนจำรัฐโอเรกอน สหรัฐอเมริกา ได้เปิดเผยว่าเมื่อเร็วๆ นี้ ได้นำวิธีการจัดสวนแนวญี่ปุ่นมาใช้ในเรือนจำเพื่อบำบัดโรคให้แก่ผู้ต้องขังที่มีอาการ PTSD (โรคเครียดภายหลังผ่านเหตุการณ์รุนแรง)<sup>266</sup>

นอกจากนี้ แม้การทำสวนในเรือนจำจะไม่ใช่วิธีใหม่ในการเป็นแหล่งอาหารแก่ผู้ต้องขังในเรือนจำ แต่ก็มีความสนใจใหม่ในส่วนของความยั่งยืนทางอาหารและการทำการเกษตร ในประเทศอินโดนีเซีย มูลนิธิ IDPF ได้ร่วมมือกับเรือนจำ Bangli ในบาฮาลี สอนให้ผู้ต้องขังรับรู้ถึงความสำคัญของการทำการเกษตรที่ยั่งยืน การสร้างความตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อม และคุณค่าทางโภชนาการ โดยผักออแกนิกที่ปลูกภายในเรือนจำ จะถูกนำมาใช้ปรุงอาหารในเรือนจำและเรือนจำยังได้จำหน่ายเมล็ดพันธุ์ออแกนิกให้แก่ชุมชนด้วย<sup>267</sup> ส่วนที่ประเทศปาปัวนิวกินี มีโครงการ “ปลาเพื่อเรือนจำ” (Fishes for Prisons) ซึ่งเป็นความร่วมมือ

ระหว่างกรมประมงแห่งชาติและกรมราชทัณฑ์ที่อบรมให้ผู้ต้องขังชายมีความรู้และทักษะด้านการทำบ่อดินและทำฟาร์มปลาน้ำจืด ช่วยให้พวกเขาได้รับสารอาหารประเภทโปรตีนเพิ่มระหว่างอยู่ในเรือนจำ โดยผู้สนับสนุนโครงการดังกล่าวระบุว่าโครงการพัฒนาฟาร์มปลาน้ำจืดช่วยพัฒนาทักษะและความสามารถของผู้ต้องขังให้สามารถคืนสู่สังคมได้หลังจากได้รับการปล่อยตัว ทั้งยังเอื้อประโยชน์ต่อการอาศัยร่วมกับชุมชน รวมทั้งลดพฤติกรรมต่อต้านสังคมด้วย

ทั้งนี้ยังมีความพยายามในการสร้างเรือนจำหรือปรับปรุงเรือนจำเดิมให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมีความยั่งยืนมากขึ้น ดังเช่นอาคารหลังหนึ่งในเรือนจำโซเลนต์นา (Solentuna) ที่มีความมั่นคงสูง ในประเทศสวีเดน เพิ่งจะได้รับรางวัลอาคารเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาคารหลังนี้มีหลังคาเขียวที่ปกคลุมไปด้วยพันธุ์ไม้ ออกแบบมาเพื่อให้ช่วยแพร่พันธุ์พืชพื้นเมือง นอกจากนี้ เศษอาหารที่เหลือจากครัวของเรือนจำยังถูกนำไปผลิตเป็นแก๊สชีวภาพทั้งหมดด้วย ขณะที่ในประเทศไต้หวันและบัลแกเรีย ผู้ต้องขังจะได้รับการฝึกให้ผลิตและติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ และเครื่องทำน้ำร้อน สำหรับใช้ภายในเรือนจำและที่อื่น<sup>268</sup>

เรือนจำ La Joyita ในประเทศปานามา มีการรีไซเคิลของเสีย ซึ่งรวมถึงอะลูมิเนียมและพลาสติกถึงร้อยละ 90 ส่วนเศษอาหารจะถูกนำไปผลิตเป็นปุ๋ยเพื่อการเพาะปลูกในเรือนจำ เช่น สวนผลไม้พืชที่มีสรรพคุณทางยา พืชสำหรับทำอาหาร และการปลูกป่า ต้นไม้พันธุ์พื้นเมืองที่ไม่มีมีการปลูกในส่วนอื่นๆ เพราะเป็นพืชที่ไม่ทำกำไร ก็ถูกนำมาปลูกในส่วนของเรือนจำด้วย<sup>269</sup>

**โครงการเชิงนวัตกรรมที่สร้างสรรค์มีจำนวนมากขึ้น  
โดยเน้นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่า  
ความยั่งยืน ความหลากหลายทางชีวภาพ  
และสภาพภูมิอากาศ**





## กีฬาในเรือนจำ

ผลจากการเล่นกีฬาที่มีต่อร่างกายและจิตใจ ตลอดจนพฤติกรรมและการปฏิสัมพันธ์ในสังคม เป็นสิ่งที่ตระหนักถึงมานานแล้ว ปัจจุบันการเล่นกีฬาได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้นในฐานะ 'เครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการจัดการปัจจัยเสี่ยงและต่อต้านการเกิดอาชญากรรมและเหตุรุนแรง' ในการป้องกันอาชญากรรมและในเรือนจำ<sup>271</sup> โดยทั้งข้อกำหนดแมนเดลา และข้อกำหนดกรุงเทปต่างส่งเสริมโอกาสในการเล่นกิจกรรมกีฬาและการออกกำลังกายแก่ผู้ต้องขัง

งานวิจัยพบว่า กีฬาเอื้อประโยชน์ในด้านอื่นนอกเหนือจากประโยชน์ในการพัฒนาสุขภาพและพฤติกรรม ยกตัวอย่างกีฬามี 'อำนาจในการเปลี่ยนการรับรู้ เชาวชนะการอคติ [และ] (...) สร้างแรงบันดาลใจแก่ผู้คน'<sup>272</sup> ผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ยังบอกด้วยว่า กีฬาอาจช่วยให้บุคคลมีแนวทางที่จะพัฒนาความเชี่ยวชาญและการศึกษาด้วย

กีฬายังมีแนวโน้มกลายเป็นโครงการที่ช่วยฟื้นฟูผู้

ต้องขังและป้องกันอาชญากรรมทั่วโลก โดยเป็นส่วนหนึ่งของปัญญาอาชญาในปี พ.ศ. 2558 และ UNODC ได้เสนอแนวคิดริเริ่มให้มีการบูรณาการกีฬาเข้ากับยุทธศาสตร์การป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาในกลุ่มเด็กและเยาวชนในระดับสากล เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาดังกล่าว สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยได้รณรงค์และจัดกิจกรรมประชุมผู้เชี่ยวชาญในประเทศในประเด็นดังกล่าว เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้และความเข้าใจ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก่รัฐบาลประเทศต่างๆ เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์นี้

หลายประเทศยังได้ริเริ่มให้กีฬาเป็นโครงการสำคัญที่มีบทบาทในการฟื้นฟูเยาวชนผู้ต้องขังในประเทศเคนยา องค์การไม่แสวงผลกำไร Espartanos Africa ได้ร่วมกับกรมราชทัณฑ์เคนยา สนองกีฬารักบี้ ให้ผู้ต้องขังในเรือนจำความมั่นคงสูงแห่งหนึ่ง ควบคู่กับการสนับสนุนการอบรมทักษะอาชีพและการศึกษา ในฮ่องกงมีโครงการรักบี้ในเรือนจำที่ 'มุ่งส่งเสริมการ

อบรมทักษะอาชีพ การศึกษา และการจ้างงานหลังปล่อยตัวให้แก่ผู้ต้องขังเยาวชน'<sup>273</sup> ในสหราชอาณาจักร คณะทำงานอิสระได้ดำเนินการทบทวนกิจกรรมกีฬาและการออกกำลังกายในเรือนจำที่จัดขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรม ในปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีเรือนจำหลายแห่งที่จัดกิจกรรมดังกล่าวให้แก่ผู้ต้องขัง และโครงการ AIRnetwork เสนอให้มีแนวทางการจัดกิจกรรมกีฬาที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทักษะและจิตสังคมของผู้ต้องขังแต่ละคน

หน่วยงานสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งสหภาพยุโรประบุด้วยว่า ในขณะที่สมาชิกประเทศของสหภาพยุโรปจัดหากีฬาบางประเภทและโอกาสในการออกกำลังกายให้แก่ผู้ต้องขัง แต่คุณภาพ การมีอยู่ และการเข้าถึงกิจกรรมนั้นมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่ประเทศ ระบบเรือนจำและเพศของผู้ต้องขัง โดยพบว่าผู้ต้องขังหญิงมีโอกาสเข้าถึงกิจกรรมกีฬาน้อยกว่าผู้ต้องขังชายในบางแห่ง<sup>274</sup>

## รัฐที่อยู่ในสภาวะเปราะบาง และได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

เหตุการณ์ความรุนแรงเกิดบ่อยครั้งขึ้นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2551 พบว่ามีประเทศและเขตปกครอง 75 แห่งที่ถูกพิจารณาว่าเป็นประเทศเปราะบางอย่างน้อย 1 ครั้ง<sup>275</sup> ใน พ.ศ. 2559 มีประชากรถึง 1.8 พันล้านคนที่อาศัยในบริบทที่เปราะบางดังกล่าว<sup>276</sup> มีความเชื่อมโยงระหว่างภาวะเปราะบางกับเหตุการณ์ความขัดแย้งและความยากจนแสนสาหัสมากขึ้นเรื่อยๆ ธนาคารโลกประเมินว่า ภายใน พ.ศ. 2573 ร้อยละ 85 ของประชากรที่ยากจนแสนสาหัส หรือราว 342 ล้านคน จะอาศัยอยู่ในประเทศหรือเขตปกครองที่เผชิญกับปัญหาความขัดแย้งและอยู่ในภาวะเปราะบาง<sup>277</sup>

มุมมองที่หลากหลายของระบบยุติธรรมทางอาญาในบริบทของความขัดแย้งและภาวะเปราะบาง เช่น การบังคับใช้กฎหมาย ศาล และการลงโทษ มักจะประสบความล้มเหลวไปพร้อมกับรัฐที่ต้องเผชิญกับความขัดแย้งในประเทศ ระบบศาลและการลงโทษที่ทำงานได้จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำสันติสุขกลับคืนมา อย่างไรก็ตาม ไม่ต่างจากรัฐที่สงบสุข รัฐเหล่านี้มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบยุติธรรมในระดับต่ำ และยิ่งน้อยไปกว่านั้นเมื่อกล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณสำหรับระบบการลงโทษ แม้ว่าจะมีความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพิ่มมากขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา<sup>278</sup> แต่ความช่วยเหลือเหล่านั้นมุ่งเน้นไปที่บางพื้นที่และไม่ได้ตอบ

สนองต่อความต้องการที่ซับซ้อนและแตกต่างกันของบริบทของแต่ละพื้นที่<sup>279</sup>

องค์การไม่แสวงผลกำไร หรือ NGO มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เฉพาะในปี พ.ศ. 2559 NGO ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่รัฐที่เปราะบางถึงร้อยละ 15-17 ของความช่วยเหลือทั้งหมด<sup>280</sup> ในสถานะที่ไม่ใช่ผู้มีบทบาททางการเมือง บทบาทของ NGO ยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อเรือนจำที่มักจะเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับความสนใจ รวมทั้งการร่วมมือและร่วมขับเคลื่อนผู้มีบทบาทระหว่างประเทศและในประเทศ ให้จัดสรรงบประมาณที่จำเป็นและแสดงเจตจำนงทางการเมือง ในประเทศเยเมน PRI ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้นานาชาติช่วยปฏิรูปเรือนจำ และนับตั้งแต่เกิดเหตุขัดแย้งขึ้นในประเทศเยเมนใน พ.ศ. 2557 ยังได้สนับสนุนเจ้าหน้าที่ด้วยการจัดหาบริการที่จำเป็นให้แก่เรือนจำต่างๆ ในประเทศด้วย<sup>281</sup> ส่วนที่สาธารณรัฐแอฟริกากลาง PRI ได้ร่วมจัดตั้งแพลตฟอร์มประชาสังคมร่วมมือกับพันธมิตรที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์แห่งชาติ สำหรับการการจัดตั้งเรือนจำที่มีความเป็นพลเรือนมากขึ้น<sup>282</sup>

การดำเนินงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับการบริหารจัดการเรือนจำมีส่วนสำคัญยิ่ง เนื่องจากการปฏิรูปเรือนจำอาจเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูป

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในวงกว้าง ทั้งยังช่วยส่งเสริมหลักนิติธรรม เรือนจำมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและต่อต้านการไม่นำผู้กระทำผิดมาลงโทษ สำหรับคดีที่มีภาระคดีสิทธิมนุษยชนในรัฐที่มีความขัดแย้ง ทั้งจากการละเมิดโดยตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ

นอกจากการดำเนินคดีโดยอิสระและมีตุลาการที่ปฏิบัติงานได้แล้ว การพิพากษาคดีที่ยุติธรรมและสภาพแวดล้อมในเรือนจำที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ก็เป็นสิ่งจำเป็นในการต่อต้านกฎการไม่ลงโทษ เมื่อเร็ว ๆ นี้ สำนักงานอัยการสูงสุดของสาธารณรัฐแอฟริกากลาง รายงานถึงความสำเร็จในการพิพากษาโทษผู้นำทหารกลุ่มหนึ่ง<sup>283</sup> ทว่า เรือนจำของรัฐที่เป็นสถานที่จองจำผู้กระทำผิดความผิดกลุ่มนี้กลับมีสภาพที่ไม่ปลอดภัยและต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของเรือนจำอย่างมาก โดยยังไม่ต้องกล่าวถึงการจัดหาสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การฟื้นฟูผู้กระทำผิดตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

การบริหารจัดการเรือนจำมักจะมีการปรับเปลี่ยนในช่วงที่เกิดความขัดแย้ง (หรือภายหลังเกิดความขัดแย้ง) โดยเปลี่ยนการบริหารจากฝ่ายประชาชนไปเป็นฝ่ายทหาร และตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐอาจเข้ามามีบทบาทควบคุมเรือนจำแทน ดังที่ประเทศเยเมน ที่เรือนจำทางตอนใต้ของประเทศมีการ

บริหารจัดการโดยเจ้าหน้าที่เรือนจำเดิมที่ไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศว่าเป็นฝ่ายที่มีอำนาจปกครอง ส่วนที่ประเทศลิเบีย มีเรือนจำหลายแห่งที่ควบคุมโดยกลุ่มทางการเมืองหลายกลุ่มที่แข่งขันกันเพื่อที่จะครอบครองเขตแดนและอำนาจ

สิ่งที่สำคัญที่สุดหลังเกิดเหตุขัดแย้งสำหรับตัวแสดงนานาชาติคือเข้าไปมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงอำนาจการควบคุมและบริหารเรือนจำให้เป็นอำนาจของภาคประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตามในสาธารณรัฐแอฟริกากลาง PRI ได้ร่วมดำเนินการกับกองกำลังภายใต้องค์การสหประชาชาติ เรียกว่า UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission (MINUSCA) ด้วยจำนวนของบุคลากรใหม่ที่สรรหาเข้ามาถึงร้อยละ 90 เหมือนกับเรือนจำทางตอนใต้ของประเทศเยเมน จึงจำเป็นต้องทำอย่างนี้จะต้องการฝึกอบรมซึ่งครอบคลุมเนื้อหามาตรฐานสิทธิมนุษยชนเพื่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ในการจัดตั้งระบบเรือนจำภายหลังเหตุ

ขัดแย้ง กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ หรือ UN Peacekeeping Operations ยังได้ส่งเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญด้านราชทัณฑ์ไปช่วยเสริมสร้างศักยภาพแก่เจ้าหน้าที่เรือนจำในประเทศที่ประสบปัญหาด้วย โดยขณะนี้มีบุคลากรจากภาคีรัฐราว 300 คนทำงานร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติรวม 8 กองกำลังทั่วโลก ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนักนับตั้งแต่ พ.ศ. 2560

