

ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๒๐๐๔/๗๒๖๕

กระทรวงยุติธรรม
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๙
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง สรุปผลการการประชุมเปิดตัวมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง
("ข้อกำหนดแมนเดลา") ในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. รายงานสรุปผลการการประชุมเปิดตัวมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติ
ต่อผู้ต้องขัง ("ข้อกำหนดแมนเดลา") ในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัย
สามัญ ครั้งที่ ๗๐

ด้วยกระทรวงยุติธรรม ขอเสนอเรื่อง สรุปผลการการประชุมเปิดตัวมาตรฐานขั้นต่ำแห่ง
สหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ("ข้อกำหนดแมนเดลา") ในระหว่างการประชุมสมัชชา
สหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ ระหว่างวันที่ ๔ - ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา มา
เพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้ เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ
เสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
ที่กำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

ด้วยประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุม สรุปผลการการประชุมเปิดตัวมาตรฐาน
ขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ("ข้อกำหนดแมนเดลา") ในระหว่างการประชุมสมัชชา
สหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ ระหว่างวันที่ ๔ - ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา โดยมี
พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทย พร้อมด้วยผู้แทนจาก
กระทรวงยุติธรรม และผู้แทนจากกรมราชทัณฑ์ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๘ ราย

๒.สาระสำคัญ/ข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำรายงานสรุปผลการเข้าร่วมการประชุมเปิดตัวมาตรฐานขั้นต่ำ
แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ("ข้อกำหนดแมนเดลา") ในระหว่างการประชุมสมัชชา
สหประชาชาติสมัยสามัญ ครั้งที่ ๗๐ ระหว่างวันที่ ๔ - ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา
รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ ที่มา

(๑) ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ฉบับปี
พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นระยะเวลานานกว่า ๖๐ ปี จนกระทั่งเกิดข้อกำหนด
/สหประชาชาติ...

สหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ และมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือ“ข้อกำหนดกรุงเทพ” ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ให้ความสำคัญกับผู้ต้องขังหญิงเป็นการเฉพาะ ซึ่งจุดประกายให้รัฐสมาชิกเห็นความสำคัญของการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง

(๒) ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมาธิการสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาได้จัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการทบทวนมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทบทวนและปรับปรุงข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ นี้ โดยส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมการประชุมและจัดทำรายงานการประชุมของการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวทั้ง ๔ ครั้ง

(๓) ในการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญครั้งสุดท้ายที่รัฐบาลสาธารณรัฐแอฟริกาใต้เป็นเจ้าภาพ ได้มีการเสนอให้เรียกชื่อข้อกำหนดฯ ที่ได้รับการเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ว่า “ข้อกำหนดแมนเดลา” (the “Mandela Rules”) เพื่อเป็นเกียรติแก่ประธานาธิบดีเนลสัน แมนเดลา และกำหนดให้วันที่ ๑๘ กรกฎาคม (วันเกิดของแมนเดลา) ของทุกปีเป็น “วันสิทธิผู้ต้องขังแมนเดลา” (Mandela Prisoners’ Rights Day)

๒.๒ สารสำคัญ

เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ระหว่างเวลา ๑๐.๐๐ – ๑๓.๐๐ น. สหประชาชาติได้มีการเปิดตัวข้อกำหนดขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ได้รับการแก้ไขใหม่ ในนามของ “ข้อกำหนดแมนเดลา” อย่างเป็นทางการ ซึ่งนายบัน คี มุน เลขาธิการสหประชาชาติ ยกย่องว่าเป็น “ความก้าวหน้าที่ยิ่งใหญ่” ในด้านสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

สารสำคัญของข้อกำหนดแมนเดลา ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม คือ (๑) เป็นความก้าวหน้าที่สำคัญในแง่สิทธิการเข้าถึงสุขภาพของผู้ต้องขัง โดยจะต้องได้รับการบริการสาธารณสุขตามมาตรฐานเดียวกันกับโลกภายนอก และการดูแลรักษาที่ต่อเนื่อง ซึ่งมีความสำคัญ เนื่องจากอัตราการแพร่เชื้อเอชไอวีและโรคติดต่อร้ายแรงอื่นๆ ในเรือนจำนั้นสูงกว่าในประชากรปกติมาก (๒) มีการระบุที่ชัดเจนขึ้นมากเกี่ยวกับการขังเดี่ยว(Solitary Confinement) โดยให้นิยามการขังเดี่ยวว่าเป็นการขังเป็นเวลา ๒๒ ชั่วโมงหรือ ๑ วัน โดยไม่มีการติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่น ขอบเขตของการนำการขังเดี่ยวมาใช้ และการระบุว่าการยืดระยะเวลาการขังเดี่ยวออกไปนั้นหมายถึงการขยายเวลาเกิน ๑๕ วัน และ (๓) มีการระบุคำแนะนำเรื่องการตรวจค้นที่ล่วงล้ำ (Intrusive Search) เป็นครั้งแรก ทั้งการตรวจค้นแบบเปลือยกาย หรือการตรวจค้นทางช่องทวารของร่างกาย และการกำหนดให้ผู้บัญชาการเรือนจำรายงานการเสียชีวิตระหว่างคุมขัง การหายสาบสูญหรือการบาดเจ็บร้ายแรง และต้องปฏิบัติสืบสวนในสถานการณ์ และสาเหตุของกรณีนั้นๆ โดยพลัน โดยปราศจากอคติ และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม จากมุมมองในด้านสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติเห็นว่าข้อกำหนดแมนเดลาควรมีการปรับปรุงเพื่อให้รัดกุมยิ่งขึ้นใน ๓ ประเด็น ได้แก่ (๑) การห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากยังมิได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อเพศที่ ๓ ในข้อกำหนดแมนเดลา ในขณะที่สนธิสัญญาอื่นๆ ด้านสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่มีการระบุในเรื่องนี้แล้ว (๒) การใช้ภาษาหรือศัพท์เฉพาะด้านที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการสิทธิผู้พิการ (The Committee on the Rights of Persons with Disabilities) ใช้ และ (๓) การใช้โทษจำคุกกับผู้กระทำผิดในคดีทางแพ่ง ซึ่งขัดแย้งกับมาตรา ๑๑ ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights)

