



โดย ปรวิทย์ มกรวัฒน์:
 สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด
 หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน
 วันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๗๕๕

ปัญหาออกกฎหมาย ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน*

ก การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (extradition) และการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (mutual legal assistance) นับเป็นมาตรการระหว่างประเทศทางกฎหมายที่สำคัญของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอาญาในคดีที่เกิดขึ้นและเกี่ยวพันกันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในปัจจุบันนานาประเทศได้ตระหนักถึงความร้ายแรงและความซับซ้อนของคดีอาชญากรรมเศรษฐกิจข้ามชาติ (transnational economic crime)

ดังนั้น การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินการอย่างแข็ง โดยเฉพาะการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในประเทศหนึ่งแต่หลบหนีมาพำนักอาศัยหรือมาทำธุรกิจในประเทศหนึ่ง (fugitive)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนของทุกประเทศยังประสบกับปัญหาข้อกฎหมายซึ่งนับเป็นข้อกีดขวางที่สำคัญในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่เสมอ

๑. ความผิดทางการเมือง (Political crimes)

หลักข้อกีดขวางความผิดทางการเมืองได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๔๙๒ มาตรา ๑๒ (๓) ศาลจะต้องเป็นที่

พอใจว่าความผิดนั้นอยู่ในประเภทที่จะส่งตัวจำเลยข้ามแดนได้และไม่ใช่เป็นความผิดอันมีลักษณะในทางการเมืองและหลักกฎหมายดังกล่าวยังได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาทวิภาคีที่ประเทศไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศอีกหลายฉบับ เช่น สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ข้อ ๓ (๑) ว่าจะไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากเป็นความผิดทางการเมือง หรือเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความมุ่งประสงค์ทางการเมือง ข้อยกเว้นดังกล่าวมีที่มาจากอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (U.N. Model Treaty on Extradition) มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากข้อหาในการร้องขอเป็นข้อหาโดยเนื้อแท้เกี่ยวกับการเมือง (an offence of a political nature) ตามกฎหมายของประเทศที่ถูกร้องขอ (requested State) ดังนั้น ประเด็นในการที่จะตีความขอบเขตว่าการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในคดีอาญาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นคดีการเมืองหรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่สำคัญอันควรพิจารณาให้ชัดเจนเป็นอย่างยิ่ง ในทางปฏิบัติแต่ประเทศยังไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนว่า

*รวบรวมโดย นางสาวจุฬารัตน์ ยงนิมัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักงานกฎหมาย.



ปัญหาข้อกฎหมาย ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ความผิดทางการเมือง (political offence) นั้น กำหนดขอบเขตมากน้อยเพียงใด บางประเทศอาจวิเคราะห์กว้างรวมไปถึงเจตนาของผู้กระทำความผิด (motive of the offender), วัตถุประสงค์ของการกระทำความผิด (purpose of the offence), ผลของการกระทำความผิด (effect of the offence), เหลือหรือผู้ได้รับผลกระทบของการกระทำความผิด (identity of the victim), หรือแม้แต่เรื่องสิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพในระบบประชาธิปไตย รวมไปถึงเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่ละประเทศ ดังนั้น หากตีความข้อยกเว้นของคดีการเมืองเพื่อเสี่ยงจะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้กว้างเกินไปแล้ว จะเท่ากับเป็นการใช้ข้อยกเว้นนี้เกินขอบเขตของวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓ แห่งสนธิสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวนานาชาติจึงได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งกำหนดการกระทำความผิดบางข้อหาไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ถือว่าเป็นความผิดที่มีข้อยกทางการเมือง ได้แก่ อนุสัญญากรุงเฮก ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการจี้เครื่องบิน (Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft ๑๙๗๐), อนุสัญญากรุงมอนทรีออลว่าด้วยการปราบปรามการกระทำต่อความปลอดภัยของพลเรือนบนอากาศยาน (Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against Safety of Civil Aviation ๑๙๗๑) หรือแม้แต่ในสนธิสัญญาระดับทวิภาคีบางฉบับยังได้กำหนดข้อยกเว้นการกระทำบางอย่างว่าไม่เป็นความผิด

ทางการเมืองอย่างชัดเจน เช่น สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๓ (๒) กำหนดไว้ว่าการปลงชีวิตหรือการกระทำความผิดโดยเจตนาต่อชีวิตหรือต่อร่างกายของประมุขแห่งรัฐมิให้ถือว่าเป็นความผิดทางการเมือง เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศมาเลเซีย พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่บัญญัติว่าการกระทำความผิดโดยเจตนาต่อชีวิตต่อประมุขของรัฐไม่ถือว่าเป็นความผิดทางการเมือง

ตัวอย่างอีกประการที่เห็นชัดเจนเกี่ยวกับข้อยกเว้นมิให้อ้างเรื่องความผิดทางการเมืองเพื่อเสี่ยงในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ได้แก่ สนธิสัญญาสหภาพยุโรป ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. ๑๙๙๕ (European Union Convention on Simplified Extradition ๑๙๙๕) โดยกำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปว่าห้ามมิให้รัฐภาคีอ้างข้อยกเว้นเรื่องความผิดทางการเมืองเป็นเหตุเพื่อไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในระหว่างประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปด้วยกัน

