

ที่ ยธ ๐๒๑๐๘/๓๕๕๕

กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ถนนแจ้งวัฒนะ
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง การเข้าร่วมเป็นสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. บันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ และคำแปล
๓. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๑๒/๑๐๘ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙
๔. หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต ๑๐๐๒/๗๘๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๙
๕. หนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๒๐๐๗/๓๑๕๑ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙

ด้วยกระทรวงยุติธรรมขอเสนอเรื่อง การเข้าร่วมเป็นสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (สธท.) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยคาดว่าจะสามารถลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่าง สธท. กับองค์การสหประชาชาติภายในช่วงเวลาการประชุมประจำปีของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สมัยที่ ๒๕ (The 25th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ทั้งนี้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรม (นายวิษณุ เครืองาม) ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ สธท.ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อพุทธศักราช ๒๕๕๔ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางแห่งความเป็นเลิศระดับนานาชาติด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด อันเป็นการขยายผลจากการที่รัฐบาลได้สนองพระดำริในพระเจ้าหลานเธอ พระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ซึ่งได้ริเริ่มผลักดันให้สหประชาชาติรับรองข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มีใช้การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง (The United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-Custodial Measures for Women Offenders) หรือที่เรียกว่าข้อกำหนดกรุงเทพ (The Bangkok Rules) ได้สำเร็จเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓

/นอกจากนี้...

นอกจากนี้ สทท. ยังมีจุดประสงค์การดำเนินงานเพื่อสร้างความร่วมมือกับสมาชิกของสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (The United Nations Programme Network Institutes: PNI) ซึ่งเป็นเครือข่ายองค์กรที่มีภารกิจด้านการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในสาขากการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประวัติยาวนานกว่า ๕๐ ปี ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลเชิงวิชาการแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (CCPCJ) ที่นำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการส่งเสริมการปฏิบัติของประเทศสมาชิก ควบคู่ไปกับการพัฒนางานศึกษาวิจัย ฝึกอบรม และเข้าร่วมการประชุมสำคัญที่เกี่ยวข้องซึ่งสหประชาชาติจัดขึ้น โดยปัจจุบัน มีจำนวนสมาชิกรวม ๑๗ แห่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลก

๑.๒ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ สทท. ทำหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อรับทราบสถานะการดำเนินงานและแผนการสมัครเข้าร่วมเป็นสถาบัน PNI แห่งที่ ๔ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกต่อจากประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และจีน และเป็นแห่งแรกในภูมิภาคอาเซียน ในการนี้ นายกรัฐมนตรีได้ให้การสนับสนุนโดยหยิบยกเป็นหนึ่งในประเด็นหารือทวิภาคีร่วมกับนาย Yury Fedotov ผู้อำนวยการบริหารสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime หรือ UNODC) ในคราวการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๘

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องด้วยนายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องการสมัครเข้าร่วมเป็นสถาบัน PNI ของ สทท. เข้าหารือทวิภาคีร่วมกับ UNODC ในคราวประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา เรื่องนี้จึงเข้าข่ายที่ต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยในทางนโยบาย ตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องด้วยสหประชาชาติโดย UNODC มีกำหนดจัดการประชุมประจำปีของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สมัยที่ ๒๕ (The 25th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ โดย UNODC แสดงความจำนงที่จะลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างผู้อำนวยการบริหาร UNODC และผู้อำนวยการ สทท. ในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย กระทรวงยุติธรรมจึงขอความกรุณานำเสนอคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

๔. สำระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ การลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวจะมีความสำคัญต่อภาพลักษณ์และบทบาทของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจาก สทท.เป็นหน่วยงานแรกของกลุ่มประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากสหประชาชาติให้เป็นสถาบัน PNI ซึ่งจะสามารถสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขากการด้านการเมืองและความมั่นคงผ่านกิจกรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา

/นอกจากนี้...

นอกจากนี้ การมีหน่วยงานไทยเป็นสถาบัน PNI สามารถเพิ่มบทบาทของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายผ่านเวทีระหว่างประเทศด้านการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมของสหประชาชาติ สนับสนุนการเพิ่มบทบาทและความชอบธรรมของประเทศไทยในการเป็นผู้นำทางวิชาการในสาขาดังกล่าวของภูมิภาคอาเซียน รวมทั้งเพิ่มโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบัน PNI อื่นๆ อีก ๑๗ แห่งทั่วโลกซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นสถาบันวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการป้องกันอาชญากรรมและการพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศอย่างมีมาตรฐานสากล

๔.๒ ความคืบหน้าในการดำเนินงานเพื่อเข้าร่วมเป็นสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (PNI) ดังนี้

(๑) วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๘ ผู้อำนวยการ สทท. และคณะได้แสดงความจำนงในการสมัครเป็นสถาบัน PNI ในคราวการประชุมเครือข่ายสถาบันสมทบสหประชาชาติฯโลก ณ เมืองลุนด์ ประเทศสวีเดน พร้อมส่งเอกสารประกอบการสมัครซึ่งรวบรวมผลงานเชิงวิชาการ และความร่วมมือระหว่าง สทท. กับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติให้กับ UNODC พิจารณา

(๒) วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ UNODC มีหนังสือรับทราบเจตจำนงการสมัครเป็น PNI ของ สทท. อย่างเป็นทางการ และต่อมา สทท. ได้รับการประสานจาก UNODC ว่า สทท. มีคุณสมบัติผ่านหลักเกณฑ์ที่จะเข้าร่วมเป็นสถาบัน PNI พร้อมจัดส่ง (ร่าง) บันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติมาให้ สทท. พิจารณาในขั้นต้น โดยมีรายละเอียดร่างบันทึกความเข้าใจ ที่มีข้อสรุปร่วมกับ UNODC ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