ความท้าทายหลักของเรือนจำในบริบทของความขัดแย้งและภาวะเปราะบาง ยังคงเป็นเรื่องของอาคารสถานที่ที่มีสภาพเลวร้าย ขาดความมั่นคงและขาดแคลนบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างเหมาะสม อีกทั้งมักจะพบข้อกักขังที่คล้ายคลึงกันในบริบทของความขัดแย้ง ได้แก่ ปัญหาการจลาจล การหลบหนี และการรับมือของเจ้าหน้าที่เรือนจำต่อเหตุดังกล่าว ใน พ.ศ. 2562 พบว่ามีเหตุเจ้าหน้าที่เรือนจำยิงผู้ต้องขังในหลายกรณีระหว่างที่ผู้ต้องขังพยายามหลบหนี ในประเทศชาติ ผู้ต้อง

ขังคนหนึ่งถูกยิงเสียชีวิต และอีก 5 คนได้รับบาดเจ็บ ส่วนในประเทศโมซัมบิก มีผู้ต้องขังเสียชีวิต 3 คน จากและได้รับบาดเจ็บ 7 คนจากเหตุจลาจลในเรือนจำที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ในเดือนสิงหาคม นอกจากนี้ จากเหตุประท้วงในเรือนจำแห่งหนึ่งที่ประเทศเซดิส ซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่แออัดอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่เรือนจำลงโทษผู้ประท้วงด้วยการนำตัวไปคุมขังในห้องขังที่ไม่มีห้องน้ำ และจำกัดโอกาสในการออกจากห้องขัง<sup>264</sup>

นอกจากนี้ เรือนจำและเจ้าหน้าที่เรือนจำในบริบทของความขัดแย้งยังมักจะถูกเป็นเป้าของการโจมตีจากฝ่ายตรงข้าม เช่น ในประเทศเยเมน เหตุโจมตีทางอากาศต่อเรือนจำ Al-Houdedah เมื่อ พ.ศ. 2562 ทำให้อาคารส่วนหนึ่งถูกทำลาย ส่วนที่เรือนจำ Abean ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองสองกลุ่ม ทำให้มีสมาชิกของกลุ่มการเมืองกลุ่มหนึ่งบุกเข้าไปในเรือนจำและขโมยอุปกรณ์ที่ทาง PRI มอบให้เรือนจำ เช่น ฝ่าปูปืนนอนและผ้าห่ม

## ภัยพิบัติทางธรรมชาติและสภาวะอากาศที่เลวร้าย

เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องเผชิญกับความท้าทายอย่างมากเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่คุกคามความปลอดภัยและความมั่นคงของผู้ต้องขัง การตัดสินใจที่จะอพยพทั้งเรือนจำหรือจะไม่อพยพ ต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างความปลอดภัยของประชาชนทั่วไปและความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขัง ซึ่งไม่ว่าจะเลือกทางใดก็มักจะมีผลให้เกิดปัญหาซับซ้อนด้านสิทธิมนุษยชนได้ทั้งสิ้น

ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่เรือนจำทั่วโลกถูกกดดันให้ต้องตัดสินใจว่าควรที่จะอพยพหรือไม่ หากเกิดเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างพายุ แผ่นดินไหว ไฟไหม้ น้ำท่วม และภัยทางธรรมชาติอื่นๆ ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2562 ฤดูมรสุมที่กินระยะเวลายาวนานในประเทศอินเดีย ส่งผลให้เกิดเหตุน้ำท่วมครั้งรุนแรงในรัฐอุตตรประเทศ และพิหาร ทำให้ต้องอพยพผู้ต้องขังราว 900 คน จากเรือนจำบัลเลียม<sup>265</sup> และในเดือนเดียวกัน กรมราชทัณฑ์รัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา ต้องอพยพผู้ต้องขัง 4,407 คน เพื่อเตรียมรับมือกับพายุเฮอริเคนโดเรียน<sup>266</sup> ใน พ.ศ. 2561 เหตุแผ่นดินไหวที่เกาะสุลาเวสี ประเทศอินโดนีเซียเกิดขึ้นโดยไม่ได้เตรียมการรับมือภัยพิบัติสำหรับเรือนจำมาก่อน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องปล่อยตัวผู้ต้องขังที่เรือนจำปาสุทั้งหมด 500 คน<sup>267</sup>

ในช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2562 มีการอพยพเรือนจำครั้งใหญ่ที่ออสเตรเลีย เพื่อรับมือกับเหตุไฟป่าครั้งรุนแรง เจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังราว 120 คน ต้อง

อพยพจากศูนย์คุมขังโอเบอร์อน ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ หลังจากมีโอกาสสูงที่ศูนย์ดังกล่าวจะถูกเพลิงไหม้โดยผู้ต้องขังถูกย้ายไปยังเรือนจำ 2 แห่ง แห่งหนึ่งคือ ลีธโกว ซึ่งก็ถูกไฟป่าลุกลามเข้าล้อมเรือนจำ หลังจากการย้ายผู้ต้องขังไปได้ 10 วัน แต่ทางเรือนจำลีธโกวตัดสินใจไม่อพยพ เนื่องจากเห็นว่าความปลอดภัยกว่าหากจะคุมตัวทุกคนไว้ภายในเรือนจำ เพราะมีการปิดถนนและเสี่ยงที่จะถูกไฟป่าลุกลามเช่นกัน

กลุ่มสิทธิมนุษยชนมีความกังวลอย่างยิ่งเมื่อมีเหตุการณ์ที่เรือนจำต้องอพยพ โดยใน พ.ศ. 2562 ที่มีการอพยพเรือนจำในรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา บรรดาญาติของผู้ต้องขังร้องเรียนว่าไม่ทราบว่ญาติของตนถูกอพยพหรือไม่ และย้ายไปยังเรือนจำใด<sup>268</sup> ทั้งนี้ กระบวนการเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังจากเรือนจำแห่งหนึ่งไปอีกแห่งหนึ่งถือเป็นกระบวนการที่มีความเสี่ยงสูงอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มผู้ต้องขังที่จริง ๆ ควรจะต้องแยกจากกันถูกย้ายไปพร้อมกันในพาหนะคันเดียวกัน และไม่มีผู้คุมคอยดูแลตามความเหมาะสม ดังเช่นการอพยพจากเหตุไฟไหม้เรือนจำในแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2562 มีผู้ต้องขังเยาวชนกลุ่มหนึ่งถูกทำร้ายระหว่างการอพยพ ซึ่งในภายหลังมีหลักฐานว่า เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่เรือนจำที่เป็นผู้ใหญ่ดูแลในพาหนะนั้น และกลุ่มผู้ต้องขังมีความเสี่ยงสูงและความเสี่ยงต่ำถูกอพยพไปในพาหนะเดียวกัน<sup>269</sup>

เจ้าหน้าที่เรือนจำออสเตรเลียได้ประกาศว่า ผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีความมั่นคงระดับต่ำจะได้รับการฝึกฝนให้ช่วยบรรเทาภัยไฟไหม้ ทำความสะอาดหลังเกิดเหตุ รวมทั้งการรักษาคูแดูแล และร่วมสร้างชุมชนขึ้นใหม่ ในรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกามีระบบคล้ายๆ กัน และเพื่อตอบรับกับความคืบหน้าขององค์กร PRI ระบุว่า ยินดีที่มีแนวคิดเพื่อการฟื้นฟูเยียวยาผู้ต้องขัง ที่ทำให้พวกเขามีทักษะใหม่ และได้ทำงานเพื่อประโยชน์แก่ชุมชน แต่ก็มีประเด็นที่ว่า การทำงานบรรเทาภัยฉุกเฉินเช่นนี้ต้องเป็นลักษณะงานอาสาที่สมัครใจทำ ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยและมีการฝึกอบรมที่เหมาะสม<sup>270</sup>

สภาวะอากาศที่ร้อนมากหรือเย็นมากในเรือนจำยังเป็นอีกปัญหาที่เจ้าหน้าที่เรือนจำและผู้ต้องขังต้องเผชิญ โดยพบว่า เรือนจำทั่วประเทศฝรั่งเศสมีอุณหภูมิขึ้นสูงถึง 45 องศาเซลเซียส ในช่วงที่ต้องเผชิญกับคลื่นความร้อน เมื่อ พ.ศ. 2562 ส่งผลกระทบต่อประชากรในเรือนจำอย่างน้อย 71,000 คน<sup>271</sup> และในช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2561 กรมยุติธรรมทางอาญาของรัฐเท็กซัสรายงาน ว่า พบประชากรในเรือนจำทั้งที่เป็นผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่เรือนจำ รวม 19 คน ที่มีอาการป่วยเนื่องจากอากาศร้อน<sup>272</sup> ทั้งนี้ องค์กร Prison Policy Initiative ของสหรัฐอเมริกา เผยว่า ใน พ.ศ. 2562 เรือนจำใน 13 รัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ร้อนที่สุดของประเทศไม่มีเครื่องปรับอากาศในเรือนจำ และระบุว่าโดยปกติแล้วผู้ต้องขังมักจะมีอาการป่วยที่อ่อนไหวต่อสภาพอากาศร้อนอยู่แล้ว<sup>273</sup>

## ส่วนที่ห้า

# บทบาทและการใช้เทคโนโลยี

นวัตกรรมด้านเทคโนโลยีทำให้เกิดโอกาสต่าง ๆ มากมาย ในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่เชิงประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และสนับสนุนการฟื้นฟูพฤติกรรมของผู้ต้องขัง แม้ว่าจะมีข้อท้าทายต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้ พบว่า ในเรือนจำบางแห่ง ในภูมิภาคต่าง ๆ อาทิ ยุโรป อเมริกาเหนือ และบางส่วนของเอเชีย และโอเชียเนีย ได้นำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้มากยิ่งขึ้น ทั้งระบบการศึกษาออนไลน์ การเยี่ยมผู้ต้องขังผ่านวิดีโอ การบริหารจัดการไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ และการพิจารณาคดีของศาลแบบทางไกล

ทั้งนี้ การนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ในทุกภูมิภาค ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า เรือนจำมากกว่าครึ่งหนึ่งที่มียุติธรรมทั่วโลกยังคงมีข้อจำกัด หรือไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ต เครื่องมือที่รองรับการใช้อินเทอร์เน็ตเหล่านั้นได้<sup>294</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรือนจำ และระบบยุติธรรมในประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง และต่ำ มักจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และเรือนจำไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองยิ่งทำให้เข้าถึงเทคโนโลยีดิจิทัลต่าง ๆ และเป็นอุปสรรคสำหรับบุคคลผู้มีความผิดตามกฎหมายครอบครัว หรือทนายความของบุคคลนั้น ๆ การไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตจะเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา การติดต่อกับโลกภายนอก รวมถึงการเข้าถึงความเป็นธรรมต่าง ๆ

มีการนำเทคโนโลยีตรวจสอบตราสอดส่องมาใช้ และขยายวงกว้างไปยังเรือนจำต่าง ๆ ทั่วโลก พร้อมกับการนำเทคโนโลยีหรือเครื่องมือปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence : AI) มาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การใช้เทคโนโลยีตรวจสอบตราสอดส่องรูปแบบเดิมคือ การใช้กล้องวงจรปิด (CCTV) สำหรับการดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำในรัสเซีย กลายเป็นประเด็นที่มีการฟ้องร้อง และมีการพิจารณาคดีตัดสินคดีในปี พ.ศ. 2562 โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งศาลเห็นว่าการนี้ดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบและละเมิดต่อสิทธิส่วนบุคคล เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหรือแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับการติดตาม สอดส่องพฤติการณ์ของผู้ต้องขังในเรือนจำชัดเจน จึงทำให้ไม่มีการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเคารพชีวิตส่วนตัวที่ชัดเจน หรือเพียงพอ<sup>295</sup> นอกจากนี้ ในสาธารณรัฐเช็ก ก็มีเรื่องร้องเรียนในลักษณะ

เดียวกันจากบุคคลผู้ต้องขังในเรือนจำแรกเริ่ม โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบ และมีความเห็นว่า การนำกล้องบันทึกภาพมาใช้ในห้องกัก หรือห้องควบคุมตัวเพื่อรอการพิจารณาคดีจนกลายเป็นแนวปฏิบัติตามนโยบายแบบเหมาวมถือเป็นการแทรกแซงสิทธิส่วนบุคคล<sup>296</sup>

มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการคุมประพฤติหรือการแก้ไขผู้กระทำผิดโดยใช้ชุมชนเพิ่มสูงขึ้น โดยในตอนนี้ รวมถึงการนำเครื่องมือติดตามตัวแบบอิเล็กทรอนิกส์ (electronic monitoring) และรูปแบบการติดตามแบบทางไกล อาทิ การเช็คคินผ่านระบบโทรศัพท์ หรือผ่านระบบเครื่องตรวจอัตลักษณ์ทางชีวภาพ มาใช้ในหลาย ๆ ประเทศ เพื่อรายงานตัวการถูกคุมประพฤติโดยระบบอัตโนมัติ<sup>297</sup> ส่วนใหญ่แล้วเครื่องมือเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้มีแนวโน้มที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุม และการดูแลรักษาความปลอดภัยมากกว่าการฟื้นฟูพฤติกรรมเสีย โดยมีการควบคุมการปฏิบัติตัวของผู้ถูกคุมประพฤติอย่างเคร่งครัด ตามเงื่อนไขของมาตรการ หรือบทลงโทษต่าง ๆ และลดการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ รวมทั้งการให้การสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ มากกว่าขอบเขตของระเบียบขั้นตอนทางกฎหมาย (ดู รายงานพิเศษ : มาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง)

แม้ว่าการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในระบบยุติธรรมทางอาญาไม่ได้เป็นเรื่องใหม่ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน มีการนำเครื่องมือเทคโนโลยีผสมผสานปัญญาประดิษฐ์ (AI) ต่าง ๆ มาใช้เพื่อป้องกันอาชญากรรมต่าง ๆ และเพื่อบริหารจัดการและดูแลบุคคลที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีการกำหนดนิยามเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์อย่างชัดเจน แต่ก็มีคำอธิบายแบบกว้าง ๆ ที่กล่าวโดยทั่วไปถึง วิทยาศาสตร์ ทฤษฎี และวิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาความสามารถของเครื่องจักรกลต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตามคำสั่งของสมองกล ระบบปัญญาประดิษฐ์ จึงถือเป็นระบบของเครื่องจักรกลซึ่งให้คำแนะนำ คาดการณ์ หรือการตัดสินใจต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ หรือคำกำหนดที่ตั้งไว้<sup>298</sup>

หลาย ๆ ประเทศ ได้นำโปรแกรมและเครื่องมือที่ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาใช้ทั้งในระบบตำรวจ ศาลยุติธรรม งานคุมประพฤติ และงานราชทัณฑ์ต่าง ๆ โดยสร้างคุณูปการ ทั้งการช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย และการใช้เวลาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทว่า ยังคงมีความกังวลจากกลไกสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติที่เกี่ยวกับผลกระทบของการนำระบบดิจิทัล และระบบการคอมพิวเตอร์ มาใช้กับการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับชีวิตของปัจเจกบุคคล และมีข้อกังขาว่า การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ เหล่านี้มาใช้ จะช่วยให้สังคมดีขึ้นได้จริงหรือไม่ ภาคประชาสังคมและองค์กรติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์ต่าง ๆ จึงได้มีข้อเรียกร้องให้จัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ รวมถึงประเมินผลกระทบต่าง ๆ ก่อนที่จะขยายผลการนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ไปใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในวงกว้าง<sup>299</sup>

ในการประชุมรัฐมนตรีด้านงานยุติธรรมของสหภาพยุโรป เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2562 ที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ย้ำเตือนถึงความจำเป็นในการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนจากการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ การจัดทำมีการปรึกษาเชิงสาธารณะการทำงานกับภาคเอกชน และการดูแลให้ระบบรัฐสภากระบวนการยุติธรรม และผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ติดตามการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

A video and surveillance security system in Mexico.



**การใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI)  
ในเรือนจำโดยส่วนใหญ่จะ  
เกี่ยวข้องกับการรักษา  
ความปลอดภัย**

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิฯ ยังได้กล่าวถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้งาน แต่ก็ย้ำเตือนความสำคัญที่จะต้อง 'ปกป้อง' ผู้พิพากษา และพยาน จากการแทรกแซงที่ไม่สมควร และการกระทำคามผิดในระบบดิจิทัล [รวมถึง] การจัดการฝึกอบรมที่เหมาะสมเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัลต่าง ๆ<sup>301</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิฯ ยังได้กำหนดแนวทางชี้แนะ เพื่อป้องกัน และลดผลกระทบเชิงลบของระบบปัญญาประดิษฐ์ โดยเน้นปฏิบัติการ 10 ประเด็น<sup>302</sup>

ในส่วนของพื้นที่ควบคุมตัวรวมถึงเรือนจำ มีการนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) โดยมาใช้ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการดูแลรักษาความปลอดภัย ระบบใหม่ที่น่าสนใจเพื่อแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ถึงพฤติกรรม หรือกิจกรรมของผู้ต้องขังที่ระบบกำหนดเป็นค่า "ไม่ปกติ" หรือ "น่าสงสัย" ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีการนำกล้องข้อมือมาใช้ทดสอบในรูปแบบนี้ควบคู่กับการตรวจวัดอัตราการเต้นของหัวใจของผู้ที่สวมใส่ ในประเทศจีน มีการติดตั้งข้อมืออัจฉริยะ และอุปกรณ์ตรวจจับสัญญาณ ในห้องขังทุกห้อง โดยเริ่มทดลองเต็มรูปแบบในเรือนจำ เพื่อรายงานพฤติกรรมรายบุคคลในแต่ละวัน ขณะที่เรือนจำแห่งหนึ่งในสหราชอาณาจักรนำกล้องที่มีระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้ เพื่อป้องกันการนำสิ่งผิดกฎหมาย สารเสพติด และอาวุธต่าง ๆ เข้ามายังเรือนจำ โดยการตรวจสอบอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงการเคลื่อนไหว และพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งในระบบกำหนดเป็นค่า "น่าสงสัย" ไว้

การนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการสอดส่องกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคล จะช่วยลดเวลาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้เป็นอย่างดี แต่ก็ต้องแลกกับการลดเวลาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเรือนจำ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขัง รวมถึงการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ และตอบสนองของความจำเป็นต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง

เช่นเดียวกับกล้องวงจรปิด (CCTV) การใช้ปัญญาประดิษฐ์ มีประเด็นที่น่ากังวลคือ ผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลอันเกิดจากการนำระบบมาใช้บันทึก และประมวลผลข้อมูลการเคลื่อนไหวของบุคคล ในหลาย ๆ มลรัฐของสหรัฐอเมริกา มีการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ติดตาม ตรวจสอบการใช้โทรศัพท์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปตรวจจับลักษณะเสียง วิเคราะห์การใช้สัญลักษณ์เพื่อทำฐานข้อมูลที่สามารถสืบค้นได้โดยใช้คำ หรือรูปแบบต่าง ๆ ที่เข้าข่ายกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย<sup>303</sup>

มีการนำระบบหุ่นยนต์ และเรือนจำ "อัจฉริยะ"<sup>304</sup> มาใช้โดยบุคลากรในเรือนจำสามารถใช้ระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อทำการนัดหมาย การตรวจเยี่ยม และการส่งงาน รวมถึงนำส่งอาหาร ซึ่งระบบเช่นนี้ลดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ต้องขังกับเจ้าหน้าที่ในทางกลับกันการใช้หุ่นยนต์ให้อิสระและการควบคุมโดยผู้ใช้งานมากยิ่งขึ้น

ในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีการทดลองนำร่องใช้ระบบหุ่นยนต์ช่วยดูแลเรือนจำ (robot prison guard) โดยมีการติดตั้งระบบกล้องบันทึกและส่งภาพให้กับเจ้าหน้าที่ และที่ไม่มีใครโฟน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถสื่อสารกับผู้ต้องขังได้จากระยะไกล ในประเทศเกาหลีใต้ เริ่มนำ "หุ่นยนต์ช่วยดูแล (robolic guard)" มาใช้ในเรือนจำต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2555 "เพื่อทำหน้าที่ดูแลชีวิตและความปลอดภัยของผู้ต้องขัง ช่วยลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ในสภาพแวดล้อมการปฏิบัติงานที่ไม่ค่อยดีนัก"<sup>305</sup>

นอกเหนือจากการบริหารจัดการเรือนจำแล้ว ยังมีแนวโน้มที่จะมีการนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพิ่มขึ้น เพื่อลดอัตราการทำคามผิดซ้ำ การประเมินความเสี่ยงของบุคคลที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในคดีอาญา รวมถึงการคาดการณ์การทำคามผิดทางอาญาครั้งแรกของบุคคลต่าง ๆ ทั้งนี้การประเมินความเสี่ยงของบุคคลผ่านพฤติกรรมกระทำผิดทางอาญา เป็นเครื่องมือที่ใช้งานได้จริง ในการคาดการณ์ และการลดการกระทำผิดซ้ำ การประเมินเหล่านี้ประยุกต์จากการประเมินโดยมนุษย์ต่างจากการพิจารณาคดีที่พัฒนาให้ตัดสินคดีโดยปัญญาประดิษฐ์ ที่การตัดสินใจของมนุษย์แทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดี

ในประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร มีการนำโปรแกรมปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในงานด้านศาลยุติธรรมและตำรวจในบางส่วน เพื่อช่วยในการพิจารณาทั้งการปล่อยตัวการลงโทษจำคุกบุคคล รวมถึงระยะเวลาการตัดสินลงโทษ โดยมีประเทศอื่น ๆ ได้นำโมเดลการปฏิบัติงานนี้ไปใช้อาติ ที่กรุงอาบูดาบี สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ นำระบบปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ตรวจจับความเสี่ยงของการกระทำผิดซ้ำ สำหรับประกอบการพิจารณาลงโทษ ประเทศเคนยามีการศึกษาเรือนจำ 3 แห่ง เพื่อคุณลักษณะการนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้คาดการณ์การกระทำคามผิดซ้ำของผู้ต้องขัง หากมีการใช้ระบบดังกล่าวจริง ก็เป็นไปได้ที่ระบบดังกล่าวจะช่วยพิจารณาคดีสินกำหนดเวลาและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการปล่อยตัวบุคคล

การนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการพิจารณาคดีตัดสินในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังคงมีข้อกังวลหลัก คือ ความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลที่ระบบอัลกอริธึมนำมาใช้ ในขณะที่มีหลักฐานชี้ชัดว่าการลดการใช้พิจารณาของบุคคล ทำให้ผลการพิจารณาคดีมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น<sup>306</sup> อย่างไรก็ตาม มีผลการศึกษาคิดด้านที่ชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ยังต้องระวังเช่นกัน คือการตัดสินแบบเลือกปฏิบัติ และการขาดความโปร่งใส<sup>307</sup> ซึ่งในข้อกังวลเช่นนี้ ทำให้สภายุโรป (Council of Europe) มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการโดยระบบปัญญาประดิษฐ์ว่า ในกรณีที่ "ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดการลดผลกระทบความเสี่ยงต่าง ๆ [ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน] ได้จริง ไม่ควรนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้ รวมถึงไม่ควรอนุญาตให้หน่วยงานภาครัฐใด ๆ นำไปใช้งานด้วย"<sup>308</sup>

ส่วนความกังวลในการนำระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาใช้คือด้าน คือ การขาดความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยมีความเกี่ยวข้องเฉพาะต่อการพิจารณาคดีทางอาญาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของบุคคล (และครอบครัวของบุคคลนั้น ๆ) ทั้งนี้ระบบอัลกอริธึมที่นำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีโดยตรง หรือการแบ่งประเภทการคุมขัง มักจะพัฒนาขึ้นโดยบริษัทเอกชนและมักเป็นความลับทางธุรกิจ นั่นหมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมอาจจะไม่เข้าใจความซับซ้อนของระบบ และทำให้ตัดโอกาสที่ผู้ต้องสงสัย ผู้กระทำคามผิด หรือผู้ต้องขัง (ตลอดจนผู้แทนทางกฎหมายของบุคคลนั้น ๆ) จะตั้งคำถาม หรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลการพิจารณาที่พิจารณาโดยระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์<sup>309</sup>

# ดัชนี

## ทั่วไป

วาระปี 2573 (ดู เป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน)

### มาตรการทางเลือก, SF3-SF9

การประกันตัว, SF4, SF7

การฟื้นฟูโดยอยู่ร่วมกับชุมชน, SF6, SF7

การเยี่ยมเยียนคดี, SF4, SF8

คำปรับ, SF6, SF7

การควบคุมตัวในบ้านพัก, SF3, SF4

การไกล่เกลี่ย, SF5

การพักการลงโทษ, 11, SF5

การคุมประพฤติ (ดู การคุมประพฤติ),

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์, SF5, SF8

คำพิพากษาอาชญากรรม, SF5

การคุมขัง, SF4-SF5, 11, 12, 17

การคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี, SF4

การห้ามเดินทาง, SF4

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) หรือ AI (ดู เทคโนโลยี),

ข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules) (ดู องค์การสหประชาชาติ),

งบประมาณ (ดู การสนับสนุนงบประมาณสำหรับเรือนจำ),

เด็ก (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ),

การติดต่อกับโลกภายนอก, 32

การคอร์รัปชัน, 39

COVID-19 (หรือไวรัสโคโรนา), 32, 34, SF3

### อาชญากรรม, 9

การกระทำความผิดเกี่ยวกับสารสนเทศ, 9, 18, 19, 23, 25, 26, SF5, SF6

การฆาตกรรม, 9, 36

การป้องกัน, 3, 43, 45

ข้อมูล, 3, 9, 15, 22, 33, SF8

โทษประหารชีวิต, 12, 19-20

การเสียชีวิตระหว่างการถูกควบคุมตัว, 36, 37, 39

การฆ่าตัวตาย, 17, 22, 25, 36, 37

ความพิการ คนพิการ (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ),

ยาเสพติด, 35, 47, SF5

นโยบายยาเสพติด, 11-12, SF5

การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ดู อาชญากรรม),

ยาเสพติดในเรือนจำ, 33

การบรรเทาความเสียหาย, 40

ผู้ใช้สารเสพติด, 11

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (ดู สหภาพยุโรป)

สภายุโรป (Council of Europe : COE), 13, 20, 25, 38, 39, 45, 47, SF5

คณะกรรมการยุโรปเพื่อป้องกันการทรมาน (European Committee for the Prevention of Torture), 10, 28, 35, 38, 39

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights : ECtHR), 10, 20, 45

รัฐที่อยู่ในสภาวะเปราะบางและได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง, 43

การสนับสนุนงบประมาณ, 15-17, SF4, SF6, SF8

### สุขภาพ (หรือ การบริการสุขภาพ), 32-34

บุคลากรทางการแพทย์, 32, 40

ความสะอาด, 32

โรคติดเชื้อ, 33, 36

สุขภาพจิต, 18, 20, 22, 26, 28, 30, 32, 41, SF8

การทำร้ายตนเอง, 22, 25

### สิทธิมนุษยชน

เสรีภาพในการนับถือศาสนา, 30

สิทธิเชิงกระบวนการ (procedural rights), 9, 30

สิทธิในสุขภาพ, SF4

สิทธิในเสรีภาพ, SF4

สิทธิในชีวิต, SF4

สิทธิส่วนบุคคล, 45, 47, SF7

สิทธิในความปลอดภัย, SF4

การทรมาน (ดู ความรุนแรง)

คณะกรรมการระหว่างรัฐอเมริกาด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights : IACHR), 39, SF4, SF8

ISIL, 12, 13, 19

การบัญญัติกฎหมาย, SF6

บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTIQ) (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ),

การจำคุกตลอดชีวิต, 20, 29

ชนกลุ่มน้อย (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ),

การติดตาม, 32

กลไกการป้องกันระดับชาติ (National Preventive Mechanism : NPM), 35, 38

กลไกการป้องกันระดับชาติ (National Preventive Mechanism : NPM) (ดู การติดตาม)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ, 44

มาตรการที่ไม่ใช่การคุมขัง (non-custodial measures) (ดู มาตรการทางเลือก)

ผู้สูงอายุ (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ)

สภาพแวดล้อม, 3, 10, 11, 17, 21, 32, 33, 34, 35, 36, 40, SF3, SF5

การควบคุมตัวก่อนพิจารณาและตัดสินคดี, 11, 15, 18-19, 35, SF3, SF4, SF5, SF6, SF7, SF8

มาตรการทางเลือกแทน (ดู มาตรการทางเลือก)

ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ, 9, 22, SF8

เด็ก, 3, 12, 13, 21, 22-25, 30, 31, 36, SF4, SF5, SF6, SF7, SF8

ชาวต่างชาติ, 18, 19, 21, 22, 23, 30, 31, SF7

ชนเผ่าพื้นเมือง, 18, 23, 28, 30, 36, 40

บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTIQ), 19, 23, 28-29, 35, 39, 40

ชนกลุ่มน้อย, 18, 22, 23, 30, 35, 40, SF7, SF8

ผู้สูงอายุ, 26

คนพิการ, 27, 28

ผู้หญิง, 3, 12, 13, 22-23, 25, 35, 36, 43, SF5, SF8

การคุมประพฤติ, 3, 11, 17, 45, SF4, SF6

ความคิดแบบหัวรุนแรง, 12-13

ความรุนแรงแบบสุดโต่ง, 12-13

การรณรงณ์คดี, 10-11, 15, 30, 47, SF4

การนำบัตรฟื้นฟูและการกลับคืนสู่สังคม, 3, 10, 12, 15, 16, 20, 22, 26, 30, 31, 39, 41-43, 45, 47, SF5, SF6

การเจรจา, 32, 35, 37, 38, 44

การพิพากษา, SF5, SF7

การขังเดี่ยว, 20, 35, 38

เจ้าหน้าที่, 26, 30, 33, 35, 38, 39, 40, 44

อัตราส่วนจำนวนผู้ต้องขังต่อเจ้าหน้าที่, 40

เงินเดือนค่าจ้าง, 15, 32, 40

การฝึกอบรม, 15, 38, 39, 40, 41, 43

การฆ่าตัวตาย (ดู การเสียชีวิตระหว่างการถูกควบคุมตัว)

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (วาระปี 2573), 3, 32, SF3

เทคโนโลยี, 45-47

ปัญญาประดิษฐ์, 45, 46

กำลังติดตามตัวแบบอิเล็กทรอนิกส์, SF4, SF8

การก่อการร้าย (ดู ความรุนแรง)

ข้อกำหนดโตเกียว (Tokyo Rules) (ดู องค์การสหประชาชาติ)

สหประชาชาติ (UN), 12, 21, 23, 33, 35, 36, 38

ข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules), 3, 10, 22, SF6

อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, 31, 32, 35, 36, 38

รายงานการศึกษา-ดับโลกเกี่ยวกับเด็กที่สูญเสียอิสระภาพ, 21, 23, 25, 35, 36, SF8

จำขังใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ, 21, 36

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ประจำชาติระหว่างประเทศด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง), 12

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council), 21

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR), 10, 19

ข้อกำหนดแคมเบลลา, 3, 10, 35, 38, SF3

กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ, 44

ผู้รายงานพิเศษการบังคับใช้กฎหมายพิเศษและประหารชีวิตโดยทันทีหรือตามอำเภอใจ, 39

ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานในช่วงเหตุการณ์การก่อการร้าย, 12

ข้อกำหนดโตเกียว, 18, SF3

องค์การอนามัยโลก, 32, 33

ความรุนแรง, 33, 35, 36, 28

การก่อการร้าย, 13, 21, 31

การทรมาน, 19, 33, 35, 36, 38, SF4

การใช้กำลัง, 38

แนวคิดความรุนแรงแบบสุดโต่ง (ดู ความคิดแบบหัวรุนแรง)

ผู้หญิง (ดู ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ)

