

รายงานสรุปผลการประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำ
วันที่ ๒๙-๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ แบบทางไกล

๑. ความเป็นมา

การประชุมระดับภูมิภาคว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำ (Regional Conference on Prison Reform) จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙-๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ในรูปแบบการประชุมแบบผสมผสาน ซึ่งมีทั้งการประชุมแบบทางไกล และการจัดประชุม ณ โรงแรมอินเตอร์คอนติเนนตัล กรุงเทพมหานคร มาเลเซีย เพื่อเป็นการประชุมคู่ขนานของการประชุมประจำปี SEANF ครั้งที่ ๑๘ โดยความร่วมมือระหว่างสมาชิกกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia National Human Rights Institutions Forum: SEANF) นำโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย (SUHAKAM) ในฐานะประธาน SEANF ในปี ๒๕๖๔ และโดยความร่วมมือร่วมกับกรมราชทัณฑ์ของมาเลเซีย และสถานเอกอัครราชทูตอังกฤษ ณ กรุงเทพมหานคร เพื่อมุ่งให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนของผู้ต้องขังและการปฏิรูปเรือนจำ

๒. วัตถุประสงค์

เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยผลที่ได้รับจากการประชุมจะนำไปเป็นข้อมูลเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายหรือข้อหาหรือเพื่อส่งไปยังรัฐบาลของแต่ละประเทศและนำเสนอในกรอบของอาเซียนต่อไป

๓. ผู้เข้าร่วมการประชุม

มีผู้เข้าร่วมการประชุมประมาณ ๘๐ คน ดังนี้

(๑) ผู้แทนสมาชิก SEANF ทั้ง ๖ สถาบัน ได้แก่ อินโดนีเซีย (Komnas HAM) มาเลเซีย (SUHAKAM) เมียนมา (MNHRC) ฟิลิปปินส์ (CHRP) ตีมอร์-เลสเต (PDHJ) และ กสม. ไทย

(๒) ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับราชทัณฑ์และกระบวนการยุติธรรม และสมาชิกรัฐสภาของมาเลเซีย

(๓) องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม และองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค

(๔) ผู้แทนหน่วยงานด้านราชทัณฑ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๔. การเข้าร่วมการประชุมของ กสม.

(๑) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินรายการ ช่วงที่ ๑ (Session 1) หัวข้อ “เรือนจำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: เรากำลังอยู่ ณ จุดใด” (Prisons in South East Asia: Where Are We?)

(๒) นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมเป็นวิทยากร (panelist) ช่วงที่ ๔ (Session 4) หัวข้อ “บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการทำให้ระบบเรือนจำดีขึ้น” (NHRI Enabling Role for Better Prison Systems)

(๓) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม. เข้าร่วมรับฟังการประชุมด้วย

๕. การเข้าร่วมการประชุมของหน่วยงานไทย

สำนักงาน กสม. ได้เชิญหน่วยงานไทยเข้าร่วมการประชุม ดังนี้

(๑) นายวันชัย รุจนวงศ์ ผู้แทนไทยในคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children: ACWC) เข้าร่วมเป็นวิทยากร หัวข้อ “เรือนจำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: เรากำลังอยู่ ณ จุดใด”

(๒) ผู้แทนหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จำนวน ๗ หน่วยงาน ได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมบังคับคดี กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์ สำนักงานกิจการยุติธรรม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (องค์การมหาชน)

(๓) ผู้แทนภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิธรรมาภิบาลวัฒนธรรม (Cross Cultural Foundation: CrCF) และสหพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อสิทธิมนุษยชน (International Federation for Human Rights: FIDH)

๕. สรุปสาระสำคัญของการประชุม

๕.๑ หัวข้อ “เรือนจำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: เรากำลังอยู่ ณ จุดใด”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับภาพรวมการดำเนินการและความท้าทายด้านราชทัณฑ์ของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ๔ ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และไทย ซึ่งต่างประสบกับปัญหาความแออัดในเรือนจำและการมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกที่จำกัด โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส ๒๐๑๙ ซึ่งส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัย ดังนั้นแต่ละประเทศจึงมีมาตรการในการลดความแออัดของเรือนจำ อาทิ การปล่อยตัวนักโทษในฐานความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) มาเลเซีย

