



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศทั้งหลายในโลกต่างก็พยายามที่จะค้นหาวิธีการที่จะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพราะทุกประเทศตระหนักดีว่าอาชญากรรมเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลของทุก ๆ ประเทศมีภาระหน้าที่สำคัญที่จะต้องสร้างความสงบสุขให้ประชาชน โดยการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและทำให้ประชาชนมีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภาระดังกล่าวจึงเป็นภาระที่ลำบากยิ่งตามลำดับ ควบคู่กับความรุนแรงของอาชญากรรมที่มีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาอาชญากรรมในยุคปัจจุบันนับวันยิ่งทวีความรุนแรงและความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ปัญหาอาชญากรรมในอดีตที่มีผู้ประกอบเพียงไม่กี่คนได้เปลี่ยนรูปแบบ มาเป็นการประกอบอาชญากรรมในรูปอาชญากรรมที่เป็นระบบที่ได้รับการวางแผนอย่างดี (Organized Crime) มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการประกอบอาชญากรรม โดยฉวยโอกาสจากความสะดวกรวดเร็วและพัฒนาการของระบบการโทรคมนาคมและระบบสื่อสารสมัยปัจจุบัน ทำให้อาชญากรรมได้ขยายวงกว้างขึ้นอีกมาก

ปัจจัยที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ก็คือกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ กระบวนการยุติธรรมของทุกประเทศ มีภาระหน้าที่สำคัญในการใช้บังคับกฎหมายอาญา กล่าวคือ ต้องสามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ให้โอกาสผู้กระทำความผิดในการต่อสู้คดีตามหลักการสากลและหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมของทุกประเทศมีข้อจำกัดที่สำคัญในเรื่องอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย

(Jurisdiction to enforce) ซึ่งโดยหลักทั่วไปรัฐจะมีอำนาจในการบังคับใช้ภายในเขตดินแดนของประเทศของตนเท่านั้น (Territorial Jurisdiction) ทำให้รัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการกับอาชญากรรมระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ บรรดาอาชญากรรมสำคัญเหล่านี้จึงรอดพ้นเงื้อมมือของกฎหมายไปได้อยู่เนือง ๆ

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็เป็นวิธีหนึ่งในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการที่รัฐหนึ่งยอมมอบตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกพิพากษาแล้วว่าได้กระทำความผิดอาญาให้แก่อีกรัฐหนึ่งที่ร้องขอมาและรัฐนั้นมียอำนาจในการฟ้องและพิจารณาความผิด เช่นว่านั้น โดยหลักทั่วไป รัฐมีอำนาจเหนือบุคคลทั้งหลายที่อยู่ภายในอาณาเขตของตน รวมทั้งอำนาจในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย แต่อำนาจนี้ย่อมมาใช้ไม่ได้เมื่อผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปนอกประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐมีอำนาจที่พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผู้ร้ายยังอยู่ภายในอาณาเขตของรัฐนั้น ถ้าผู้ร้ายหลบหนีไปอยู่ในอาณาเขตของรัฐอื่น อำนาจของรัฐนั้นก็ต้องหยุดชะงักลงประกอปกกับแต่ละรัฐก็จำเป็นต้องรักษาศักดิ์ศรีของอำนาจอธิปไตยของตน แต่ขณะเดียวกันการปล่อยให้ผู้ร้ายหลบหนีการลงโทษของรัฐใดรัฐหนึ่งไปได้ ก็เป็นการไม่สมควรและยังเป็นอันตรายต่อสังคมโลกโดยส่วนรวม รวมทั้งเป็นเสมือนการส่งเสริมให้อาชญากรเหล่านี้ไม่เกรงกลัวกฎหมายและพร้อมที่จะกระทำความผิดเดิมซ้ำ ๆ อีก ฉะนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดกฎหมายหลีกเลี่ยงการลงโทษได้โดยอาศัยดินแดนของรัฐอื่นเป็นที่คุ้มกัน และเพื่อกำจัดอาชญากรรมและรักษากฎหมายรวมทั้งความสงบสุข รัฐต่าง ๆ จึงร่วมมือกันโดยการส่งผู้ร้ายที่หลบหนีเข้ามาในดินแดนของตนคืนไปยังรัฐที่ความผิดได้เกิดขึ้น ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจึงก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของหลักแห่งการร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐ

ตามกฎหมายระหว่างประเทศรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองปกป้องรักษาและให้ความปลอดภัยแก่พลเมืองของตน รัฐจะใช้อำนาจเหนือบุคคลในการที่บุคคลนั้นเดินทางออกนอกประเทศ และเมื่อได้รับความเสียหายจากรัฐอื่นโดยการใช้การปกป้องทางการทูต (diplomat protection) ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องคุ้มครองคนสัญชาติของตนเมื่อเข้ามาอยู่ในรัฐตน

แต่ต่อมาก็ได้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องตามมา คือเมื่อคนชาติใดได้กระทำความผิดในรัฐอื่น และหลบหนีเข้ามาในรัฐที่ตนมีสัญชาติโดย ความแตกต่างของแนวปฏิบัติของรัฐแต่ละรัฐ ที่มีอยู่ว่า รัฐที่ได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีสัญชาติของตนข้ามแดนไปให้รัฐร้องขอได้หรือไม่ ใน ประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบ Anglo - Saxon เช่น อังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา ไม่ห้ามการส่งคนชาติข้ามแดน โดยถือหลักว่าผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดี ณ สถานที่กระทำความผิด

ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สวิสเซอร์แลนด์ เบลเยียม ถือหลักว่าความผิดที่กระทำโดยคนสัญชาติตนไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด หากเป็นความผิดที่กระทำความผิดตามกฎหมายของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ ก็ไม่จำเป็นต้องส่ง คนชาติของตนไปขึ้นศาลประเทศอื่น ทั้งนี้ หากสนธิสัญญาหรือกฎหมายภายในบัญญัติไว้ว่า หาก บัญชีเลขไม่ส่งคนข้ามชาติข้ามแดนแล้ว รัฐนั้นมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินคดีผู้กระทำความผิดเอง

แต่ถ้าหากรัฐที่รับการร้องขอไม่มีเขตอำนาจศาลเหนือความผิดที่กระทำขึ้น หรือมี พยานหลักฐานที่อยู่ในรัฐที่ได้รับการร้องขอไม่เพียงพอ ก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการ ลงโทษทั้งในประเทศที่ร้องขอและในประเทศที่ผู้นั้นมีสัญชาติ โดยมีเหตุผลที่บัญชีเลขเพียงแต่ เรื่อง สัญชาติเท่านั้น

จากแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันนี้ทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมายซึ่งอาจจะทำให้ผู้กระทำความผิดลอยนวลไปได้โดยไม่ต้องรับโทษ จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งได้แก่ การให้ความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยแล้ว แม้ว่าจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม กล่าวคือ มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐบาลสยามกับรัฐบาลอังกฤษ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 และมีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 ตลอดจนมีสนธิสัญญาที่ ประเทศไทยทำกับประเทศต่าง ๆ มีจำนวนทั้งสิ้นเกือบสิบฉบับ แต่เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

กลับกลายเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยคุ้นเคยกันนัก ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาหลักการ การดำเนินคดี หรือแบบพิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน จนกระทั่งเมื่อต้นปี พ.ศ. 2538 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีคำขอให้ประเทศไทยส่งผู้ร้ายข้ามแดน คือ นายทงง คิริปริชาพงษ์ เพื่อไปดำเนินคดีในสหรัฐอเมริกา ตามความผิดฐานลักลอบค้ายาเสพติดโดยนำกัญชาเข้าสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวน 20 ตัน ก็มีผู้ให้ความสนใจการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมากขึ้น ประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงคือ ในกรณีที่ถูกขอให้ส่งตัวข้ามแดนเป็นคนสัญชาติไทย จะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปกรณีนี้ได้หรือไม่ และผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยส่งตัวข้ามแดน เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา มีถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจน ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้ฝ่ายบริหารผู้เป็นเจ้าของที่ปฏิบัติด้านการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นที่แตกต่างกัน คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าสามารถส่งคนสัญชาติไทยได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่สามารถส่งคนสัญชาติไทย ฝ่ายบริหารจึงเห็นพ้องกันว่าสมควรหาข้อยุติโดยให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินคดีของนายทงง คิริปริชาพงษ์ ซึ่งต่อมาศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ให้ส่งขังจำเลยไว้เพื่อส่งตัวข้ามแดนต่อไป

อย่างไรก็ดี แม้จะมีคำพิพากษาในคดีของ นายทงง คิริปริชาพงษ์ แล้วก็ตาม ปัญหาการตีความกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งคนสัญชาติไทยข้ามแดน ก็ยังมีอยู่อีกมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนและสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยทำกับประเทศอื่น ๆ มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากสนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำกับสหรัฐอเมริกา จึงยังเป็นที่สงสัยว่าจะสามารถส่งตัวคนสัญชาติไทยในกรณีอื่นได้หรือไม่

ในขณะที่ปัญหาการปฏิบัติในเรื่องนี้ยังคลุมเครืออยู่สหรัฐฯ ก็ได้มีคำขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ขุนสากับพวก เพื่อไปดำเนินคดีในสหรัฐฯ ในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และนายสุเมธ วุฒิเดชเกรียงไกร ในคดีถูกกล่าวหาลักพา ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อีกทั้งยังมีการขอให้ส่งตัวคนสัญชาติไทยข้ามแดนมาอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งต่อไปในอนาคต การขอเช่นนี้จะไม่จำกัด

ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังมีประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียน ที่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับไทย อันได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย หรือ ประเทศอื่น ๆ ที่มีสนธิสัญญาเช่นว่านี้ก็มิแน่วรึ้นว่าจะมีคำขอในลักษณะเดียวกัน เพราะเหตุว่ามีเขตแดนที่ใกล้ชิดกันหรือการเดินทางสะดวกขึ้นทำให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีกลับมายังประเทศไทยได้ง่ายดังนั้น การพิจารณาแนวทางปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ

ในขณะนี้นานาชาติได้ให้ความสำคัญในการให้ความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการหารือกันอย่างสม่ำเสมอในสมัชชาสหประชาชาติหรือในการประชุมเอเชีย-ยุโรป ครั้งที่ 1 ณ กรุงเตหะรานทุกฝ่ายตระหนักถึงภัยของอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย การค้าหญิงและเด็ก การค้ายาเสพติด ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกจับตามองว่าเป็นแหล่งหลบหนีพักพิงของอาชญากรรม ซึ่งทำให้เกิดภาพพจน์ด้านลบในสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรให้ความร่วมมือในการปราบปรามอาชญากรรมการส่งผู้ร้ายข้ามแดนบุคคลที่มีสัญชาติไทย เนื่องจากเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการปราบปรามอาชญากรรมอันจะทำให้ประชาชนในสังคมโลกมีความสุขยิ่งขึ้น

จากปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบ แนวคิดและแนวปฏิบัติ ตลอดจนแบบพิธีในการส่งคนชาติของประเทศต่าง ๆ ทั้งระบบกฎหมายแบบ Civil Law ระบบกฎหมายแบบ Common Law และแนวโน้มของสหประชาชาติเพื่อที่จะได้ปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับกระแสการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติของโลก และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการตีความและมิให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติรับผิดชอบ

สมมุติฐาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยทำไว้กับประเทศต่าง ๆ มีบทบัญญัติไม่ชัดเจนว่าสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นคนไทยได้หรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความและปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีที่มีประเทศอื่นร้องขอให้ส่งคนชาติข้ามแดน เว้นแต่ในกรณีสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ระหว่างไทยกับสหรัฐฯ โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายอนุวัติการสนธิสัญญาดังกล่าวไว้ว่า ให้นายฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจส่งบุคคลสัญชาติไทย เป็นผู้ร้ายข้ามแดนได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ให้เป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและเพื่อให้สอดคล้องกับแนวร่วมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติของประชาคมโลก โดยมีบทบัญญัติที่ให้นายฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจส่งคนชาติข้ามแดนได้ ซึ่งจากการพิจารณาข้อดีข้อเสียและความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงแล้ว ควรมอบอำนาจนั้นให้แก่ฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอแนะความคิด วิธีการ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของการส่งคนชาติข้ามแดนของประเทศต่าง ๆ และของสหประชาชาติ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการส่งคนชาติข้ามแดนของประเทศไทยให้กับรัฐที่ร้องขอ
3. เพื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อได้ดำเนินการส่งคนชาติข้ามแดน
4. เพื่อเสนอแนะทางตลอดจนข้อดีและข้อเสียในการส่งคนชาติข้ามแดนของประเทศไทย
5. เพื่อเสนอแนะทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะมุ่งพิจารณาแนวปฏิบัติของระบบกฎหมาย Civil Law และ Common Law โดยจะพิจารณาแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคยุโรป แนวปฏิบัติของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และศึกษาถึงแนวโน้มของสหประชาชาติ
2. เป็นการนำเสนอถึงวิธีการ หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของการส่งคนสัญชาติไทยข้ามแดน และนำมาวิเคราะห์เนื้อหาตลอดจนแนวทางที่จะส่งคนสัญชาติไทยที่กระทำความผิดในรัฐอื่นแล้วหลบหนีเข้ามาอยู่ในเมืองไทย ส่งตัวเพื่อไปดำเนินการพิจารณาคดีในรัฐที่ร้องขอ โดยจะมุ่งเน้นกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง ระหว่างสหรัฐอเมริกาและไทย คือ กรณีของนายทองศิริบริษัทพงษ์ ขุนส่ากับพวก และนายสุเมธ วุฒิเดชเกรียงไกร นอกจากนี้แล้วจะได้พิจารณาถึงเหตุผลในการส่งคนชาติข้ามแดนโดยพิจารณาในด้านเหตุผลทางกฎหมาย ทางการเมือง ทางปฏิบัติ รวมทั้งเหตุผลของนักนิติศาสตร์ต่าง ๆ
3. จากการพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียและแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในการส่งคนชาติแล้ว จะได้พิจารณาในด้านกฎหมายของไทยว่า ควรมีการปรับปรุงหรือไม่อย่างไร

วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้เขียนจะทำการวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research) โดยวิจัยหลักนิติศาสตร์ทั่ว ๆ ไป และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศแล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนสัมภาษณ์ความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ แล้ว ประมวลผลความคิดเห็นเหล่านั้นประกอบกับการวิเคราะห์วิจัยจนกระทั่งนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในบทสุดท้าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประเทศต่าง ๆ และแนวโน้มของสหประชาชาติในเรื่องการส่งคนชาติข้ามแดน
2. ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติเกี่ยวกับส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้มีแนวคิดที่จะยึดถือเป็นทางปฏิบัติและร่วมมือกันในทิศทางเดียวกัน
3. ทำให้ทราบประโยชน์ที่จะได้รับ เมื่อมีการส่งคนชาติข้ามแดน
4. ทำให้ทราบแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
5. ทำให้ทราบแนวทางและข้อดีข้อเสีย ในกรณีที่ประเทศไทยจะทำสนธิสัญญาก่อผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศต่าง ๆ และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งคนชาติข้ามแดน