## ประเทศ

อัฟกานิสถาน, 26, 35	อังกฤษ และเวลส์, 11, 12, 16, 17, 23, 25, 40	นิวซีแลนด์, 10, 12, 16, 25, 30, 33, 38, 40
แอฟริกา, 30, 35, SF4	ยุโรป, 13, 24, 32, 33, 36, 45, SF4, SF5, SF6	โนจอร์, 15, 18, 31, 36
แอฟริกาตะวันออก, SF6	ยุโรปตะวันออก, 33	โนจิริย, 15, 31, SF5
แอฟริกาทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา, 22	สหภาพยุโรป (EU), 23, 38, 43	แมชโดเนียเหนือ, 15, 40
อิสจิเรีย, 40	ฟิลิปปินส์, 28	นอร์เวย์, 11, 40
ทวีปอเมริกา, SF5, SF6	ฝรั่งเศส, 10, 13, 15, 17, 19, 32, 40, SF7	โอเชียเนีย, 36, 45, SF5
อเมริกาใต้ หรือลาตินอเมริกา, 22, 34, 35, 38	กาบอง, 29	ปากีสถาน, 16, 20, 26
อเมริกาเหนือ, 45, SF5	กวมเบีย, 19, SF5	ปานามา, 39, 41
แองโกล่า, 19, 29	จอร์เจีย, 36, 39, 40, SF8	ปาปัวนิวกินี, 41
อาร์เจนตินา, 16, 18, 35	เยอรมนี, 12, 13, 30, 39, SF8	ปารากวัย, 16
อาร์มาเนีย, 16, 19	กาน่า, 18, 32	เปรู, 18, 40
ทวีปเอเชีย, 29, 35	กัวเตมาลา, 38, SF5	ฟิลิปปินส์, 12, 23, 25, 36
เอเชีย-แปซิฟิก, SF8	เฮติ, 35, 44	โปแลนด์, 20, 38, SF8
เอเชียกลาง, 33	ฮอนดูรัส, 39	โปรตุเกส, 23, 32
เอเชียใต้, SF4	ฮ่องกง, 43, 47	โรมาเนีย, 29
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 23	ฮังการี, 10, 31, 39	รัสเซีย, 29, 45
เอเชียตะวันตก, SF4	ไอซ์แลนด์, 35, 38	สกอตแลนด์, 20, 25
ออสเตรเลีย, 23, 25, 28, 30, 36, SF4, SF7	อินเดีย, 16, 29, 32, 33, 40, 44	เซอเบีย, 20
บาห์เรน, 12, 23, 31	อินโดนีเซีย, 29, 44	สิงคโปร์, 12, 16, 26
บังกลาเทศ, 32	อิหร่าน, 19, 32	สาธารณรัฐสโลวีค, 16
บาร์เบโดส, 25	อิรัก, 13, 19, 23	แอฟริกาใต้, 15, 16, 19, 22, 35
เบลารุส, 25	ไอร์แลนด์, 10, 28, 38	เกาหลีใต้, 25, 26, 29, 47, SF5
เบลเยียม, 12, 32, 36	อิสราเอล, 11	สเปน, 32
โบลิเวีย, 11, 18	อิตาลี, 10, 15, 16, 20, 35	ศรีลังกา, 19
บอสวานา, 29, 36	จาไมกา, 16, 25	สวีเดน, 10, 15, 20, 40, 41
บราซิล, 11, 31, 35, 38, 39, SF8	ญี่ปุ่น, 10, 16, 19, 26, 30	สวีเดนเซอร์แลนด์, 13, 26, 36, 40
บรูไน, 19, 29	คาซัคสถาน, 13, 15, 16, 19, 32	ซีเรีย, 13
บัลแกเรีย, 41	เคนย่า, 17, 19, 29, 32, 40, 43, 47, SF5, SF7	ไต้หวัน, 33, 41
บูกินาฟาโซ, 16, 40	ลาว, 40	ทาจิกิสถาน, 13
กัมพูชา, 15, 18, 39, SF8	ลักเซมเบิร์ก, 32	ไทย, 12, 16, 40, SF7
แคเมอรูน, 29, 35, 40	เลบานอน, 23, 35	ครีเมียและไครเมีย, 29
แคนาดา, 10, 16, 18, 26, 28, 30, 33	ไลบีเรีย, 18	คูร์กี, 16, 29
สาธารณรัฐแอฟริกากลาง, 15, 43	ลิเบีย, 44	อุกีนีดา, 16, 19, 20, 29, SF3
ชาด, 29, 44	มาเก๊า, 23	ยูเครน, 16, 20, 32
ชิลี, 18, 36, 40, SF6	มาดากัสการ์, 23	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์, 35, 47
จีน, 9, 32, 40, 47	มาเลเซีย, 17, 20	สหราชอาณาจักร, 13, 29, 31, 38, 47, SF6
โคลอมเบีย, 22, 35, SF8	มอลตา, 29	สหรัฐอเมริกา, 9, 11, 17, 18, 19, 20, 22, 26, 25, 32, 36, 38, 40, 44, 47, SF3, SF4, SF5, SF6, SF7
คอซตาริกา, 39, 40	มอริเชียส, 20	อุรุกวัย, 16
โคตดิวัวร์, 16	เม็กซิโก, 18, 39, SF5	อุซเบกิสถาน, 33
คิวบา, 29	มอลโดวา, 36, 39	เวเนซุเอลา, 35, 39
สาธารณรัฐเชก, 11, 16, 45	มองโกเลีย, 16	เวียดนาม, 38
สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก, 19, 33	มอนเตเนโกร, 36	เยเมน, 15, 25, 32, 43
เดนมาร์ก, 10, 13, 38, 40	โมร็อกโก, 16, 17, 40	แซมเบีย, 19
เอกวาดอร์, 11, 12, 18	โมซัมบิก, 19, 44	ซิมบับเว, 16, 30
เอลซาวาดอร์, 10	พม่า, 16, 38	
อังกฤษ, 12, 23, 25, 28, 29, 41, SF8	เนเธอร์แลนด์, 13, SF3	

# เชิงอรรถท้ายเล่ม

ลิงค์เว็บไซต์ทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในนี้ถูกต้อง และสามารถเข้าถึงได้ ณ เวลาที่รายงานฉบับนี้กำลังจัดพิมพ์ ในเดือนเมษายน 2563

## ส่วนที่หนึ่ง :

### อาชญากรรม งานยุติธรรม และการลงโทษจำคุก

- 1 Roy Wainsley, *World Prison Population List*, 12th edition, Institute for Crime and Justice Policy Research, 2018.
- 2 'Reported violent crime rate in the United States from 1990 to 2018', *Statista*, September 2019, [www.statista.com/statistics/191219/reported-violent-crime-rate-in-the-usa-since-1990](http://www.statista.com/statistics/191219/reported-violent-crime-rate-in-the-usa-since-1990).
- 3 Jacob Kang-Brown, Eital Schattner-Elmaleh and Oliver Hinds, *People in Prison 2018*, Vera Institute of Justice, April 2019.
- 4 For a summary of research, see 'The evidence is in: you can't link imprisonment to crime rates', *The Conversation*, 22 April 2015, [theconversation.com/the-evidence-is-in-you-cant-link-imprisonment-to-crime-rates-40074](http://theconversation.com/the-evidence-is-in-you-cant-link-imprisonment-to-crime-rates-40074).
- 5 UNODC, *What we have learned over the last ten years: A summary of knowledge acquired and produced by the UN system on drug-related matters*, United Nations, March 2019, p. 24.
- 6 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 83.
- 7 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 1: Executive summary*, United Nations, 2019, p. 12.
- 8 Dirección General de Centros Penales (DGCP), *Prison statistics as of 31 December 2019 (Spanish)*, Ministry of Justice and Public Security of El Salvador, 31 December 2019, p. 11.
- 9 Denis Yukhnenko, Shivpriya Sridhar and Seena Fazel, 'A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update', *Wellcome Open Research*, Volume 4, February 2019.
- 10 Central Statistics Office, *Probation Recidivism 2011 and 2012 Cohorts*, Government of Ireland, 26 June 2019.
- 11 In 2016, 20.6 per cent of people released from prison aged 65 or older were re-imprisoned within two years after their release, against 17.7 per cent for those aged 30-64 and 10.7 for those aged 29 or younger; see 'White paper on crime 2018', *Ministry of Justice (Japan)*, 2019, [hakusyo1.moj.go.jp/en/67/nfm/n\\_67\\_2\\_5\\_3\\_2\\_0.html](http://hakusyo1.moj.go.jp/en/67/nfm/n_67_2_5_3_2_0.html) (part 5/chapter 3/section 2, figure 5-3-2-5).
- 12 'Two-thirds of homeless ex-prisoners reoffend within a year', *The Guardian*, 12 August 2019, [www.theguardian.com/society/2019/aug/12/two-thirds-of-homeless-ex-prisoners-reoffend-within-a-year](http://www.theguardian.com/society/2019/aug/12/two-thirds-of-homeless-ex-prisoners-reoffend-within-a-year).
- 13 Denis Yukhnenko, Shivpriya Sridhar and Seena Fazel, 'A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update', *Wellcome Open Research*, Volume 4, February 2019.
- 14 Ibid.
- 15 European Court of Human Rights, *J.M.B. and Others v. France*, Application no. 9671/15, 30 January 2020.
- 16 'Prisons françaises : la surpopulation à l'origine de conditions de détention contraires aux droits de l'homme', *Le Monde*, 30 January 2020, [www.lemonde.fr/societe/article/2020/01/30/prisons-francaises-la-surpopulation-a-l-origine-de-conditions-de-detention-contraires-aux-droits-de-l-homme\\_6027817\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2020/01/30/prisons-francaises-la-surpopulation-a-l-origine-de-conditions-de-detention-contraires-aux-droits-de-l-homme_6027817_3224.html).
- 17 Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Les droits fondamentaux à l'épreuve de la surpopulation carcérale: approche concrète sur la base de l'expérience du Contrôleur général des lieux de privation de liberté*, 2018, p. 5.
- 18 Ministry of Justice (France), *Mesure de l'incarcération au 1er janvier 2020*, January 2020.
- 19 'European court orders France to pay inmates in prison overcrowding ruling', *France 24*, 30 January 2020, [www.france24.com/en/20200130-european-court-orders-france-to-pay-inmates-in-prison-overcrowding-ruling](http://www.france24.com/en/20200130-european-court-orders-france-to-pay-inmates-in-prison-overcrowding-ruling).
- 20 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, Council of Europe, 2015.
- 21 'Des conditions de détention « dégradantes » dans les prisons en France', *La Croix*, 31 January 2020, [www.la-croix.com/France/conditions-detention-degradantes-prisons-France-2020-01-31-1201075423](http://www.la-croix.com/France/conditions-detention-degradantes-prisons-France-2020-01-31-1201075423).
- 22 'First Czech open prison reports record-low reoffending rate', *Radio Prague International*, 13 August 2019, [www.radio.cz/en/section/curraffrs/first-czech-open-prison-reports-record-low-reoffending-rate](http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/first-czech-open-prison-reports-record-low-reoffending-rate).
- 23 'How Norway turns criminals into good neighbours', *BBC News*, 7 July 2019, [www.bbc.com/news/stories-48885846](http://www.bbc.com/news/stories-48885846).
- 24 Ibid.
- 25 UNODC, *World Drug Report 2019. Booklet 2: Global Overview of Drug Demand and Supply*, 2019, p. 1.
- 26 Global Commission on Drug Policy, *Drug Policy and Deprivation of Liberty*, June 2016, p. 10.
- 27 Global Commission on Drug Policy, *Drug Policy and Deprivation of Liberty*, June 2016, p. 5.
- 28 THRA, Grassroots Leadership, TCJC and the UT Law Civil Rights Clinic, *Ending the War on Drugs in Travis County: How Low-Level Possession Arrests are Harmful and Ineffective*, February 2020.
- 29 UNODC, *World Drug Report 2019. Booklet 2: Global Overview of Drug Demand and Supply*, United Nations, 2019, p. 32.
- 30 Linklaters LLP, *Sentencing of women convicted of drug-related crimes*, Penal Reform International/Linklaters LLP/IDPC, 2020, p. 66.
- 31 'Singapore's execution of drug offenders tripled in five years', *Aliran*, 7 August 2019, [aliran.com/civil-society-voices/singapores-execution-of-drug-offenders-tripled-in-five-years](http://aliran.com/civil-society-voices/singapores-execution-of-drug-offenders-tripled-in-five-years).
- 32 Amnesty International, *They Just Kill. Ongoing Extrajudicial Executions and Other Violations in the Philippines' War on Drugs*, ASA 35/0578/2019, 8 July 2019.
- 33 Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, *Human rights impact of policies and practices aimed at preventing and countering violent extremism*, A/HRC/43/46 (Advanced Edited Version), United Nations, 21 February 2020, paras 13-14.
- 34 UN Human Rights Committee, *Concluding observations on the second periodic report of Kazakhstan*, CCPR/C/KAZ/CO/2, United Nations, 9 August 2016, para. 13.
- 35 UN General Assembly, *Visit to Belgium. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/40/52/Add.5, United Nations, 8 May 2019, para. 40.
- 36 'Prison de Condé-sur-Sarthe : le détenu qui a blessé deux surveillants maîtrisé par le RAID, sa femme tuée', *Le Monde*, 5 March 2019, [www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/05/un-detenu-radicalise-agresse-deux-surveillants-de-la-prison-de-conde-sur-sarthe\\_5431628\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2019/03/05/un-detenu-radicalise-agresse-deux-surveillants-de-la-prison-de-conde-sur-sarthe_5431628_3224.html).
- 37 Child Justice Advocacy Group, *Bringing Children Home: A children's rights approach to returning from ISIL*, 2020, [www.penalreform.org/resource/bringing-children-home-a-childrens-rights-approach-to](http://www.penalreform.org/resource/bringing-children-home-a-childrens-rights-approach-to).
- 38 'From child soldier to child 'terrorist': safeguarding innocence from counter-terrorism', *Humanitarian Law & Policy Blog*, 20 November 2019, [blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/11/20/child-soldier-counter-terrorism](http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/11/20/child-soldier-counter-terrorism).
- 39 Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones*, Resolution 2321(2020), Council of Europe, 30 January 2020.
- 40 See Child Justice Advocacy Group, *Bringing Children Home: A children's rights approach to returning from ISIL*, 2020, [www.penalreform.org/resource/bringing-children-home-a-childrens-rights-approach-to](http://www.penalreform.org/resource/bringing-children-home-a-childrens-rights-approach-to).