สภาพปัญหาและประเด็นที่ต้องปรับปรุงในมาเลเซีย เช่น ปัญหาความแออัดจากจำนวนนักโทษที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขอนามัย ข้อจำกัดด้านงบประมาณ จำนวนเจ้าหน้าที่และสิ่งอำนวยความสะดวก มีข้อจำกัด รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย เช่น การปรับปรุงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การปรับปรุงฐานความผิดในด้านยาเสพติด การกำหนดมาตรฐานในเรือนจำ ความจำเป็นของการมีการลงโทษแบบทางเลือก เช่น การคุมประพฤติและการบริการชุมชน แนวคิดการปฏิรูปเรือนจำที่ให้นักโทษเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยในช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิรูปนี้ มีปัจจัยที่กรมราชทัณฑ์ของมาเลเซียต้องคำนึงถึงใน ๕ ด้าน ได้แก่

- ด้านความมั่นคงปลอดภัย มาเลเซียได้มีการจัดตั้งสภाराชทัณฑ์ขึ้นบริหารงานราชทัณฑ์ภาพรวมทั้งประเทศ โดยมีเป้าหมายในการลดจำนวนผู้ต้องขังด้วยการลงโทษทางเลือกและการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการรักษาความปลอดภัย

- ด้านการดูแลผู้ต้องขังให้ได้รับปัจจัยความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เพียงพอ

- ด้านการฟื้นฟู โดยเฉพาะในมิติของการให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ

- ด้านการบูรณาการให้กลับคืนสู่ชุมชนและสังคม โดยราชทัณฑ์มาเลเซียได้เร่งขยายการจัดตั้งสำนักงานและเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนกลับคืนสู่ชุมชนและสังคมของนักโทษที่พ้นโทษ

- ด้านการคุมประพฤติและการแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำผิดโดยชุมชน โดยต้องมีการทบทวนกฎหมายเพื่อการให้มีการลงโทษทางเลือกโดยชุมชน

(๒) อินโดนีเซีย

หน่วยงานราชทัณฑ์ของอินโดนีเซียอยู่ภายใต้กระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ในปี ๒๕๖๔ อินโดนีเซียมีนักโทษรวมประมาณ ๒.๗ แสนคน โดยมีสัดส่วนของนักโทษ ๕ คน ต่อเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๑ คน เฉพาะฐานความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติด มีนักโทษคิดเป็นร้อยละ ๕๓ ซึ่งผู้แทนหน่วยงานราชทัณฑ์อินโดนีเซียเห็นว่าอินโดนีเซียมีปัญหาความแออัดของนักโทษ

การดูแลนักโทษของอินโดนีเซียกำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐ หมายเลข ๑๒ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งได้ระบุสิทธิของนักโทษไว้หลายประการครอบคลุมถึงการใช้ชีวิตประจำวันทุกด้าน ได้แก่ การปฏิบัติศาสนกิจ การให้การศึกษา การเข้าถึงสื่อ การส่งเรื่องร้องเรียน การให้ทำงานและได้รับค่าจ้างงาน การเยี่ยมครอบครัว การดูแลสุขอนามัย การดูแลนักโทษที่เป็นผู้หญิงและกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ โดยเฉพาะคนพิการ

(๓) ฟิลิปปินส์

หน่วยงานราชทัณฑ์ของฟิลิปปินส์อยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม ซึ่งฟิลิปปินส์ประสบปัญหาความแออัดของเรือนจำเช่นเดียวกัน ในการดูแลนักโทษ มีการควบคุมนักโทษโดยการจัดประเภทนักโทษออกจากกัน ระหว่างผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดี นักโทษที่คดียังไม่ถึงที่สุดและที่คดีถึงที่สุดแล้ว นักโทษที่อยู่ในเรือนจำจะได้รับการส่งเสริมให้ทำงาน ได้รับการการศึกษา มีความเป็นอยู่ที่มีชีวิตชีวา เช่น ให้ทำการเกษตร มีการดูแลสุขภาพ มีสิ่งอำนวยความสะดวก และสามารถปฏิบัติศาสนกิจได้