๒. ข้อยกเว้นเรื่องการส่งคนชาติข้ามแดนหรือเรื่องสัญชาติของผู้กระทำความผิด (Non-extradition of Nationals)

ข้อยกเว้นในเรื่องสัญชาตินี้ถูกกำหนดไว้ชัดเจนในข้อ ๔ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของสหประชาชาติ (The United Nations Model Treaty on Extradition) ซึ่งให้อำนาจอรัฐผู้รับคำร้องขอปฏิเสธไม่ส่งคนชาติของตนข้ามแดน แต่ประเทศที่ได้รับคำร้องอาจฟ้องเป็นคดีอาญาเองได้

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law countries) จะนำหลักข้อยกเว้นนี้มา



ใช้กว้างกว่าประเทศคอมมอนลอว์ (Common law) เนื่องจากไม่มั่นใจในระบบความยุติธรรมของประเทศผู้ร้องขอ และต้องการปกป้องคนสัญชาติของตน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไม่อาจแบ่งแยกได้ชัดเจนว่าข้อยกเว้นเรื่องคนชาติดังกล่าวจะปรากฏในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือในประเทศคอมมอนลอว์มากกว่ากัน เช่น ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศคอมมอนลอว์กฎหมายภายใน (domestic law) ให้อำนาจส่งคนชาติของตนให้ได้เฉพาะกับประเทศภายในกลุ่มสหภาพยุโรปด้วยกัน ในขณะที่ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียกฎหมายให้อำนาจในการส่งคนชาติของตนผู้ร้ายข้ามแดนได้ภายในกลุ่มประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวียด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ข้อยกเว้นเรื่องสัญชาติจึงกลายเป็นอุปสรรคในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) เป็นอย่างยิ่งในอดีตนานาประเทศจึงได้ลงนามในอนุสัญญาพหุภาคีหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้รัฐหนึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือการกระทำ ความผิดเฉพาะบางประเภท อันได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาต่อต้านการค้ายาเสพติดและวัตถุที่มีผลต่อจิตประสาท (U.N. Vienna Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances ๑๙๘๘) และอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการจี้เครื่องบิน (Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft ๑๙๗๐) ซึ่งบังคับรัฐภาคีให้มีอำนาจอธิปไตยเหนือความผิดในเรื่องดังกล่าวไม่ว่าความผิดเกิดขึ้นในรัฐภาคีสมาชิก รัฐใดในกรณีที่ไม่อาจส่งบุคคลผู้กระทำความผิด

ข้ามแดนได้ ดังเช่นในกลุ่มประเทศยุโรป (European Union) ได้มีความพยายามทางการเมืองที่จะไม่สร้างความแตกต่างเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนภายในกลุ่มสหภาพยุโรปด้วยกัน ซึ่งส่งผลให้เป็นการล้มล้างหลักข้อยกเว้นเรื่องสัญชาติออกไปจากกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม รัฐยังต้องคำนึงว่าการดำเนินคดีดังกล่าวไม่ขัดกับหลักการดำเนินคดีซ้ำซ้อนในการกระทำที่เป็นความผิดเดียวกัน (double jeopardy หรือ nebris in iden)

สำหรับประเทศไทย ที่ผ่านมารัฐบาลได้ทำสนธิสัญญาระดับทวิภาคีกับหลายประเทศหลักข้อยกเว้นเรื่องการส่งคนต่างชาติข้ามแดนหรือหลักสัญชาติยังปรากฏให้เห็นอยู่ เช่น สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ ๘ กำหนดว่ารัฐภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายไม่ผูกพันที่จะส่งคนชาติของตนข้ามแดน หรือสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๒๓ ข้อ ๔ (๑) กำหนดไว้ว่ารัฐภาคีแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะปฏิเสธการส่งคนชาติของตนข้ามแดน แต่สนธิสัญญากับประเทศอินโดนีเซียได้นำหลักข้อยกเว้นเรื่อง aut dedere aut judicare หรือหลักการส่งข้ามแดนหรือฟ้องเป็นคดีอาญา (extradite or prosecute) มาบังคับใช้โดยระบุไว้ใน ๔ (๒) ว่าหากรัฐฝ่ายที่ได้รับการร้องขอไม่ส่งคนชาติของตนข้ามแดน เมื่อรัฐฝ่ายที่ร้องขอได้ร้องขอมา รัฐผู้ร้องขอจะต้องเสนอคดีนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเพื่อฟ้องร้องต่อไป โดยต้องส่ง



ปัญหาข้อกฎหมาย ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

สำนวนและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับความผิดให้กับรัฐที่ได้รับการร้องขอเพื่อดำเนินคดีในอีกประเทศหนึ่งต่อไป

๓. ความผิดโทษประหารชีวิต (Death penalty)

สนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (U.N. Model Treaty on Extradition) มาตรา ๔ (d) เป็นแม่แบบในข้อยกเว้นเรื่องความผิดโทษประหารชีวิต ยกเว้นในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอตกลงว่าจะไม่ตัดสินลงโทษประหารชีวิตหรือไม่จัดให้มีการประหารชีวิตบุคคลที่ร้องขอให้ส่งข้ามแดน

ระบบกฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดหลักการเกี่ยวกับเรื่องโทษขั้นสูงสุดไว้ต่างกัน โดยเฉพาะประเทศในแถบทวีปยุโรปซึ่งได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตตามกฎหมายภายในประเทศแล้ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติกลุ่มประเทศยุโรปจะปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากว่าบุคคลที่ต้องถูกส่งข้ามแดน (fugitive) นั้นต้องเสี่ยงกับการรับโทษประหารชีวิตในประเทศผู้ร้องขอ เช่น รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้เคยปฏิเสธโดยไม่ส่งมอบตัวผู้ต้องหาสองคนซึ่งถูกกล่าวหาว่าฆ่าผู้อื่นให้ประเทศยูกันดา ซึ่งหากทั้งผู้ต้องหาทั้งสองถูกตัดสินในประเทศยูกันดาแล้วจะต้องรับโทษประหารชีวิตตามกฎหมายภายในของประเทศยูกันดา รัฐบาลสหราชอาณาจักรให้เหตุแห่งการปฏิเสธนั้นว่ากฎหมายของประเทศอังกฤษได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ยอมส่งตัวผู้ต้องหาขอโทษประหารชาวอิหร่านให้กับประเทศญี่ปุ่นและประเทศอิหร่านเนื่องจากทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นและอิหร่านให้ความยืนยัน

ว่าอัยการของทั้งสองประเทศจะไม่ฟ้องขอโทษประหารชีวิตกับผู้ต้องหาทั้งสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีบางประเทศได้แก้ไขกฎหมายภายในประเทศ เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ประเทศอินเดียได้แก้กฎหมายภายในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยกำหนดใหม่ว่ารัฐผู้ร้องขอ (requesting State) ต้องเปลี่ยนโทษประหารชีวิตเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต รัฐบาลอินเดียจึงจะยอมส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีหลายประเทศไม่เห็นด้วยกับข้อยกเว้นดังกล่าว และพยายามผลักดันให้มีการยกเลิกข้อยกเว้นเรื่องโทษประหารชีวิตออกจากเหตุในการปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามอาชญากรรม

๒. เป็นการรุกร้าและก้าวร้าวอำนาจดุลพินิจทางตุลาการ (Judicial discretion) ของประเทศผู้ร้องขอ (requesting state)

๓. สถาบันที่ใช้อำนาจทางกฤษฎีกาและสถาบันที่ใช้อำนาจทางตุลาการอยู่คนละสถาบันกัน ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างสองหน่วยงานของรัฐย่อมเกิดขึ้นเสมอ กรณีอาจเป็นไปได้ที่รัฐบาลของประเทศผู้ร้องขออาจให้คำยืนยันว่าจะไม่ให้มีการลงโทษประหารชีวิตกับผู้ต้องหา แต่ศาลอาจใช้ดุลพินิจทางตุลาการลงโทษประหารชีวิตได้ ซึ่งความไม่ลงตัวดังกล่าวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งและเป็นผลให้ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองได้

๔. พยานหลักฐานไม่เพียงพอ (Insufficiency of Evidence)



หลักข้อยกเว้นดังกล่าวมีที่มาจากอนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของสหประชาชาติ (The United Nations Model Treaty on Extradition) ข้อ ๓ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอตามมาตรฐานกฎหมายลักษณะพยานของประเทศผู้ถูกร้องขอ (requested state) แต่เดิมประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์กำหนดให้คำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นต้องปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด (proof of apparent guilt) ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) กำหนดว่าคำร้องขอมีแค่เพียงหลักฐานเบื้องต้นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันไม่มีหลักเกณฑ์แบ่งแยกอย่างชัดเจนในทั้งสองระบบกฎหมาย เนื่องจากหลักที่ว่าต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนตั้งแต่

ในคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน (formal request) ที่ริเริ่มใช้โดยประเทศอังกฤษได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่แก้ไขใหม่ของประเทศอังกฤษ

ในเรื่องมาตรฐานของพยานหลักฐานนี้ แม้กระทั่งอนุสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของสหประชาชาติ (The United Nations Model Treaty on Extradition) เองก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ผู้ปฏิบัติจะกำหนดว่าพยานหลักฐานเพียงพอเท่าใดจึงจะเพียงพอในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

จึงเท่ากับว่าในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานสากลว่าในเรื่องนี้แต่อย่างใด อัยการของแต่ละประเทศจึงต้องประสบปัญหาความยากลำบากในการตรวจสอบว่าประเทศผู้รับคำร้องในแต่ละภูมิภาคต้องการพยานหลักฐานมากน้อยในระดับเพียงใดเพื่อใช้พิสูจน์ในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ๑