



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ
ในการคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา

จัดทำโดย นางสาวเอกอร คุณาเจริญ
รหัส 10012

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ
ในการคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา

จัดทำโดย นางสาวเอกอร คุณาเจริญ
รหัส 10012

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ปี 2561
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ดร. ชีวินท์ สุขุพทธิกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร. จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย ก๊กผล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ สืบเนื่องมาจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญในระหว่างปี 2559–2561 และได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลงานด้านกงสุล ผู้ศึกษาจึงได้มีโอกาสเดินทางไปเยี่ยมผู้ต้องขังไทยในเรือนจำต่างๆ ของกัมพูชา ตลอดจนมีส่วนร่วมในงานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย ทำให้ผู้ศึกษาพบว่า แม้เรือนจำของกัมพูชาจะประสบปัญหาหลักๆ คล้ายกับเรือนจำในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ อาทิ ปัญหาเรือนจำแออัด ปัญหางบประมาณ ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหาร แต่เรือนจำกัมพูชาได้เลือกใช้ระบบการบริหารจัดการในแบบ “ทุนนิยม” กล่าวคือ เงินเป็นตัวแปรสำคัญที่จะช่วยบรรเทาความยากลำบากในเรือนจำได้ ในขณะที่ผู้ต้องขังไทยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ครอบครัวไม่สามารถไปเยี่ยมหรือส่งเงินสนับสนุนได้ จึงอยู่ในกลุ่มที่ประสบความยากลำบากที่สุด ประกอบกับผู้ต้องขังไทยจำนวนมากถูกจับกุมในคดียาเสพติด จึงได้รับโทษสูงและจำคุกอยู่ในกัมพูชาเป็นเวลานาน ทำให้ผู้ต้องขังไทยจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างยิ่ง

รายงานการศึกษานี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อเสนอแนะแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังไทยในกัมพูชาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนำกรอบแนวคิดและวิธีปฏิบัติเรื่องการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ และนโยบายของรัฐบาล มาเป็นแนวทางในการศึกษา รวมทั้งนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ฉบับปรับปรุง หรือข้อกำหนดแมนเดลา (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners–Mandela Rules) และบทความ รายงานวิชาการ มาพิจารณาประกอบ เพื่อให้เข้าใจบริบทของการบริหารจัดการเรือนจำของกัมพูชา นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ 3 ราย เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศอื่นๆ ในกรุงพนมเปญ และผู้แทนองค์กรเอกชนในกรุงพนมเปญ รวม 6 ราย

ผลการศึกษาพบว่า (1) สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในกัมพูชายังไม่สอดคล้องกับหลักการขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดแมนเดลา ซึ่งเป็นการวางมาตรฐานเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังจะต้องได้รับความเคารพ (2) สถานเอกอัครราชทูตฯ ตระหนักถึงความจำเป็นและบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังไทย โดยพยายามให้ความช่วยเหลือเท่าที่สามารถกระทำได้ในกรอบความรับผิดชอบ และกฎระเบียบของทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา อย่างไรก็ตาม สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังประสบอุปสรรคหลายด้าน โดยเฉพาะการผลักดันกระบวนการขอโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปปรับโทษต่อที่ประเทศไทย ตามความตกลงโอนตัวนักโทษไทย–กัมพูชา ปี 2552 เนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชาในการจัดหาเอกสารและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการสิ้นสุดคดีและระยะเวลาการปรับโทษของนักโทษไทย (3) ปัญหาหลักๆ ที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำกัมพูชา ไม่ได้อยู่ในวิสัยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะแก้ไขที่ต้นเหตุได้ เนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากระบบการบริหารจัดการ และแนวปฏิบัติของกัมพูชาซึ่งมีโครงสร้างปัญหาที่ซับซ้อน และต้องได้รับการแก้ไขแบบองค์รวม

ดังนั้น บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ จึงจำกั้อยู่ในรูปแบบของการช่วยบรรเทาความเดือดร้อน การขอความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชาเฉพาะเรื่อง และการผลักดันทางด้านนโยบายในระดับต่างๆ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ได้แก่

(1) การป้องปราม โดยประชาสัมพันธ์ให้คนไทยได้รับทราบถึงนโยบายปราบปราม อาชญากรรมของกัมพูชา และจัดทำเอกสารชี้แจงสิทธิที่คนไทยควรได้รับในกรณีที่ถูกจับกุม หรือ ดำเนินคดีในต่างประเทศ ตลอดจนประเด็นที่สามารถและไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือจาก สถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลไทยในต่างประเทศได้

(2) การดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรือนจำ ควรสนับสนุนให้ชุมชนไทย มีส่วนร่วมในงานคุ้มครองคนไทยมากขึ้น และสร้างเครือข่ายและส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กร เอกชนในกัมพูชา เพื่อขยายความร่วมมือให้กลุ่มบุคคลที่มีความสามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกับ สถานเอกอัครราชทูตฯ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังไทยมากขึ้น นอกจากนี้ อาจพิจารณาส่งเสริม ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาต่อกับฝ่ายกัมพูชาในด้านการราชทัณฑ์และการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ผ่านกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือในด้านนี้กับประเทศอื่นๆ ด้วย

(3) การผลักดันกระบวนการพิจารณาคำขอโอนตัวนักโทษที่ค้างค้างอยู่ให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่ การผลักดันในเชิงนโยบาย เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงของกัมพูชาตระหนักถึง ความจริงจิงของไทยในการขอโอนตัวนักโทษไทยและให้ความร่วมมือกับไทย ตลอดจนเสนอให้ หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการโอนตัวนักโทษของไทยและกัมพูชามีเวทีพบปะหารือกัน และสร้าง ความคุ้นเคยในการประสานงาน ในขณะเดียวกัน ควรจัดตั้งเครือข่ายเพื่อการประสานงานระหว่าง สถานเอกอัครราชทูตของประเทศต่างๆ ที่มีความตกลงโอนตัวนักโทษกับกัมพูชา เพื่อเพิ่มแนวร่วม ในการผลักดันความคืบหน้าในการโอนตัวนักโทษกับฝ่ายกัมพูชา สำหรับอุปสรรคด้านการติดตาม เอกสารเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบคำขอโอนตัวนักโทษ ควรใช้ประโยชน์จากมูลนิธิหรือที่ปรึกษา กฎหมายให้มากขึ้น โดยขอให้องค์กรดังกล่าวช่วยประสานงานด้านเอกสาร เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงมีเครือข่ายในการประสานงานกับภาครัฐกัมพูชามากกว่าเจ้าหน้าที่ กงสุล

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอใช้โอกาสนี้แสดงความขอบพระคุณผู้บังคับบัญชา ท่านเอกอัครราชทูต ปัญญรักษ์ พูลทรัพย์ ที่กรุณาอนุญาตให้ผู้ศึกษาเข้าร่วมการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ 10 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นหลักสูตรที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิบัติราชการในอนาคต และขอขอบคุณเพื่อนข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญทุกท่านที่ได้ให้การสนับสนุนและปฏิบัติราชการแทน ตลอดช่วงเวลา 12 สัปดาห์ของการฝึกอบรม

ในการจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณอดีตข้าราชการสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ (เจ้าหน้าที่กงสุล) ได้แก่ คุณกฤษฎีธิดา สุจิรา คุณณที วิจิตรสวัสดิ์ และคุณจารุณี เรื่องสุวรรณ ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านเอกสาร ข้อเสนอแนะ ตลอดจนระยะเวลาให้ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์ โดยได้ถ่ายทอดประสบการณ์ทำงานและความเห็นเกี่ยวกับงานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา อันเป็นข้อเสนอแนะสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนนักการทูตต่างชาติในกรุงพนมเปญหลายท่าน และผู้แทนองค์กรเอกชนกัมพูชา 2 แห่ง ที่ได้กรุณาให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตน ซึ่งช่วยให้รายงานการศึกษานี้มีความสมบูรณ์ขึ้น นอกจากนี้ ยังขอขอบคุณ คุณโสรัจ สุขถาวร รองกงสุลใหญ่สถานกงสุลใหญ่ ณ นครกว่างโจว ที่ได้ให้คำปรึกษาตั้งแต่การกำหนดหัวข้อ รวมทั้งชี้แนะแนวทางการจัดทำรายงานฯ ฉบับนี้

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จะไม่สามารถสำเร็จลุล่วงลงได้ หากไม่ได้รับความกรุณาจากที่อาจารย์ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ ดร. อธิวัฒน์ สุพุทธิกุล (อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก) เอกอัครราชทูต ดร. จริยวัฒน์ สันตะบุตร และ ผศ.ดร. อรทัย ก๊กผล ที่ได้กรุณาใช้เวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งในด้านทฤษฎี การนำเสนอเนื้อหา และมุมมองเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนการจัดทำรายงานฉบับนี้ ตลอดจนผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สถาบันทิวตะวันโรปการที่ให้การดูแลและอำนวยความสะดวกต่างๆ อย่างดียิ่งแก่ผู้เข้ารับอบรม รวมทั้งขอขอบคุณเพื่อนๆ นบท. 10 สำหรับกำลังใจและไม่ตรีจิตที่มีให้กันตลอดระยะเวลาการฝึกอบรม

สุดท้ายนี้ หากมีส่วนใดของรายงานการศึกษาที่อาจคลาดเคลื่อน ล้วนเป็นความรับผิดชอบของผู้ศึกษา จึงขออภัยมา ณ โอกาสนี้

เอกอรร คุณาเจริญ

สิงหาคม 2561

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษา	5
1.3 สมมติฐานการศึกษา	6
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ	8
2.2 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือข้อกำหนดแมนเดลา	10
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	13
2.4 สรุปกรอบแนวคิด	15
บทที่ 3 ผลการศึกษา	17
3.1 สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังไทย	17
3.2 การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย	18
3.3 การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตอื่นๆ ในกรุงพนมเปญ	24
3.4 บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญในการเฝ้าระวังนักโทษไทยเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทย ตามความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการโอนตัวผู้ต้องคำพิพากษาและความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญา ปี 2552 (ความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา)	26
3.5 สรุปปัญหาและอุปสรรคของการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทย	29
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	33
4.1 สรุปผลการศึกษา	33
4.2 ข้อเสนอแนะ	34
บรรณานุกรม	39
ประวัติผู้เขียน	42

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบแนวปฏิบัติของสถานเอกอัครราชทูตต่างๆ ในกัมพูชา ในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนชาติของที่เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ	25
ตารางที่ 2	แสดงปัญหาอุปสรรคของผู้ต้องขังไทย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ	30

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	ขั้นตอนการโอนตัวนักโทษไทยกลับมารับโทษต่อที่ประเทศไทย	28
----------	--	----

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา

ปัจจุบัน (ปี 2561) มีผู้ต้องขังไทยในเรือนจำของกัมพูชาจำนวน 70 คน¹ กระจายอยู่ตามเรือนจำต่างๆ 10 แห่ง จากเรือนจำทั้งหมด 28 แห่งทั่วประเทศ โดยส่วนใหญ่อยู่ที่เรือนจำในกรุงเทพมหานครจำนวน 2 แห่ง (33 คน) เรือนจำ จ.บันเตียเมียนเจย (12 คน) เรือนจำ จ.พระตะบอง (7 คน) และเรือนจำ จ.เสียมราฐ (8 คน) ในจำนวนดังกล่าวมีผู้ต้องขังที่เป็นหญิง 28 คน เป็นชาย 42 คน เป็นผู้ที่ได้รับการตัดสินคดีแล้ว 28 คน และอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี 42 คน ทั้งนี้ ผู้ต้องขังไทยจำนวนมากเป็นผู้ต้องขังในคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือคดีที่มีความผิดร้ายแรง จึงได้รับโทษค่อนข้างสูง กล่าวคือ ในจำนวนผู้ที่ได้รับคำพิพากษาแล้ว 28 คน มีผู้ที่ได้รับโทษจำคุกสูงกว่า 25 ปี ไปจนถึงตลอดชีวิตจำนวนถึง 20 คน (กฎหมายกัมพูชาไม่มีโทษประหารชีวิต) ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้ต้องขังได้รับโทษสูงส่วนหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายการปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลกัมพูชาตั้งแต่ปี 2554² ที่เน้นการกวาดล้างให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว และมองว่าผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นอาชญากร ตลอดจนกฎหมายกัมพูชาได้กำหนดบทลงโทษของคดียาเสพติดไว้สูงกว่าคดีอาญาอื่นๆ ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ ผู้ศึกษาจึงประเมินว่าจำนวนผู้ต้องขังไทยในกัมพูชามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

1.1.2 สภาพปัญหาของเรือนจำกัมพูชา

เรือนจำและกรมราชทัณฑ์ของกัมพูชาอาจประสบปัญหาหลักๆ ไม่แตกต่างจากเรือนจำในประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศ กล่าวคือ ปัญหาเรือนจำแออัดหนาแน่นอย่างวิกฤติ ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาการบริหารและปัญหาด้านบุคคลากรที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างครบถ้วน ในที่นี้ ผู้ศึกษาจึงขอจำแนกสภาพปัญหาต่างๆ ที่เรือนจำกัมพูชาประสบ ดังนี้³

1) ปัญหาผู้ต้องขัง “ล้นคุก” ฐานข้อมูลจาก เว็บไซต์ prisonstudies.org ซึ่งรวบรวมสถิติสำคัญของเรือนจำทั่วโลกระบุว่า ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2560 มีผู้ต้องขังในเรือนจำของกัมพูชาทั้งสิ้น 28,414 คน โดยเรือนจำทั้ง 28 แห่งของกัมพูชาสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ (official

¹ ข้อมูลของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 18 พฤษภาคม 2561

² Chhorn Phearun and Hawkins Hannah, “[Drugs War Leaves Prisons ‘On Point of Collapse’](#),” Cambodia Daily (23 June 2017).

³ รายงานฉบับนี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินมาตรฐานของเรือนจำกัมพูชา เพียงแต่มีความจำเป็นต้องชี้ประเด็นปัญหาที่ผู้ต้องขังประสบ

capacity) เพียง 8,500 คน⁴ ปัจจุบันกัมพูชาจึงประสบภาวะผู้ต้องขัง “ล้นคุก” เกินปริมาณที่รองรับได้อยู่ถึง 3.3 เท่า ส่งผลให้ผู้ต้องขังมีส่วนแบ่งพื้นที่ในห้องขังเฉลี่ยเพียงคนละไม่ถึง 0.7 ตารางเมตร จึงประสบปัญหาความแออัดหนาแน่นอย่างวิกฤติ โดยเฉพาะในช่วงนอนพักผ่อนตอนกลางคืน นอกจากนี้ ปัญหาความแออัดยังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ อีกมาก อาทิ สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ โรคติดต่อ ปัญหาสุขอนามัย ความเครียดและปัญหาด้านจิตใจ และการทะเลาะวิวาท เป็นต้น

2) ปัญหางบประมาณ รัฐบาลกัมพูชากำหนดงบประมาณสำหรับกรมราชทัณฑ์ใช้ในการดูแลผู้ต้องขังไว้เพียง 70 เซ็นต์ หรือประมาณ 23 บาท ต่อคน/วัน⁵ โดยเรือนจำจัดสรรอาหารให้วันละ 2 มื้อ ในช่วงกลางวันและเย็น ส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าวต้มและผักบุง

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ เรือนจำหลายแห่ง มีได้ก่อสร้างขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการคุมขัง แต่ได้รับการปรับสภาพมาจากอาคารที่ใช้งานในวัตถุประสงค์อื่น (อาทิ อาคารเรือนจำ จ. โพลิน ถูกปรับสภาพมาจากโรงภาพยนตร์ จึงมีขนาดไม่ใหญ่ และตั้งอยู่กลางเมือง ในขณะที่เรือนจำ Correction Center 3 และ 4 มีขนาดค่อนข้างใหญ่ ตั้งอยู่ห่างจากเมืองกว่า 1.5 ชั่วโมงโดยรถยนต์ จึงมีความยากลำบากสำหรับญาติที่จะเดินทางไปเยี่ยม จึงเห็นได้ว่า ที่ตั้งเรือนจำและอาคารแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทางกายภาพค่อนข้างมาก แต่ห้องขังส่วนใหญ่เป็นห้องขังรวม และไม่มีเตียงนอน หรือบางแห่งมีเตียงนอนแต่ไม่เพียงพอสำหรับทุกคน อนึ่ง กรมราชทัณฑ์กัมพูชามีโครงการขยายอาคารในเรือนจำต่างๆ และก่อสร้างเรือนจำเพิ่มเติมหลายแห่งทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวมีความคืบหน้าค่อนข้างน้อย เนื่องจากติดขัดด้านงบประมาณและมีปัญหาในการบริหารจัดการ⁶

3) ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ความแออัดของเรือนจำ การขาดแคลนงบประมาณและปัญหาบุคลากร เป็นสาเหตุหลักที่ไม่เอื้ออำนวยให้ผู้ต้องขังได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าที่ควร ทั้งสิทธิในด้านที่พักอาศัย การมีอาหารที่พอเพียงและมีโภชนาการ สิทธิด้านสุขอนามัยส่วนตัว การออกกำลัง และการเข้าถึงบริการทางการแพทย์

นอกจากนี้ ผู้ต้องขังยังมีอุปสรรคในการต่อสู้คดี อาทิ ปัญหาทนายและที่ปรึกษาทนายไม่เพียงพอ การเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการของภาครัฐยังมีความสับสน ทำให้ผู้ต้องสงสัยมักไม่ได้รับข้อมูลและคำปรึกษาทางกฎหมายอย่างเพียงพอ จึงไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

ปัญหาด้านระบบจัดเก็บเอกสารของกระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ ซึ่งยากต่อการตรวจสอบและค้นหา เป็นอีกอุปสรรคหนึ่งซึ่งส่งผลให้ผู้ต้องขังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนตัวของตนเอง โดยปรากฏว่ามีนักโทษจำนวนมากที่ไม่ได้รับสำเนาคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุดแล้ว ซึ่งสำเนาคำพิพากษาเป็นเอกสารสำคัญที่จะต้องใช้ในการร้องขออภัยโทษ ขอลดโทษ และขอโอนนักโทษ ในหลายกรณีจึงส่งผลให้ผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวล่าช้ากว่ากำหนด เนื่องจากเรือนจำไม่

⁴ World Prison Brief, Cambodia [Online], 15 December 2017, Available from: <http://www.prisonstudies.org/country/cambodia>.

⁵ พระราชกำหนดว่าด้วยอาหารและอุปกรณ์ในห้องขังของกัมพูชา ปี พ.ศ. 2552 อ้างอิงจาก Licadho Report, *Rights at a Price: Life inside Cambodia's Prisons* (Phnom Penh: January 2015), p.6.