(๔) ไทย

นายวันชัย รุจนวงศ์ ได้กล่าวถึง สถิติล่าสุดเกี่ยวกับจำนวนนักโทษของกรมราชทัณฑ์ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๔ ว่า ไทยมีจำนวนนักโทษ ๒.๘ แสนคน หากเทียบกับอัตราส่วนของจำนวนประชากร ไทยมีสัดส่วนนักโทษมากเป็นอันดับ ๖ ของโลก และเป็นอันดับ ๑ ของอาเซียน ซึ่งในจำนวนนี้มีนักโทษหญิงจำนวน ๓.๓ หมื่นคน ดังนั้น ปัญหาความแออัดในเรือนจำนับเป็นปัญหาที่มีมาตลอดในช่วงกว่ามากกว่า ๑๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งสร้างความตึงเครียดให้กับทั้งนักโทษและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ โดยรัฐบาลพยายามแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มงบประมาณในการขยายเรือนจำ และเพิ่มจำนวนผู้คุมแต่ยังไม่เพียงพอ ซึ่งสาเหตุของปัญหามาจากนักโทษที่มีฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีจำนวนมากประมาณ ๒.๓ แสนคน คิดเป็นร้อยละ ๘๑.๕๑ ของจำนวนนักโทษทั้งหมด โดยปัญหาที่แท้จริงของระบบราชทัณฑ์และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย คือ ความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาบ้า (Methamphetamine) ซึ่งแม้จะจับกุมผู้กระทำผิดได้มากก็ไม่ถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุด เพราะผู้กระทำผิดยังคงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แม้จะมีนโยบายและกฎหมายที่เน้นการปราบปรามอย่างหนักโดยการจับกุมผู้กระทำความผิดทุกราย เข้าสู่เรือนจำ ดังนั้น จึงควรเน้นการใช้แนวทางนโยบายจิตวิทยาทางสังคมที่เน้นจับกุมผู้ที่เป็นนายทุนรายใหญ่เป็นหลัก และเน้นการบำบัดผู้เสพและผู้ค้ารายย่อยดังเช่นแนวทางที่ใช้ในหลายประเทศในภูมิภาคยุโรป อย่างไรก็ตาม ในปี ๒๕๖๔ รัฐสภาได้ผ่านประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งเน้นวิธีการเชิงสังคมแทนการปราบปรามเพียงอย่างเดียว

การดูแลนักโทษของไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล อาทิ ข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules) ข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย (CAT) รวมทั้งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งตามมาตรา ๔๖ ของ พ.ร.บ. ดังกล่าว ได้กำหนดสิทธิของนักโทษที่สำคัญ ได้แก่ การมีสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์ ร้องเรียน หรือเรื่องใด ๆ ต่อเจ้าพนักงานเรือนจำ ผู้บัญชาการเรือนจำ อธิบดี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส ๒๐๑๙ การดูแลนักโทษได้รับความร่วมมืออย่างดีจากกระทรวงสาธารณสุขทั้งในการฉีดวัคซีน การป้องกันโรค และการดูแลสุขภาพผู้ติดเชื้อ