(๓) วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๙ สทท. ได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงยุติธรรม เพื่อหารือเกี่ยวกับ (ร่าง) บันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติและขั้นตอนการนำเสนอที่เหมาะสมก่อนการลงนาม และเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๙ สทท. มีหนังสือขอความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อ (ร่าง) บันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ

๔.๓ สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ ประกอบด้วย ๒ ส่วน ๑๓ ข้อ ได้แก่ ส่วนอารัมภบท และส่วนข้อตกลง โดยส่วนอารัมภบท จะกล่าวถึงหลักการและเหตุผลของการจัดทำบันทึกความเข้าใจ ซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของ สทท. และองค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการในสาขาการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาและประเด็นที่มีความสนใจร่วม เช่น ประเด็นหลักนิติธรรม การพัฒนาที่ยั่งยืน สิทธิมนุษยชน สันติภาพและความมั่นคง ส่วนข้อตกลง จะครอบคลุมเงื่อนไขการใช้บังคับ เช่น ระยะเวลาการใช้บังคับ วัตถุประสงค์ สาขาและขอบเขตความร่วมมือ การระดมทุน เป็นต้น

๔.๔ จากการประเมินผลผูกพันในอนาคตตามบันทึกความเข้าใจ พบว่า ด้านงบประมาณ การดำเนินบทบาทในฐานะ PNI ของ สทท. จะไม่ก่อให้เกิดภาระในทางงบประมาณหรือก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องบริจาคเงินสมทบในลักษณะผูกพันต่อเนื่อง เนื่องจากมีการระบุชัดเจนว่าความตกลงไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีในด้านงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นใด และการดำเนินการใดๆ ตามบันทึกความเข้าใจ

/ขึ้นอยู่กับ...

ขึ้นอยู่กับความพร้อมด้านทรัพยากรของหน่วยงาน ด้านทรัพยากรเส้นทางปัญญา การลงนามในบันทึกความเข้าใจ จะไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆทางทรัพยากรปัญญา และในกรณีที่จะมีทรัพยากรปัญญาเกิดขึ้น จะต้องมีการเจรจาตกลงกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ระหว่างกัน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็น สรท. อาจทบทวนนโยบายความร่วมมือที่มีความสำคัญเร่งด่วนได้อย่างน้อยทุก ๑๒ เดือน และอาจบอกเลิกให้บันทึกความเข้าใจ สิ้นสุดได้ตลอดเวลา โดยแจ้งแก่ UNODC ล่วงหน้าเป็นเวลา ๓ เดือน

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า การจัดทำและลงนามในบันทึกความเข้าใจเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สรท. ที่สามารถดำเนินการได้ตามมาตรา ๗ และ มาตรา ๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีได้มีการใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยนายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องการสมัครเข้าร่วมเป็นสถาบัน PNI ของ สรท. เข้าหารือทวิภาคีร่วมกับ UNODC ในคราวประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา จึงถือเป็นความผูกพันในระดับนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังความละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๕.๒ กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นว่า ไม่มีข้อขัดข้องในสารัตถะและถ้อยคำโดยรวมของ (ร่าง) บันทึกความเข้าใจ หาก สรท. พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำบันทึกความเข้าใจ และการดำเนินการต่อไปอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ อย่างไรก็ดี โดยที่ (ร่าง) บันทึกความเข้าใจ มีเนื้อหาที่กำหนดกรอบความร่วมมือในเรื่องที่มีผลผูกพันในด้านนโยบาย จึงขอให้ส่วนราชการของเรื่อง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยพิจารณาเสนอ (ร่าง) บันทึกความเข้าใจ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามนัยมาตรา ๔ (๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังความละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔

๕.๓ กระทรวงยุติธรรม มีความเห็นว่า เห็นชอบในหลักการและไม่ขัดข้องต่อเนื้อหาสาระในร่างข้อตกลงฉบับนี้ อย่างไรก็ดี แม้ร่างข้อตกลงฉบับนี้จะไม่เข้าเงื่อนไขการเป็นหนังสือสนธิสัญญาที่ต้องเสนอเรื่องต่อสภานิติบัญญัติตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ก็สมควรเสนอให้ สรท. นำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อไป ดังความละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕

๖. ข้อเสนอของส่วนราชการ

๖.๑ รับทราบความคืบหน้าในการดำเนินงานเพื่อเข้าร่วมเป็นสถาบันในเครือข่ายแผนงานสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (The United Nations Programme Network Institutes: PNI) ของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยตามข้อ ๔.๒

/๖.๒ เห็นชอบ...

๖.๒ เห็นชอบบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของบันทึกความเข้าใจ ในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ โดยถ้อยคำดังกล่าวสอดคล้องกับผลประโยชน์และนโยบายของประเทศ ก็ขอให้สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยสามารถพิจารณาดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ทั้งนี้ คาดว่าจะมีการลงนามในการจัดประชุมประจำปีของคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา สมัยที่ ๒๕ (The 25th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙

๖.๓ มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานภายในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สนับสนุนการทำงานด้านวิชาการของ สรท. เพื่อสร้างความร่วมมือกับ UNODC ในขอบเขตที่ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนข้อมูลสถิติด้านการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กฎหมายบัญญัติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

พ. ภูมิพล

(ไพบุลย์ คุ่มฉายา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

สำนักยุทธศาสตร์และแผน

โทร ๐๒ ๑๑๘ ๙๔๐๐ ต่อ ๔๕๑

โทรสาร ๐๒ ๑๑๘ ๙๔๒๕