⁶ Licadho Report, *Beyond Capacity 2012: A Progress Report on Cambodia's Exploding Prison Population* (Phnom Penh: July 2012), p.17.

สามารถหาหลักฐานเกี่ยวกับกำหนดโทษและระยะเวลาที่นักโทษจำคุกได้⁷ นอกจากนี้ อุปสรรคด้านเอกสารยังทำให้กระบวนการโอนนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศของตนประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดเอกสารประกอบการพิจารณาอีกด้วย

4) ปัญหาระบบการลงโทษตามกฎหมาย ภาครัฐกัมพูชายังไม่มีการพิจารณาทางเลือกอื่นๆ นอกเหนือไปจากการลงโทษด้วยการจำคุก อาทิ การบำเพ็ญประโยชน์ การประกันตัว หรือการรอลงอาญา โดยถือเป็นหลักการว่าผู้ต้องสงสัยจะต้องถูกคุมขังตั้งแต่ก่อนการพิจารณาคดี (pre-trial) ทั้งนี้ ระบบประกันตัวถือเป็นข้อยกเว้นในบางกรณี สำหรับคดีที่ได้รับความสนใจหรือแรงกดดันจากสาธารณะเท่านั้น

สำหรับชาวต่างชาติแทบจะไม่มีกรณีที่ได้รับการประกันตัวเลย แม้ในคดีที่ไม่ร้ายแรง ด้วยข้ออ้างว่าเกรงว่าคนต่างชาติที่ได้รับประกันตัวจะหลบหนีออกนอกประเทศ

ปัจจุบันจึงมีผู้ต้องขังก่อนการพิจารณาคดี (pre-trial detainee) คิดเป็นร้อยละ 34.1 ของผู้ต้องขังทั้งหมด และผู้ต้องขังที่รอรับคำตัดสินสุดท้าย (remand prisoner/awaiting final judgment) คิดเป็นร้อยละ 36.5 ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด⁸

ทั้งนี้ หากกัมพูชาสามารถปรับเปลี่ยนแนวคิดและระบบเรื่องการคุมขังก่อนการพิจารณาคดี (pre-trial detention) ได้ ก็น่าจะช่วยผ่อนคลายนโยบายผู้ต้องขัง “ล้นคุก” ลงได้อย่างมีนัยสำคัญ

1.1.3 ลักษณะเฉพาะของเรือนจำกัมพูชา

ด้วยสถานการณ์เรือนจำที่แออัดหนาแน่น และภาวะขาดงบประมาณและบุคคลากรในการบริหารจัดการ กัมพูชาได้เลือกใช้ระบบการบริหารจัดการในแบบ “ทุนนิยม” เพื่อให้ผู้ต้องขังสามารถบรรเทาความยากลำบากของตนเอง กล่าวคือ เรือนจำอนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้เงินในการจัดหาสิ่งของอำนวยความสะดวก (เท่าที่ไม่ขัดกับกฎระเบียบ) อนุญาตให้ทำอาหารได้เองในห้องขัง โดยสามารถซื้อวัตถุดิบ อาหารปรุงสุก ตลอดจนเครื่องใช้ต่างๆ จากร้านค้าในเรือนจำ รวมทั้งสามารถฝากผู้คุมซื้อสิ่งของต่างๆ จากนอกเรือนจำได้

ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นแนวปฏิบัติที่รับทราบกันโดยทั่วไปว่า เรือนจำมีระบบจัดเก็บเงินค่าน้ำ ค่าไฟรายเดือนจากผู้ต้องขังด้วย ทั้งนี้ อัตราค่าน้ำ-ค่าไฟแตกต่างกันไปในแต่ละเรือนจำและในห้องขังแต่ละแบบ แต่อาจประมาณได้ว่าผู้ต้องขังต้องจ่ายค่าน้ำ-ค่าไฟโดยเฉลี่ยประมาณ 7-10 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน⁹ อนึ่ง หลังจากการติดตั้งพัดลมเพดานในห้องขังของเรือนจำในกรุงพนมเปญ เรือนจำได้จัดเก็บค่าไฟเพิ่มขึ้นจากห้องละ 150 ดอลลาร์สหรัฐ เป็น 200 ดอลลาร์สหรัฐ โดยผู้ต้องขังจะต้องเฉลี่ยค่าใช้จ่ายกันและมีผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้คุมให้จัดการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าว¹⁰

แนวคิดการบริหารจัดการแบบ “ทุนนิยม” อีกโครงการของรัฐบาลกัมพูชา ได้แก่ โครงการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมในเรือนจำกรุงพนมเปญสำหรับผู้ต้องขังที่มีกำลังทรัพย์จ่ายค่าเช่าห้อง

⁷ *Ibid*, p.15.

⁸ World Prison Brief, *op.eit*.

⁹ สัมภาษณ์ Lim, Jo Ann, Prison Project Consultant, Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), 4 พฤษภาคม 2561

¹⁰ Licadho Report, *Rights at a Price*, p.6.

(“คุกคนรวย”) โดยเป็นโครงการที่ริเริ่มขึ้นเมื่อปี 2559 รัฐบาลกัมพูชาได้มอบหมายให้บริษัทเอกชนจีนเป็นผู้ลงทุน และเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จ บริษัทเอกชนจะเป็นผู้บริหารจัดการอาคาร รวมทั้งเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเช่าแก่ผู้ต้องขัง ปัจจุบันการก่อสร้างมีความคืบหน้าประมาณร้อยละ 60 ทั้งนี้ สมเด็จจกลาโหม ซอร์ เค็ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกัมพูชา ได้ให้สัมภาษณ์และปรากฏเป็นรายงานข่าวหลายครั้งว่า โครงการดังกล่าวจะช่วยผ่อนคลายปัญหาความหนาแน่นของเรือนจำโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณรัฐ โดยเมื่ออาคารดังกล่าวเปิดทำการ รัฐบาลจะประเมินผล และหากเห็นว่าประสบความสำเร็จก็จะพิจารณาโครงการลักษณะเดียวกันในเรือนจำอื่นๆ อาทิ เรือนจำ จ.เสียมราฐ จ.พระตะบอง จ.สวายเรียง จ.กัมปงจาม จ.ตาแก้ว และ จ.สตึงเตรง¹¹

ดังนั้น ในกรณีของกัมพูชา การใช้จ่ายเงินจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถช่วยบรรเทาความยากลำบากในเรือนจำได้ โดยผู้ต้องขังสามารถใช้เงินเพื่อเพิ่มโอกาสและซื้อสิทธิได้ในหลายรูปแบบ ตั้งแต่การจ่ายเงินเพื่อให้ได้สิทธิในการนอนเปลหรือได้พื้นที่และตำแหน่งนอนที่กว้างขึ้น สิทธิในการออกนอกห้องขังเป็นเวลานานขึ้น สิทธิในการนำของเยี่ยมจากญาติเข้าเรือนจำ (ญาติต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการเข้าเยี่ยมแต่ละครั้งด้วย) ไปจนถึงการดำเนินการขอย้ายห้องขังหรือย้ายเรือนจำ รวมทั้งการขอรับบริการทางการแพทย์และรับยารักษาโรค¹²

สถานการณ์ข้างต้นส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างสูงระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง ทำให้ผู้ที่ไม่มีกำลังทรัพย์ตกอยู่ในกลุ่มที่ประสบความยากลำบากที่สุด ทั้งนี้ ผู้ต้องขังชาวกัมพูชามักได้รับการสนับสนุนทั้งด้านเงิน อาหาร และสิ่งของจากญาติที่มาเยี่ยม (แม้จะแตกต่างกันไปตามฐานะ) ในขณะที่ผู้ต้องขังไทยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ครอบครัวอยู่ห่างไกล ไม่สามารถเดินทางไปเยี่ยมและไม่มีเงินเพียงพอที่จะส่งไปสนับสนุนผู้ต้องขังในเรือนจำ ตลอดจนผู้ต้องขังบางรายไม่ประสงค์ให้ครอบครัวทราบว่าคุณคุมขังอยู่ที่กัมพูชา ดังนั้น นอกเหนือจากการทำงานรับจ้างผู้ต้องขังด้วยกันเอง เพื่อให้มีเงินใช้จ่ายบ้าง ผู้ต้องขังไทยในกัมพูชาจึงจำเป็นต้องพึ่งพาสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างมาก

1.1.4 บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญในการคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย

นอกเหนือจากงานตรวจลงตราซึ่งมีจำนวนมากถึงประมาณ 800–1,000 รายต่อวัน¹³ งานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยเป็นงานสำคัญงานหนึ่งของฝ่ายกงสุล สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ โดยฝ่ายกงสุลได้เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังเป็นประจำ และเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาคดี รวมทั้งมีบทบาทในการประสานงานต่างๆ กับหน่วยงานกัมพูชา

ด้านความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชา ที่ผ่านมารีเรือนจำและกรมราชทัณฑ์กัมพูชาให้ความร่วมมืออย่างดีกับสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องการเข้าเยี่ยมและดูแลผู้ต้องขัง โดยอนุญาตให้เข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ อนุญาตให้นำสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นไปให้ ซึ่งถือว่าได้รับความสะดวก

¹¹ Soth Koemsoeun, “Nicer jails for wealthy inmates mulled as fix to Cambodia's prison overcrowding,” Phnom Penh Post (21 February 2018).

¹² สัมภาษณ์ Lim, Jo Ann, Prison Project Consultant, LICADHO, 4 พฤษภาคม 2561.

¹³ เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ มีหน้าที่ตรวจลงตราคนอยู่ชั่วคราวประเภทแรงงาน (Non-Immigrant L-A) ให้แก่แรงงานกัมพูชาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน

มากกว่าการขอเยี่ยมโดยญาติของผู้ต้องขัง ที่จะต้องเข้าเยี่ยมตามวันเวลาที่จำกัด ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการเยี่ยม ผ่านการตรวจค้นที่เข้มงวดกว่า และการพบปะมีความเป็นส่วนตัวน้อยกว่า

จากการดำเนินการข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีส่วนสำคัญในการช่วยคุ้มครองและบรรเทาความยากลำบากของผู้ต้องขังไทย อย่างไรก็ตาม บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ กระทำได้ในวงจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ มิใช่การอำนวยความสะดวกแก่บุคคลดังกล่าว

1.1.5 ความแตกต่างระหว่างเรือนจำกัมพูชาและเรือนจำประเทศอื่นๆ

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เรือนจำกัมพูชามีลักษณะเฉพาะที่สำคัญ ได้แก่ (1) อนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้เงินอย่างไม่จำกัดในการจัดการความเป็นอยู่ของตนและเพื่อให้ได้รับสิทธิพิเศษบางประการ และ (2) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับความร่วมมือในเรื่องการเยี่ยมและการดูแลความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังตามสมควร ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับงานกงสุลของสถานทูตสถานกงสุลไทยในประเทศอื่นๆ ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญสามารถมีบทบาทให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทยในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าสถานทูต สถานกงสุลไทยหลายแห่ง

ตัวอย่างความแตกต่างด้านการบริหารจัดการเรือนจำของประเทศอื่นได้แก่ เรือนจำประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่ไม่อนุญาตให้ผู้ต้องขังหุงหาอาหารเอง จึงไม่มีประเด็นความเหลื่อมล้ำด้านอาหารและโภชนาการ โดยเรือนจำบางแห่งมีความเข้มงวดเรื่องอาหารค่อนข้างมาก เช่น สิงคโปร์ ไม่อนุญาตให้นำอาหารเข้าเยี่ยมเลย

สำหรับประเด็นความเหลื่อมล้ำด้านการใช้เงิน หลายประเทศมีระเบียบเคร่งครัด เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีนมีระเบียบจำกัดจำนวนเงินที่ผู้ต้องขังสามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละเดือน

ในด้านการนำของเยี่ยมเข้าไปมอบให้แก่ผู้ต้องขัง เรือนจำในหลายประเทศมีระเบียบที่เข้มงวด โดยเฉพาะวัตถุที่สุ่มเสี่ยงต่อการใช้เป็นอาวุธ เช่น มาเลเซียไม่อนุญาตให้นำปากกา ดินสอ หรืออุปกรณ์เย็บปักถักร้อยเข้าเรือนจำ แม้แต่แปรงสีฟันก็ถูกหักด้ามให้สั้นเพื่อป้องกันการใช้เป็นอาวุธ รวมถึงเรือนจำบางแห่งไม่อนุญาตให้นำหนังสือและสิ่งพิมพ์ที่ไม่ใช่ภาษาท้องถิ่นหรือภาษาอังกฤษเข้าเรือนจำด้วย ดังนั้น สิ่งของที่สถานทูตสามารถนำเข้าเยี่ยมได้จึงมีจำกัด ในขณะที่เรือนจำในกัมพูชามีความยืดหยุ่นค่อนข้างมาก ญาติและสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถนำอาหาร เครื่องดื่ม ของใช้จำเป็น หนังสือ รวมทั้งอุปกรณ์เย็บปักถักร้อยและการฝีมือ เข้าไปฝากผู้ต้องขังได้ ดังนั้น การได้รับของเยี่ยมจึงเป็นสิ่งที่ผู้ต้องขังในกัมพูชารอคอย ในขณะที่ผู้ต้องขังในประเทศอื่นๆ อาจจะไม่ได้อินใจมากนัก เนื่องจากด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับสิ่งของที่ได้รับอนุญาตนำเข้าเรือนจำของเยี่ยมอาจไม่ได้มีส่วนสำคัญต่อความเป็นอยู่ในเรือนจำมากนัก

1.2 คำถามการศึกษา

1.2.1 ปัจจุบันสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญมีแนวทางการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทยอย่างไร และประสบปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

1.2.2 สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญสามารถมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทยได้อย่างไรบ้าง

1.3 สมมติฐานการศึกษา

1.3.1 งานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจสำคัญของสถานเอกอัครราชทูตฯ อย่างไรก็ดี ในการดูแลผู้ต้องขังในต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทได้ในขอบเขตที่จำกัด กล่าวคือ ต้องยอมรับกฎระเบียบและแนวปฏิบัติของประเทศเจ้าบ้าน ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยต้องคำนึงถึงงบประมาณของรัฐ กำลังคนและภารกิจในด้านอื่นๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ทวิภาคีในภาพรวม และความจำเป็นเหมาะสมในมิติต่างๆ

1.3.2 สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณากำหนดประเด็นที่สามารถดำเนินการเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การดำเนินการเพื่อบรรเทาความยากลำบากในเรือนจำ นอกเหนือจากการมอบอาหารและของใช้ที่จำเป็น โดยอาจเสนอให้ชุมชนไทยในกัมพูชาหรือองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือ และ (2) ผลักดันกระบวนการพิจารณาคำขอโอนตัวนักโทษที่ค้างค้ำอยู่ให้ประสบความสำเร็จโดยเร็ว และสามารถส่งตัวผู้ที่ร้องขอกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทยได้

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ และเสนอแนะแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังไทยในกัมพูชาอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำกัมพูชา และการผลักดันกระบวนการขอโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทยตามความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา (กรณีของผู้ต้องขังประสงค์)

1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตการศึกษา

1) รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้มุ่งศึกษาสภาพปัญหาที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำกัมพูชาจากการพูดคุยและสังเกตการณ์ผู้ต้องขังในระหว่างการเยี่ยม ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะเรือนจำที่มีผู้ต้องขังไทย อาทิ เรือนจำในกรุงพนมเปญ 2 แห่ง เรือนจำ จ.เสียมราฐ เรือนจำ จ.บันเตียเมียนเจย และเรือนจำ จ.พระตะบอง ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจบริบทของเรือนจำกัมพูชา จึงต้องศึกษาแนวทางการบริหารจัดการเรือนจำและภาพรวมของปัญหาของเรือนจำกัมพูชาด้วย

2) ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยของสถานเอกอัครราชทูตไทยฯ โดยกำหนดช่วงปีระหว่าง 2556-2561 โดยนอกจากแนวปฏิบัติแล้ว ยังได้ศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นเอกสารกำหนดแนวทางการให้ความคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อขอโอนตัวนักโทษไทยกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทยตามความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา

3) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการของประเทศอื่นในสถานการณ์เดียวกัน ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวปฏิบัติของสถานเอกอัครราชทูตประเทศอื่นๆ บางประเทศในกัมพูชา โดยพยายามใช้กลุ่มตัวอย่างที่มีความหลากหลาย ให้ครอบคลุมประเทศอาเซียน บางประเทศ ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ และประเทศที่มีความตกลงโอนตัวนักโทษกับกัมพูชา

1.5.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์และการจัดการเรียนจำกัมพูชา ผู้ศึกษาได้ค้นหาข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อาทิ รายงานขององค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรียนจำ รายงานข่าว และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้สัมภาษณ์ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และองค์กรที่ปรึกษากฎหมายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในกัมพูชาด้วย

2) สำหรับแนวปฏิบัติและการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ศึกษาจากแฟ้มเอกสารของฝ่ายกงสุล ประสบการณ์ในการร่วมดำเนินโครงการของสถานเอกอัครราชทูตฯ การเก็บข้อมูลจากการพูดคุยและสังเกตการณ์ในระหว่างเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังไทยในเรือนจำต่างๆ รวมทั้งได้สัมภาษณ์อดีตเจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ จำนวน 3 คน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงปี 2556-2561 นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาระเบียบและความตกลงไอเน็ตวังก์โทษไทย-กัมพูชา เพื่อให้เข้าใจขั้นตอนและแนวปฏิบัติในการไอเน็ตวังก์โทษ

3) เพื่อเปรียบเทียบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ต้องขังต่างชาติในกัมพูชา ผู้ศึกษาได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศอื่นๆ ในกัมพูชาจำนวน 5 แห่ง

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

สามารถวิเคราะห์บทบาทการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ และเสนอแนวทางในกรอบที่สามารถดำเนินการได้ เพื่อช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทยให้สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำกัมพูชา ตลอดจนได้รับสิทธิต่างๆ ที่เหมาะสม รวมถึงการไอเน็ตวังก์โทษเพื่อกลับไปปรับโทษที่ประเทศไทย (สำหรับผู้ที่มีความประสงค์)

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานศึกษานี้ได้นำกรอบแนวคิดและวิธีปฏิบัติเรื่องการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 นโยบายการทูตเพื่อประชาชน รวมทั้งนาระเบียบและหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์หน้าที่และบทบาทของสถานทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ ประกอบกับนำข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ฉบับปรับปรุง หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ข้อกำหนดแมนเดลา (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners–Mandela Rules) มาเป็นแนวทางในการพิจารณาการบริหารจัดการเรือนจำของกัมพูชา รวมทั้งได้ศึกษางานเขียนของนักวิชาการและองค์กรเอกชนเกี่ยวกับสภาพปัญหาของเรือนจำและระบบการราชทัณฑ์ของกัมพูชา