๕.๒ หัวข้อ “มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเน้นความสำคัญของข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules) ว่าเป็นมาตรฐานและบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการเรือนจำและการดูแลนักโทษ พร้อมกับเน้นความสำคัญของสิทธิทางด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจที่มีมาตรฐานสูงสุดตามที่ระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งมีผลใช้บังคับได้กับทุกคน ซึ่งข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules) ได้เน้นการให้การบริการดูแลด้านสุขภาพผู้ต้องขังเป็นความรับผิดชอบของรัฐ รวมทั้งได้กำหนดรายละเอียดที่สำคัญของหลักการขอบเขต และองค์ประกอบของการบริการดูแลสุขภาพในเรือนจำโดยรวม นอกจากนี้ ยังได้เน้นย้ำเกี่ยวกับข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) ซึ่งได้กำหนดมาตรการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดสตรี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แตกต่างของผู้หญิงและเด็กหญิงในเรือนจำ

๕.๓ หัวข้อ “การบริหารงานยุติธรรม ระบบการฟื้นคืน และการฟื้นฟูผู้กระทำผิด”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานยุติธรรม การคุ้มครองบุคคลตามกฎหมาย และการลงโทษทางอาญา โดยเน้นกรอบแนวคิดของสังคมว่าอาชญากร ต้องได้รับโทษจำคุกและการลงโทษจำคุกเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการป้องกันสังคม ขณะเดียวกัน ก็มีการอภิปรายว่าสภาพภายในเรือนจำส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของนักโทษ เช่น การได้รับบาดเจ็บและการเกิดโรคร้ายแรงต่อผู้ต้องขังมีส่วนทำร้ายสุขภาพจิตของนักโทษ ตัวอย่างของมาเลเซีย จึงได้มีการกำหนดประเด็นว่าด้วยการปรับปรุงและปฏิรูปเรือนจำไว้ในแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ ซึ่งเน้นการลงโทษทางเลือก (alternative sentence) แทนการจำคุก เพื่อเป็นวิธีการหนึ่งในการลด ความแออัดในเรือนจำและนำไปสู่การปรับปรุงสภาพของเรือนจำ ซึ่งการดำเนินการจำเป็นจะต้องได้รับการ สนับสนุนจากทั้งจากฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายตุลาการ

๕.๔ หัวข้อ “บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อระบบเรือนจำที่ดีขึ้น”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับบทบาทการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะ ผู้สนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปเรือนจำได้ โดยผู้แทนสมาชิก SEANF ทุกสถาบันร่วมเป็นวิทยากร ซึ่งแต่ละสถาบัน ได้เสนอภารกิจในการติดตาม เฝ้าระวัง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเพื่อสนับสนุนการทำงานของเรือนจำและ การปฏิบัติต่อนักโทษให้สอดคล้องตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนี้

(๑) Komnas HAM

จากการติดตามของ Komnas HAM ปัญหาาร่วมของเรือนจำทุกแห่งในอินโดนีเซีย คือ ความแออัด ขาดสุขลักษณะ การมีน้ำดื่มสะอาดที่ไม่เพียงพอ การขาดเครื่องอำนวยความสะดวก การขังเดี่ยว ปัญหาการดูแล นักโทษหญิงและนักโทษที่ตั้งครรภ์ รวมทั้งบุตรของนักโทษที่ต้องดูแลเป็นพิเศษ ปัญหาความรุนแรงในเรือนจำ และ การลงโทษประหารชีวิต ขณะเดียวกันได้พบว่าเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่เกี่ยวกับ หลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติต่อนักโทษ Komnas HAM จึงได้มีการดำเนินการที่สำคัญ คือ การร่วมจัดตั้งกลไก การป้องกันระดับชาติ (National Preventive Mechanism: NPM) ร่วมกับหน่วยงานอิสระ ๕ หน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิสตรี คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเด็ก หน่วยงานคุ้มครองพยานและเหยื่อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของอินโดนีเซีย เพื่อเตรียมการไปสู่การเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Optional Protocol to CAT: OPCAT) เพื่อแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการซ้อมทรมานและการบังคับสูญหาย ซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยได้ดำเนินกิจกรรม เช่น การอบรมให้กับหน่วยงานราชทัณฑ์ การสร้างความตระหนักรู้และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไก NPM ให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นต้น โดยการมีกลไก NPM จะทำให้สามารถเข้าตรวจเยี่ยมเรือนจำได้โดยไม่ต้อง แจ้งให้ทราบล่วงหน้า ซึ่งนับเป็นกลไกการติดตามและเฝ้าระวังที่มีความโปร่งใส และมีอำนาจตามกฎหมาย ที่มีประสิทธิผล