## ส่วนที่สอง :

## แนวโน้มการใช้การลงโทษจำคุก

- 41 Republic of Niger, *Initial report submitted by Niger under article 19 of the Convention*, CAT/C/NER/1, United Nations (Committee Against Torture), 12 December 2018.
- 42 International Committee of the Red Cross, *ICRC Annual report 2018*, 2019, p. 222.
- 43 The information was gathered from official public documentation, financial institutions databases (IMF, OECD, Eurostat) and information from partners.
- 44 'Government expenditure on public order and safety', *Eurostat - Statistics explained*, 2019, [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_on\\_public\\_order\\_and\\_safety#Expenditure\\_on\\_public\\_order\\_and\\_safety\\_by\\_type\\_of\\_transaction](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_public_order_and_safety#Expenditure_on_public_order_and_safety_by_type_of_transaction).
- 45 See Marcelo F. Aebi and Melanie M. Tiago, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Council of Europe, 2018, p. 112. In the study, the authors compared total budgets based on the following definition: 'The total budget should include costs of security, healthcare (incl. medical care, psychiatric services, pharmaceuticals, dental care, etc.), services (incl. maintenance, utilities, maintenance of inmate records, reception, assignment, transportation, etc.), administration (excl. extra-institutional expenditures), support (incl. food, inmate activities, inmate employment, clothing, etc.), and rehabilitation programs (incl. academic education, vocational training, substance abuse programs, etc.)' (p. 110).
- 46 Associazione Antigone, *Quanto costa il sistema penitenziario*, XV Rapporto sulle condizioni di detenzione, 14 May 2019.
- 47 Department of Correctional Services, *Annual Report 2018/2019*, 303/2019, Republic of South Africa, December 2019, pp. 136-137.
- 48 National Crime Records Bureau, *Prison Statistics India 2018*, Ministry of Home Affairs (India), January 2020, p. 242.
- 49 Note this comparison is intended to be illustrative and indicative only.
- 50 Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion (DGAPR), *Projet de performance*, Royaume du Maroc, 2019, p. 46.
- 51 'Criminal justice in times of austerity', *Centre for Crime and Justice Studies*, 15 November 2015, [www.crimeandjustice.org.uk/resources/criminal-justice-times-austerity](http://www.crimeandjustice.org.uk/resources/criminal-justice-times-austerity).
- 52 Republic of Kenya, *Third periodic report submitted by Kenya under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure*, CAT/C/KEN/3, United Nations (Committee Against Torture), 2018, para. 74.
- 53 'Prison Reform and Alternatives to Imprisonment', [www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html](http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/prison-reform-and-alternatives-to-imprisonment.html).
- 54 'Following the Money of Mass Incarceration', *Prison Policy Initiative*, 25 January 2017, [www.prisonpolicy.org/reports/money.html](http://www.prisonpolicy.org/reports/money.html).
- 55 For a summary of references, see Rob Allen and Paul English, 'Public-Private Partnerships in Prison Construction and Management', *Justice and Development Working Paper Series*, Volume 25, 2013.
- 56 'Profit-driven private prisons not the solution to overcrowding in Malaysian prisons, say rights groups and MPs', *Malay Mail*, 10 December 2019, [www.malaymail.com/news/malaysia/2019/12/10/profit-driven-private-prisons-not-the-solution-to-overcrowding-in-malaysian/1817873](http://www.malaymail.com/news/malaysia/2019/12/10/profit-driven-private-prisons-not-the-solution-to-overcrowding-in-malaysian/1817873).
- 57 Délégation générale à l'administration pénitentiaire et à la réinsertion (DGAPR), *Projet de performance*, Royaume du Maroc, 2019, pp. 46-49.
- 58 '10,000 extra prison places to keep the public safe', *Government of UK/Ministry of Justice*, 11 August 2019, [www.gov.uk/government/news/10-000-extra-prison-places-to-keep-the-public-safe](http://www.gov.uk/government/news/10-000-extra-prison-places-to-keep-the-public-safe).
- 59 Georgina Sturge and Joseph Robins, *Estimates day: Ministry of Justice spending*, CDP 2018/0162, House of Commons Library, 29 June 2018.
- 60 OIP, *Combien coûte la prison? Quel est le coût comparé des alternatives à la prison?*, [oip.org](http://oip.org), 30 January 2019 [oip.org/en-bref/combien-coute-la-prison-quel-est-le-cout-compare-des-alternatives-a-la-prison](http://oip.org/en-bref/combien-coute-la-prison-quel-est-le-cout-compare-des-alternatives-a-la-prison).
- 61 'Pre-trial/remand prisoners', *World Prison Brief Database (ICPR)*, [www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All).
- 62 Jamil Malakieh, *Adult and youth correctional statistics in Canada 2017/2018*, May 2019.
- 63 'Mexican congress expands pre-trial detention to more crimes', *AP News*, 21 February 2019, [apnews.com/4b3f978f3457407683afef760aaf3af](http://apnews.com/4b3f978f3457407683afef760aaf3af).
- 64 Adriana Arias Aguilar and Jose Luis Gutierrez Roman, *El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en los estados de Chiapas y Oaxaca*, Asistencia Legal por los Derechos Humanos (AsiLegal), September 2017, p. 69.
- 65 Teresa Garcia Castro, *Pretrial detention in Latin America: the disproportionate impact on women deprived of liberty for drug offenses*, Women, Drug Policy and Incarceration Policy Brief, WOLA/IDPC/Dejusticia, June 2019.
- 66 'Pre-trial detention and its overuse: Evidence from ten countries', *Birkbeck Research Blog*, 11 November 2019, [blogs.bbk.ac.uk/research/2019/11/11/pre-trial-detention-and-its-overuse](http://blogs.bbk.ac.uk/research/2019/11/11/pre-trial-detention-and-its-overuse).
- 67 'Pre-trial/remand prisoners', *World Prison Brief Database (ICPR)*, [www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All).
- 68 'Madagascar: Excessive use of pre-trial detention continues to grow, with devastating impact', *Amnesty International*, 25 April 2019, [www.amnesty.org/en/latest/news/2019/04/madagascar-excessive-use-of-pre-trial-detention-continues-to-grow-with-devastating-impact](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/04/madagascar-excessive-use-of-pre-trial-detention-continues-to-grow-with-devastating-impact).
- 69 'How race impacts who is detained pretrial', *Prison Policy Initiative*, 9 October 2019, [www.prisonpolicy.org/blog/2019/10/09/pretrial\\_race](http://www.prisonpolicy.org/blog/2019/10/09/pretrial_race).
- 70 'Pre-trial detention and its overuse: Evidence from ten countries', *Birkbeck Research Blog*, 11 November 2019, [blogs.bbk.ac.uk/research/2019/11/11/pre-trial-detention-and-its-overuse](http://blogs.bbk.ac.uk/research/2019/11/11/pre-trial-detention-and-its-overuse).
- 71 Teresa Garcia Castro, *Pretrial detention in Latin America: the disproportionate impact on women deprived of liberty for drug offenses*, June 2019, p. 7.
- 72 Insha Rahman, *New York, New York: Highlights of the 2019 Bail Reform Law*, July 2019.
- 73 'Ending cash bail at top of Pritzker's 2020 legislative agenda', *ABC7 Chicago*, 9 January 2020, [abc7chicago.com/5830854](http://abc7chicago.com/5830854).
- 74 Lukas Muntingh and Jean Redpath, 'The Socio-Economic Impact of Pre-trial Detention in Kenya, Mozambique and Zambia', *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 10, April 2018.
- 75 Jean Redpath, *Liberty not the only loss - The Socio-Economic Impact of Remand Detention in the Western Cape*, March 2019.
- 76 'Gambia: Government Commutes All Death Sentences to Life Imprisonment', *allAfrica.com*, 10 May 2019, [allafrica.com/stories/201905100278.html](http://allafrica.com/stories/201905100278.html).
- 77 Republic of Uganda, *The Law Revision (Penalties in Criminal Matters) Miscellaneous (Amendment) Act 2019*, 4 April 2019.
- 78 See Carole Berrih and Lievin Ngondji, *Vers une mort en silence. Conditions de détention des condamnés à mort en République Démocratique du Congo*, ECPM/CPJ, December 2019.
- 79 Human Rights Watch, *World Report 2020*, 2020, p. 285.
- 80 for more details, see Human Rights Watch, *Flawed justice: accountability for ISIS crimes in Iraq*, December 2017.
- 81 'Ce serait un immense déshonneur pour notre pays': l'appel de 45 avocats contre les condamnations à mort de neuf Français en Irak', *Franceinfo*, 3 June 2019, [www.francetvinfo.fr/monde/proche-orient/francais-condamnes-a-mort-en-irak/tribune-ce-serait-un-immense-deshonneur-pour-notre-pays-l-appel-de-44-avocats-contre-les-condamnations-a-mort-de-neuf-francais-en-irak\\_3469333.html](http://www.francetvinfo.fr/monde/proche-orient/francais-condamnes-a-mort-en-irak/tribune-ce-serait-un-immense-deshonneur-pour-notre-pays-l-appel-de-44-avocats-contre-les-condamnations-a-mort-de-neuf-francais-en-irak_3469333.html).
- 82 'South Africa to discuss new criminal laws and reintroducing death penalty', *businessstech.co.za*, 4 September 2019, [businessstech.co.za/news/government/338801/south-africa-to-discuss-new-criminal-laws-and-reintroducing-death-penalty](http://businessstech.co.za/news/government/338801/south-africa-to-discuss-new-criminal-laws-and-reintroducing-death-penalty).
- 83 *7th World Congress Against the Death Penalty - Final declaration*, 2019, [congres.ecpm.org/wp-content/uploads/2019/03/7congress-FinalDeclaration-EN.pdf](http://congres.ecpm.org/wp-content/uploads/2019/03/7congress-FinalDeclaration-EN.pdf).
- 84 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *The Death Penalty in the OSCE Area - Background Paper 2019*, OSCE, 2019, pp. 13-21.
- 85 Nordine Drici, *Le bague au pays des sables. Peine de mort, conditions de détention et de traitement des condamnés à mort en Mauritanie*, ECPM, 2019.
- 86 ECPM, ADPAN, The Advocates for Human Rights, et al., *Death Penalty in Malaysia. Joint Stakeholder report for the 31st session of the Working Group on the Universal Periodic Review*, United Nations, 2018.
- 87 For more details, see 'Detention conditions for inmates on death row: a lack of basic rights', *Prison Insider*, 7 October 2019, [www.prison-insider.com/en/articles/conditions-de-detention-des-condamnes-a-mort-un-droit-lacunaire](http://www.prison-insider.com/en/articles/conditions-de-detention-des-condamnes-a-mort-un-droit-lacunaire).
- 88 Penal Reform International, *Practice Guide for Defense Counsel Representing Individuals Facing the Death Penalty*, Penal Reform International, 2019, [www.penalreform.org/resource/practice-guide-for-defense-counsel-representing-individuals-facing](http://www.penalreform.org/resource/practice-guide-for-defense-counsel-representing-individuals-facing).
- 89 Dirk Van Zyl Smit and Catherine Appleton, *Life Imprisonment: A Global Human Rights Analysis*, Harvard University Press, 2019; see also Penal Reform International, *Life Imprisonment: A Policy Briefing*, April 2018, [www.penalreform.org/resource/life-imprisonment-a-policy-briefing](http://www.penalreform.org/resource/life-imprisonment-a-policy-briefing).
- 90 Ashley Nellis, *Still Life: America's Increasing Use of Life and Long-Term Sentences*, The Sentencing Project, May 2017.

- 91 'Gallup Poll-For First Time, Majority of Americans Prefer Life Sentence To Capital Punishment', *Death Penalty Information Center*, 25 November 2019, [deathpenaltyinfo.org/news/gallup-poll-for-first-time-majority-of-americans-prefer-life-sentence-to-capital-punishment](https://deathpenaltyinfo.org/news/gallup-poll-for-first-time-majority-of-americans-prefer-life-sentence-to-capital-punishment).
- 92 Republic of Uganda, *The Law Revision (Penalties in Criminal Matters) Miscellaneous (Amendment) Act 2019*, 4 April 2019.
- 93 European Court of Human Rights, *Pethukov v. Ukraine (no. 2)*, Application no. 41216/13, 9 September 2019; European Court of Human Rights, *Marcello Viola v. Italy (no. 2)*, Application no. 77633/16, 13 June 2019.
- 94 Penal Reform International, *Life Imprisonment: A Policy Briefing*, April 2018, [www.penalreform.org/resource/life-imprisonment-a-policy-briefing](http://www.penalreform.org/resource/life-imprisonment-a-policy-briefing).
- 95 UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019, para. 13.
- 96 UN Human Rights Council, *Human rights in the administration of justice (resolution adopted on 26 September 2019)*, A/HRC/RES/42/11, United Nations, 26 September 2019.
- 97 Manfred Nowak, *Global study on children deprived of liberty. Report to the UN General Assembly*, A/74/136, United Nations, 11 July 2019, para. 78.
- 98 UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, *World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice*, E/CN.15/2019/10, United Nations, 4 March 2019, para. 25.
- 99 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region*, OSCE/ODIHR, 2019, p. 48.
- 100 Cyrus R. Vance Center for International Justice, Allen & Overy LLP and BNY Mellon, *Women In Prison: The Africa Regional Initiative 2019*, 2019.
- 101 Marie-Claire van Hout and Rosemary Mhlanga-Gunda, 'Contemporary women prisoners health experiences, unique prison health care needs and health care outcomes in sub-Saharan Africa: A scoping review of extant literature.', *BMC International Health and Human Rights*, Volume 18, December 2018.
- 102 Aleks Kajstura, *Women's Mass Incarceration: The Whole Pie 2019*, Prison Policy Initiative, 29 October 2019.
- 103 DCAF, OSCE/ODIHR and UN Women, 'Places of Deprivation of Liberty and Gender', in *Gender and Security Toolkit*, DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019.
- 104 'More women are in Hong Kong's prisons than anywhere else. They should be protected, not criminalised', *The Guardian*, 31 August 2017, [www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/31/more-women-are-in-hong-kongs-prisons-than-anywhere-else-they-should-be-protected-not-criminalised](https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/31/more-women-are-in-hong-kongs-prisons-than-anywhere-else-they-should-be-protected-not-criminalised).
- 105 '75% of women in Bahrain's prison "are expats"', *Zawya*, 12 August 2019, [www.zawya.com/mena/en/legal/story/75\\_of\\_women\\_in\\_Bahrain's\\_prison\\_are\\_expats-SNG\\_151436429](https://www.zawya.com/mena/en/legal/story/75_of_women_in_Bahrain's_prison_are_expats-SNG_151436429).
- 106 UN Working Group on discrimination against women and girls, *Call for submissions: Women deprived of liberty. Portuguese response*, United Nations, 2019.
- 107 'Number of homeless women sent to prison doubles since 2015', *The Guardian*, 3 July 2019, [www.theguardian.com/society/2019/jul/03/number-female-prisoners-recorded-homeless-doubles-since-2015](https://www.theguardian.com/society/2019/jul/03/number-female-prisoners-recorded-homeless-doubles-since-2015).
- 108 'Half of jailed women committed crimes to support another person's drug habit', *The Telegraph*, 12 November 2019, [www.telegraph.co.uk/politics/2019/11/12/half-jailed-women-committed-crimes-support-another-persons-drug](https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/11/12/half-jailed-women-committed-crimes-support-another-persons-drug).
- 109 Linklaters LLP, *Sentencing of women convicted of drug-related crimes*, Penal Reform International/Linklaters LLP/IDPC, 2020.
- 110 Manfred Nowak, *Global study on children deprived of liberty. Report to the UN General Assembly*, A/74/136, United Nations, 11 July 2019.
- 111 Aleks Kajstura, *Women's Mass Incarceration: The Whole Pie 2019*, Prison Policy Initiative, 29 October 2019.
- 112 'Share of convicted children who are BAME doubles in eight years', *The Guardian*, 4 November 2019, [www.theguardian.com/society/2019/nov/04/share-convicted-children-bame-doubles](https://www.theguardian.com/society/2019/nov/04/share-convicted-children-bame-doubles).
- 113 'Our youth, our way', *Commission for Children and Young People (CCYP)*, 2019, [ccyp.vic.gov.au/upholding-childrens-rights/systemic-inquiries/our-youth-our-way](http://ccyp.vic.gov.au/upholding-childrens-rights/systemic-inquiries/our-youth-our-way).
- 114 'Madagascar: Unjustified, excessive and prolonged pre-trial detention keeps thousands in life-threatening prison conditions', *Amnesty International*, 23 October 2018, [www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/madagascar-pretrial-detention-life-threatening-prison-conditions](https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/10/madagascar-pretrial-detention-life-threatening-prison-conditions).
- 115 'Iraq: Thousands Detained, Including Children, in Degrading Conditions', *Human Rights Watch*, 4 July 2019, [www.hrw.org/news/2019/07/04/iraq-thousands-detained-including-children-degrading-conditions](https://www.hrw.org/news/2019/07/04/iraq-thousands-detained-including-children-degrading-conditions).
- 116 'EU, UN and Lebanese authorities join forces to improve the criminal justice system in Lebanon', *European External Action Service*, 23 March 2018, [eeas.europa.eu/delegations/lebanon/42022/eu-un-and-lebanese-authorities-join-forces-improve-criminal-justice-system-lebanon\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/42022/eu-un-and-lebanese-authorities-join-forces-improve-criminal-justice-system-lebanon_en).
- 117 Manfred Nowak, *Global study on children deprived of liberty. Report to the UN General Assembly*, A/74/136, United Nations, 11 July 2019.
- 118 'For More Than 300 Afghan Children, Many Older Than 5, Home Is Mother's Cellblock', *The New York Times*, 23 December 2017, [www.nytimes.com/2017/12/23/world/asia/afghanistan-children-prison.html](https://www.nytimes.com/2017/12/23/world/asia/afghanistan-children-prison.html).
- 119 Committee of Ministers of the Council of Europe, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States concerning children with imprisoned parents*, CM/Rec(2018)5, Council of Europe, 4 April 2018.
- 120 'More children affected by parents being in prison than by child homelessness', *Irish Examiner*, 2 September 2019, [www.irishexaminer.com/breakingnews/ireland/more-children-affected-by-parents-being-in-prison-than-by-child-homelessness-947888.html](https://www.irishexaminer.com/breakingnews/ireland/more-children-affected-by-parents-being-in-prison-than-by-child-homelessness-947888.html).
- 121 'Cabinet approves new Juvenile Justice Bill', *Barbados Today*, 25 May 2019, [barbados.today.bb/2019/05/25/cabinet-approves-new-juvenile-justice-bill](https://barbados.today.bb/2019/05/25/cabinet-approves-new-juvenile-justice-bill).
- 122 'Child Justice Programme', *Ministry of Justice (Jamaica)*, [moj.gov.jm/programmes/child-justice](http://moj.gov.jm/programmes/child-justice).
- 123 UN Committee on the Rights of the Child, *General comment no. 24 on children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, United Nations, 18 September 2019.
- 124 'Lowering the age of criminal responsibility is against child rights', *UNICEF Philippines*, 18 January 2019, [www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef](https://www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef).
- 125 'Belarus: UN expert deplores child jail sentences for drug-related offences', *OHCHR*, 20 November 2019, [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25322&LangID=E](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25322&LangID=E).
- 126 'Horrorful numbers of self-harm incidents in youth justice facilities', *RNZ*, 2 September 2019, [www.rnz.co.nz/news/national/397928/horrorful-numbers-of-self-harm-incidents-in-youth-justice-facilities](https://www.rnz.co.nz/news/national/397928/horrorful-numbers-of-self-harm-incidents-in-youth-justice-facilities).
- 127 'More seniors above 60 going to jail', *The New Paper*, 3 June 2019, [www.tnp.sg/news/singapore/more-seniors-above-60-going-jail](https://www.tnp.sg/news/singapore/more-seniors-above-60-going-jail).
- 128 'Inside South Korea's elderly crime wave', *CNN*, 19 December 2018, [www.cnn.com/2018/12/18/asia/south-korea-elderly-crime-intl/index.html](https://www.cnn.com/2018/12/18/asia/south-korea-elderly-crime-intl/index.html).
- 129 Marcela Aguila Rubin, 'Dying in dignity behind bars', *SWI*, 23 August 2019, [www.swissinfo.ch/eng/society/elderly-prisoners\\_dying-in-dignity-behind-bars/45178650](https://www.swissinfo.ch/eng/society/elderly-prisoners_dying-in-dignity-behind-bars/45178650).
- 130 The Osborne Association, *The High Costs of Low Risk: The Crisis of America's Aging Prison Population*, May 2018.
- 131 Office of the Correctional Investigator of Canada and Canadian Human Rights Commission, *Aging and Dying in Prison: An investigation into the Experiences of older individuals in Federal Custody*, February 2019.
- 132 'Inside South Korea's elderly crime wave', *CNN*, 19 December 2018, [www.cnn.com/2018/12/18/asia/south-korea-elderly-crime-intl/index.html](https://www.cnn.com/2018/12/18/asia/south-korea-elderly-crime-intl/index.html).
- 133 'What Should We Do about Our Aging Prison Population?', *JSTOR Daily*, 17 July 2019, [daily.jstor.org/what-should-we-do-about-our-aging-prison-population](https://daily.jstor.org/what-should-we-do-about-our-aging-prison-population).
- 134 'Japan's jails a sanctuary for seniors', *NHK World-Japan*, 25 December 2019, [www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/761](https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/761).
- 135 'Nursing home behind prison bars', *SWI swissinfo.ch*, 23 August 2019, [www.swissinfo.ch/eng/politics/over-60s-inmates\\_nursing-home-behind-prison-bars-/45180080](https://www.swissinfo.ch/eng/politics/over-60s-inmates_nursing-home-behind-prison-bars-/45180080).
- 136 'Sindh govt starts process to release elderly convicts from prisons', *Dawn*, 30 December 2019, [www.dawn.com/news/1525140](https://www.dawn.com/news/1525140).
- 137 'Japan's jails a sanctuary for seniors', *NHK World-Japan*, 25 December 2019, [www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/761](https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/en/news/backstories/761).
- 138 Human Rights Watch, 'I Needed Help, Instead I Was Punished': Abuse and Neglect of Prisoners with Disabilities in Australia, February 2018.
- 139 Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *Detainees with disabilities in Europe*, 14557, Council of Europe, May 2018.
- 140 Maria Ni Fhlatharta, *Making rights real for people with disabilities in prison*, Irish Penal Reform Trust, January 2020.
- 141 'Soviet-era conditions persist for Armenian prisoners with disabilities', *OC Media*, 3 February 2019, [oc-media.org/features/soviet-era-conditions-persist-for-armenian-prisoners-with-disabilities](https://oc-media.org/features/soviet-era-conditions-persist-for-armenian-prisoners-with-disabilities).