2.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับสูงสุด ยุทธศาสตร์ นโยบาย และระเบียบหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการต่างประเทศใช้ปฏิบัติ

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ระบุให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ โดยมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”

2.1.2 ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ 4 ปี (พ.ศ. 2558–2561)

ได้ระบุวิสัยทัศน์ของกระทรวงการต่างประเทศไว้ว่า เป็น “องค์กรนำในการขับเคลื่อนนโยบายการต่างประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” และระบุพันธกิจในข้อ 3 จาก 10 ข้อว่า กระทรวงการต่างประเทศมีพันธกิจด้าน “คุ้มครอง ส่งเสริม และดูแลสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของคนไทยในต่างประเทศ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนด้านการกงสุล” รวมทั้งได้กำหนดภารกิจงานคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ ไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์หัวข้อ “งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน”

2.1.3 นโยบายการทูตเพื่อประชาชน

กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินนโยบายการทูตเพื่อประชาชน เพื่อให้งานด้านการต่างประเทศสามารถตอบสนองต่อความต้องการของพี่น้องประชาชนคนไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยกรมการกงสุลมีคำขวัญว่า “นโยบายการทูตเพื่อ

ประชาชน ทุกแห่งหนเราดูแล” โดยหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักของกระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ ซึ่งทำงานร่วมกับสถานทูต สถานกงสุลไทยทั่วโลก

อนึ่ง งานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ เป็นมิติเพียงหนึ่งในหลายมิติของนโยบายการทูตเพื่อประชาชน¹⁴

2.1.4 ระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับงานคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่กงสุลมีระเบียบสำคัญที่กำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ซึ่งแม้จะเป็นระเบียบที่กำกับเฉพาะด้านการเบิกจ่ายเงิน แต่เป็นเอกสารสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึงหลักการและนโยบายว่า รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่องานคุ้มครองดูแลคนไทยอย่างไร และอนุญาตให้ใช้งบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศในเรื่องใดในสถานการณ์ใด และอย่างไรบ้าง

2.1.4.1 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ซึ่งได้กำหนดหลักการและวิธีการใช้งบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

1) ในกรณีคนไทยในต่างประเทศได้รับความเดือดร้อนและร้องขอความช่วยเหลือ หรือหัวหน้าสำนักงานเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือ ให้ดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือเพื่อให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนนั้นเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย แล้วแต่กรณี โดยไม่ถือเป็นการชดใช้ความเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว

2) การให้ความช่วยเหลือให้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นและประหยัด

3) ประเภทรายจ่ายที่สามารถเบิกจ่ายได้ แบ่งเป็น

3.1) กรณีที่มีใดเดินทางกลับประเทศไทย ให้จ่ายได้ตามรายการ ดังนี้

3.1.1) กรณีเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ (ก) ค่าอาหาร (ข) ค่าเครื่องนุ่งห่ม

(ค) ค่าเวชภัณฑ์ (ง) ค่ารักษาพยาบาล (จ) ค่าเช่าที่พัก (ฉ) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

3.1.2) กรณีต้องโทษในทางอาญา ได้แก่ (ก) ค่าของเยี่ยม

(ข) ค่ารักษาพยาบาล (ค) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

3.1.3) กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม ได้แก่ (ก) ค่าใช้จ่ายในการ

ดำรงชีพ (ข) ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี (ค) ค่าใช้จ่ายในระหว่างการปล่อยตัวชั่วคราว หรือระหว่างการสอบสวน (ง) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

3.1.4) กรณีมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วนอย่างอื่น ให้จ่ายได้

ตามที่หัวหน้าสำนักงานเห็นสมควร

3.2) กรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนขอเดินทางกลับประเทศไทย

ให้จ่ายได้ตามรายการ ดังนี้ (ก) ค่าพาหนะเดินทางกลับประเทศไทย (ข) ค่าอาหาร (ค) ค่าที่พัก

¹⁴ ตัวอย่างภารกิจอื่นๆ ภายใต้ันโยบายการทูตเพื่อประชาชน ได้แก่ การทูตเชิงวัฒนธรรม โครงการยุวทูตความดี เณิมพระเกียรติฯ โครงการบัวแก้วสัญจร การให้บริการด้านหนังสือเดินทาง และงานกงสุลอื่นๆ

(ง) ค่ารักษาพยาบาล หากเกิดการเจ็บป่วย (จ) ค่าใช้จ่ายสำหรับแพทย์หรือผู้ดูแลที่จำเป็นต้องเดินทางพร้อมกับผู้ได้รับความเดือดร้อน (ฉ) ค่าเวชภัณฑ์ (ช) ค่าเครื่องนุ่งห่ม (ซ) ค่าธรรมเนียมอื่นๆ (ฌ) ค่าปรับ หรือค่าใช้จ่ายที่ทางราชการในต่างประเทศเรียกเก็บ (ญ) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

3.3) ในกรณีที่คนไทยเสียชีวิตและญาติไม่สามารถรับภาระค่าจัดการศพ หรือการส่งอัฐิได้ ให้จ่ายได้ตามรายการ ดังนี้ (ก) ค่าจัดการศพ (ข) ค่าขนส่งอัฐิกลับประเทศไทย (ค) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

4) การชดใช้เงินคืนทางราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

2.1.4.2 หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/9277 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2551 เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทรายจ่ายที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องชดใช้เงินคืน และที่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน ได้แก่

1) กรณีที่ผู้ได้รับช่วยเหลือไม่ต้องชดใช้เงินคืนทางราชการ ได้แก่ กรณีเกิดภัยพิบัติ (ข้อ 3.1.1 ข้างต้น) และกรณีต้องโทษในทางอาญา (ข้อ 3.1.2 ข้างต้น)

2) กรณีที่ผู้ได้รับความช่วยเหลือต้องชดใช้เงินคืน ได้แก่ (ก) กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนมิได้เดินทางกลับประเทศไทย ในกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรม (ข้อ 3.1.3 ข้างต้น) และกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างอื่น (ข้อ 3.1.4 ข้างต้น) (ข) ผู้ได้รับความเดือดร้อนขอเดินทางกลับภูมิลำเนาในประเทศไทย (ข้อ 3.2 ข้างต้น) และ (ค) คนไทยเสียชีวิตและญาติไม่สามารถรับภาระค่าจัดการศพหรือการส่งอัฐิได้ (ข้อ 3.3 ข้างต้น)

นอกจากนี้ หนังสือกระทรวงการคลัง ยังกำหนดด้วยว่า กรณีมีความจำเป็นให้หัวหน้าสำนักงานใช้ดุลยพินิจในการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินก็ได้ โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม

2.2 ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หรือข้อกำหนดแมนเดลา (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners–Mandela Rules)

ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับรองข้อกำหนดแมนเดลาอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์เมื่อเดือนธันวาคม 2558¹⁵ โดยข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเอกสารที่วางมาตรฐานขั้นต่ำของการบริหารจัดการเรือนจำที่ดี รวมทั้งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังจะต้องได้รับความเคารพ ข้อกำหนดแมนเดลาเป็นเอกสารที่ปรับปรุงขึ้นจากข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ปี ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners–SMR) เพื่อให้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวคิดด้านมาตรฐานการราชทัณฑ์และสิทธิมนุษยชนที่เปลี่ยนแปลงไป

¹⁵ แม้จะไม่ใช่ตราสารระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่เป็นเอกสารที่ได้รับการยอมรับร่วมกันโดยนานาประเทศถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐพึงปฏิบัติ

ข้อกำหนดนี้ได้รับชื่อว่า “ข้อกำหนดแมนเดลา” เพื่อเป็นเกียรติแก่ประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ ผู้ใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำถึง 27 ปีและรณรงค์เพื่อสิทธิของผู้ต้องขัง

ข้อกำหนดแมนเดลาจำนวน 122 ข้อ มีเนื้อหาแบ่งเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) ข้อกำหนดทั่วไป (Rules of general application) ซึ่งระบุหลักการและแนวปฏิบัติในการดูแลผู้ต้องขัง ตลอดจนการบริหารเรือนจำ และ (2) ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ต้องขังประเภทต่างๆ (Rules applicable to special categories) ได้แก่ การจัดประเภทผู้ต้องขัง แนวทางการเยียวยา การให้สิทธิพิเศษ การทำงาน การศึกษา และการสันติภาพ การส่งเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมของผู้ต้องขัง

โดยที่รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาสภาพและการบริหารเรือนจำทั่วไปของกัมพูชา จึงจะเน้นการศึกษาในส่วนที่ 1 ของข้อกำหนดแมนเดลา โดยขอสรุปหลักการและแนวปฏิบัติที่สำคัญ¹⁶ ดังนี้

2.2.1 หลักการพื้นฐาน

- 1) หลักความเคารพต่อศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขัง
- 2) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะโดยพื้นฐานของเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ภาษา สังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือพื้นฐานอื่นใด
- 3) การคุมขังมีวัตถุประสงค์เพื่อแยกผู้ต้องขังออกจากสังคม เป็นการลิดรอนสิทธิบางประการของผู้ต้องขังอยู่แล้ว ดังนั้น ระบบการบริหารเรือนจำจะต้องไม่มุ่งให้เกิดความทุกข์ทรมาน และลิดรอนสิทธิของผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นอีก เว้นแต่จะมีเหตุที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
- 4) เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ เรือนจำควรจัดให้มีการเตรียมความพร้อมแก่ผู้ต้องขัง เพื่อกลับเข้าสู่สังคมในอนาคต อาทิ บริการด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการทำงาน

2.2.2 การรับตัวเข้าเรือนจำ

ระบุหลักการเกี่ยวกับการลงทะเบียน การเก็บทรัพย์สินของผู้ต้องขัง การชี้แจงข้อมูล และระเบียบเกี่ยวกับเรือนจำให้ผู้ต้องขังทราบ

2.2.3 การจำแนกและการดูแลความต้องการเฉพาะด้านของผู้ต้องขัง

อาทิ การแยกเพศชายและหญิง ผู้เยาว์และผู้ใหญ่ ผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีและผู้ต้องขังที่คดีสิ้นสุดแล้ว

2.2.4 เจ้าหน้าที่เรือนจำ

ควรเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีสถานะเหมือนข้าราชการพลเรือนที่มีความมั่นคง ควรได้รับค่าตอบแทนที่ความเหมาะสมและน่าพอใจ ตลอดจนได้รับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นมืออาชีพ และควรมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ได้แก่ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ในเรือนจำ

2.2.5 แพ้ทะเลเบียนผู้ต้องขัง

ต้องจัดเก็บอย่างมีมาตรฐาน ปลอดภัย และมีระบบตรวจสอบข้อมูล

¹⁶ รายละเอียดของข้อกำหนดแมนเดลา สามารถหาอ่านได้จาก https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/E_ebook.pdf

2.2.6 การดูแลผู้ต้องขัง กำหนดเรื่องสุขลักษณะ

อาทิ มาตรฐานห้องน้ำ เสื้อผ้า เครื่องนอน อาหารและน้ำ ห้ามใช้การอดอาหารและน้ำ เป็นการลงโทษทางวินัย ตลอดจนแนวทางการจัดให้ผู้เยาว์พักอาศัยอยู่กับบิดาหรือมารดาในเรือนจำ

2.2.7 วินัยและบทลงโทษ

ผู้ต้องขังต้องทราบระเบียบข้อบังคับและหน้าที่ของตน ตลอดจนการลงโทษทางวินัย โดยการลงโทษจะต้องไม่เกินกว่าเหตุ การใช้เครื่องพันธนาการให้ใช้ในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น เจ้าหน้าที่จะต้องไม่ใช้กำลังกับผู้ต้องขัง เว้นแต่เพื่อการป้องกันตัวหรือเมื่อผู้ต้องขังพยายามหลบหนี

2.2.8 การติดต่อกับโลกภายนอก

ผู้ต้องขังต้องได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับครอบครัวและเพื่อนของตนผ่านช่องทางต่างๆ เช่น โทรศัพท์หรือจดหมาย ห้ามมิให้ลงโทษทางวินัยโดยการห้ามเยี่ยม ทั้งนี้ ผู้ต้องขังชาวต่างชาติต้องได้รับโอกาสในการติดต่อกับผู้แทนทางการทูต ด้วยเหตุผลด้านภาษา ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย และอุปสรรคในการติดต่อกับครอบครัว

2.2.9 การใช้ชีวิตประจำวัน

ควรมีการบำบัดฟื้นฟูและการขัดเกลาทางสังคม เช่น การศึกษา การฝึกอาชีพ การทำงาน และควรมีโอกาสออกกำลังกายกลางแจ้งอย่างน้อยหนึ่งชั่วโมงต่อวัน รวมทั้ง เรือนจำควรจัดให้มีห้องสมุด และอนุญาตให้ผู้ต้องขังได้ปฏิบัติตามวิถีแห่งศาสนาของตนนับถือ

2.2.10 สุขภาพกายและสุขภาพจิต

ผู้ต้องขังควรได้รับบริการทางแพทย์ที่เหมาะสม เพียงพอ และได้มาตรฐาน และการตัดสินใจทางการแพทย์ต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือละเลยจากเจ้าหน้าที่คนอื่น

2.2.11 การตรวจสอบและสอบสวน

เพื่อความโปร่งใส ควรมีระบบการตรวจสอบทั้งจากฝ่ายบริหารงานราชทัณฑ์ ส่วนกลาง และจากหน่วยงานอิสระภายนอก

2.2.12 การโอนย้ายและเคลื่อนย้าย

การเคลื่อนย้ายผู้ต้องขังต้องทำในสภาพที่เหมาะสม และพ้นจากสายตาของบุคคลทั่วไป ในกรณีย้ายเรือนจำ ให้โอนข้อมูลและเวชระเบียนของผู้ต้องขังไปด้วย

2.2.13 การปล่อยตัว

ทรัพย์สินที่ยึดไว้เมื่อแรกเข้าต้องส่งคืนให้ผู้ต้องขังในวันปล่อยตัวทั้งหมดและต้องอยู่ในสภาพดี นอกจากนี้ ผู้ต้องขังควรได้รับการเตรียมความพร้อมก่อนการปล่อยตัว เพื่อให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตาในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโจโก วิโดโด¹⁷

รายงานได้ศึกษาบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตา ในการจัดการด้านประมง เพื่อแก้ปัญหาเรือประมงไทยถูกจับกุมและจมเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลมาจากนโยบายประมงของอินโดนีเซีย ที่มีลักษณะชาตินิยม มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาดและรุนแรง โดยรายงานได้ศึกษาบทบาทสถานเอกอัครราชทูตฯ ใน 2 มิติ ได้แก่ (1) การเมือง ในฐานะผู้ประสานงานการหารือ (dialogue) กับฝ่ายอินโดนีเซีย และ (2) การกงสุล ในการคุ้มครองดูแลลูกเรือประมงไทย โดยผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางการดำเนินการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่

1) ระยะสั้น ได้แก่ การเร่งรัดการเชิญหัวหน้าคณะทำงานป้องกันปราบปรามและกำจัดการทำประมงผิดกฎหมาย การเชิญรัฐมนตรีที่กำกับดูแลด้านประมงเดินทางเยือนไทย การสนับสนุนให้ภาคเอกชนไทยเดินทางไปหารือกับภาครัฐของอินโดนีเซีย และส่งเสริมให้ทั้งสองฝ่ายลงนามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านประมงระหว่างไทย-อินโดนีเซีย

2) ระยะยาว ได้แก่ การดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือด้านประมงไทย-อินโดนีเซีย สนับสนุนกรอบความตกลงทวิภาคีในด้านประมงอื่นๆ ส่งเสริมกลไกการหารือในทุกระดับกับฝ่ายอินโดนีเซีย และประสานงานกับหน่วยงานรัฐและเอกชนเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านประมงในมิติอื่นๆ อาทิ การวิจัยและการพัฒนา และการร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมประมงอินโดนีเซีย

2.3.2 บทความ Inside the Cambodian Correctional System¹⁸

บทความให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับระบบราชทัณฑ์ของกัมพูชา ซึ่งสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังในคดีค้ายาเสพติด จำนวน 91 คน นักโทษในคดีอาญาอื่นๆ 200 คน และเจ้าหน้าที่เรือนจำ 55 คน ในเรือนจำ 8 แห่ง ในช่วงปี 2550-2552 โดยได้ให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการเรือนจำว่า การบริหารของแต่ละเรือนจำมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีรองผู้อำนวยการประมาณ 3-5 คน ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบแผนกต่างๆ ของเรือนจำ การบริหารส่วนใหญ่มีกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ โดยผู้อำนวยการเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เรือนจำแต่ละแห่งมีการจัดการที่แตกต่างกันในทางปฏิบัติ ผู้คุมระดับปฏิบัติการ (low-ranking warden) ได้รับเงินเดือนประมาณ 45-50 เหรียญ ในขณะที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย (guard) มีสถานะที่แตกต่างกันไปตามสภาพเรือนจำ แต่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยส่วนใหญ่ต้องทำงานหนัก มีวันหยุดพักผ่อนน้อย และได้รับเงินเดือนต่ำ

¹⁷ ณรุทธ์ สุนทรโรดม, บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาการ์ตาในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโจโก วิโดโด (หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 สถาบันการต่างประเทศ เทเวศร์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2559).

¹⁸ Keo Chanda, Broadhurst Roderic and Bouhours Thierry, "Inside the Cambodian Correctional System," British Journal of Community Justice 8, No.3 (2011): 7-22.