(๒) SUHAKAM

การตรวจเยี่ยมเรือนจำเป็นกิจกรรมสำคัญตามอำนาจหน้าที่ของ SUHAKAM ซึ่งได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง และสม่ำเสมอ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลได้มีการปฏิรูปเรือนจำในมาเลเซีย ซึ่งจากการติดตามและตรวจเยี่ยมเรือนจำ SUHAKAM เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปเรือนจำ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ได้แก่

- การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ
- การจับกุมคุมขังไม่ได้แก้ไขสาเหตุของปัญหาอาชญากรรม
- มีผลกระทบทางด้านสาธารณสุขเกิดขึ้นจากการจำคุก
- ผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการจำคุกสร้างผลร้ายต่อบุคคลที่พ้นโทษแล้วในระยะยาว
- การกลับคืนสู่สังคมไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ และ
- ความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญของอาชญากรรมและการถูกจำคุก

ที่ผ่านมา SUHAKAM ได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลที่เกี่ยวกับการปฏิรูปเรือนจำที่สำคัญ เช่น การมีแนวปฏิบัติเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของโควิดโรค การสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอสำหรับอาหารและน้ำดื่มในเรือนจำ การมีห้องสุขาที่ถูกสุขลักษณะ การมีแสงสว่างและการระบายอากาศในบริเวณอาคารของเรือนจำที่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ควรได้รับการดูแลที่เพียงพอเพื่อป้องกันการเกิดโรคติดต่อ ทั้งนี้ SUHAKAM เห็นว่าการปฏิรูปเรือนจำของมาเลเซียจะสำเร็จได้จะต้องมีการปฏิรูประบบการพิจารณาคดี การจัดการฐานความผิดที่เกี่ยวกับการติดยาเสพติดและความผิดเกี่ยวกับการหลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ใช้แนวทางทางอาญา การมีค้ำประกันร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงให้กับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ การมีส่วนร่วมอย่างมียุทธศาสตร์กับองค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม และการเผยแพร่แนวคิดที่เปิดกว้างให้กับคนในสังคมที่ให้ออกสภากับผู้ที่พ้นโทษออกมาแล้ว

(๓) CHRP

CHRP ได้ดำเนินการหลายประการในการติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์และประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในเรือนจำในฟิลิปปินส์ ซึ่งฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีความแออัดของเรือนจำมากเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก รวมทั้งประสบปัญหาสุขภาพความเป็นอยู่และการดูแลนักโทษที่ไม่ได้มาตรฐาน ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดงบประมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ ซึ่งที่ผ่านมา CHRP ได้ออกแถลงการณ์และจัดทำข้อเสนอแนะเสนอไปยังรัฐบาลและหน่วยงานฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการหลายฉบับ รวมทั้งการเสนอรายงานผลการตรวจเยี่ยมไปยังรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการติดตามและสนับสนุนเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) โดย CHRP มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นกลไก NPM ของประเทศเป็นการชั่วคราว ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามอำนาจในทางบริหารของ CHRP ตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้เข้าเป็นภาคีพิธีสาร OPCAT แล้ว แต่รัฐยังมิได้จัดตั้งกลไก NPM ขึ้นอย่างเป็นทางการ ดังนั้น CHRP ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ทำหน้าที่นี้ไปก่อน ซึ่งนับเป็น ๑ ใน ๑๓ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลกที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นกลไก NPM ซึ่งที่ผ่านมา CHRP ได้ใช้อำนาจตาม OPCAT ในการตรวจเยี่ยมเรือนจำและสถานที่คุมขังทั่วประเทศโดยมีต้องบอกล่าวล่วงหน้า โดย CHRP สามารถดำเนินการได้ในทันทีเมื่อได้รับข้อมูลจากโทรศัพท์