## ส่วนที่สาม :

## ประชากรผู้ต้องขังในเรือนจำ

- 142 'Nearly 65% of prisoners at women's jail "show signs of brain injury"', *The Guardian*, 6 February 2019, [www.theguardian.com/society/2019/feb/06/nearly-65-of-prisoners-at-womens-jail-show-signs-of-brain-injury](http://www.theguardian.com/society/2019/feb/06/nearly-65-of-prisoners-at-womens-jail-show-signs-of-brain-injury).
- 143 Fiona Kouyoumdjian, Andrée Schuler, Flora Matheson, et al., 'Health status of prisoners in Canada', *Canadian Family Physician*, Volume 62, Issue 3, March 2016.
- 144 Manfred Nowak, *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, United Nations, November 2019, chap. 7.
- 145 Aleks Kajstura, *Women's Mass Incarceration: The Whole Pie 2019*, Prison Policy Initiative, 29 October 2019.
- 146 Lucas Ramón Mendos, *State-Sponsored Homophobia 2019*, 13th edition, ILGA, March 2019.
- 147 'Russia: New Anti-Gay Crackdown in Chechnya', *Human Rights Watch*, 8 May 2019, [www.hrw.org/news/2019/05/08/russia-new-anti-gay-crackdown-chechnya](http://www.hrw.org/news/2019/05/08/russia-new-anti-gay-crackdown-chechnya).
- 148 'Turkey urged to drop case against LGBT activists charged over Pride march', *The Guardian*, 8 November 2019, [www.theguardian.com/global-development/2019/nov/08/turkey-urged-to-drop-case-against-lgbt-activists-charged-over-pride-march](http://www.theguardian.com/global-development/2019/nov/08/turkey-urged-to-drop-case-against-lgbt-activists-charged-over-pride-march).
- 149 'World Report 2020: Rights Trends in Azerbaijan', *Human Rights Watch*, 10 December 2019, [www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/azerbaijan](http://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/azerbaijan).
- 150 EU Agency for Fundamental Rights, *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*, 2019.
- 151 'Indonesia's prison chief says LGBT inmates will be put in isolation rooms to prevent "transmission of sexual disorientation"', *Coconuts Jakarta*, 11 July 2019, [coconuts.co/jakarta/news/indonesias-prison-chief-says-lgbt-inmates-will-be-put-in-isolation-rooms-to-prevent-transmission-of-sexual-disorientation](http://coconuts.co/jakarta/news/indonesias-prison-chief-says-lgbt-inmates-will-be-put-in-isolation-rooms-to-prevent-transmission-of-sexual-disorientation).
- 152 William J. Sabol, Thaddeus L. Johnson and Alexander Caccavale, *Trends in Correctional Control by Race and Sex*, Council on Criminal Justice, December 2019.
- 153 Muslim Advocates, *Fulfilling the Promise of Free Exercise for All: Muslim Prisoner Accommodation in State Prisons*, July 2019.
- 154 'Maori-focused prison initiative to target high security inmates', *Newshub*, 10 May 2019, [www.newshub.co.nz/home/new-zealand/2019/05/maori-focused-prison-initiative-to-target-high-security-inmates.html](http://www.newshub.co.nz/home/new-zealand/2019/05/maori-focused-prison-initiative-to-target-high-security-inmates.html).
- 155 "We don't have a word for crime": New Calgary Indigenous Court to follow peacemaking approach', *CBC News*, 3 September 2019, [www.cbc.ca/amp/1.5264839?\\_vfz=medium%3Dsharebar&\\_twitter\\_impression=true](http://www.cbc.ca/amp/1.5264839?_vfz=medium%3Dsharebar&_twitter_impression=true).
- 156 'Gefängnisse in Deutschland: Immer mehr Ausländer sitzen in Haft', *Rheinische Post Online*, 4 February 2019, [rp-online.de/politik/deutschland/gefaengnisse-in-deutschland-immer-mehr-auslaender-sitzen-in-haft\\_aid-36501705](http://rp-online.de/politik/deutschland/gefaengnisse-in-deutschland-immer-mehr-auslaender-sitzen-in-haft_aid-36501705).
- 157 'Court interpreters decline in Japan despite growing foreign defendants', *Kyodo News+*, 4 February 2020, [english.kyodonews.net/news/2020/02/db0c23126311-court-interpreters-decline-in-japan-despite-growing-foreign-defendants.html](http://english.kyodonews.net/news/2020/02/db0c23126311-court-interpreters-decline-in-japan-despite-growing-foreign-defendants.html).
- 158 '1.1 Billion "Invisible" People without ID are Priority for new High-Level Advisory Council on Identification for Development', *World Bank*, 12 October 2017, [www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/12/11-billion-invisible-people-without-id-are-priority-for-new-high-level-advisory-council-on-identification-for-development](http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/10/12/11-billion-invisible-people-without-id-are-priority-for-new-high-level-advisory-council-on-identification-for-development).
- 159 "Stateless" prisoners rot in jail', *The Zimbabwe Daily*, 11 November 2019, [thezimbabwedaily.com/news/369114-stateless-prisoners-rot-in-jail.html](http://thezimbabwedaily.com/news/369114-stateless-prisoners-rot-in-jail.html).
- 160 'Inside Europe: Hungary bans homelessness', *Deutsche Welle*, 19 October 2018, [www.dw.com/en/inside-europe-hungary-bans-homelessness/av-45951965](http://www.dw.com/en/inside-europe-hungary-bans-homelessness/av-45951965).
- 161 Consortium for Street Children (CSC), *Submission to the 58th session of the UN Commission for Social Development*, November 2019.
- 162 'Visit to the Republic of Nigeria by Ms. Leilani Farha, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context', *OHCHR*, 23 September 2019, [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25033&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25033&LangID=E).
- 163 'Lack of valid ID identified as key barrier to moving on from crime', *Nacro*, 21 November 2018, [www.nacro.org.uk/news/nacro-news/lack-of-valid-id-identified-as-key-barrier-to-moving-on-from-crime](http://www.nacro.org.uk/news/nacro-news/lack-of-valid-id-identified-as-key-barrier-to-moving-on-from-crime).
- 164 'About the programme', *Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*, [www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/sobre-o-programa](http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/sobre-o-programa).
- 165 'On parole, foreign ex-convicts battle to survive in Brazil', *France 24*, 19 December 2019, [www.france24.com/en/20191219-on-parole-foreign-ex-convicts-battle-to-survive-in-brazil](http://www.france24.com/en/20191219-on-parole-foreign-ex-convicts-battle-to-survive-in-brazil).
- 166 'Report: Only one prison doctor for approx 7jails', *Dhaka Tribune*, 6 November 2019, [www.dhakatribune.com/bangladesh/nation/2019/11/06/report-only-one-prison-doctor-for-approx-7-jails](http://www.dhakatribune.com/bangladesh/nation/2019/11/06/report-only-one-prison-doctor-for-approx-7-jails).
- 167 'Two medical doctors cater for over 15,000 prison inmates', *GhanaWeb*, 11 November 2019, [www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Two-medical-doctors-cater-for-over-15-000-prison-inmates-798217](http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Two-medical-doctors-cater-for-over-15-000-prison-inmates-798217).
- 168 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the Ukrainian Government on the visit carried out from 2 to 11 April 2019*, 2020, para. 24.
- 169 Latvian Centre for Human Rights, *Criminal Detention in the EU - Conditions and Monitoring. Country Report Latvia*, EU Fundamental Rights Agency, June 2018, p. 8.
- 170 Republic of Portugal, *Seventh periodic report submitted by Portugal under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure*, CAT/C/PRT/7, United Nations (Committee Against Torture), 7 June 2018, para. 199.
- 171 'Preventing COVID-19 outbreak in prisons: a challenging but essential task for authorities', *WHO Regional Office for Europe*, 23 March 2020, [www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities](http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities).
- 172 UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019, para. 31.
- 173 UN Committee Against Torture (CAT), *Concluding observations on the fifth periodic report of Uzbekistan*, CAT/C/UZB/CO/5, United Nations, 14 January 2020, para. 37.
- 174 'People in prison are deprived of their freedom - they should not be deprived of their health (infographic)', *WHO Regional Office for Europe*, 10 February 2020, [www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/data-and-statistics/infographic-people-in-prison-are-deprived-of-their-freedom-they-should-not-be-deprived-of-their-health](http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/data-and-statistics/infographic-people-in-prison-are-deprived-of-their-freedom-they-should-not-be-deprived-of-their-health).
- 175 'RDC: le personnel de la prison de Bukavu dénonce les conditions de détention', *RFI*, 17 October 2019, [www.rfi.fr/fr/afrique/20191017-rdc-le-personnel-prison-bukavu-denonce-conditions-detention](http://www.rfi.fr/fr/afrique/20191017-rdc-le-personnel-prison-bukavu-denonce-conditions-detention).
- 176 'Iran: Urgent medical treatment needed for detainees with life-threatening conditions—UN experts', *OHCHR*, 10 July 2019, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24813&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24813&LangID=E).
- 177 UNODC, *World Drug Report 2019. Booklet 2: Global Overview of Drug Demand and Supply*, United Nations, 2019, p. 37.
- 178 *Ibid.*, p. 36.
- 179 'Health, Incarcerated', *The Local*, 29 October 2019, [thelocal.to/health-incarcerated](http://thelocal.to/health-incarcerated).
- 180 Tao-Hsin Tung, Yi-Ying Hsiao, Sheng-Ang Shen, et al., 'The prevalence of mental disorders in Taiwanese prisons: a nationwide population-based study', *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, Volume 54, Issue 3, March 2019.
- 181 'Self-harm on the rise in NZ prisons', *Otago Daily Times Online News*, 13 January 2020, [www.odt.co.nz/news/dunedin/self-harm-rise-nz-prisons](http://www.odt.co.nz/news/dunedin/self-harm-rise-nz-prisons).
- 182 'Mental wellness initiative at Tihar prison reduced inmate suicides, says jail doctor', *Hindustan Times*, 17 April 2019, [www.hindustantimes.com/delhi-news/mental-wellness-initiative-at-tihar-prison-reduced-inmate-suicides-says-jail-doctor/story-hiPTOpsLdh5X4imDUh1jz0.html](http://www.hindustantimes.com/delhi-news/mental-wellness-initiative-at-tihar-prison-reduced-inmate-suicides-says-jail-doctor/story-hiPTOpsLdh5X4imDUh1jz0.html).
- 183 'Pioneering prison health scheme credited with reduction in knife attacks', *The Irish Times*, 29 April 2019, [www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/pioneering-prison-health-scheme-credited-with-reduction-in-knife-attacks-1.3875445](http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/pioneering-prison-health-scheme-credited-with-reduction-in-knife-attacks-1.3875445).
- 184 See Penal Reform International and Prison Reform Trust UK, *Women in prison: mental health and well-being - a guide for prison staff*, 2020.
- 185 UNODC, *World Drug Report 2019. Booklet 1: Executive Summary*, United Nations, 2019, p. 20.
- 186 Katie Stone and Sam Shirley-Beavan, *The Global State of Harm Reduction 2018*, 6th edition, Harm Reduction International, 2018, p. 23.
- 187 Human Rights Watch, *World Report 2020*, 2020, p. 32.
- 188 UN Committee Against Torture (CAT), *Concluding observations on the fifth periodic report of Uzbekistan*, CAT/C/UZB/CO/5, United Nations, 14 January 2020, para. 39.
- 189 UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019, para. 5.