ระบบจัดการเอกสาร เรือนจำ Correction Center 1 ของกรุงเทพมหานคร¹⁹ เป็นเรือนจำเพียงแห่งเดียวที่มีฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ขั้นพื้นฐาน โดยเรือนจำอื่นๆ ยังบันทึกข้อมูลบนกระดาษ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการค้นหาและเรียกข้อมูล ตลอดจนมีแนวโน้มที่เอกสารจะสูญหายจากการเคลื่อนย้ายและการจัดเก็บไม่เป็นระเบียบ รวมทั้งเสี่ยงต่อการถูกทำลายโดยสิ่งแวดล้อม เช่น สัตว์ เชื้อรา หรือความชื้น ทั้งนี้ สาเหตุหลักที่ทำให้เรือนจำยังไม่มีระบบบันทึกข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ คือ การขาดแคลนไฟฟ้า อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ และทรัพยากรบุคคล

ชีวิตความเป็นอยู่ในเรือนจำ ส่วนใหญ่ผู้ต้องขังได้รับอนุญาตให้ออกจากห้องขังได้เป็นช่วงเวลาสั้นๆ เพื่อพบปะพูดคุยกัน ออกกำลังกาย ทำงาน ซักผ้า และอื่นๆ โดยผู้ต้องขังสามารถซื้ออาหาร เครื่องดื่ม บุหรี่ และของใช้ประจำวันได้จากร้านค้าในเรือนจำ นอกจากนี้ ภรรยาเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังที่มีประวัติความประพฤติดีบางคนยังได้รับอนุญาตให้ขายอาหารและของใช้บางประเภทอีกด้วย สำหรับการทำงาน ผู้ต้องขังที่มีประวัติความประพฤติดีจะได้รับโอกาสให้ทำงานบางอย่างในเรือนจำ เช่น ทำงานในครัว ในห้องสมุด ปลูกผัก ทำสวน งานไม้ ซึ่งมีค่าตอบแทนเพียงเล็กน้อย รวมทั้งมีแนวปฏิบัติให้ผู้ต้องขังทำอาหารหรือซักผ้าให้ผู้คุมด้วย

ในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางฐานะทางเศรษฐกิจ ผู้ต้องขังที่มีฐานะดีกลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลในเรือนจำ โดยได้รับสิทธิต่างๆ เหนือกว่าผู้ต้องขังที่ไม่มีเงิน รวมทั้งยังได้รับความเกรงใจจากเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยด้วย ผู้ต้องขังที่มีฐานะดีสามารถว่าจ้างผู้ต้องขังอื่นทำงานส่วนตัวต่างๆ โดยมอบค่าตอบแทนในรูปเงิน สิ่งของ หรืออาหาร อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องขังส่วนใหญ่มีท่าที่ยอมรับระบบลักษณะดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเป็นช่องทางที่ทำให้ผู้ที่ไม่มียังเงินสามารถมีเงินเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ และหากไม่มีระบบเกื้อกูลกันลักษณะนี้ ผู้มีฐานะยากจนจะประสบความยากลำบากมากกว่า

อนึ่ง การรวมกลุ่มทะเลาะวิวาทระหว่างนักโทษ (gangster) และการละเมิดทางเพศเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นน้อยมากในเรือนจำกัมพูชา โดยผู้เขียนบทความและองค์กรเอกชนซึ่งทำงานเกี่ยวกับเรือนจำแทบจะไม่ได้รับรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในลักษณะดังกล่าว

ผู้เขียนบทความแสดงความเห็นว่า ระบบราชทัณฑ์กัมพูชาทำหน้าที่เป็นเพียงศูนย์กักกัน โดยยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อมิติด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อกลับเข้าสู่สังคม ประเด็นหลักๆ ที่จะต้องปรับปรุงได้แก่ การพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่ ให้ได้รับการฝึกอบรม มีระเบียบวินัย และได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม การพัฒนาระบบให้มีความน่าเชื่อถือ (accountability) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อลดโอกาสในการทุจริต และเรือนจำต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ รัฐบาลควรต้องเร่งพิจารณาทางเลือกอื่นในการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังและภาระของเรือนจำ

2.3.3 รายงานเรื่อง Rights at a Price: Life inside Cambodia's Prisons²⁰

LICADHO เป็นองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนของกัมพูชาที่ติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับเรือนจำ และรณรงค์เพื่อสิทธิของผู้ต้องขังมาเป็นเวลานาน โดยได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์เรือนจำเป็นครั้งคราว รายงานฉบับล่าสุดนี้ได้สรุปประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เรือนจำกัมพูชา

¹⁹ ในกรุงเทพมหานครมี Correction Center 1 และ 2

²⁰ Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), [Rights at a Price: Life inside Cambodia's Prisons](#) (January 2015).

ประสบอยู่ เช่น ความหนาแน่น ทรัพยากรไม่เพียงพอ ภาวะที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจได้รับสิทธิและความสะดวกได้มากกว่าผู้อื่น การไม่มีระบบกักขังผู้เยาว์ที่มีประสิทธิภาพ (เช่น ชังรวมกับผู้ใหญ่ซึ่งเป็นช่องทางไปสู่การถูกละเมิด และการกักขังผู้เยาว์ในช่วงก่อนการดำเนินคดีซึ่งมีผลกระทบอย่างยิ่งต่ออนาคตของเยาวชน) การกักขังผู้ที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาคดี (pre-trial detention) และความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบศาลยุติธรรมให้มีความรวดเร็ว โปร่งใส เข้าถึงข้อมูลได้ รวมทั้งการปรับหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับแนวทางการลงโทษผู้กระทำผิด

รายงานได้ระบุหลักสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษจำคุกผู้ต้องขังว่า เมื่อรัฐตัดสินใจที่จะลงโทษบุคคลด้วยการจำกัดเสรีภาพ รัฐก็มีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิในด้านอื่นๆ ของบุคคลนั้นๆ รวมทั้งต้องให้ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเขาด้วย ทั้งนี้ รัฐไม่เพียงมีหน้าที่จัดหาที่พักที่เหมาะสม จัดอาหาร เครื่องดื่ม จัดให้มีการออกกำลังกาย ให้การดูแลสุขภาพของบุคคลนั้นๆ แต่ยังต้องปกป้องบุคคลดังกล่าวจากการถูกล่วงละเมิดทางร่างกายและจิตใจด้วย ซึ่งแม้รัฐบาลกัมพูชาจะยืนยันว่าได้ดำเนินการตามพันธกรณีต่างๆ ตามกฎหมายแล้ว แต่ระบบตุลาการและการดำเนินคดีอาญาของกัมพูชายังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลหลายประการ ศาลยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการระงับกิจกรรมทางการเมืองและการเรียกร้องของสังคม ทั้งนี้ ในขณะที่เรือนจำเรียกร้องว่าขาดทรัพยากรเพื่อการปฏิรูป แต่งบประมาณเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาที่ฝังรากลึกในเรือนจำกัมพูชาได้

เพื่อแก้ปัญหาเรือนจำของกัมพูชา ศาลจะต้องเข้าใจถึงผลกระทบจากการพิจารณาลงโทษในคดีต่างๆ และเรือนจำจะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและระบบการจัดการที่เป็นอยู่ ได้แก่ จัดการกับการทุจริตคอร์รัปชัน ปรับระบบโครงสร้างทางสังคมในเรือนจำ และฟื้นฟูความน่าเชื่อถือ (accountability) ในการบริหารจัดการ ซึ่งหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานเหล่านี้ เรือนจำกัมพูชาจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟู (rehabilitation) ผู้ต้องขังเพื่อกลับสู่สังคมได้ และเรือนจำจะยังคงเป็นสถานที่ที่ละเมิดสิทธิมากกว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของผู้ต้องขัง²¹

2.4 สรุปกรอบแนวคิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ พ.ศ. 2558–2561 นโยบายการทูตเพื่อประชาชน และระเบียบเกี่ยวกับให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคนไทยที่ประสบความเดือดร้อนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรการในการให้ความช่วยเหลือไว้ว่า ให้ดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า และใช้งบประมาณได้เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นและประหยัด

สำหรับกรณีคนไทยที่ต้องโทษในทางอาญาและถูกคุมขัง ระเบียบกระทรวงการคลังฯ ระบุไว้ชัดเจนว่า สามารถใช้งบประมาณให้ความช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง (ค่าของเยี่ยม ค่ารักษาพยาบาล และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น) โดยไม่จำเป็นต้องเรียกเงินคืนจากผู้ต้องขังหรือญาติของผู้ต้องขังข้อกำหนดแมนเดลา แม้จะเป็นการวางมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งสอดคล้องกับหลัก

²¹ Licadho Report, *Rights at a Price*, (January 2015)

สิทธิมนุษยชนสากลที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่สำหรับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least Developed Country) อย่างกัมพูชา การปฏิบัติตามข้อกำหนดแมนเดลาอย่างเคร่งครัด ยังเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่ง บทความวิชาการของ Chanda Keo, Roderic Broadhurst และ Thierry Bouhours ตลอดจนรายงานของ Licadho ได้ชี้แจงสถานการณ์และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในเรือนจำ กัมพูชา ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล รวมทั้งได้สรุปประเด็นที่รัฐบาลกัมพูชาจะต้องเร่งปฏิรูป ซึ่งเป็นปัญหาาระบบบริหารจัดการที่ฝังรากลึกทั้งสิ้น โดยหากไม่มีการเปลี่ยนแปลง ชั้นพื้นฐานดังกล่าว ก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาแบบองค์รวมได้

บทที่ 3 ผลการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ประมวลผลการศึกษาในบทนี้จากประสบการณ์การเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังไทยในเรือนจำ การศึกษาแฟ้มงานของฝ่ายกงสุล ตลอดจนได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ 3 ราย ที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา (ปี 2556-2561) และได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตประเทศอื่นๆ ในกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับงานช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังต่างชาติในกัมพูชา รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชน Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO) ที่ทำงานตรวจสอบการดำเนินงานของเรือนจำกัมพูชาอย่างใกล้ชิดเป็นเวลานาน จึงขอสรุปผลการศึกษา ดังนี้

3.1 สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังไทย

จากประสบการณ์พูดคุยกับผู้ต้องขังไทยและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กงสุลไทย 3 ราย ผู้ศึกษาพบว่า สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังไทยมีความใกล้เคียงมากกับข้อมูลในบทความเรื่อง Inside the Cambodian Correctional System และรายงานเรื่อง Rights at a Price: Life inside Cambodia's Prisons ซึ่งผู้ศึกษาได้สรุปไว้ในหัวข้อวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสภาพความหนาแน่นของห้องขัง ระบบสาธารณสุขไม่พอเพียง ปัญหาสุขอนามัย ความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการดำรงชีพในเรือนจำ ตลอดจนการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยสภาพดังกล่าว ยิ่งห่างไกลจากหลักการขั้นต่ำที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดแมนเดลา ซึ่งเป็นการวางมาตรฐานเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังจะต้องได้รับความเคารพ ผู้ต้องขังไทยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ครอบครัวไม่สามารถไปเยี่ยมที่กัมพูชาหรือส่งเงินสนับสนุนได้ จึงอยู่ในกลุ่มที่ประสบความยากลำบากที่สุด ประกอบกับผู้ต้องขังจำนวนมากได้รับโทษค่อนข้างสูงเนื่องจากถูกจับกุมในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด จึงจำคุกอยู่ในกัมพูชาเป็นเวลานาน

เจ้าหน้าที่กงสุลมักได้รับโทรศัพท์จากผู้ต้องขังจากเรือนจำต่างๆ เพื่อขอรับความช่วยเหลือ เช่น ขอให้เข้าเยี่ยม ขอรักษาโรค ในกรณีเจ็บป่วยมักขอให้ประสานกับเรือนจำเพื่อเข้ารับการรักษา²² (เนื่องจากการรักษาในหลายกรณีมีค่าใช้จ่าย และหากผู้ต้องขังไม่มีเงิน สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย)

ผู้ต้องขังไทยส่วนใหญ่ไม่มีงานทำในเรือนจำและไม่ได้รับการฝึกอาชีพหรือกิจกรรมอื่น ทำให้มีเวลาค่อนข้างมาก ซึ่งมีผลกระทบในแง่จิตใจ กิจกรรมประจำวันของผู้ต้องขัง ได้แก่ การทำอาหาร พูดคุยกับผู้ต้องขังด้วยกัน อ่านหนังสือ หรือรับจ้างทำงานให้ผู้ต้องขังคนอื่นบ้าง ทั้งนี้ ผู้ต้องขังมักแสดงความยินดีอย่างยิ่งที่สถานเอกอัครราชทูตฯ เดินทางไปเยี่ยม เนื่องจากเป็นโอกาสที่จะพบกับเจ้าหน้าที่

²² สัมภาษณ์ กฤษฏีธิดา สุจิรา, เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร, 4 พฤษภาคม 2561 และ นที วิชิตสรสาดร, ที่ปรึกษา กรมอาเซียน, 30 พฤษภาคม 2561.

ของไทย ได้รับของเยี่ยม และได้พูดคุยปรึกษาเรื่องต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่กงสุลทั้ง 3 คนที่ผู้ศึกษา สัมภาษณ์เห็นตรงกันว่า ผู้ต้องขังไทยจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ เนื่องจากแทบไม่มีบุคคลอื่นไปเยี่ยม และความประสงค์หลักๆ ที่ผู้ต้องขังไทยต้องการ ได้แก่ (1) เงิน เนื่องจากเงินเป็นตัวแปรสำคัญที่จะช่วยบรรเทาความยากลำบากในเรือนจำได้ และ (2) การขอโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทยเพื่อกลับสู่สังคมที่คุ้นเคย และใกล้ชิดญาติมิตรมากขึ้น

3.2 การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย

ด้วยสถานการณ์และเงื่อนไขที่กล่าวมาในข้างต้น สถานเอกอัครราชทูตฯ ตระหนักถึงบทบาทและความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา โดยพยายามดำเนินการต่างๆ เท่าที่สามารถกระทำได้ในกรอบความรับผิดชอบและกฎระเบียบของทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา นอกจากนี้ ในการดำเนินงานยังได้คำนึงถึงประเด็นด้านมนุษยธรรมที่มักจะสอดแทรกไปกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองดูแลด้วย การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ประกอบด้วย

3.2.1 การเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังเป็นประจำ

เจ้าหน้าที่กงสุลเดินทางเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังไทยทุกๆ 3 เดือนโดยประมาณ²³ โดยเข้าเยี่ยมในเกือบทุกเรือนจำที่มีผู้ต้องขังไทย (ปัจจุบันมีผู้ต้องขังไทยในเรือนจำกัมพูชา 10 แห่ง จากทั้งหมด 28 แห่งทั่วประเทศ) ทั้งนี้ สำหรับเรือนจำใกล้กรุงพนมเปญเจ้าหน้าที่กงสุลสามารถเดินทางไปเยี่ยมโดยใช้เวลาประมาณครึ่งวัน แต่ในการเดินทางไปเรือนจำในจังหวัดห่างไกล เช่น จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา (เรือนจำ จ.เสียมราฐ จ.บันเตียเมียนเจย จ.พระตะบอง จ.พระวิหาร) จำเป็นต้องใช้เวลาประมาณ 2-3 วัน ซึ่งเจ้าหน้าที่กงสุลต้องจัดเวลาให้เหมาะสม และไม่ให้เกิดกระทบต่อภารกิจอื่นๆ ในฝ่ายกงสุล

ในการเยี่ยมแต่ละครั้ง สถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องมีหนังสือขออนุญาตเข้าเยี่ยมถึงกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย และเรือนจำล่องหน้า รวมทั้งดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณและจัดหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นไปมอบ (อาทิ ข้าวสาร อาหารแห้ง สบู่ ยาสีฟัน ยารักษาโรค พื้นฐาน เสื้อ รองเท้าแตะ ชุดชั้นใน ผ้าเช็ดตัว ฯลฯ) ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะมอบหมายเจ้าหน้าที่กงสุล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นชาวกัมพูชา เป็นผู้รับผิดชอบหลัก โดยมักจะมีผู้ช่วยทูตฝ่ายตำรวจ อัครราชทูตที่ปรึกษาด้านการข่าว และอัครราชทูตที่ปรึกษาที่ดูแลฝ่ายกงสุลเดินทางไปด้วย และในบางโอกาสหากจัดการเดินทางร่วมกับกิจกรรมกงสุลสัญจร เอกอัครราชทูตอาจไปเยี่ยมเรือนจำบางแห่งด้วย

ในการเข้าเยี่ยมแต่ละครั้ง ผู้แทนสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีโอกาสพูดคุยกับผู้ต้องขังไทยทั้งหมดในเรือนจำ เป็นเวลาประมาณ 30 นาที จึงเป็นโอกาสให้ผู้ต้องขังไทยทั้งหมดได้พบ

²³ เป็นแนวปฏิบัติที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญดำเนินการมาแล้วอย่างน้อย 5-6 ปี ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศมิได้กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความถี่ของการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง เนื่องจากสถานการณ์ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน

กันอย่างพร้อมหน้าด้วย โดยเจ้าหน้าที่กงสุลจะสอบถามถึงสภาพความเป็นอยู่ สุขภาพร่างกายและจิตใจ ตลอดจนให้กำลังใจผู้ต้องขัง

ประเด็นที่เจ้าหน้าที่กงสุลมักได้รับการสอบถามหรือร้องขอ ได้แก่ การขอยารักษาโรค และของใช้จำเป็น การขอให้เจรจากับเรือนจำให้อนุญาตให้ออกนอกห้องขังมากขึ้น ตลอดจนการสอบถามความคืบหน้าของคดีของตน (กรณีคดียังไม่สิ้นสุด) และสอบถามสถานะคำขอโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปปรับโทษต่อที่ประเทศไทยตามความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา (ในกรณีที่ได้แสดงความประสงค์ขอโอนตัว)²⁴

ในบางครั้งเจ้าหน้าที่กงสุลอาจได้รับการร้องขอเรื่องเงินจากผู้ต้องขัง ซึ่งขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยบางรายได้ตัดสินใจให้เงินส่วนตัวแก่ผู้ต้องขังในบางกรณี แต่โดยที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ระบุหลักการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ต้องโทษในทางอาญาในต่างประเทศ ว่าสามารถใช้จ่ายงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือได้แก่ (1) ค่าของเยี่ยม (2) ค่ารักษาพยาบาล และ (ค) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น รวมทั้งหลักการเบิกจ่ายงบประมาณของรัฐจำเป็นต้องมีใบเสร็จรับเงินแสดง สถานเอกอัครราชทูตฯ ในฐานะหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะให้การสนับสนุนในรูปแบบเงินสดแก่ผู้ต้องขัง

ทั้งนี้ หลังจากการเยี่ยมในบางโอกาส เจ้าหน้าที่กงสุลจะขอเข้าพบเจ้าหน้าที่เรือนจำ เพื่อหยิบยกข้อห่วงกังวลในประเด็นสภาพความเป็นอยู่หรือการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในบางเรื่อง อย่างไรก็ตาม การหารือลักษณะนี้จำเป็นต้องใช้ความระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ถูกมองว่าก้าวก้าวกายกิจการภายในของฝ่ายกัมพูชาหรือเป็นการกล่าวหาโดยไม่มีหลักฐาน โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์และความร่วมมืออันดีกับเรือนจำเพื่อประโยชน์ในการประสานงานในอนาคต

3.2.2 การเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาคดี

สถานเอกอัครราชทูตฯ จะส่งผู้แทนเข้าร่วมรับฟังการพิจารณาของผู้ต้องขังไทยทุกครั้งที่ได้รับแจ้ง และมักจะได้รับ การร้องขอให้ช่วยจัดหาล่ามไทย-ขะแมร์ เพื่อทำหน้าที่แปลในระหว่าง การพิจารณาคดี เนื่องจากศาลมักจะมีล่ามเฉพาะภาษาอังกฤษ แต่ผู้ต้องขังไทยส่วนใหญ่ประสงค์จะใช้ ภาษาไทย ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมอบหมายลูกจ้างท้องถิ่นของฝ่ายกงสุล (ชาว กัมพูชา) เป็นล่ามในการพิจารณาคดี

ทั้งนี้ การมีผู้แทนสถานเอกอัครราชทูตฯ เข้าร่วมฟังการพิจารณาคดี มีส่วนสำคัญที่ทำให้ภาคีรัฐของกัมพูชาเห็นว่าผู้แทนรัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของคนไทย รวมทั้งเป็นโอกาสติดตามความคืบหน้าของคดี เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ และผู้ต้องขังจะไม่ได้ รับแจ้งผลการพิจารณาคดีอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรจากศาลหรือกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่กงสุลและล่ามมักมีบทบาทสำคัญในการอธิบายขั้นตอนการดำเนินงานของศาล การแปลภาษา ให้ผู้ต้องขังทราบ และให้กำลังใจผู้ต้องขังไทยที่ต่อสู้คดี

²⁴ สัมภาษณ์ กฤษณ์ธิดา สุจิรา, เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ, 4 พฤษภาคม 2561; จารุภูมิ เรื่องสุวรรณ, ที่ปรึกษา กรมเอเชียตะวันออก, 24 พฤษภาคม 2561 และ นที วิจิตรสวรรค์, ที่ปรึกษา กรมอาเซียน, 30 พฤษภาคม 2561.