สายด่วนซึ่งอาจได้รับจากญาติ ทนาย ผู้ต้องขัง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เท่านั้น รวมทั้งจากสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่หน้าที่ในการเสนอข้อเท็จจริงสืบสวนสอบสวน ซึ่งในการทำหน้าที่จะต้องมีกฎระเบียบและข้อบังคับในการดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้การควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐและที่ถูกจำคุกในเรือนจำได้ทัน่วงที

(๔) MNHRC

MNHRC ได้ดำเนินการตรวจเยี่ยมเรือนจำทั่วประเทศอย่างสม่ำเสมอซึ่งทำให้ทราบสภาพปัญหาภายในเรือนจำของเมียนมาที่มีปัญหาความแออัดของนักโทษและปัญหาการบริหารจัดการภายในเรือนจำ เช่น ปัญหาการดูแลนักโทษที่เป็นเยาวชนและผู้หญิง ระยะเวลาในการเข้าเยี่ยมผู้ต้องหา สภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีความตึงเครียดสูง โดย MNHRC ได้มีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลหลายประการที่สำคัญ อาทิ การให้เข้าถึงยารักษาโรค การมีอาหารและน้ำดื่มสะอาดที่เพียงพอ การเข้าถึงทนายหรือที่ปรึกษาทางกฎหมาย การอนุญาตให้ครอบครัวหรือญาติสามารถเข้าเยี่ยมหรือสามารถสื่อสารกับนักโทษได้มากขึ้น การไม่เลือกปฏิบัติต่อนักโทษด้วยเหตุต่าง ๆ การยุติการทรมานนักโทษ การจัดให้มีห้องสมุด และการให้สามารถปฏิบัติศาสนกิจภายในเรือนจำได้ เป็นต้น ซึ่ง MNHRC ยังได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกลั่นกรองนักโทษที่รอการพิจารณาปล่อยตัว ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาของประธานาธิบดี เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๖๔ ด้วย

ที่ผ่านมา MNHRC ได้มีความร่วมมือกับสถาบัน Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI) ในการจัดการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ครั้งแรก เมื่อปี ๒๕๕๙ และต่อมาเมื่อปี ๒๕๖๑ และ ๒๕๖๒ นอกจากนี้ MNHRC ยังได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับภาคประชาสังคม นำโดยสมาคมเพื่อการช่วยเหลือนักโทษทางการเมือง จำนวน ๒ ครั้ง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูปเรือนจำของเมียนมาไปยังรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ อาทิ การแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขปัญหาความแออัดในเรือนจำ และการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทั้งนี้ จากการที่ MNHRC ได้ติดตามและตรวจเยี่ยมเรือนจำอย่างต่อเนื่องทำให้ทราบว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในหลายด้าน เช่น การดูแลสุขอนามัยในเรือนจำและการมียารักษาโรคและแพทย์ที่เพิ่มมากขึ้น การดูแลนักโทษหญิงที่ดีขึ้น การเพิ่มงบประมาณในด้านการจัดอาหารและการมีน้ำดื่มสะอาด การให้การศึกษาในเรือนจำ การมีห้องสมุด เป็นต้น โดยรัฐบาลเมียนมาได้รับการช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ภาซาดสากล (International Committee of the Red Cross: ICRC) สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) และสำนักงานบริการโครงการแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Project Services: UNOPS)

(๕) PDHJ

PDHJ ได้ติดตามและตรวจเยี่ยมเรือนจำในติมอร์-เลสเต โดยที่ผ่านมาได้จัดทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลในประเด็นความแออัดของสถานที่คุมขัง การเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่หยุดการใช้ความรุนแรงต่อนักโทษในเรือนจำ การฝึกอบรมความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่เจ้าหน้าที่ การดูแลสุขภาพจิต

ของนักโทษ การบำรุงขวัญกำลังใจและการส่งเสริมความก้าวหน้าให้แก่ผู้คุมที่ปฏิบัติงานมาเป็นเวลานาน และการสนับสนุนงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอ

(๖) กสม.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช) ได้ร่วมเป็นวิทยากรและนำเสนอ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานที่ผ่านมาของ กสม. ทั้งในด้านการเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ได้แก่ การตรวจเยี่ยมเรือนจำของ กสม. การหารือในเชิงนโยบายกับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรือนจำ การจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน การปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในเรือนจำให้สอดคล้องตามหลักการที่ปรากฏในข้อกำหนดแมนเดลา (Mandela Rules) ข้อกำหนดกรุงเทพ (Bangkok Rules) ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมว่า กสม. สนับสนุนให้สมาชิก SEANF ผลักดันให้รัฐเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CAT และพิธีสาร OPCAT เพื่อให้เกิดการจัดตั้งกลไก NPM ซึ่งมีอำนาจในการตรวจเยี่ยมได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า รวมทั้งสามารถมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและการเข้าถึงผู้ต้องหาได้โดยตรงในทุกกรณี

๕.๕ หัวข้อ “การมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการสนับสนุนการปฏิรูปเรือนจำ”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับบทบาทการมีส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการของรัฐสภาที่เกี่ยวกับวาระว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำภายในประเทศ โดยมีการนำเสนอตัวอย่างที่สำคัญของมาเลเซีย ซึ่งสมาชิกรัฐสภามาเลเซียมีการจัดตั้งกลไก เรียกว่า “All-Party Parliamentary Group of Malaysia” (APPGM) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและแสวงหาแนวทางในประเด็นการปฏิรูปเรือนจำและศูนย์กัก (Prison and Detention Centre Reforms) ซึ่งเป็นหนึ่งใน ๔ ประเด็นสำคัญที่ APPGM กำลังดำเนินการ โดยได้ประสานกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกิจการสตรี รวมทั้งคณะกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ ซึ่งประเด็นนี้ได้ดำเนินการมาแล้วต่อเนื่องกันหลายรัฐบาล แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นประโยชน์ในแง่การได้มีโอกาสในการสื่อสารให้สาธารณชนได้รับทราบปัญหาต่าง ๆ ภายในเรือนจำ เช่น ความแออัดในเรือนจำ และความจำเป็นในการปฏิรูปเรือนจำเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ของสังคม ซึ่งนักโทษส่วนใหญ่มักกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งร้อยละ ๖๓ เป็นความผิดเพียงเล็กน้อย เช่น ในฐานะผู้เสพ อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยของมาเลเซียมีแผนในการจัดทำร่างกฎหมายที่จะปรับปรุงอัตราโทษที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานยาเสพติดและผู้ที่ยติดยาเสพติดใหม่ เพื่อให้ผู้เสพสามารถเข้าสู่ระบบการบำบัดและฟื้นฟูได้ แทนการถูกจับกุมและคุมขัง ปัญหาใหญ่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของมาเลเซีย คือ การเสียชีวิตของผู้ต้องขังในระหว่างที่ถูกคุมขัง (death in custody) ซึ่ง APPGM มีข้อเสนอแนะให้วาระว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำในมาเลเซียที่สำคัญ ได้แก่

- การมีฉันทามติทางการเมือง (political consensus) และเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ของรัฐบาล ซึ่งมาจากกระบวนการของรัฐสภา เช่น การผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

- ข้อเสนอให้รัฐบาลมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานการปฏิรูปเรือนจำ (Prison Reform Working Committee) เพื่อเป็นกลไกกลางซึ่งทำหน้าที่ในการประสานการร่วมกับกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้

- การดำเนินการด้านข้อมูล ได้แก่ การมีข้อมูล ข้อค้นพบ และข้อเท็จจริงที่เพียงพอ โดยเฉพาะความจำเป็นในการเปิดเผยฐานข้อมูลนักโทษให้กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยความร่วมมือของหน่วยงานราชทัณฑ์ การปฏิรูปการจัดเก็บข้อมูลภายในราชทัณฑ์ การได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ อาทิ การสนับสนุนด้านข้อมูลจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นสถาบันที่มีหน้าที่และอำนาจในการติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน โดยใช้ฐานคิดสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการเก็บ ดูแลรักษา และบริหารจัดการข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