สำหรับในเวทีนี้ นายอิวาน ซิโมนอวิช (Mr. Ivan Simonovic) ผู้ช่วยเลขาธิการฝ่ายสิทธิมนุษยชน ในฐานะผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ กล่าวว่า สหประชาชาติยินดีอย่างยิ่งกับการเปิดตัวข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำฯ ที่มีการปรับปรุง ซึ่งได้รับการขนานนามตามชื่อของประธานาธิบดีคนล่าสุดของประเทศแอฟริกาใต้ ผู้ใช้เวลาหลายปีในเรือนจำ และประเทศแอฟริกาใต้ยังเป็นกรรมการกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการแก้ไขข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำฯ นี้ด้วย

/นายมอแกนส์...

นายมอเกนส์ ลูคิโทฟ (Mr. Mogens Lyketoft) ประธานสมัชชาสหประชาชาติ กล่าวว่า ข้อกำหนดแมนเดลาประกอบด้วยการแก้ไขสาระสำคัญของข้อกำหนดขั้นต่ำ ฉบับเดิมที่มีอายุมากกว่า ๖๐ ปี โดยเน้นเรื่องการปราศจากการเลือกปฏิบัติ ทั้งในการนับถือศาสนา และการเคารพความเชื่อด้านศีลธรรมของผู้ต้องขัง รวมทั้งการให้มีผู้แทนทางกฎหมาย และการปกป้องผู้ต้องขังกลุ่มเปราะบาง

นาย โอ จุน (Mr. Oh Joon) ประธานคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (UN Economic and Social Council - ECOSOC) กล่าวว่า การปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดฯ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อตัดวงจรการเวียนซ้ำออกเรือนจำ และลดการกระทำผิดซ้ำ ทั้งนี้ การกระทำผิดซ้ำและการเป็นอาชญากรนั้นมักถูกส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความยากจนและความเหลื่อมล้ำสูง การขยายสิทธิมนุษยชนให้กว้างขวาง เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษา และการสร้างโอกาสในการบำบัดฟื้นฟู จะสามารถตัดวงจรนี้ได้

พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมฯ โดยมีสาระสำคัญกล่าวถึงการดำเนินงานของประเทศไทยที่ผ่านมาในส่วนที่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ รวมถึงการปรับปรุงพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พระอภัยมณีของพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ที่ทรงงานเพื่อให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้ต้องขังโอกาสในระบบยุติธรรมทางอาญาจนเป็นที่ประจักษ์ในประชาคมระหว่างประเทศ กระทั่งได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติในฐานะ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการทบทวนมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมการประชุม และทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรายงานการประชุมทั้ง ๔ ครั้ง ตลอดจนได้ประกาศคำมั่นในการส่งเสริมการปฏิบัติตาม “ข้อกำหนดแมนเดลา” และ “ข้อกำหนดกรุงเทพ” บนพื้นฐานของการสร้างโอกาสในสังคม และการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของประเทศอย่างทัดเทียมกัน โดยไม่ทิ้งประชากรกลุ่มใดไว้ข้างหลัง ทุกคนในสังคมพึงได้รับโอกาสขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การบริการทางการแพทย์และสังคม รวมถึงการคุ้มครองโดยกระบวนการยุติธรรม ตามถ้อยแถลงพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ในระหว่างการเสวนา (Interactive Dialogue) หัวข้อ “การยุติความยากจนและความหิวโหย” (Ending poverty and hunger) เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘

๒.๓ การประชุมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ร่วมกันระหว่างคณะผู้แทนไทย และเรือนจำรัฐบาลกลาง Otisville รัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา

(๑) คณะผู้เดินทางฯ ได้เข้าประชุมและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กับผู้บริหารของเรือนจำรัฐบาลกลาง Otisville ซึ่งเป็นเรือนจำความมั่นคงระดับกลางควบกับเรือนจำความมั่นคงต่ำและสถานกักกันสำหรับผู้ต้องขังชาย ปัจจุบันมีผู้ต้องขังจำนวน ๙๑๖ คน เป็นผู้ต้องขังในระดับความมั่นคงระดับกลาง ๘๐๓ คน และระดับความมั่นคงต่ำและสถานกักกันจำนวน ๑๑๓ คน โดยผู้ต้องขังส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องขังในคดีอาชญากรรม

(๒) เรือนจำรัฐบาลกลาง Otisville ตั้งอยู่ใน Orange County บริเวณทิศตะวันออกเฉียงใต้ของรัฐนิวยอร์ก และอยู่ใกล้รอยต่อระหว่างรัฐเพนซิลเวเนียและนิวเจอร์ซีย์ ภายในมีสิ่งอำนวยความสะดวกและสวัสดิการสำหรับผู้ต้องขังประกอบด้วยห้องอาหาร สถานพยาบาล การให้บริการทางจิตวิทยา ร้านขายอาหาร กองงาน ศูนย์ซ่อมสิ่งของเครื่องใช้ เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น ห้องซักล้าง เครื่องขยายของอัตโนมัติ เครื่องทำน้ำแข็งและไมโครเวฟ ห้องเรียน และโบสถ์ ทั้งนี้ เรือนจำรัฐบาลกลาง Otisville ไม่อนุญาตให้มีการครอบครองหรือสูบบุหรี่ภายในเรือนจำ ผู้ต้องขังทุกคนต้องรักษาความสะอาดของร่างกายและภายในห้องขังที่ตนอยู่ ซึ่งจะมีการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ทุกวัน รวมถึงการตรวจค้นทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์ ผู้ต้องขังแต่ละคนมีโควตาการเข้าเยี่ยม ๑๒ ครั้งต่อเดือน โดยเป็นการเยี่ยมใกล้ชิดซึ่งจะมีระเบียบการเข้าเยี่ยมเพื่อความปลอดภัยและป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย

(๓) แนวคิดหลักในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของเรือนจำรัฐบาลกลาง Otisville คือ “เรือนจำมีไว้เพื่อไม่ให้มีไว้เข้า” หมายถึง การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตั้งแต่การรับตัว กระบวนการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Classification) การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขณะอยู่ภายในเรือนจำ การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย (Reentry) การเข้าบ้านกึ่งวิถี (Halfway House) รวมทั้งการออกแบบเรือนจำ (Prison Design) จะได้รับการออกแบบให้เหมาะสมกับลักษณะผู้ต้องขัง รวมทั้งให้มีการจัดสรรพื้นที่รองรับกิจกรรมให้สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติรายบุคคล (Individual Sentencing Plan) เพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษสามารถกลับสู่สังคมได้ในฐานะพลเมืองดี

(๔) กระบวนการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง โดยการใช้แบบประเมินผู้ต้องขังในระบบคะแนน (Point/Scoring System) ซึ่งในแบบประเมินจะมีคำถามเกี่ยวข้องกับประวัติส่วนตัว ประวัติการก่ออาชญากรรม สุขภาพจิต และประวัติการเข้ารับการรักษาททางการแพทย์ เป็นต้น โดยคะแนนที่ได้รับจากการใช้ประเมินและความคิดเห็นของผู้ประเมิน จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดระดับความมั่นคงและการจัดทำแผนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังรายบุคคล การประเมินในเบื้องต้นนี้ จะใช้ระยะเวลาประมาณ ๒๘ วัน

๒.๔ ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับจากการประชุมฯ

(๑) เนื่องจากประเทศไทยเป็นผู้สนับสนุนหลักในการทบทวนปรับปรุงข้อกำหนดมาตรฐาน ขั้นต่ำ การเข้าร่วมกิจกรรมครั้งนี้ จึงเป็นการแสดงความมุ่งมั่นของประเทศไทยที่จะยกระดับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการต่อยอดข้อกำหนดกรุงเทพ ที่ให้ความสำคัญกับผู้ต้องขังหญิงเป็นการเฉพาะ และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาชาติถึงมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเป็นสากล และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ตามมติองค์การสหประชาชาติปี ๒๕๕๘

(๒) กระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมราชทัณฑ์สามารถนำหลักการ และแนวปฏิบัติของข้อกำหนดแมนเดลาม่าใช้ในกระบวนการปรับปรุงแก้ไข ตลอดจนพัฒนากฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่กำลังดำเนินการอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. กฎหมายลำดับรอง และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(๓) ในการประชุมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ตามข้อ ๒.๓ กรมราชทัณฑ์สามารถนำแนวทางมาปรับใช้เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการเรือนจำ การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การพัฒนาพฤตินิสัย และการเตรียมความพร้อมเพื่อกลับสู่สังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในด้านการส่งเสริมการพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อคืนคนดีกลับสู่สังคม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

พ. อนุทิน

(ไพบุลย์ คุ่มฉายา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สำนักงานส่งเสริมโครงการพิเศษเพื่อนโยบายยุติธรรมเชิงบูรณาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๕๑๐๔