อนึ่ง ปัญหาที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสบคือ มักได้รับแจ้งกำหนดการพิจารณา คดีจากศาลค่อนข้างกระชั้นชิด เช่น เพียง 1 วันล่วงหน้า ทำให้เจ้าหน้าที่กงสุลต้องปลีกตัวจากงานอื่นๆ อย่างกระชั้นชิด และล่ามของสถานเอกอัครราชทูตฯ มีเวลาเตรียมข้อมูลค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการพิจารณาคดี ผู้ต้องขังจำเป็นต้องจัดหาทนายและ เตรียมการต่อสู้คดีเอง เนื่องจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ไม่ได้มีหน้าที่ช่วยต่อสู้คดีหรือก้าวทาบบทบาท การดำเนินคดีของศาล ทั้งนี้ ในคดีที่มีโทษสูง หากผู้ต้องขังไม่สามารถว่าจ้างทนายเองได้ ศาลมีหน้าที่ ต้องจัดหาทนายอาสาให้จำเลย อย่างไรก็ตาม โดยที่กัมพูชายังประสบปัญหาขาดแคลนทนายและที่ ปริญญากฎหมาย ทำให้ทนายส่วนใหญ่มีภาระคดีความมาก จึงมีเวลาศึกษาแต่ละคดีค่อนข้างน้อย ในหลายกรณี ผู้ต้องขังไทยจึงไม่ได้มีโอกาสปรึกษาและเตรียมความพร้อมร่วมกับทนายมากเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลกระทบต่อแนวทางการต่อสู้คดีอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด (ผู้ต้องขังไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ต้องขังหญิง ที่ถูกจับในข้อหาลักลอบขนยาเสพติด) มักจะไม่ค่อยได้รับความเมตตาจากศาล เนื่องจากเป็นนโยบาย ของรัฐบาลกัมพูชาที่กำหนดโทษหนักแก่ผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (เช่นเดียวกับรัฐบาลไทย) ด้วยความหวังว่ามาตรการลักษณะนี้จะช่วยลดปัญหายาเสพติดในภาพรวม

3.2.3 การประสานงานกับหน่วยงานกัมพูชา

บทบาทด้านการประสานงานเป็นหน้าที่หลักของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในฐานะ ผู้แทนประเทศไทย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ได้รับแจ้งเรื่องการจับกุมคนไทย (ไม่ว่าจะได้รับแจ้งจากคนไทย ตำรวจ หรือจากสื่อมวลชน) ไปจนถึงช่วงการดำเนินคดี การคุมขัง การปล่อยตัวเมื่อสิ้นสุดการรับโทษ และการส่งตัวกลับประเทศไทย โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้อง ประสานกับหน่วยงานต่างๆ ของกัมพูชา ได้แก่

1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ จะประสานงานในกรณีที่มี การจับกุมคนไทย โดยเมื่อทราบข่าวการจับกุมคนไทยจะติดต่อสถานีตำรวจที่เกี่ยวข้องเพื่อขอทราบ ข้อมูลเกี่ยวกับคนไทยดังกล่าว ขอทราบข้อหาและแนวทางการสอบสวนดำเนินคดีของตำรวจ รวมทั้ง ติดตามว่าคนไทยที่ถูกจับได้รับสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ หากเป็นไปได้ เจ้าหน้าที่กงสุลจะขอพบผู้ถูกจับกุมด้วย เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงาน ของกัมพูชา ซึ่งแจ้งสิทธิที่ควรจะได้รับ และบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ ตลอดจนรับฟัง ความประสงค์ต่างๆ ของผู้ถูกจับกุม เช่น เรื่องการแจ้งญาติที่ประเทศไทย

2) กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย และเรือนจำ หลังการสอบสวนเบื้องต้นของ ตำรวจ ตำรวจจะนำผู้ที่จะถูกดำเนินคดีไปฝากขังที่เรือนจำ (pre-trial detention) ซึ่งจะเป็นช่วงที่ ผู้ต้องขังมีความเครียดสูง เนื่องจากต้องปรับตัวเข้าสู่ชีวิตในเรือนจำ และมีข้อสงสัยมากมายเกี่ยวกับ การต่อสู้ดำเนินคดี ประกอบกับในช่วงนี้ เรือนจำจะมีมาตรการเข้มงวดกับผู้ต้องขังแรกเข้า ค่อนข้างมาก เพื่อเฝ้าดูพฤติกรรมของผู้ต้องขังใหม่และป้องปรามให้ผู้ต้องขังเคารพกฎระเบียบ

ในช่วงดังกล่าว หากได้รับแจ้งเรื่อง สถานเอกอัครราชทูตฯ จะประสานงานขอ เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังที่เรือนจำ เพื่อพูดคุยตอบคำถามต่างๆ และเป็นโอกาสให้ผู้ต้องขังได้พบผู้ต้องขังไทย คนอื่น ทั้งนี้ ในกรณีที่มิได้รับแจ้ง สถานเอกอัครราชทูตฯ จะได้พบผู้ต้องขังใหม่ในช่วงที่เดินทางไปเยี่ยมทุกๆ 3 เดือน

ในการประสานเข้าเยี่ยม สถานเอกอัครราชทูตฯ จะขอตรวจสอบจำนวนและรายชื่อผู้ต้องขังไทยในเรือนจำนั้นๆ ตลอดจนใช้โอกาสดังกล่าวหารือกับเรือนจำเพื่อขอความร่วมมือต่างๆ เกี่ยวกับการดูแลผู้ต้องขังไทยด้วย ซึ่งผู้ศึกษาพบว่าแม้จะไม่เคยได้รับการปฏิเสธความร่วมมือ แต่เจ้าหน้าที่เรือนจำมักจะรักษาท่าทีในการตอบรับคำขอต่างๆ ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ ว่าอาจไม่ต้องการให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ก้าวกายการบริหารจัดการของเรือนจำ อย่างไรก็ตาม การยกเรื่องต่างๆ ขึ้นหารือก็ยังคงเป็นประโยชน์ในด้านการชี้แจงข้อห่วงกังวลของผู้ต้องขังไทย รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าผู้แทนรัฐบาลไทยให้ความสนใจต่อสิทธิของผู้ต้องขังไทย

3) กระทรวงยุติธรรม ในช่วงการพิจารณาคดี สถานเอกอัครราชทูตฯ จะประสานงานกับกระทรวงยุติธรรมของกัมพูชาเกี่ยวกับกำหนดการพิจารณาความ การจัดหาล่ามแปลในศาล การติดตามผลการตัดสินคดี เป็นต้น โดยมักเป็นการประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของสถานเอกอัครราชทูตฯ กับเจ้าหน้าที่ของศาล เนื่องจากการประสานงานด้านกำหนดการ และมักใช้ภาษาขะแมร์

นอกจากนี้ เมื่อคดีสิ้นสุดและผู้ต้องขังไทยได้รับโทษมาระยะหนึ่ง จนเข้าข่ายที่จะสามารถขอไอนตัวเพื่อกลับไปปรับโทษต่อที่ประเทศไทย ตามความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการไอนตัวผู้ต้องคำพิพากษาและความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญา ปี 2552 (ความตกลงไอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา) ได้ ผู้ต้องขังจะยื่นคำขอไอนตัวต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ และสถานเอกอัครราชทูตฯ มีหน้าที่ขอรับเอกสารประกอบต่างๆ จากกระทรวงยุติธรรม อาทิ สำเนาคำพิพากษา หมายแสดงว่าคดีถึงที่สุด รวมทั้งหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินคดี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสບอุปสรรคอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบการเก็บเอกสารของฝ่ายกัมพูชามีปัญหาค่อนข้างมาก (ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงรายละเอียดและขั้นตอนการขอไอนตัวนักโทษในข้อ 3.4)

4) กระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ซึ่งเป็นช่องทางประสานงานอย่างเป็นทางการของสถานเอกอัครราชทูตฯ (ช่องทางการทูต-diplomatic channel) และเป็นช่องทางประสานงานตามที่กำหนดไว้ความตกลงไอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชาตั้งแต่ขั้นตอนการขอรับเอกสารเพื่อประกอบคำร้องการแจ้งผลการพิจารณาของฝ่ายไทย ไปจนถึงการติดตามกระบวนการพิจารณาของฝ่ายกัมพูชา รวมทั้งการประสานงานอื่นๆ และกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชาจะต้องเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกัมพูชา และแจ้งความคืบหน้าหรือผลการพิจารณาต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศกัมพูชายังเป็นช่องทางประสานงานอย่างเป็นทางการในเรื่องอื่นๆ อาทิ การส่งคำขอร้องโทษ หรือลดโทษในโอกาสต่างๆ ด้วย

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมา สถานเอกอัครราชทูตฯ ประสບอุปสรรคอย่างมากในการผลักดันการไอนตัวนักโทษ เนื่องจากมักจะไม่ได้รับการตอบรับใดๆ จากกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา โดยเฉพาะในเรื่องการติดตามเอกสารประกอบคำขอไอนตัวนักโทษ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการไอนตัว รวมไปถึงการติดตามความคืบหน้าของการพิจารณาคำขอไอนตัวนักโทษจากฝ่ายกัมพูชา

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาประเมินว่า มีสาเหตุมาจากกระบวนการประสานงานระหว่างหน่วยงานของกัมพูชาเป็นการติดต่อในระดับปฏิบัติ ซึ่งยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในด้านนี้มากนัก และโดยที่ระบบการจัดเก็บเอกสารของทั้งกระทรวงยุติธรรม ศาล และกรมราชทัณฑ์ มีความซับซ้อนยากลำบากในการค้นหา จึงทำให้กระบวนการต่างๆ ดำเนินไปอย่างล่าช้ามาก แม้สถานเอกอัครราชทูตฯ จะติดตามความคืบหน้าอยู่เป็นระยะ (ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงรายละเอียด ขั้นตอนและอุปสรรคในกระบวนการขอโอนตัวนักโทษในข้อ 3.4)

3.2.4 การให้ความช่วยเหลือด้านการสุขภาพของผู้ต้องขัง

1) ความริเริ่มในการจัดโครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษปีละครั้ง โดยร่วมกับกลุ่มแพทย์จิตอาสาชาวไทย และกัมพูชา เดินทางเข้าไปตรวจสุขภาพ จ่ายยา แก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งในบางครั้งได้จัดให้มีบริการทันตกรรมด้วย กิจกรรมนี้ดำเนินการด้วยงบประมาณโครงการภารกิจยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณนั้นๆ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้มีคำขอจัดทำโครงการล่วงหน้า 1 ปี และได้รับงบประมาณต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันเป็นปีที่ 3 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองและดูแลด้านสุขภาพของผู้ต้องขังไทย และเป็นการให้ความช่วยเหลือในเชิงมนุษยธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงถึงความร่วมมือที่สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถมีให้แก่เรือนจำกัมพูชาด้วย เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวสามารถช่วยลดภาระของเรือนจำในการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังได้

ในการดำเนินโครงการ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะเชิญโรงพยาบาล (กัมพูชาหรือไทย) ที่มีความพร้อม จัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่เข้าไปให้การตรวจรักษาสุขภาพกาย และสุขภาพจิต ตลอดจนให้คำปรึกษาแก่นักโทษไทย และในบางครั้งได้จัดหน่วยทันตกรรมเคลื่อนที่เข้าไปตรวจรักษาฟันด้วย โดยโครงการดังกล่าวจะเน้นให้บริการแก่ผู้ต้องขังไทยก่อน และเอื้อเพื่อไปถึงผู้ต้องขังกัมพูชาผู้ต้องขังชาติอื่นๆ และผู้คุมในเรือนจำด้วย (เท่าที่เวลาอำนวย)

ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลาที่คณะแพทย์จัดสรรให้สถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถดำเนินการโครงการได้เฉพาะในเรือนจำกรุงพนมเปญและเรือนจำในจังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชาซึ่งมีผู้ต้องขังไทยจำนวนมาก

ในการตรวจรักษา แพทย์จะตรวจรักษาโรคทั่วไปและจ่ายยาให้แก่ผู้ต้องขังโรคที่พบทั่วไป ได้แก่ โรคผิวหนัง โรคทางเดินอาหาร โรคทางเดินหายใจ เนื่องจากเรือนจำส่วนใหญ่มีข้อจำกัดในด้านสุขภาพลักษณะ อย่างไรก็ตามผู้ต้องขังไทยหลายรายมีโรคประจำตัว เช่น ความดันโลหิตสูง ลมชัก เบาหวาน และมี 1-2 ราย ที่ติดเชื้อโรคมุ้มกันบกพร่อง (HIV เอ็ดส์)²⁵ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการติดตามรักษาอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่สามารถเข้าถึงแพทย์เป็นประจำได้ ในกรณีดังกล่าว แพทย์อาสาจึงทำได้เต็มที่เพียงฝากยาให้สถานเอกอัครราชทูตฯ นำส่งแก่ผู้ต้องขังเป็นระยะ

²⁵ ข้อมูลจากการดำเนินโครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษครั้งล่าสุดที่เรือนจำกรุงพนมเปญ (Correction Center 1 และ 2) เมื่อเดือนพฤษภาคม 2561 มีผู้เป็นโรคความดันสูง 2 คน โรคมุ้มกันบกพร่อง 1 คน เบาหวาน 2 คน ไวรัสตับอักเสบ 2 คน เสี่ยงต่อการเป็นเบาหวาน 2 คน เสี่ยงต่อการเป็นวัณโรค 2 คน และเสี่ยงต่อการเป็นโรคไต 1 คน ซึ่งสำหรับผู้ที่มีความเสี่ยงข้างต้น จะต้องได้รับการตรวจวินิจฉัยอย่างละเอียดอีกครั้ง จึงจะสามารถสรุปผลได้ ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ มีกำหนดจะดำเนินโครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษที่เรือนจำ จ.เสียมราฐ และ จ.บันเตียเมียนเจย ในเดือนสิงหาคม 2561

นอกจากนี้ การให้บริการทันตกรรม และการให้คำปรึกษาโดยจิตแพทย์ เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากผู้ต้องขังจำนวนมากมีปัญหาสุขภาพฟันและต้องทุกข์ทรมานจากความเจ็บปวดอยู่เป็นเวลานาน อย่างไรก็ตาม ทันตแพทย์ไม่สามารถให้การรักษาทันทีได้อย่างต่อเนื่องได้ โดยสามารถให้บริการได้เพียงการตรวจและถอนฟันเท่านั้น แต่ผู้ต้องขังก็มักแสดงความยินดีที่ได้รับการรักษาด้วยการถอนฟัน สำหรับการพบจิตแพทย์ เป็นโอกาสให้ผู้ต้องขังซึ่งมักมีความเครียดและความท้อแท้สูง ได้พูดคุยปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ได้รับคำแนะนำและแง่คิดต่างๆ จากมืออาชีพซึ่งช่วยบรรเทาความเครียด และความทุกข์ลงได้บ้าง

ผู้ศึกษาพบว่า โครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษมีส่วนช่วยฟื้นฟูสุขภาพ และขวัญกำลังใจของผู้ต้องขังได้อย่างมาก โดยเฉพาะในด้านจิตใจ ช่วยลดความท้อใจในชีวิตที่ลำบาก เนื่องจากการถูกคุมขังในต่างแดน รวมทั้งช่วยช่วยสร้างความไว้วางใจและส่งเสริมให้หน่วยงานราชทัณฑ์ของกัมพูชามีทัศนคติที่ดีต่อไทยด้วย

2) การให้ความช่วยเหลือในกรณีผู้ต้องขังป่วยหนัก เมื่อได้รับแจ้งว่าผู้ต้องขังรายใดป่วยหนักจะต้องได้รับการรักษาที่โรงพยาบาลหรือได้รับการผ่าตัดอย่างทันที่ที่ สถานเอกอัครราชทูตฯ จะช่วยประสานงานกับเรือนจำและโรงพยาบาล และในบางกรณีช่วยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษา

3.2.5 การเจรจาและส่งคำร้องเพื่อขอย้ายเรือนจำ

ในบางครั้งผู้ต้องขังมีความประสงค์ขอย้ายเรือนจำไปยังจังหวัดที่ใกล้ชายแดนไทย เช่น เรือนจำ จ.บันเตียเมียนเจย และเรือนจำ จ.เสียมราฐ เพื่อให้ญาติมีโอกาสไปเยี่ยมได้สะดวกขึ้น ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ จะมีหนังสือร้องขอกับฝ่ายกัมพูชาอย่างเป็นทางการ และมักจะได้รับความร่วมมือ

อย่างไรก็ดี การย้ายไปจังหวัดชายแดน ซึ่งห่างจากกรุงพนมเปญประมาณ 5-6 ชั่วโมงโดยรถยนต์ อาจทำให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ไปเยี่ยมผู้ต้องขังไม่ได้บ่อยเท่าที่กรุงพนมเปญ นอกจากนี้ ยังเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า เรือนจำชายแดนบางแห่ง เช่น เรือนจำ จ.พระตะบอง มีความเข้มงวดสูงกว่าเรือนจำอื่นๆ จึงมักไม่เป็นที่ประสงค์ของผู้ต้องขัง