### ส่วนที่ 4:

#### การบริหารจัดการเรือนจำ

- 166 'Report: Only one prison doctor for approx 7jails', *Dhaka Tribune*, 6 November 2019, [www.dhakatribune.com/bangladesh/nation/2019/11/06/report-only-one-prison-doctor-for-approx-7-jails](http://www.dhakatribune.com/bangladesh/nation/2019/11/06/report-only-one-prison-doctor-for-approx-7-jails).
- 167 'Two medical doctors cater for over 15,000 prison inmates', *GhanaWeb*, 11 November 2019, [www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Two-medical-doctors-cater-for-over-15-000-prison-inmates-798217](http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/Two-medical-doctors-cater-for-over-15-000-prison-inmates-798217).
- 168 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the Ukrainian Government on the visit carried out from 2 to 11 April 2019*, 2020, para. 24.
- 169 Latvian Centre for Human Rights, *Criminal Detention in the EU - Conditions and Monitoring. Country Report Latvia*, EU Fundamental Rights Agency, June 2018, p. 8.
- 170 Republic of Portugal, *Seventh periodic report submitted by Portugal under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure*, CAT/C/PRT/7, United Nations (Committee Against Torture), 7 June 2018, para. 199.
- 171 'Preventing COVID-19 outbreak in prisons: a challenging but essential task for authorities', *WHO Regional Office for Europe*, 23 March 2020, [www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities](http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/news/news/2020/3/preventing-covid-19-outbreak-in-prisons-a-challenging-but-essential-task-for-authorities).

- 190 For a summary of recent global developments, see 'Coronavirus: Prison Fever', *Prison Insider*, 20 March 2020, [www.prison-insider.com/en/articles/coronavirus-la-fievre-des-prisons](http://www.prison-insider.com/en/articles/coronavirus-la-fievre-des-prisons).
- 191 World Medical Association, *WMA Statement on Solitary Confinement*, adopted by the 65th WMA General Assembly in October 2014 and revised by the 70th WMA General Assembly in October 2019, 2019.
- 192 Human Rights Watch, *World Report 2020*, 2020, pp. 31–32.
- 193 Human Rights Watch, *World Report 2020*, 2020, p. 587.
- 194 US Commission on Civil Rights, *Women in Prison: Seeking Justice Behind Bars*, February 2020, p. 124.
- 195 For a detailed review of recent developments, see '2019 was a Watershed Year in the Movement to Stop Solitary Confinement', *American Civil Liberties Union*, 16 December 2019, [www.aclu.org/news/prisoners-rights/2019-was-a-watershed-year-in-the-movement-to-stop-solitary-confinement](http://www.aclu.org/news/prisoners-rights/2019-was-a-watershed-year-in-the-movement-to-stop-solitary-confinement).
- 196 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT), *Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out from 12 to 22 March 2019*, Council of Europe, 2020, para. 37.
- 197 'Haiti: mutiny over cooking charcoal in Haiti prison led to gang rapes, human-rights groups say', *Prison Insider*, 22 November 2019, [www.prison-insider.com/en/articles/haiti-mutiny-over-cooking-charcoal-in-haiti-prison-led-to-gang-rapes-human-rights-groups-say](http://www.prison-insider.com/en/articles/haiti-mutiny-over-cooking-charcoal-in-haiti-prison-led-to-gang-rapes-human-rights-groups-say).
- 198 Manfred Nowak, *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, United Nations, November 2019, p. 273.
- 199 'ODIHR launches first ever guidance on preventing sexual violence in detention', *OSCE*, 23 September 2019, [www.osce.org/odihr/432005](http://www.osce.org/odihr/432005).
- 200 'Venezuelan prison clashes leave 29 inmates dead', *BBC News*, 25 May 2019, [www.bbc.com/news/world-latin-america-48405679](http://www.bbc.com/news/world-latin-america-48405679).
- 201 'UN reports mortality rates for people in prison as much as 50 percent higher than wider community', *Penal Reform International*, 18 November 2019, [www.penalreform.org/blog/un-reports-mortality-rates-for-people-in-prison](http://www.penalreform.org/blog/un-reports-mortality-rates-for-people-in-prison).
- 202 See UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019.
- 203 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 82.
- 204 Marcelo F. Aebi and Melanie M. Tiago, *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, Council of Europe, 2018, pp. 2 and 99–100.
- 205 'Just over 56 000 persons in the EU committed suicide', *Eurostat*, 16 July 2018, [ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180716-1](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180716-1).
- 206 Manfred Nowak, *UN Global Study on Children Deprived of Liberty*, United Nations, November 2019, p. 136.
- 207 'Suicide in prison: a new study on risk factors in the prison environment', *Penal Reform International*, 13 June 2018, [www.penalreform.org/blog/suicide-in-prison-a-new-study-on-risk](http://www.penalreform.org/blog/suicide-in-prison-a-new-study-on-risk).
- 208 'Why are so many people dying in US prisons and jails?', *The Guardian*, 26 May 2019, [www.theguardian.com/us-news/2019/may/26/us-prisons-jails-inmate-deaths](http://www.theguardian.com/us-news/2019/may/26/us-prisons-jails-inmate-deaths).
- 209 'Where does Belgium's legalisation of euthanasia leave Belgian prison inmates?', *The Brussels Times*, 17 September 2015, [www.brusselstimes.com/opinion/34829/where-does-belgium-s-legalisation-of-euthanasia-leave-belgian-prison-inmates](http://www.brusselstimes.com/opinion/34829/where-does-belgium-s-legalisation-of-euthanasia-leave-belgian-prison-inmates).
- 210 'We don't need the death penalty': 20% of inmates die each year in Philippines jail', *The Guardian*, 4 October 2019, [www.theguardian.com/world/2019/oct/04/we-dont-need-the-death-penalty-20-of-inmates-die-each-year-in-philippines-jail](http://www.theguardian.com/world/2019/oct/04/we-dont-need-the-death-penalty-20-of-inmates-die-each-year-in-philippines-jail).
- 211 UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019, para. 14.
- 212 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 81.
- 213 See the table in UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 82.
- 214 '#Killing', *Front Line Defenders*, [www.frontlinedefenders.org/en/violation/killing](http://www.frontlinedefenders.org/en/violation/killing).
- 215 'Australia's shame: how we mapped a decade of Indigenous deaths in custody', *The Guardian*, 16 February 2019, [www.theguardian.com/membership/2019/feb/16/deaths-inside-indigenous-australian-deaths-in-custody](http://www.theguardian.com/membership/2019/feb/16/deaths-inside-indigenous-australian-deaths-in-custody).
- 216 See 'Deaths inside: Indigenous Australian deaths in custody 2019', *The Guardian*, 2019, [www.theguardian.com/australia-news/ng-interactive/2018/aug/28/deaths-inside-indigenous-australian-deaths-in-custody](http://www.theguardian.com/australia-news/ng-interactive/2018/aug/28/deaths-inside-indigenous-australian-deaths-in-custody).
- 217 International World Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2019*, 2019, p. 349.
- 218 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 73.
- 219 Amnesty International, *Human Rights in Asia-Pacific: Review of 2019*, ASA01/1354/2020, 2020, p. 66.
- 220 UNODC, *Global Study on Homicide 2019. Booklet 2: Homicide: extent, patterns, trends and criminal justice response*, United Nations, 2019, p. 70.
- 221 Christopher Wildeman and Lars H. Andersen, 'Solitary confinement placement and post-release mortality risk among formerly incarcerated individuals: a population-based study', *The Lancet Public Health*, Volume 5, Issue 2, February 2020.
- 222 UN High Commissioner for Human Rights, *Human rights in the administration of justice*, A/HRC/42/20, United Nations, 30 July 2019.
- 223 'At Least 7 Killed, 17 Injured in Shooting at Guatemala Prison', *Voice of America*, 7 May 2019, [www.voanews.com/americas/least-7-killed-17-injured-shooting-guatemala-prison](http://www.voanews.com/americas/least-7-killed-17-injured-shooting-guatemala-prison).
- 224 'Prison officer safety equipment rolled out', *Government of UK (Ministry of Justice)*, 9 October 2018, [www.gov.uk/government/news/prison-officer-safety-equipment-rolled-out](http://www.gov.uk/government/news/prison-officer-safety-equipment-rolled-out).
- 225 'Prison officers "need Tasers and stab vests" to cope with rising violence in jails', *Sky News*, 10 July 2017, [news.sky.com/story/prison-officers-need-tasers-and-stab-vests-to-cope-with-rising-violence-10943089](http://news.sky.com/story/prison-officers-need-tasers-and-stab-vests-to-cope-with-rising-violence-10943089).
- 226 See 'Video: tortura é registrada por câmeras de segurança no presídio de Joinville', 2 February 2013, [www.clicrbs.com.br/especial/sc/precisamosderespostas/19,1430,4032160.Video-tortura-e-registrada-por-cameras-de-seguranca-no-presidio-de-Joinville.html](http://www.clicrbs.com.br/especial/sc/precisamosderespostas/19,1430,4032160.Video-tortura-e-registrada-por-cameras-de-seguranca-no-presidio-de-Joinville.html).
- 227 'Mock Prison Riot 2020', 2020, [www.mockprisonriot.org/events/mock-prison-riot-2020/event-summary-a011d4c3736748e8947f9033dfff1702.aspx?lang=en](http://www.mockprisonriot.org/events/mock-prison-riot-2020/event-summary-a011d4c3736748e8947f9033dfff1702.aspx?lang=en).
- 228 Techniques include, for example, the use of restraints to place people in hyper-extended positions (hog-tying) or the use of batons for neck holds. See, for example, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT), *Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out from 31 January to 6 February 2012*, Council of Europe, 2013, para. 67; European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT), *Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out from 31 January to 8 February 2006*, Council of Europe, 2008, para. 11.
- 229 European Parliament and Council of the European Union, *Regulation of 16 January 2019 concerning trade in certain goods which could be used for capital punishment, torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, EU 2019/125, European Union, 16 January 2019.
- 230 Steering Committee for Human Rights (CDDH), *Feasibility study of a legal instrument concerning the trade in goods used for torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and the death penalty*, adopted by the CDDH at its 92nd meeting (26–29 November 2019), Council of Europe, December 2019.
- 231 UN General Assembly, *Towards torture-free trade: examining the feasibility, scope and parameters for possible common international standards (resolution adopted by the General Assembly on 28 June 2019)*, A/RES/73/304, United Nations, 2 July 2019.
- 232 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019*, 2019, pp. 9 and 468.
- 233 'California's prison gang problem: the role of prison size', *Penal Reform International (blog)*, 24 November 2016, [www.penalreform.org/blog/californias-prison-gang-problem-role-prison-size](http://www.penalreform.org/blog/californias-prison-gang-problem-role-prison-size).
- 234 'Criminal Subculture—Barrier to Prisoner Rehabilitation', *Penal Reform International (blog)*, 28 June 2019, [www.penalreform.org/blog/criminal-subculture-barrier-to-prisoner-rehabilitation](http://www.penalreform.org/blog/criminal-subculture-barrier-to-prisoner-rehabilitation).
- 235 'Report: Mississippi prison, desperate for guards, put gangs in charge', *USA Today*, 14 December 2019, [www.usatoday.com/story/news/investigations/2019/06/25/report-mississippi-prison-guards-gangs/1552783001](http://www.usatoday.com/story/news/investigations/2019/06/25/report-mississippi-prison-guards-gangs/1552783001).
- 236 UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*, 2017, pt. 1.
- 237 Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the Human Rights of Persons Deprived of Liberty in the Americas*, Organization of American States, December 2011, para. 14; as cited in UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons*, United Nations, 2017, p. 15.
- 238 Arshak Gasparyan, Gavin Slade, Jurgen Van Poeke, et al., *Baseline Study into Criminal Subculture in Prisons in the Republic of Moldova*, Council of Europe/Ministry of Justice of Moldova, 2018.