- การสนับสนุนด้านเงินทุนหรืองบประมาณที่เพียงพอ ซึ่งรวมไปถึงการรับเงินทุนสนับสนุนจากองค์กรไม่แสวงผลกำไรต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนโครงการให้นักโทษได้กลับคืนสู่สังคม รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณค่าตอบแทนให้แก่แพทย์และผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านสาธารณสุขในเรือนจำให้เพิ่มมากขึ้น ทั้งเพื่อประโยชน์ในการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิตของนักโทษ และเพื่อเพิ่มขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่

- การปฏิรูปเรือนจำหรือการสนับสนุนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในมาเลเซียเกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ซึ่งรวมไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ไม่ใช่เรื่องของนักโทษเพียงอย่างเดียว

- การทำสงครามยาเสพติดหรือการปราบปรามไม่ใช่วิธีที่ได้ผล ต้องหาวิธีใหม่ที่จะทำให้สาธารณชนเข้าใจเพื่อสร้างพื้นที่ปลอดภัยในสังคมร่วมกัน และ

- สำหรับนักโทษ กระบวนการฟื้นฟูที่เหมาะสมเป็นสิ่งสำคัญในการให้โอกาสแก่นักโทษไม่ใช่การประณามหรือตีตรา เพื่อป้องกันการกลับมาเป็นนักโทษซ้ำ สำหรับผู้ที่กระทำผิดเพียงเล็กน้อยควรมีกิจกรรมในรูปแบบของการบริการชุมชน (Community Programme) ทดแทนการจำคุก

๕.๖ หัวข้อ “ความร่วมมือของภาคประชาสังคมในการปฏิรูปเรือนจำที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น”

ที่ประชุมนำเสนอและอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของผู้ต้องขังหลังการปล่อยตัวที่ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งการอภิปรายเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่ภาคประชาสังคมดำเนินการเพื่อสนับสนุนการกลับคืนสู่สังคมของผู้ต้องขังและความสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดีและความปลอดภัยของสังคม โดยกิจกรรมของภาคประชาสังคมในการสนับสนุนการปฏิรูปเรือนจำ เช่น การศึกษาวิจัย การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน และการจัดกิจกรรมการบูรณาการภายหลังการพ้นโทษ

๗. ข้อสังเกต

การประชุมนี้มีบทสรุปและข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

๗.๑ การปฏิรูปเรือนจำเป็นความจำเป็นในการแก้ไขปัญหภายในเรือนจำหลายประการ โดยเฉพาะการลดความแออัดของนักโทษในเรือนจำ ซึ่งส่งผลต่อทั้งสุขภาพกายและสภาพจิตใจของนักโทษ รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ด้วย จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะการปรับปรุงโทษของฐานความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติด การปรับปรุงสภาพเรือนจำให้สอดคล้องตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง การฟื้นฟูและการแก้ไขโดยชุมชนทดแทนการจำคุก รวมทั้งการลงโทษทางเลือก เช่น การบริการชุมชนซึ่งสร้างประโยชน์ให้กับสังคมได้ดีกว่าการจำคุก การสนับสนุนให้มีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

๗.๒ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรภาคประชาสังคม สถาบันฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ มีความสำคัญในการต้องทำงานร่วมกันเพื่อผลักดันวาระว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ประสบผลสำเร็จ

๗.๓ การมีกลไก NPM จะช่วยสนับสนุนให้วาระว่าด้วยการปฏิรูปเรือนจำมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิก SEANF จำนวน ๒ สถาบัน ที่ทำหน้าที่เสมือน NPM เป็นการชั่วคราวไปก่อน ได้แก่ Komnass HAM และ CHRP

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มกราคม ๒๕๖๕



กำหนดการประชุม