3.2.6 การชี้แจงแก่ญาติผู้ต้องขัง

เมื่อผู้ต้องขังถูกจับ สถานเอกอัครราชทูตฯ มักได้รับการร้องขอให้แจ้งญาติที่ประเทศไทย และเมื่อญาติทราบข่าวก็จะพยายามติดต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อสอบถามสภาพของผู้ต้องขัง กระบวนการทางกฎหมายของกัมพูชา และกฎระเบียบในการเข้าเยี่ยมที่เรือนจำ ซึ่งเจ้าหน้าที่กงสุลจะเป็นผู้ให้ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งให้กำลังใจญาติและช่วยแจ้งข่าวสารระหว่างผู้ต้องขังและญาติ

3.2.7 ในกรณีจำเป็นอื่นๆ

1) กรณีผู้ต้องขังเสียชีวิตจากการเจ็บป่วยในเรือนจำ เจ้าหน้าที่กงสุลจะต้องรีบเดินทางไปเรือนจำเพื่อรับศพออกจากเรือนจำ และดำเนินการเกี่ยวกับการฃาปนกิจ (หรือนำศพกลับประเทศไทย) การออกมรณบัตรของกัมพูชาและไทย รวมทั้งการส่งอัฐิให้ญาติกลับประเทศไทย

2) เจ้าหน้าที่กงสุลเคยช่วยนำบุตรของผู้ต้องขังไทยซึ่งคลอดในระหว่างการถูกคุมขังเดินทางกลับประเทศไทย และประสานให้กรมประชาสงเคราะห์รับไปดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากกัมพูชามีระเบียบจำกัดให้บุตรอาศัยอยู่กับผู้ต้องขังในเรือนจำได้จนถึงอายุ 3 ปีเท่านั้น

จากการศึกษาบทบาทที่หลากหลายของสถานเอกอัครราชทูตฯ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินการต่างๆ ของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นทั้งหน้าที่และการให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรม (อาทิ การจัดโครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษ การช่วยนำบุตรของผู้ต้องขังกลับประเทศไทย การอำนวยความสะดวกอื่นๆ แก่ผู้ต้องขังและญาติ) ซึ่งในกรณีต่างๆ เหล่านี้ ผู้ต้องขังไทยจำนวนมากไม่มีที่พึ่งอื่น นอกจากสถานเอกอัครราชทูตฯ

3.3 การดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตอื่นๆ ในกรุงพนมเปญ

ผู้ศึกษาได้มีโอกาสสัมภาษณ์และขอรับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตประเทศอื่นๆ ในกรุงพนมเปญเกี่ยวกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังสัญชาติของตนในกัมพูชา ได้แก่ สถานเอกอัครราชทูตมาเลเซีย/ ฟิลิปปินส์/ สหราชอาณาจักร/ ออสเตรเลีย และอินเดีย และพบว่าสถานเอกอัครราชทูตในกรุงพนมเปญส่วนใหญ่มีแนวปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เข้าเยี่ยมผู้ต้องขังอย่างสม่ำเสมอ เข้ารับฟังการดำเนินคดีในศาล และได้ให้การสนับสนุนต่างๆ ตามคำร้องขอของผู้ต้องขังตามสมควร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีผู้ต้องขังในกัมพูชาจำนวนมากกว่าประเทศอื่นๆ หลายประเทศ (มีผู้ต้องขังไทยในกัมพูชาจำนวน 70 คน กระจายอยู่ในเรือนจำ 10 แห่ง ทั่วประเทศ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ มีผู้ต้องขังชาติตนจำนวนไม่เกิน 20 คน) ทำให้ภาระของสถานเอกอัครราชทูตไทยมีมากกว่าในเชิงปริมาณ (อนึ่ง เวียดนามมีผู้ต้องขังในกัมพูชาจำนวนมากกว่า 100 คน แต่สถานเอกอัครราชทูตเวียดนามไม่ประสงค์จะให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการดูแลผู้ต้องขังของตน)

สำหรับการเข้าเยี่ยม สถานเอกอัครราชทูตส่วนใหญ่จะเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังที่เป็นคนชาติของตนทุกๆ 3 เดือนโดยประมาณ ทั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตมาเลเซียเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังประมาณเดือนละ 1 ครั้ง โดยผู้ต้องขังชาวมาเลเซียทั้งหมดอยู่ในเรือนจำกรุงพนมเปญ

ผู้ศึกษาพบว่า สถานเอกอัครราชทูตประเทศกลุ่มอาเซียนและประเทศกำลังพัฒนามักจะมีแนวปฏิบัติที่จะใช้งบประมาณของรัฐในการจัดหาของเยี่ยม มอบของใช้ที่จำเป็น รวมทั้งสามารถใช้งบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลืออื่นๆ ที่จำเป็น (อาทิ ค่ารักษาพยาบาล/ ค่าจ้างทนาย) ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว (สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย) มักไม่มีนโยบายที่จะใช้งบประมาณของรัฐในการนี้ แต่มีกลไกอำนวยความสะดวกให้ญาติส่งเงินให้แก่ผู้ต้องขังในต่างประเทศ ผ่านกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูต ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่เป็นจริงๆ สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียมีข้อยกเว้นให้ผู้ต้องขังสามารถขอยืมงบประมาณรัฐได้²⁶

ในการจัดหาของเยี่ยม สถานเอกอัครราชทูตที่สามารถใช้งบประมาณจัดหาของเยี่ยมได้จะนำสิ่งของคล้ายๆ กันไปมอบแก่ผู้ต้องขัง เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง สบู่ ยาสีฟัน ยารักษาโรค ฯลฯ โดยบางประเทศจะจัดหาอาหารตามความต้องการพิเศษของคนชาติตน อาทิ สถานเอกอัครราชทูตไทยจัดหาน้ำพริก เครื่องปรุงอาหารแบบไทย มาเลเซียจัดหาอาหารฮาลาล และอินเดียจะจัดหาอาหารมังสวิรัต เป็นต้น นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์มีแนวปฏิบัติในการมอบเงินสดแก่ผู้ต้องขัง

²⁶ สัมภาษณ์ Holder, Shane. Second Secretary and Consul, Australian Embassy, Phnom Penh, 16 May 2018.

เดือนละ 50 ดอลลาร์สหรัฐแทนการมอบสิ่งของ โดยแจ้งว่า ผู้ต้องขังแสดงความประสงค์ที่จะรับเงินสดมากกว่าของเยี่ยม²⁷

สำหรับการไอนตัวนักโทษ ประเทศที่มีความตกลงไอนตัวนักโทษกับกัมพูชา ได้แก่ ไทย ออสเตรเลีย และอินเดีย จนถึงปัจจุบัน (ปี 2561) ไทยได้ไอนตัวนักโทษไทยกลับประเทศไทยไปแล้ว 1 ครั้ง ในปี 2557 (จำนวน 5 คน) อินเดียดำเนินการแล้ว 1 ครั้ง ในปี 2560 (จำนวน 1 คน) และ ออสเตรเลียยังไม่มีกรณีที่ไอนตัวเสร็จสิ้น แต่มีผู้ที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนการขอไอนตัวจำนวน 4 คน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตของทั้ง 3 ประเทศได้ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า ประสบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าด้านการจัดหาเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ และการติดตามความคืบหน้าการพิจารณาจากฝ่ายกัมพูชา ทำให้กระบวนการไอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อในประเทศของตนใช้เวลานานมาก

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวปฏิบัติของสถานเอกอัครราชทูตต่างๆ ในกัมพูชาในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองคนชาติของที่เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ

ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	อินเดีย
ข้อมูล/ภารกิจ						
จำนวนผู้ต้องขัง	70 คน	12 คน	12 คน	N/A	18 คน	3 คน
การเข้าเยี่ยม	3 เดือน/ ครั้ง	1 เดือน/ ครั้ง	3 เดือน/ ครั้ง	3 เดือน/ ครั้ง	3เดือน/ ครั้ง	3 เดือน/ ครั้ง
การสนับสนุนด้าน สวัสดิภาพ						
- มอบอาหาร/ ของใช้จำเป็น	✓	✓	✓ มอบเงิน 50 USD/คน/ เดือน แทน ของเยี่ยม	✗	✗ ช่วยจัดหาใน กรณีจำเป็นโดย ค่าใช้จ่ายของ ผู้ต้องขัง	✓
- ใช้งบประมาณรัฐ ในการจัดซื้อของ เยี่ยม	✓	✓	✓ (การมอบเงิน ใช้ งบประมาณรัฐ)	✗	✗	✓
- นำส่งจดหมาย/ เงินจากครอบครัว	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- ให้อุปเงินรัฐ	✗	✗	✗	✗	✓	✗
การเข้าร่วมฟัง การพิจารณาคดี	✓	✓	✓	✓	✓	✓

²⁷ สัมภาษณ์ Fisher, Myca. Deputy Chief of Mission and Consul, Embassy of the Philippines, Phnom Penh, 30 April 2018.

ประเทศ	ไทย	มาเลเซีย	ฟิลิปปินส์	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	อินเดีย
ข้อมูล/ภารกิจ						
การสนับสนุนล่าม	✓	✗	✗	✓ ค่าใช้จ่ายของ ผู้ต้องขัง	✗	✓
การสนับสนุนการจัดหาหมาย	แนะนำ รายชื่อ สนง. กฎหมาย	✗	✗	✓ ค่าใช้จ่ายของ ผู้ต้องขัง	✗	✓ บางกรณีโดย ใช้ งปม.รัฐ
ความตกลงโอนตัวนักโทษ	มี (ปี 2552)	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มี (ปี 2550)	มี (ปี 2550)

3.4 บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ในการโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทย ตามความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการโอนตัวผู้ต้องคำพิพากษาและความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญา ปี 2552 (ความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา)

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีความตกลงโอนตัวนักโทษกับกัมพูชา โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้พยายามผลักดันการโอนตัวนักโทษตามความตกลงฯ อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังประสบอุปสรรคหลายประการ ทำให้การดำเนินการมีความล่าช้าและยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา ลงนามระหว่างกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2552 และเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2552 ตั้งแต่ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ปรากฏว่ามีการโอนตัวนักโทษกลับประเทศไทยเพียงครั้งเดียวในปี 2557 ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการโอนตัวนักโทษเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน เพราะต้องผ่านการพิจารณาและตรวจสอบโดยหน่วยงานหลายแห่งของทั้งฝ่ายประเทศผู้โอนและประเทศไทย และกัมพูชายังมีประสบการณ์โอนตัวนักโทษไม่มากนัก ประกอบกับมีปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในของฝ่ายกัมพูชาเอง ทำให้กระบวนการของกัมพูชายังขาดความชัดเจนและล่าช้า

3.4.1 หลักเกณฑ์และขั้นตอนการโอนตัวนักโทษไทยกลับมารับโทษต่อที่ประเทศไทยตามความตกลงโอนตัวนักโทษฯ

เพื่อให้เข้าใจกระบวนการโอนตัวนักโทษเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทย ผู้ศึกษาขอสรุปหลักการและขั้นตอน ตามที่ศึกษาจากความตกลงฯ และข้อมูลจากกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

3.4.1.1 หลักเกณฑ์

1) “นักโทษไทย” หมายถึง ผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ลงโทษและกำลังรับโทษอยู่ในต่างประเทศ

2) การโอนตัวนักโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก (1) ประเทศที่นักโทษไทยต้องโทษอยู่ (2) ประเทศไทย และ (3) นักโทษไทย

3) ความผิดที่นักโทษไทยกำลังรับโทษอยู่ต้องถือเป็นความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยด้วย

4) นักโทษต้องไม่อยู่ในระหว่างการถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดอื่นหรืออยู่ระหว่างการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในประเทศผู้โอน

5) นักโทษจะต้องได้รับโทษจำคุกในรัฐผู้โอนมาแล้วเป็นระยะเวลา 1 ใน 3 หรือ 4 ปี ของโทษที่ได้รับคำพิพากษา (แล้วแต่ว่าอย่างน้อยจะน้อยกว่า) สำหรับคดีอาญาที่นักโทษได้รับโทษจำคุกตลอดชีวิต นักโทษจะต้องได้รับการจำคุกมาแล้วไม่ต่ำกว่า 8 ปี

6) ในการพิจารณาโอนตัวนักโทษ ให้คำนึงถึงลักษณะและความรุนแรงของการกระทำผิดด้วยการโอนตัวนักโทษจะมีผลกระทบต่อปัญหาอาชญากรรมและความรู้สึกของประชาชนในประเทศที่นักโทษต้องโทษอยู่และประเทศไทยเพียงใดหรือไม่

3.4.1.2 ขั้นตอน

1) นักโทษไทยหรือญาติ ยื่นคำขอต่อสถานเอกอัครราชทูตฯ พร้อมหลักฐานประกอบ (1. หลักฐานแสดงสัญชาติไทย 2. สำเนาคำพิพากษาของศาล 3. ทะเบียนประวัติการต้องโทษ สำเนามาหมายแสดงว่าคดีถึงที่สุด หมายลดโทษ (ถ้ามี) 4. กรณีที่ผู้อื่นยื่นคำขอแทน ให้แสดงหลักฐานความเกี่ยวข้องแก่นักโทษด้วย)

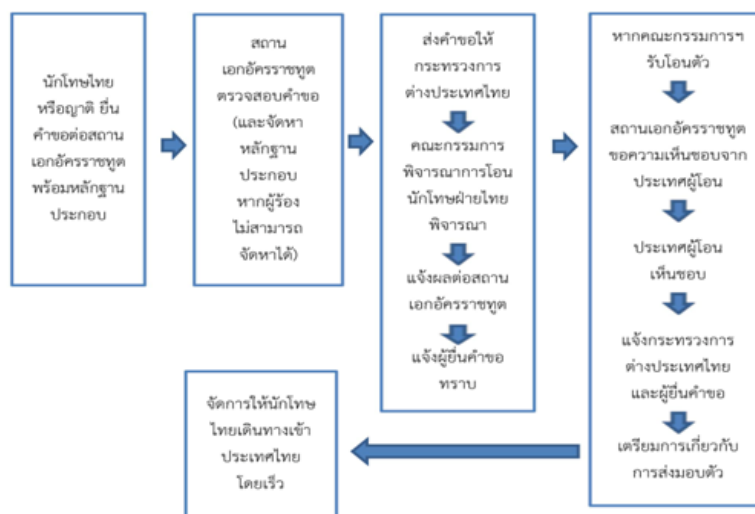
2) สถานเอกอัครราชทูตฯ ตรวจสอบคำขอและหลักฐานประกอบในกรณีที่ยื่นคำขอไม่สามารถจัดหาหลักฐานประกอบได้ด้วยตนเอง ให้สถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นผู้จัดหา

3) สถานเอกอัครราชทูตฯ ส่งคำขอและหลักฐานประกอบให้กระทรวงการต่างประเทศไทย เพื่อยื่นต่อให้คณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษฝ่ายไทยพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้นักโทษไทยแล้ว ให้กระทรวงการต่างประเทศไทย แจ้งสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อยื่นคำขอทราบ

4) ในกรณีที่คณะกรรมการฯ อนุญาตให้รับโอนนักโทษไทย ให้สถานเอกอัครราชทูตฯ ดำเนินการขอความเห็นชอบจากประเทศผู้โอน และเมื่อประเทศผู้โอนเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งกระทรวงการต่างประเทศไทย เพื่อยื่นให้คณะกรรมการฯ และผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว และเตรียมการเกี่ยวกับการส่งมอบตัว

5) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากประเทศผู้โอน ต้องจัดการให้นักโทษไทยเดินทางจากประเทศผู้โอนเข้าประเทศไทยโดยเร็วภายในสามวันนับแต่วันที่มีการรับมอบ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น



ภาพที่ 1 ขั้นตอนการโอนตัวนักโทษไทยกลับมารับโทษต่อที่ประเทศไทย

3.4.2 แนวทางการดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ผ่านมา

หลังจากความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชาเริ่มผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2552 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เริ่มกระบวนการขอโอนตัวนักโทษไทยจำนวน 12 รายกลับประเทศไทยเมื่อช่วงปลายปี 2554 โดยเริ่มประสานขอข้อมูลและหลักฐานประกอบคำขอโอนตัวนักโทษกับกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ได้แก่ รายชื่อนักโทษไทยที่เข้าข่ายสามารถขอโอนตัวนักโทษได้ สำเนาคำพิพากษาของศาล ประวัติการต้องโทษ และสำเนาหมายแสดงว่าคดีถึงที่สุด แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับการตอบรับใดๆ จากฝ่ายกัมพูชาเป็นเวลาหลายเดือน สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ติดตามทั้งอย่างเป็นทางการ (โดยหนังสือราชการ) และติดตามด้วยวาจาผ่านบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ทั้งที่กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง) ในโอกาสต่างๆ รวมทั้งได้ขอให้นายเอกชนช่วยประสานขอรับหลักฐานของนักโทษจากกระทรวงยุติธรรมและกรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทยกัมพูชา จนทยอยได้รับหลักฐานต่างๆ ของนักโทษแต่ละราย ในขณะเดียวกันก็ได้หยิบยกประเด็นการขอโอนตัวนักโทษขึ้นหารือในระหว่างการพบหารือระดับสูงของทั้งสองฝ่าย จนฝ่ายกัมพูชาเริ่มตระหนักถึงความจริงจังของฝ่ายไทย²⁸ และต่อมา สมเด็จพระอัครมหาเสนาบดีเดโช ฮุน เซน นายกรัฐมนตรีกัมพูชา ได้แต่งตั้งคณะทำงานประสานงานการโอนนักโทษไทย-กัมพูชาขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อเป็นกลไกติดตามการดำเนินงานตามขั้นตอนในความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา โดยมีมอบหมายให้นาย สก อาน รองนายกรัฐมนตรีกัมพูชา (ในขณะนั้น) เป็นประธาน²⁹

²⁸ สัมภาษณ์ จารุณี เรืองสุวรรณ, ที่ปรึกษา กรมเอเชียตะวันออก, 24 พฤษภาคม 2561.