- 239 EU Agency for Fundamental Rights, *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*, 2019, p. 43.
- 240 'Detention conditions and inter-prisoner violence in Latvia flagged by Experts of the Committee against Torture', *OHCHR*, 21 November 2019, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25341&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25341&LangID=E).
- 241 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT), *Report to the Georgian Government on the visit to Georgia carried out from 10 to 21 September 2018*, Council of Europe, 2019, p. 5.
- 242 Philip Alston, *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, A/HRC/3/3, United Nations, 2 May 2008, para. 72.
- 243 'World Report 2020: Rights Trends in Brazil', *Human Rights Watch*, 11 December 2019, [www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/brazil](http://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/brazil).
- 244 'Rights at a Price: Life Inside Cambodia's Prisons', *Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO)*, 20 January 2015, [www.licadho-cambodia.org/collection/25/life\\_inside\\_cambodia\\_prison](http://www.licadho-cambodia.org/collection/25/life_inside_cambodia_prison).
- 245 Council of Europe, *European Prison Rules*, 2006, Rule 62.
- 246 Association for the Protection and Assistance to the Convicted, see 'About us', *Brazilian Fraternity of Assistance to the Convicted (FBAC)*, [fbac.org.br/index.php/en/institucional/institucional](http://fbac.org.br/index.php/en/institucional/institucional).
- 247 Elena Evstatieva, *European Communities of Restoration (ECOR): A Manual for Implementation and Best Practice*, May 2016.
- 248 European Committee on Crime Problems, *Guidelines regarding recruitment, selection, education, training and professional development of prison and probation staff*, 2019, para. 1.
- 249 'Corrections officers sue Arizona over attacks, security failures', *KNXV*, 19 July 2019, [www.abci5.com/news/local-news/investigations/corrections-officers-sue-arizona-over-attacks-security-failures](http://www.abci5.com/news/local-news/investigations/corrections-officers-sue-arizona-over-attacks-security-failures).
- 250 Ministère de la Justice (France), *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire 2018*, 2018.
- 251 See National Crime Records Bureau, *Prison Statistics India 2018*, Ministry of Home Affairs (India), January 2020, p. 226.
- 252 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Report to the Georgian Government of the visit to Georgia from 10 to 21 September 2018*, 2019, para. 96.
- 253 'Most prison staff in Switzerland are satisfied with their jobs', *Swiss National Science Foundation*, 20 January 2015, [www.snf.ch/en/researchinFocus/newsroom/Pages/news-150120-press-release-most-prison-staff-switzerland-satisfied-with-job.aspx](http://www.snf.ch/en/researchinFocus/newsroom/Pages/news-150120-press-release-most-prison-staff-switzerland-satisfied-with-job.aspx).
- 254 The following ratios have been calculated by dividing the total prison population by the total of prison staff of one given year, based on the latest available statistics gathered from official prison services, the ICPR World Prison Brief database and the UNODC *Criminal justice personnel* database; unless specified otherwise.
- 255 for Denmark, Sweden and Norway, see Marcelo F. Aebi and Melanie M. Tiago, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, 2018, p. 78.
- 256 Republic of Cameroon, *Single Report comprising the 4th, 5th and 6th Periodic Reports of Cameroon relating to the ACHPR (2015-2019)*, 2020, p. 92, para. 552.
- 257 Marcelo F. Aebi and Melanie M. Tiago, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations*, 2018, p. 78.
- 258 'How Norway turns criminals into good neighbours', *BBC News*, 7 July 2019, [www.bbc.com/news/stories-48885846](http://www.bbc.com/news/stories-48885846); 'Plan de estudios del aspirante a oficial', *Escuela de Gendarmería de Chile*, [www.escueladegendarmeria.gob.cl/aspo\\_plan.html](http://www.escueladegendarmeria.gob.cl/aspo_plan.html).
- 259 'Moroccan Prison Directors Take Training on Suicide and Harm Prevention', *Morocco World News*, 22 November 2019, [www.moroccoworldnews.com/2019/11/28/374/moroccan-prison-training-suicide-prevention](http://www.moroccoworldnews.com/2019/11/28/374/moroccan-prison-training-suicide-prevention).
- 260 'The Chinese Prison Where Guards Double Up as Counselors', *Sixth Tone*, 22 October 2019, [www.sixthtone.com/news/1004721/the-chinese-prison-where-guards-double-up-as-counselors](http://www.sixthtone.com/news/1004721/the-chinese-prison-where-guards-double-up-as-counselors).
- 261 Data gathered by the UNODC, see 'Criminal Justice Personnel', *UNODC Statistics and Data*, [dataunodc.un.org/crime/CJP](http://dataunodc.un.org/crime/CJP).
- 262 National Crime Records Bureau, *Prison Statistics India 2018*, Ministry of Home Affairs (India), January 2020, pp. 236-237.
- 263 HM Prison and Probation Service, *Staff Equalities Report 2018/2019*, 28 November 2019, p. 6.
- 264 For more information, see: [sustainabilityinprisons.org](http://sustainabilityinprisons.org).
- 265 Alan Farrier, Michelle Baybutt and Mark Dooris, 'Mental health and wellbeing benefits from a prisons horticultural programme', *International Journal of Prisoner Health*, Volume 15, Issue 1, March 2019.
- 266 'Oregon State Penitentiary unveils new "healing garden"', *Salem Reporter*, 7 November 2019, [www.salemreporter.com/posts/1480/oregon-state-penitentiary-unveils-new-healing-garden](http://www.salemreporter.com/posts/1480/oregon-state-penitentiary-unveils-new-healing-garden).
- 267 For more information, see 'Bangli Prison Permaculture', *IDEP Foundation*, [www.idepfoundation.org/en/how-you-can-help/support-a-project/bali/bangli-prison-permaculture](http://www.idepfoundation.org/en/how-you-can-help/support-a-project/bali/bangli-prison-permaculture).
- 268 'Locked up and living sustainably: Eco-friendly prison wins award', *CNN*, 5 April 2019, [www.cnn.com/style/article/eco-friendly-prison-intl/index.html](http://www.cnn.com/style/article/eco-friendly-prison-intl/index.html).
- 269 'Construction of Green production workshop (Green industry - Bulgaria)', *EEA Grants*, [eeagrants.org/archive/2009-2014/projects/BG10-0009](http://eeagrants.org/archive/2009-2014/projects/BG10-0009).
- 270 'Planting hope: In Panama, a vivarium is helping reforest the lives of prison inmates', *International Committee of the Red Cross*, 24 February 2018, [www.icrc.org/en/document/planting-hope-panama-nursery-helping-reforest-lives-prison-inmates](http://www.icrc.org/en/document/planting-hope-panama-nursery-helping-reforest-lives-prison-inmates).
- 271 'Integrating sport into youth crime prevention and criminal justice strategies in focus at expert UNODC event', *UNODC*, 6 January 2020, [www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/January/integrating-sport-into-youth-crime-prevention-and-criminal-justice-strategies-in-focus-at-expert-unodc-event.html](http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/January/integrating-sport-into-youth-crime-prevention-and-criminal-justice-strategies-in-focus-at-expert-unodc-event.html).
- 272 UN Economic and Social Council (ECOSOC), *Integrating sport into youth crime prevention and criminal justice strategies (resolution adopted by the Economic and Social Council on 23 July 2019)*, E/RES/2019/16, United Nations, 2019, p. 3.
- 273 'Rugby changing lives inside Hong Kong prison', *Alliance of Sport in Criminal Justice*, [allianceofsport.org/news/rugby-prison-hong-kong-alliance-sport](http://allianceofsport.org/news/rugby-prison-hong-kong-alliance-sport).
- 274 EU Agency for Fundamental Rights, *Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*, 2019, p. 28.
- 275 OECD, *States of Fragility 2018*, February 2019, p. 26.
- 276 OECD, *States of Fragility 2018: Highlights*, February 2019, p. 6.
- 277 'The Role of the World Bank in Fragile and Conflict-Affected Situations', *ReliefWeb*, 5 December 2019, [reliefweb.int/report/world/role-world-bank-fragile-and-conflict-affected-situations](http://reliefweb.int/report/world/role-world-bank-fragile-and-conflict-affected-situations).
- 278 OECD, *States of Fragility 2018*, February 2019, p. 117.
- 279 *Ibid.*, p. 7.
- 280 *Ibid.*, p. 134.
- 281 Donors include the Netherlands and UNDP have support from a number of donors.
- 282 General Direction of Penitentiary Services, *National Demilitarisation Strategy for Central African Republic*, Penal Reform International/MINUSCA/Ministry of Justice and Human Rights, 2019, [www.penalreform.org/resource/national-demilitarisation-strategy](http://www.penalreform.org/resource/national-demilitarisation-strategy).
- 283 Tweet by the Network of Journalists for Human Rights in the Central African Republic (RDJH\_CA), 16 February 2019, [twitter.com/RJDH\\_RCA/status/1122910558238211072?s=20](https://twitter.com/RJDH_RCA/status/1122910558238211072?s=20).
- 284 'Haiti's dicey prison conditions made worse by crisis', *France 24*, 21 October 2019, [www.france24.com/en/20191021-haiti-s-dicey-prison-conditions-made-worse-by-crisis](http://www.france24.com/en/20191021-haiti-s-dicey-prison-conditions-made-worse-by-crisis).
- 285 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *Emergency Plan of Action Operation Update. India: Monsoon Floods*, MDRI/023, 2019.
- 286 'Hurricane Dorian Post Storm Summary', *Florida Department of Corrections*, 10 September 2019, [dc.state.fl.us/comm/press/Main/09-10-Dorian-Summary.html](http://dc.state.fl.us/comm/press/Main/09-10-Dorian-Summary.html).
- 287 'Palu quake provides a shot at redemption for Indonesian prisoners', *Channel News Asia*, 28 September 2019, [www.channelnewsasia.com/news/asia/indonesia-palu-quake-prisoners-inmates-volunteer-help-victims-11863476](http://www.channelnewsasia.com/news/asia/indonesia-palu-quake-prisoners-inmates-volunteer-help-victims-11863476).
- 288 'Florida Inmates Evacuated to Already Overcrowded Prison Facilities', *Miami New Times*, 2 September 2019, [www.miaminewtimes.com/news/florida-prison-inmates-evacuated-ahead-of-hurricane-dorian-moved-into-already-crowded-facilities-11256098](http://www.miaminewtimes.com/news/florida-prison-inmates-evacuated-ahead-of-hurricane-dorian-moved-into-already-crowded-facilities-11256098).
- 289 'Facing the Inferno - Part 3: Kids at Sylmar Juvenile Hall Reportedly Stripped Naked & Physically Assaulted During Evacuation From Saddle Ridge Fire When Transported Without Adult Supervision on LA Sheriff's Buses', *WitnessLA*, 24 October 2019, [witnessla.com/kids-at-sylmar-juvenile-hall-reportedly-assaulted-and-stripped-naked-during-evacuation-from-saddle-ridge-fire-when-driven-without-adult-supervision-on-la-sheriffs-buses](http://witnessla.com/kids-at-sylmar-juvenile-hall-reportedly-assaulted-and-stripped-naked-during-evacuation-from-saddle-ridge-fire-when-driven-without-adult-supervision-on-la-sheriffs-buses).
- 290 'Prisoners could be trained to fight Australia's wildfires', authorities say', *The Independent*, 10 January 2020, [www.independent.co.uk/news/world/australasia/australia-wildfires-prison-new-south-wales-correction-services-a9277946.html](http://www.independent.co.uk/news/world/australasia/australia-wildfires-prison-new-south-wales-correction-services-a9277946.html).
- 291 'Des détenus "à cran" face à une canicule "insupportable" en France', *France 24*, 23 July 2019, [www.france24.com/fr/20190723-prison-detenus-canicule-france-chaleur-cellule-oip-etablissement-penitentiaire](http://www.france24.com/fr/20190723-prison-detenus-canicule-france-chaleur-cellule-oip-etablissement-penitentiaire).

- 292 '19 treated for heat-related illnesses in past month, Texas prison officials say', *Dallas News*, 24 August 2018, [www.dallasnews.com/news/crime/2018/08/24/19-treated-for-heat-related-illnesses-in-past-month-texas-prison-officials-say](http://www.dallasnews.com/news/crime/2018/08/24/19-treated-for-heat-related-illnesses-in-past-month-texas-prison-officials-say).
- 293 'Cruel and unusual punishment: When states don't provide air conditioning in prison', *Prison Policy Initiative*, 18 June 2019, [www.prisonpolicy.org/blog/2019/06/18/air-conditioning](http://www.prisonpolicy.org/blog/2019/06/18/air-conditioning).
- 294 UNCTAD, *Digital Economy Report 2019. Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, UNCTAD/DER/2019, United Nations, 2019.
- 295 European Court of Human Rights, *Gorlov and Others v. Russia*, Application no. Application nos. 27057/06 and 2 others, 2 July 2019.
- 296 'Camera in a remand prison cell and the right to privacy', *Czech Public Defender of Rights*, 21 August 2019, [www.ochrance.cz/en/news/press-releases-2019/camera-in-a-remand-prison-cell-and-the-right-to-privacy](http://www.ochrance.cz/en/news/press-releases-2019/camera-in-a-remand-prison-cell-and-the-right-to-privacy).
- 297 See for example 'Biometric Probationer Reporting Kiosk', Bayometric, [www.bayometric.com/biometric-probationer-reporting-kiosk](http://www.bayometric.com/biometric-probationer-reporting-kiosk).
- 298 See 'More evidence needed to prove technology leads to better probation supervision', *HM Inspectorate of Probation*, 13 March 2019, [www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprobation/media/press-releases/2019/03/rabulletin2019-02](http://www.justiceinspectors.gov.uk/hmiprobation/media/press-releases/2019/03/rabulletin2019-02).
- 299 Commissioner for Human Rights, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*, Council of Europe, May 2019, p. 5.
- 300 See, for instance, 'Smart mix' of measures needed to regulate new technologies—Bachelet', *OHCHR*, 24 April 2019, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24509](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24509); Council of Europe, *Justice in Europe facing the challenges of digital technology*. Speech by Dunja Mijatović, CoE Commissioner for Human Rights, CommDH/Speech (2019)11, 15 October 2019; Hannah Couchman, *Policing by Machine: Predictive Policing and the Threat to Our Rights*, Liberty, January 2019.
- 301 Council of Europe, *Justice in Europe facing the challenges of digital technology*. Speech by Dunja Mijatović, CoE Commissioner for Human Rights, CommDH/Speech (2019)11, 15 October 2019.
- 302 Commissioner for Human Rights, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*, Council of Europe, May 2019.
- 303 'US prisons and jails using AI to mass-monitor millions of inmate calls', *ABC News*, 24 October 2019, [abcnews.go.com/Technology/us-prisons-jails-ai-mass-monitor-millions-inmate/story?id=66370244](http://abcnews.go.com/Technology/us-prisons-jails-ai-mass-monitor-millions-inmate/story?id=66370244).
- 304 'CSD 2018 Annual Review: Commissioner's Foreword', *Hong Kong Correctional Services*, 2019, [www.csd.gov.hk/annualreview/2018/textonly/en/commissioner](http://www.csd.gov.hk/annualreview/2018/textonly/en/commissioner).
- 305 'Meet South Korea's new robotic prison guards', *Digital Trends*, 21 April 2012, [www.digitaltrends.com/cool-tech/meet-south-koreas-new-robotic-prison-guards](http://www.digitaltrends.com/cool-tech/meet-south-koreas-new-robotic-prison-guards).
- 306 A computer simulation of five years of arrests in New York City found that eliminating human judgement from bail decisions could significantly lessen pre-trial imprisonment rates without impacting crime rates, and do so in a non-discriminatory fashion, see 'Pitfalls of Using Risk Assessment Tools', *Criminal Legal News*, 17 September 2019, [www.criminallegalnews.org/news/2019/sep/17/pitfalls-using-risk-assessment-tools](http://www.criminallegalnews.org/news/2019/sep/17/pitfalls-using-risk-assessment-tools).
- 307 See, for instance, The Partnership on AI, *Report on Algorithmic Risk Assessment Tools in the U.S. Criminal Justice System*, April 2019; Hannah Couchman, *Policing by Machine: Predictive Policing and the Threat to Our Rights*, Liberty, January 2019.
- 308 Commissioner for Human Rights, *Unboxing Artificial Intelligence: 10 Steps to Protect Human Rights*, Council of Europe, May 2019, p. 8.
- 309 *Ibid.*, p. 10.

## ส่วนที่ห้า:

### บทบาทและการใช้เทคโนโลยี

## **ข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (Penal Reform International : PRI)**

องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI) เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ปฏิบัติงานทั่วโลก มีภารกิจในการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งช่วยให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับบุคคลต่าง ๆ และการไม่ทำให้เกิดผลกระทบ หรือความเสียหายใด ๆ องค์กร PRI เน้นการปฏิบัติงานเพื่อการสร้างระบบหรือการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลชายขอบ ที่อยู่ในสภาวะเปราะบาง โดยดำเนินการแผนงานสิทธิมนุษยชนในเชิงปฏิบัติ และสนับสนุนการปฏิรูปต่าง ๆ ที่ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

[www.penalreform.org](http://www.penalreform.org)

## **ข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice : TIJ)**

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) เป็นองค์การมหาชน จัดตั้งขึ้นในปี 2556 โดยรัฐบาลไทย และได้รับการรับรองโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC) ให้เป็นสมาชิกล่าสุดของ “สถาบันเครือข่ายแผนงานความยุติธรรมทางอาญาและการป้องกันอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes : PNIs)” ในปี 2559 ทั้งนี้ TIJ มีวัตถุประสงค์หลักด้านหนึ่ง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการการอนุวัติข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่ใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Defenders) หรือ “ข้อกำหนดกรุงเทพฯ (the Bangkok Rules)” นอกจากนี้ TIJ ยังมีบทบาทในการนำแนวคิดต่าง ๆ ระดับโลก มาปฏิบัติในประเทศ โดยเน้นประเด็นพื้นฐานต่าง ๆ รวมถึง การเชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรม การพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน

[www.tijthailand.org](http://www.tijthailand.org)

**องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล  
(Penal Reform International)**

สำนักงานใหญ่  
เลขที่ 1 ถนนอาร์ดเลง  
กรุงลอนดอน N1 4HS

โทรศัพท์: +44 (0) 207 923 0946  
อีเมล: publications@penalreform.org

 @PenalReformInt  
 @penalreforminternational  
www.penalreform.org

**สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย  
(Thailand Institute of Justice : TIJ)**

อาคารจีพีเอฟ/ ชั้น 15-16  
ถนนวิถียุ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ประเทศไทย

โทรศัพท์: +66 2118 9400  
อีเมล: info@tijthailand.org

 @TIJthailand  
 @tijthailand.org  
www.tijthailand.org

**องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI)  
ประจำเอเชียกลาง**

ถนน Syganak. 29  
บูร์-ซุลตัน สาธารณรัฐคาซัคสถาน

โทรศัพท์: +7 (7172) 79-88-83

เลขที่ 96 ถนนตอกโตกุล สำนักงานที่ 7  
Bishkek สาธารณรัฐคีร์กีซ

โทรศัพท์: +996 312 88 38 76

pricentralasia@penlreform.org

**องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI)  
ประจำเชอร์คาสเซีย**

ถนน Chavchavadze เลนสี่ที่ 1 บล็อก N6 ทางเข้าที่ 3 อ  
พาร์กเมน N61

Tbilisi 0179 สาธารณรัฐจอร์เจีย

โทรศัพท์: +995 32 237 02 7

prisouthcaucasus@penalreform.org

**องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI)  
ประจำตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ**

เลขที่ 22 Amro Bin Dinar  
กรุงอัมมาน ราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน

โทรศัพท์: +962 6 582 6017

priamman@penalreform.org

**องค์กรการปฏิรูปการลงโทษสากล (PRI)  
ประจำซบซาฮาราแอฟริกา**

Plot 8, Kisozi Close  
Kisozi Complex  
Nakasero  
Kampala  
คูโปเรเนียนี 11455 สาธารณรัฐยูกันดา

โทรศัพท์: +256 3920 01139

africa@penalreform.org