²⁹ โดยปกติ กัมพูชาไม่มีกลไกในลักษณะคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการโอนนักโทษตามความตกลงระหว่างประเทศ และดำเนินการโดยการประสานงานระหว่างกระทรวงตามขั้นตอน ในขณะที่ไทยมีคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธาน และเจ้ากรมพระธรรมนูญ/อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา/อธิบดีศาลคดีเด็กและเยาวชนกลาง/อธิบดีกรมอัยการ/อธิบดีกรมตำรวจ/อธิบดีกรมราชทัณฑ์/ อธิบดีกรมสนธิสัญญา และกฎหมาย เป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการกองทัณฑวิทยา เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองสนธิสัญญา เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

จากความพยายามผลักดันอย่างต่อเนื่องของฝ่ายไทย ในที่สุด กัมพูชาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำร้องขอโอนตัวนักโทษไทย เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2556 โดย (1) อนุญาตให้โอนตัวนักโทษไทยเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทย จำนวน 5 ราย (2) นักโทษไทยจำนวน 3 ราย ได้รับการอภัยโทษ และจะได้รับการปล่อยตัวในระยะเวลาอันใกล้ จึงมิได้มีมติให้โอนตัว (3) นักโทษไทยจำนวน 2 ราย ยังอยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดี จึงไม่สามารถโอนตัวได้ (4) นักโทษไทยจำนวน 2 ราย ได้รับการตัดสินในข้อหาภัยต่อความมั่นคง³⁰ จึงไม่สามารถโอนตัวได้ตามข้อยกเว้นในความตกลงฯ หลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายได้ประสานงานเรื่องการส่งตัวนักโทษ และได้มีการส่งมอบตัวนักโทษ ที่ จ.สระแก้ว เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2557

อย่างไรก็ดี หลังจากการโอนตัวนักโทษครั้งดังกล่าว สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้พยายามขอโอนตัวนักโทษไทยที่คาดว่าเข้าข่ายที่จะโอนตัวได้เพิ่มเติม แต่ก็ประสบปัญหาเรื่องการติดตามขอรับเอกสารต่างๆ และไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชาในการตรวจสอบ ข้อมูลเกี่ยวกับการสิ้นสุดคดีและระยะเวลาการรับโทษของนักโทษไทย จึงไม่สามารถส่งคำขอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณการโอนนักโทษฝ่ายไทยได้ นอกจากนี้ ยังได้รับแจ้งว่าหลังจากที่สมเด็จพระวิบูลญาณุสา สก อาน รองนายกรัฐมนตรีกัมพูชา เสียชีวิตลงเมื่อเดือนมีนาคม 2560 คณะทำงานประสานงานการโอนนักโทษไทย-กัมพูชาก็หมดวาระลงโดยปริยาย ทำให้ยังไม่สามารถโอนตัวนักโทษเพิ่มเติมได้อีกจนปัจจุบัน แม้จะมีนักโทษไทยจำนวนมากที่แสดงความประสงค์ขอโอนตัว

3.5 ปัญหาและอุปสรรคของการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทย

จากภารกิจข้างต้นของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะเห็นได้ว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ต้องขังไทยในต่างประเทศ ทั้งตามกฎหมาย ระเบียบ ความตกลงระหว่างประเทศ และบางกรณีก็เป็นการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ทั้งนี้ การดำเนินการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ยังมีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของผู้แทนทางการทูตประเทศอื่นๆ ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งประสบอุปสรรคในการดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่นๆ

อนึ่ง แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ จะเป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบงานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยโดยตรง แต่ก็มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ผู้ต้องขังประสบได้ในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากสภาพปัญหาของผู้ต้องขังไทยเกือบทั้งหมดเป็นผลมาจากข้อจำกัดของเรือนจำ และการบริหารจัดการของหน่วยงานกัมพูชา ไม่ว่าจะเป็นประเด็นสภาพของเรือนจำที่มีความแออัดหนาแน่น งบประมาณที่ไม่เพียงพอ ภาวะขาดแคลนบุคลากรทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ หรือแนวทางการบริหารจัดการแบบ “ทุนนิยม” รวมทั้งกระบวนการขอโอนตัวนักโทษซึ่งมีความล่าช้าอย่างยิ่ง ตลอดจนระบบการจับกุมเอกสารสำคัญที่ยังไม่สมบูรณ์ และยากต่อการค้นหา

เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำกัมพูชา ผู้ศึกษาได้จัดทำตารางแสดงปัญหา และได้พยายามจำแนกบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

³⁰ รวมถึงนายวีระ สมความคิด ซึ่งต่อมาได้รับการอภัยโทษและส่งตัวกลับประเทศไทยในวันที่ 2 กรกฎาคม 2557

ตารางที่ 2 แสดงปัญหาอุปสรรคของผู้ต้องขังไทย และหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ปัญหา/อุปสรรคที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำ	หน่วยงานหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไข/บรรเทาปัญหา	บทบาทของหน่วยงานอื่นและสถานเอกอัครราชทูตฯ
1. มาตรฐานการจัดการเรือนจำของกัมพูชา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสากล		
1.1 ความแออัดหนาแน่นของเรือนจำ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเป็นอยู่อื่นๆ อาทิ สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ โรคติดต่อ ปัญหาสุขอนามัย ความเครียด และปัญหาด้านจิตใจ และการทะเลาะวิวาท	- กรมราชทัณฑ์ ก.มหาดไทยและเรือนจำกัมพูชา (กำหนดแนวทางเพื่อแก้ปัญหาและยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ต้องขัง)	- สถานเอกอัครราชทูตฯ (สนับสนุนความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหา เช่น การเข้าเยี่ยม มอบของที่จำเป็นให้ความช่วยเหลือในกรณีเจ็บป่วยสาหัส ให้กำลังใจ ตรวจสอบและยกเรื่องหรือขอความช่วยเหลือจากเรือนจำ) - องค์กรเอกชน/ ภาคประชาสังคม (ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น และให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม)
1.2 ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอในการบริหารจัดการเรือนจำ	- กรมราชทัณฑ์ ก.มหาดไทยกัมพูชา (ผลักดันการจัดสรรงบประมาณและปรับปรุงมาตรการบริหารจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ)	-
1.3 ปัญหาขาดแคลนบุคลากร และการพัฒนาคุณภาพบุคลากร (ทั้งเจ้าหน้าที่เรือนจำ ทนายบุคลากรด้านการบริหารคดี)	- กรมราชทัณฑ์ ก.มหาดไทยกัมพูชา - กระทรวงยุติธรรมกัมพูชา (ผลักดันการจัดสรรและการพัฒนาบุคลากร)	- สถานเอกอัครราชทูตฯ (อาจพิจารณาสนับสนุนความร่วมมือด้านเพื่อการพัฒนา) - องค์กรเอกชน/ภาคประชาสังคม (ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น)
2. ปัญหาอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการในแบบ “ทุนนิยม”		
2.1 ผู้ต้องขังมีค่าใช้จ่ายในการใช้ชีวิตประจำวัน	- กรมราชทัณฑ์ ก.มหาดไทยกัมพูชา	- สถานเอกอัครราชทูตฯ

ปัญหา/อุปสรรคที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำ	หน่วยงานหลักที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไข/บรรเทาปัญหา	บทบาทของหน่วยงานอื่นและสถานเอกอัครราชทูตฯ
2.2 เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ต้องขังที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและผู้ที่มีฐานะยากจน	(ปรับเปลี่ยนนโยบายบริหารจัดการ และกำหนดมาตรการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของผู้ต้องขัง ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของเรือนจำ)	(ให้ความช่วยเหลือตามหน้าที่และตามหลักมนุษยธรรม เพื่อบรรเทาปัญหา) - องค์กรเอกชน/ ภาคประชาสังคม (ตรวจสอบ แสดงความคิดเห็น)
3. การขอโอนตัวเพื่อกลับไปรับโทษต่อที่ประเทศไทยตามความตกลงโอนตัวนักโทษ ไทย-กัมพูชา		
3.1 ระบบการจัดเก็บเอกสารสำคัญของฝ่ายกัมพูชายังไม่สมบูรณ์ ไม่เป็นปัจจุบัน และยากต่อการค้นหา เป็นอุปสรรคต่อการรวบรวมหลักฐานประกอบการพิจารณาโอนตัวนักโทษ	- กรมราชทัณฑ์ ก. มหาดไทย กัมพูชา - กระทรวงยุติธรรมกัมพูชา (พัฒนาระบบการจัดเก็บเอกสารให้เป็นระบบ ถูกต้อง และค้นหาง่าย และพัฒนาการให้บริการบริการข้อมูล)	- สถานเอกอัครราชทูตฯ (ขอความร่วมมือ ติดตามอย่างใกล้ชิด เฉพาะกรณีของผู้ต้องขังไทย)
3.2 การประสานงานระหว่างหน่วยงานกัมพูชายากลำบากและมีความสับสน	- กรมราชทัณฑ์ ก. มหาดไทย กัมพูชา - กระทรวงยุติธรรมกัมพูชา - กระทรวงการต่างประเทศ กัมพูชา (พัฒนากลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงาน เฉพาะเรื่องนี้)	- สถานเอกอัครราชทูตฯ (ขอความร่วมมือ ติดตามอย่างใกล้ชิด เฉพาะกรณีของผู้ต้องขังไทย)
3.3 หน่วยงานกัมพูชายังขาดประสิทธิภาพและไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นการโอนตัวนักโทษ	- ผู้กำกับนโยบายของฝ่ายกัมพูชา (กำกับด้านนโยบายเพื่อให้หน่วยงานตระหนักถึงพันธกรณีด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ)	- สถานเอกอัครราชทูตฯ (ผลักดันให้ฝ่ายกัมพูชาให้ความสำคัญต่อพันธกรณีและความร่วมมือตามความตกลงโอนตัวนักโทษไทย-กัมพูชา)

จากตารางวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ จำกัดอยู่ในรูปแบบของการขอความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชา การผลักดันทางด้านนโยบายในระดับต่างๆ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังเพื่อบรรเทาความยากลำบาก ซึ่งเป็นการจัดการกับปัญหาที่ปลายเหตุ

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งในการทำงานด้านกงสุลในต่างประเทศคือ สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องเคารพกฎระเบียบ และแนวปฏิบัติของประเทศเจ้าบ้าน รวมทั้งต้องคำนึงถึงภาพรวมความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเจ้าบ้านในขณะนั้น ตลอดจนบรรยากาศของความร่วมมือ สถานการณ์ภายในประเทศ และความจำเป็นเหมาะสมในมิติต่างๆ ด้วย

ด้วยเหตุผลและปัจจัยข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ จะไม่ใช่หน่วยงานหลักที่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการเรือนจำ หรือพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานกัมพูชาได้ แต่ด้วยหน้าที่ที่จะต้องช่วยเหลือดูแลผู้ต้องขังไทยซึ่งขาดที่พึ่งอยู่ในต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตฯ จำเป็นต้องดำเนินการภายในขอบเขตของงานคุ้มครองดูแลคนไทยที่สามารถปฏิบัติได้ รวมทั้งผลักดันในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติให้ หน่วยงานของกัมพูชาให้ความร่วมมือกับภารกิจของสถานเอกอัครราชทูตฯ ให้ได้มากที่สุด

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

4.1.1 จากผลการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังและสภาพปัญหาที่ผู้ต้องขังไทยประสบทำให้เห็นว่า การบริหารจัดการเรือนจำกัมพูชายังห่างไกลจากแนวปฏิบัติสากลทางด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีข้อมูลสนับสนุนที่แสดงให้เห็นได้ว่าแนวปฏิบัติหลายประการยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดแมนเดลา ซึ่งเป็นการวางมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องขังจะต้องได้รับความเคารพ ไม่ว่าจะเป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติกับผู้ต้องขัง การขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ปัญหาระบบการเก็บข้อมูลผู้ต้องขัง ปัญหาเกี่ยวกับการดูแลด้านสุขอนามัย สุขภาพกายและจิต รวมถึงการเข้าถึงสิทธิอื่นๆ ของผู้ต้องขัง

ทั้งนี้ ปัญหาการบริหารจัดการข้างต้น เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกในระบบของกัมพูชาทั้งสิ้น การปรับปรุงแก้ไขจึงจำเป็นต้องได้รับความตั้งใจจริงตั้งแต่ระดับนโยบาย และต้องใช้ความพยายามอย่างยิ่งในการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน

4.1.2 สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ เล็งเห็นความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย โดยตระหนักว่าสถานเอกอัครราชทูตฯ สามารถมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ต้องขัง โดยได้ริเริ่มจัดทำโครงการแพทย์เยี่ยมหนักโทษ และดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลา 3 ปี รวมทั้งได้ให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นอื่นๆ เท่าที่จะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ จากการศึกษาการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ เพื่อจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า เจ้าหน้าที่กงสุลต้องอุทิศตนและเวลาให้กับงานคุ้มครองผู้ต้องขังไทยค่อนข้างมาก ทั้งในด้านการเข้าเยี่ยม การรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ต้องขังไทย การเข้ารับฟังการดำเนินคดี การจัดทำโครงการและงานประสานงานอื่นๆ

อย่างไรก็ดี แม้สถานเอกอัครราชทูตฯ จะให้ความสำคัญต่อบทบาทหน้าที่ที่ข้างต้น แต่ก็ยังประสบอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องการผลิตบัตรกระบวนการไต่สวนหนักโทษเพื่อกลับไปปรับโทษต่อที่ประเทศไทย

4.1.3 การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ในการจัดการกับปัญหาของผู้ต้องขังในกัมพูชาทำให้สรุปได้ว่า ปัญหาหลักๆ ที่ผู้ต้องขังไทยประสบในเรือนจำกัมพูชาไม่ได้อยู่ในวิสัยที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะแก้ไขที่ต้นเหตุได้ เนื่องจากปัญหาส่วนใหญ่เป็นผลมาจากระบบการบริหารจัดการเรือนจำและแนวปฏิบัติของฝ่ายกัมพูชาซึ่งมีโครงสร้างปัญหาที่ซับซ้อน และต้องได้รับการแก้ไขแบบองค์รวม ทั้งนี้ บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ จึงจำกัดอยู่ในรูปแบบของการช่วยบรรเทาความเดือดร้อน การขอความร่วมมือจากฝ่ายกัมพูชาเฉพาะเรื่อง และการผลักดันทางด้านนโยบายในระดับต่างๆ

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 ด้วยประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มว่าจะมีปริมาณและความซับซ้อนสูงขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับนโยบายการปราบปรามอาชญากรรมของรัฐบาลกัมพูชา โดยเฉพาะการปราบปรามยาเสพติด ที่เน้นการกวาดล้างให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว และมองว่าผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นอาชญากร กฎหมายกัมพูชาจึงกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับยาเสพติดไว้สูง จึงมีความเป็นไปได้ว่าจำนวนคนไทยที่จะถูกจับและดำเนินคดีในกัมพูชาจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งมีภารกิจมากอยู่แล้ว ควรพิจารณาส่งเสริมความร่วมมือกับบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อสร้างเครือข่ายในการทำงาน และเป็นกลไกเสริม เพื่อให้งานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยใช้เวลาและทรัพยากรของสถานเอกอัครราชทูตฯ น้อยลง

4.2.1.2 ในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยในกัมพูชา สถานเอกอัครราชทูตฯ ควรส่งสัญญาณให้ฝ่ายกัมพูชาเห็นว่าไทยมีความจริงจังและให้ความสำคัญกับงานคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังไทย ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กติกาและแนวปฏิบัติทางการทูตและการต่างประเทศ รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าไทยมีความพร้อมและยินดีส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในรายงานราชทัณฑ์ของกัมพูชา ซึ่งอาจมีส่วนช่วยแก้ปัญหาที่เรื้อรังจำกัมพูชาประสบอยู่ และจะส่งผลดีกับทุกฝ่าย

นอกจากนี้ ควรพิจารณาผลักดันให้ฝ่ายกัมพูชาตระหนักถึงความสำคัญของความร่วมมือในการเฝ้าระวังนักโทษ เนื่องจากมีหลักการที่เป็นสากลและเป็นประโยชน์ทั้งต่อรัฐผู้เฝ้าระวังและรัฐผู้รับตัวนักโทษ รวมทั้งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยลดปริมาณนักโทษและปัญหาที่เกิดจากนักโทษต่างชาติในเรือนจำที่หนาแน่นของกัมพูชา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กัมพูชาควรมีกลไกประสานงานภายในที่มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับภารกิจด้านการเฝ้าระวังนักโทษ

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ผู้ศึกษาเห็นว่า สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณากำหนดบทบาทในประเด็นที่สามารถดำเนินการได้ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) การป้องปราม โดยการประชาสัมพันธ์ตักเตือนคนไทยให้รับทราบถึงนโยบายปราบปรามยาเสพติด และอาชญากรรมอื่นๆ ของกัมพูชา (2) การดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรือนจำ และ (3) การผลักดันกระบวนการพิจารณาคำขอเฝ้าระวังนักโทษที่ค้างค้ำอยู่ให้ประสบความสำเร็จโดยเร็ว

4.2.2.1 การป้องปราม

1) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อช่องทางต่างๆ ให้สาธารณชนไทยรับทราบถึงนโยบายปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรมอื่นๆ ของกัมพูชา และการกำหนดโทษตามกฎหมายของกัมพูชา รวมทั้งสถิติการจับกุมที่สูงขึ้นมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังสามารถประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องนี้

2) ร่วมกับกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาจัดทำเอกสารเผยแพร่ หรือชุดข้อมูล (information pack) เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือคนไทยในกรณีถูกจับ ถูกคุมขัง หรือถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ เพื่อชี้แจงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ถูกจับหรือคุมขังควรจะได้รับตามมาตรฐานสากล ให้ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่คนไทยในต่างประเทศสามารถติดต่อตลอดจนสิ่งที่สถานทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศสามารถและไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้

4.2.2.2 การบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ต้องขังในเรือนจำ

1) ส่งเสริมให้ชุมชนไทยในกัมพูชารับทราบ และมีส่วนร่วมในภารกิจคุ้มครองดูแลผู้ต้องขังบางประการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งนี้ แม้ว่าชุมชนไทยในกัมพูชาจะมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับหลายประเทศ แต่เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง มีความสามัคคี และมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กับคนไทยด้วยกัน เห็นได้จากการมีส่วนร่วมของชุมชนไทยในกิจกรรมของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ผ่านๆ มา ซึ่งภาคธุรกิจไทยและชุมชนไทยได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยนอกเหนือจากกิจกรรมที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จัดแล้ว ยังมีกลุ่มคนไทยจำนวนไม่น้อยที่มักริเริ่มชักชวนให้จัดกิจกรรมจิตอาสาเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องขังโอกาสทั้งชาวไทยและชาวกัมพูชาอยู่เป็นประจำ

กิจกรรมที่สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจพิจารณาดำเนินการได้ อาทิ การรับบริจาคของใช้จำเป็น อาหารแห้ง ยาสามัญประจำบ้าน หนังสือ วารสารภาษาไทย หรืออุปกรณ์การฝีมือ เพื่อนำไปมอบแก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งอาจส่งเสริมให้ชุมชนไทยมีบทบาทมากขึ้นในโครงการแพทย์เยี่ยมนักโทษ โดยเฉพาะภาคเอกชนไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น โรงพยาบาล แพทย์ คลินิกไทยในกัมพูชา บริษัทผลิตและขายยาและเวชภัณฑ์ เป็นต้น

2) สร้างเครือข่ายกับองค์กรเอกชนในกัมพูชา และหาแนวทางส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน เนื่องจากมีองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมกัมพูชาหลายแห่งที่มีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องขังในด้านต่างๆ อาทิ องค์กรให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย องค์กรที่ให้การสนับสนุนทางการแพทย์ องค์กรส่งเสริมการฝึกอาชีพในเรือนจำ องค์กรให้ความช่วยเหลือแม่และเด็กในเรือนจำ รวมถึงองค์กรที่เน้นการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน โดยองค์กรเหล่านี้มักมีผู้เชี่ยวชาญปฏิบัติงานในพื้นที่เรือนจำต่างๆ (เช่น นักกฎหมาย นักสิทธิมนุษยชน บุคลากรทางการแพทย์) และทำงานกับเรือนจำกัมพูชามาเป็นเวลานาน รู้จักเจ้าหน้าที่กัมพูชาและเข้าใจสภาพปัญหาของผู้ต้องขังเครือข่ายภาคเอกชนและประชาสังคมเหล่านี้ จึงสามารถมีบทบาททั้งในด้านการให้คำปรึกษา และการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือของสถานเอกอัครราชทูตฯ

3) โดยที่กัมพูชามีพรมแดนติดกับไทยถึงเกือบ 800 กิโลเมตรและอยู่ติดกับจังหวัดชายแดนของไทยถึง 7 จังหวัด ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ มีโอกาสพบหารือกับส่วนราชการท้องถิ่นบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาอยู่เป็นประจำ อาทิ ในการประชุมระหว่างเอกอัครราชทูตประเทศเพื่อนบ้านกับผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนไทย การพบหารือในระหว่างการสำรวจเส้นทางและเยี่ยมชมด่านชายแดน จึงอาจพิจารณาหยิบยกงานด้านการคุ้มครองผู้ต้องขังไทยในกัมพูชาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานบริเวณชายแดนไทยได้รับทราบสถานการณ์ ได้เข้าใจประเด็นปัญหา และทราบถึงบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแสวงหาความร่วมมือที่อาจดำเนินการได้

ความร่วมมือของจังหวัดบริเวณชายแดนไทย ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจประกอบด้วย การพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานท้องถิ่นในจังหวัด เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนองค์กรเอกชนของไทย มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังไทยเท่าที่สามารถกระทำได้ อาทิ การอำนวยความสะดวกแก่ญาติในการเดินทางข้ามแดนเพื่อเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังในกัมพูชา การรับบริจาคสิ่งของเพื่อมอบแก่ผู้ต้องขัง การพิจารณาขยายโครงการปรับปรุงคุณภาพชีวิตผู้ต้องขังที่ดำเนินการอยู่ในประเทศไทย

ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน หรือการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมไทยเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังมากขึ้น

4) ประเด็นด้านมาตรฐานและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ เรือนจำกัมพูชา เพื่อแสดงให้เห็นว่าไทยมีความพร้อมและยินดีส่งเสริมความร่วมมือกับกัมพูชาในเรื่องนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจหาแนวทางส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทั้งฝ่ายกัมพูชาในด้าน การราชทัณฑ์และการพัฒนากระบวนการยุติธรรม อาทิ การให้ความร่วมมือด้านการฝึกอบรมและ พัฒนา การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาในสาขานี้ เป็นต้น

โดยที่ไทยและกัมพูชามีกรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระดับ ทวิภาคี ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศอยู่แล้ว และทั้งสองฝ่ายดำเนินการตามแผนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาไทย-กัมพูชา ระยะ 3 ปี (ปัจจุบันเป็น แผนสำหรับปี 2560-2562) ซึ่งได้ระบุความร่วมมือร่วมกันในด้านหลักๆ ไว้ 3 ด้านได้แก่ การศึกษา การเกษตร และสาธารณสุข ผ่านการให้ทุนการศึกษา การฝึกอบรม จัดโครงการแลกเปลี่ยน ให้ความร่วมมือ ทั้งด้านบุคลากร การสนับสนุนด้านวัสดุ ครุภัณฑ์ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งก่อสร้าง โดยขณะนี้ ยังไม่มีความร่วมมือในด้านงานราชทัณฑ์ในแผนดังกล่าว ดังนั้น สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงอาจพิจารณายกข้อริเริ่มดังกล่าวขึ้นหารือกับกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และผู้เกี่ยวข้องฝ่าย กัมพูชา เพื่อหาแนวทางบรรลุความร่วมมือในเรื่องนี้ไว้ในแผนความร่วมมือฯ ในอนาคต หรืออาจ พิจารณาส่งเสริมความร่วมมือในด้านนี้เพิ่มเติมจากแผนฯ

แม้ว่าไทยจะยังไม่ได้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาของเรือนจำ และผู้ต้องขังในทุกด้าน แต่ไทยมีโครงการปรับปรุงมาตรฐานในเรือนจำ และโครงการส่งเสริม การยกระดับคุณภาพชีวิตผู้ต้องขังในเรือนจำไทยจำนวนมาก ภายใต้การดำเนินงานของภาครัฐ มูลนิธิ สถาบันต่างๆ อาทิ โครงการกำลังใจในพระดำริพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา โครงการ เรือนจำสีขาว ของกรมราชทัณฑ์ และ โครงการเรือนจำสุภาพวะ ของสำนักงานกองทุนสนับสนุน การสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และกลุ่มนักวิชาการ เป็นต้น ประกอบกับการที่ไทยมีบทบาทสำคัญ ในการผลักดันข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำและมาตรการที่ ไม่ใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำผิดหญิง หรือที่เรียกว่า ข้อกำหนดกรุงเทพฯ (Bangkok Rules) ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ 65 เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2553 รวมทั้ง ได้มีบทบาทอย่างแข็งขันในความร่วมมือหลายด้านกับสำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและ อาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime-UNODC) ไทยจึงควรที่จะแบ่งปัน ประสบการณ์ ให้คำแนะนำ ตลอดจนหาแนวทางส่งเสริมความร่วมมือกับกัมพูชาในเรื่องนี้ได้

นอกจากความร่วมมือในลักษณะทวิภาคีแล้ว ยังอาจพิจารณา แนวทางส่งเสริมความร่วมมือแบบไตรภาคีหรือพหุภาคีกับประเทศอื่นๆ ที่มีผู้ต้องขังในกัมพูชาอยู่เป็น จำนวนมาก/ ประเทศที่มีตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) ในการบริหารจัดการเรือนจำ และการราชทัณฑ์/ องค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหลักสูตร การฝึกอบรม หรือจัดทำโครงการพัฒนาปรับปรุงเรือนจำร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขยาย กรอบความร่วมมือให้ผู้เกี่ยวข้อง (stake holders) มีส่วนร่วมในการพัฒนาในด้านนี้ของกัมพูชา

4.2.2.3 การผลักดันกระบวนการพิจารณาคำขอโอนตัวนักโทษ

1) เพื่อผลักดันกระบวนการโอนตัวนักโทษไทยให้มีความคืบหน้า สถานเอกอัครราชทูตฯ และกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องร่วมกันผลักดันในเชิงนโยบายเพื่อให้ฝ่ายกัมพูชาตระหนักถึงความจริงจิงของไทยในการขอโอนตัวนักโทษไทย ผ่านกลไกการหารือในทุกกระดับ และพิจารณาบรรจุประเด็นการโอนตัวนักโทษไว้ในการประชุมหรือทั้งในเวทีทวิภาคีและพหุภาคีในโอกาสต่างๆ กับฝ่ายกัมพูชา โดยประเด็นหารือ (talking points) สำหรับผู้นำ รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่อาวุโส จะต้องมึเนื้อหาไปในทิศทางเดียวกัน

ทั้งนี้ โดยที่การบริหารของกัมพูชามีลักษณะแบบรวมศูนย์ จึงจำเป็นต้องหยิบยกประเด็นดังกล่าวให้ระดับผู้กำหนดนโยบายรับทราบ โดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายจะได้รับจากความร่วมมือ เพื่อให้มีการส่งการไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติของกัมพูชา โดยเมื่อสามารถผลักดันให้ระดับนโยบายของกัมพูชาเห็นชอบ ในขั้นต้น สถานเอกอัครราชทูตฯ อาจต้องเร่งติดตามผลักดันกับระดับปฏิบัติฝ่ายต่างๆ ของกัมพูชา และเมื่อมีการประสานงานเป็นประจำ กลไกความร่วมมือในด้านนี้น่าจะมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) สนับสนุนให้หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการโอนตัวนักโทษของไทย และกัมพูชา อาทิ กรมราชทัณฑ์ และกระทรวงยุติธรรม พิจารณาแลกเปลี่ยนการเยือน หรือจัดการพบปะหารือระหว่างผู้บริหาร เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความเห็น ประสบการณ์ ตลอดจนจนเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และความคุ้นเคยสำหรับการประสานงานในอนาคต

นอกจากนี้ โดยที่มีผู้ต้องขังไทยจำนวนมากถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำจังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา จึงอาจพิจารณาส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเรือนจำชายแดนของสองประเทศ อาทิ การพบปะระหว่างผู้บริหารเรือนจำ จัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างเรือนจำ เป็นต้น โดยอาจดำเนินการผ่านการสนับสนุนของผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนของไทยและกัมพูชา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนของทั้งสองฝ่ายมักมีความคุ้นเคยกัน มีโอกาสพบปะกันบ่อย และมีบทบาทอย่างยิ่งในการส่งเสริมความสัมพันธ์และร่วมมือของทั้งสองประเทศ

3) เสนอให้มีการประชุม หรือจัดตั้งเครือข่ายเพื่อการประสานงานระหว่างสถานเอกอัครราชทูตที่มีความตกลงโอนตัวนักโทษกับกัมพูชา ซึ่งปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก (ไทย อินเดีย และออสเตรเลีย) และทั้ง 3 ประเทศประสบปัญหาความล่าช้าในการประสานงานกับฝ่ายกัมพูชาเช่นเดียวกัน ดังนั้น การสร้างเครือข่ายระหว่างสถานเอกอัครราชทูตด้วยกัน จะเป็นเวทีแบ่งปันประสบการณ์ ประสานข้อมูล รวมทั้งเป็นการเพิ่มแนวร่วมในการผลักดันความคืบหน้าในประเด็นนี้กับฝ่ายกัมพูชา

อนึ่ง นอกเหนือจากเครือข่ายการประสานงานเฉพาะเรื่องการโอนตัวนักโทษแล้ว ยังอาจพิจารณาขยายกรอบการประสานงานไปสู่การประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่กงสุลของสถานเอกอัครราชทูตทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร (28 แห่ง) เพื่อเป็นเวทีประสานงานและปรึกษาหารือในเรื่องกงสุล (ในปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติของกัมพูชา มีการจัดประชุมเครือข่าย hotline กับสถานเอกอัครราชทูตในกรุงเทพมหานครทุกๆ 3 เดือน เพื่อรายงานเกี่ยวกับสถิติและการให้ความช่วยเหลือและการจับกุมชาวต่างชาติในกัมพูชาอยู่แล้ว โดยเน้นเรื่องการให้ความช่วยเหลือ

คนต่างชาติที่ประสบเหตุร้าย และการปราบปรามอาชญากรรม แต่มีได้มีการหารือประเด็นอื่นๆ ที่ฝ่ายกงสุลของสถานเอกอัครราชทูตประสบ)

4) สำหรับการดำเนินงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ในเรื่องการติดตามเอกสารเพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบคำขอโอนตัวนักโทษ (สำเนาคำพิพากษา/ทะเบียนประวัติการต้องโทษ/สำเนาหมายแสดงว่าคดีถึงที่สุด/หมายลดโทษ) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ขาดไม่ได้ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษฝ่ายไทย แต่สถานเอกอัครราชทูตฯ มักประสบอุปสรรคในการขอรับเอกสารดังกล่าวจากหน่วยงานฝ่ายกัมพูชา สถานเอกอัครราชทูตฯ ควรใช้ประโยชน์จากมูลนิธิหรือที่ปรึกษากฎหมายให้มากขึ้น โดยอาจพิจารณาจัดจ้างองค์กรที่มีเครือข่ายกับกรมราชทัณฑ์ หรือกระทรวงยุติธรรมเพื่อช่วยประสานและติดตามเอกสารเป็นการเฉพาะ (เพิ่มเติมจากการขอรับเอกสารอย่างเป็นทางการกับกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา) เนื่องจากการติดตามเอกสารต่างๆ จำเป็นต้องติดต่อกับหลายหน่วยงาน เช่น ศาลหรือเรือนจำแต่ละจังหวัด กระทรวงยุติธรรม กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ของมูลนิธิหรือที่ปรึกษากฎหมายเหล่านี้มักมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ และมีเครือข่ายในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐในท้องถิ่นของกัมพูชามากกว่าเจ้าหน้าที่กงสุล

ข้อเสนอแนะข้างต้น เป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาประมวลและวิเคราะห์มาจากการศึกษาตามที่ปรากฏในบทก่อนๆ ของรายงานฯ ประกอบกับประสบการณ์การทำงานด้านกงสุล การอ่านงานเขียนที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์ พูดคุยกับบุคคลต่างๆ รวมทั้งอาจารย์ที่ปรึกษาของรายงานฯ ฉบับนี้ ซึ่งผู้ศึกษาหวังว่าจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อย สำหรับการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ต้องขังไทยของสถานเอกอัครราชทูตฯ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ อาจจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการดำเนินการในรายละเอียด ร่วมกับการประเมินความพร้อมของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสถานการณ์และบรรยากาศของความร่วมมือระหว่างไทยและกัมพูชา

บรรณานุกรม

บทความ/รายงาน/ผลงานทางวิชาการ/เอกสารเผยแพร่

British Embassy, Phnom Penh. Information Pack for British Prisoners in Cambodia. May 2015.

Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO). Beyond Capacity 2012: A Progress Report on Cambodia's Exploding Prison Population. July 2012.

Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO), Human Rights and Cambodia's Prisons: Prison Conditions. December 2005.

Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO). Rights at a Price: Life inside Cambodia's Prisons. January 2015.

Keo Chanda, Broadhurst Roderic, Bouhours "Thierry, Inside the Cambodian Correctional System." British Journal of Community Justice 8, No.3 (2011): 7-22.

ณรุทธ์ สุนทรโรดม. บทบาทของสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงจาร์ตาดำในการจัดการปัญหาด้านประมงไทย-อินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดีโจโก วิโดโด. หลักสูตรนักรับราชการทูต รุ่นที่ 8 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2559.

เอกสารทางราชการ

กระทรวงการคลัง. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ. หนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0406.3/9277 (27 พฤษภาคม 2551).

กระทรวงการต่างประเทศ. ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศ 4 ปี (พ.ศ. 2558-2561).

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการโอนตัวผู้ต้องคำพิพากษาและความร่วมมือในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีอาญา. 5 สิงหาคม 2552.

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ. สรุปหลักเกณฑ์การรับโอนนักโทษไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน 2560.

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549.
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 123 ตอนพิเศษ 63 ง วันที่ 26 พฤษภาคม 2549.
 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ. ทะเบียนผู้ต้องขังไทยในกัมพูชา. แฟ้มข้อมูลผู้ต้องขังไทย.
 สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs
 and Crime–UNODC). ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อ
ผู้ต้องขัง หรือข้อกำหนดแมนเดลา (United Nations Standard Minimum Rules for
the Treatment of Prisoners–Mandela Rules).

การสัมภาษณ์

Abrar Azhan. First Secretary, Embassy of Malaysia, Phnom Penh. Interview, 13 March 2018.

Fisher, Myca. Deputy Chief of Mission and Consul, Embassy of the Philippines, Phnom Penh. Interview, 30 April 2018.

Holder, Shane. Second Secretary and Consul, Australian Embassy, Phnom Penh. Interview, 16 May 2018.

Lim, Jo Ann. Prison Project Consultant, Cambodian League for the Promotion and Defense of Human Rights (LICADHO). Interview, 4 May 2018.

Pant, D.C. Second Secretary and Consul, Embassy of India, Phnom Penh. Interview, 19 June 2018.

Run, Saray. Executive Director/Lawyer, Legal Aids of Cambodia. Interview, 8 May 2018.

กฤษฎีฉัตร สัจจิรา. เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ. สัมภาษณ์, 4 พฤษภาคม 2561.

จารุภูมิ เรืองสุวรรณ. ที่ปรึกษา กรมเอเชียตะวันออก. สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2561.

นที วิจิตสรสาทร. ที่ปรึกษา กรมอาเซียน. สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2561.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Chhorn Phearun and Hannah Hawkins. Drugs War Leaves Prisons ‘On Point of Collapse’. [Online]. 23 June 2017. Available from: <https://www.cambodiadaily.com/news/drugs-war-leaves-prisons-on-point-of-collapse-131678/> [21 May 2018].

National Prison Administration of Cambodia. World Prison Brief Data. [Online]. 2017. Available from: <http://www.prisonstudies.org/country/cambodia> [20 May 2018].

- Soth Koemsoeun. Nicer jails for wealthy inmates mulled as fix to Cambodia's prison Overcrowding. [Online]. 21 February 2017. Available from: <https://www.phnompenhpost.com/national/nicer-jails-wealthy-inmates-mulled-fix-cambodias-prison-overcrowding> [1 May 2018].
- Yeang Sothearin, Cambodia's Prey Sar Prison Inmates Pay More Than Their Debt to Society. [Online]. 1 June 2016. Available from: <https://www.rfa.org/english/news/cambodia/cambodias-prey-sar-06012016171111> [20 May 2018].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวเอกอร คุณาเจริญ
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - LL.M. (International Law and International Relations) Lancaster University สหราชอาณาจักร - Post Graduate Diploma in Diplomatic Studies Oxford University สหราชอาณาจักร (ทุนรัฐบาลสหราชอาณาจักร)
ประวัติการทำงาน	<p>พ.ศ. 2539-2540 เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักงานปลัดกระทรวง</p> <p>พ.ศ. 2541-2542 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2543-2544 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองการประชุมระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ</p> <p>พ.ศ. 2544-2548 เลขานุการโท-เอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์</p> <p>พ.ศ. 2548-2550 เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักบริหารบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวง</p> <p>พ.ศ. 2550-2554 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน</p> <p>พ.ศ. 2554-2556 นักการทูตชำนาญการ กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2556-2557 นักการทูตชำนาญการ สำนักงานรัฐมนตรี</p> <p>พ.ศ. 2557-2559 นักการทูตชำนาญการ-นิติกรชำนาญการพิเศษ กองพัฒนางานกฎหมายระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย</p> <p>พ.ศ. 2559-2561 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ</p>
ผลงานวิชาการ	<p>การศึกษาข้อบทเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนกับรัฐ (ISDS) ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน และความตกลงเขตการค้าเสรี (FTAs) ในบริบทปัจจุบัน</p> <p>ผลงานวิชาการ สำหรับการประเมินบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ กรกฎาคม 2558</p>
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