

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๖๘

วันที่ ๒๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลอุทธรณ์

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกัน

ในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๑ เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๒ กระบวนการดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยส่วนที่ ๒ กระบวนการ พิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังต่อไปนี้ให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนต่อไป ... (๒) คดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้ พิจารณา หากความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือมีกฎหมายบัญญัติให้ถือว่าได้กระทำ ในราชอาณาจักร และ (๓) ความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น เป็นความผิดซึ่งอาจส่ง ผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามพระราชบัญญัตินี้และมีใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิด ทางทหารโดยเฉพาะ” ส่วนที่ ๓ การอุทธรณ์ มาตรา ๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณา อุทธรณ์ ให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่” และวรรคสาม บัญญัติว่า “คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนใช้บังคับคือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ แต่ด้วยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับมาเป็น เวลานาน ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งยังไม่ครอบคลุมถึงรายละเอียดในทางปฏิบัติและ วิธีปฏิบัติสากลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอันส่งผลให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่อาจ ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันเวลา เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการประติบัติต่างตอบแทน การกำหนดให้ความผิดทางทหารเป็นความผิดที่ไม่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าว และเพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลที่เกี่ยวข้อง อาทิ สนธิสัญญา แม่แบบของสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. ๑๙๙๐ (United Nations Model Treaty on Extradition ๑๙๙๐) กฎหมายแม่แบบสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. ๒๐๐๔ (United Nations Model Law on Extradition ๒๐๐๔) อันนำมาสู่การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติ

ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ การส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะเริ่มจากประเทศผู้ร้องขอได้มีคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมายังประเทศไทย โดยส่งคำร้องขอมายังผู้ประสานงานกลาง คืออัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กรณีที่ประเทศผู้ร้องขอนั้นมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย หรือส่งคำร้องขอโดยผ่านวิธีการทางทูต สำหรับประเทศผู้ร้องขอที่มีได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย หลังจากที่ได้รับคำร้องขอแล้วผู้ประสานงานกลางหรือกระทรวงการต่างประเทศจะแจ้งต่อพนักงานอัยการ ให้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อออกหมายจับบุคคลผู้ซึ่งถูกร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนและส่งหมายจับให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อจับกุม และนำตัวบุคคลนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนในชั้นศาล เพื่อให้ศาลตรวจสอบว่ามีเหตุสมควรที่จะส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่ ภายหลังเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการในชั้นศาลและรัฐบาลไทยพิจารณาให้ส่งบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว ก็ให้ส่งมอบตัวบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอต่อไป จะเห็นได้ว่า ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ กล่าวคือศาลในฐานะฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความผิดตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข รวมถึงข้อห้ามตามกฎหมายที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หรือไม่ หากเห็นว่าความผิดตามคำร้องขอเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่กันได้ ศาลจะมีคำสั่งขังบุคคลตามคำร้องขอไว้เพื่อดำเนินการรอส่งข้ามแดนต่อไป ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลไทยจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนและนำคำร้องขอดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่ หากแม้ศาลได้มีคำสั่งถึงที่สุดให้ขังบุคคลซึ่งถูกร้องขอไว้เพื่อส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดน รัฐบาลก็ยังสามารถใช้ดุลพินิจในชั้นสุดท้ายว่าจะยินยอมหรือปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการแทนรัฐบาลไทยในกรณีที่มีคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ดำเนินการภายใต้มิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ รวมถึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามหลักสากล

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสามหรือไม่

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นการบัญญัติกฎหมายโดยไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานอื่น นอกจากที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติข้างต้นถือเป็นการจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกร้องขอเกินสมควร

แก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่สอดคล้องตามหลักนิติธรรม และไม่ได้ระบุดังเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเอาไว้ ทั้งยังมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นการเจาะจงทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมายและถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ามีเหตุให้ศาล ออกคำสั่งขังบุคคลผู้ถูกร้องเอาไว้เพื่อส่งข้ามแดนหรือไม่ โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) ได้บัญญัติให้ ต้องเป็นคดีที่มีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หากความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือมีกฎหมาย บัญญัติให้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร ในการพิจารณาว่าคดีใดมีมูลหรือไม่นั้นอาจเทียบได้กับ บทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีอาญาและไต่สวนมูลฟ้องที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา โดยบัญญัติให้ศาลต้องไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่ราษฎรเป็นโจทก์เสียก่อนที่จะรับฟ้องนั้นไว้ พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยเป็นการกำหนดบทบาทให้ศาลเข้ามามีส่วนในการรับฟังพยานหลักฐานของ โจทก์ในเบื้องต้นเสียก่อนว่า คดีที่โจทก์นำมาฟ้องนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะมีมูลความผิดตามที่ฟ้อง หรือไม่ ซึ่งกระบวนการในชั้นนี้มิได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหาแห่งคดีหรือพิสูจน์ความผิดของบุคคล ผู้ซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติให้ศาล เข้าไปมีบทบาทในการพิจารณาพยานหลักฐานว่าคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศผู้ร้องขอนั้น มีเหตุเพียงพออันจะสั่งขังผู้ถูกร้องเอาไว้ก่อนหรือไม่เท่านั้น ศาลไทยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเนื้อหา แห่งการกระทำของบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนแต่อย่างใด ซึ่งอำนาจและหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ในเนื้อหาแห่งการกระทำ รวมถึงการพิสูจน์ความผิดของบุคคลดังกล่าวย่อมต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของ ศาลภายในประเทศผู้ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความของ ประเทศนั้น ๆ

สำหรับพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติ เหตุให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลไว้เพื่อส่งข้ามแดนว่าต้องเป็นความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตาม พระราชบัญญัตินี้ และมีใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ โดยเมื่อพิจารณาจากความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ ที่ว่า ต้องเป็นความผิด อาญา ซึ่งกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอและกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ซึ่งมีโทษประหาร ชีวิตหรือมีโทษจำคุกหรือโทษจำกัดเสรีภาพในรูปแบบอื่นตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาอื่นซึ่งมี โทษจำคุกหรือโทษจำกัดเสรีภาพในรูปแบบอื่นน้อยกว่าหนึ่งปีซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวพันกับความผิดที่ให้

มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอแล้ว ไม่ว่าจะร้องขอพร้อมคำร้องขอในครั้งแรกหรือภายหลัง และต้องไม่ใช่ความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง หรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่กันได้ที่ได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติในระดับสากลที่กำหนดไว้เฉพาะความผิดอาญาที่มีโทษสูงเท่านั้น เนื่องด้วยการดำเนินการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนนั้นมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ซึ่งหากกำหนดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่กันในโทษอาญาเล็กน้อยอาจทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการดำเนินการ สำหรับข้อยกเว้นที่ว่าความผิดดังกล่าวต้องไม่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารนั้น เนื่องด้วยความผิดทางการเมือง เป็นความผิดที่เกิดจากการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายของรัฐหรือต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศ โดยมักเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นทางการเมืองที่ต่างกันระหว่างบุคคลภายในรัฐ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้มีความเห็นต่างทางการเมืองและป้องกันมิให้มีการใช้กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งบุคคลผู้เห็นต่างทางการเมือง รัฐต่าง ๆ จึงปฏิเสธไม่ส่งตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในความผิดทางการเมือง รวมถึงยังเป็นการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างประเทศ ส่วนความผิดทางทหาร เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมายอาญาทหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญาของทหาร โดยความผิดทางทหารนี้จะมีศาลทหารและมีวิธีพิจารณาความอาญาทหารใช้บังคับเป็นการเฉพาะ และต้องถือว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหารนั้นเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศ การนี้จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ถือเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเหตุที่ศาลพิจารณาเพื่อมีคำสั่งขังบุคคลไว้เพื่อส่งข้ามแดน ซึ่งเป็นการพิจารณาจากพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในเบื้องต้นว่าความผิดตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นความผิดที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือมีข้อห้ามตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลไว้เพื่อรอเข้าสู่กระบวนการในการดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศตลอดจนหลักปฏิบัติสากล บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่อาจระบุเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าวไว้ได้ เนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะมีผลใช้บังคับตลอดจนใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับ

แก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รวมถึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่เท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้อง ขอยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายและพยานหลักฐานอื่นประกอบเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกร้องขอ เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและ เสรีภาพไว้ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นการเจาะจง เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ชอบด้วยหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ขัดหรือ แยกต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ คำสั่งของศาลชั้นต้น ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ปล่อยหรือขังบุคคลเพื่อส่งข้ามแดนแล้วซึ่งได้ให้สิทธิ ทั้งพนักงานอัยการหรือบุคคลนั้น อายยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำสั่ง ซึ่งวรรคสองได้บัญญัติให้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัย คำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่ง ไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวถือเป็นการจำกัดกรอบอำนาจของศาลอุทธรณ์ โดยให้วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่ง โดยพิจารณาว่าการที่ศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปนั้น มีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่เท่านั้น โดยที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เปิดโอกาสให้นำสืบพยานหลักฐาน เพิ่มเติมหรือนำสืบพยานหลักฐานใหม่ ก็เพื่อไม่ให้กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเนิ่นช้าจนเกินไป จนเป็นผลให้มีการคุมขังบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนยาวนานจนเกินไป อันเป็นการกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของผู้ถูกร้องขอเกินสมควร โดยหลักการดังกล่าวก็ได้เปิดโอกาสของผู้ถูกร้องขอให้ส่งตัวผู้ร้าย ข้ามแดนจนสิ้นเชิงแต่อย่างใด แต่กลับสามารถยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์เพื่อขอให้ศาลอุทธรณ์ตรวจสอบ

ดุลพินิจของศาลชั้นต้นผู้ออกคำสั่งปล่อยหรือขังได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการรองรับสิทธิของผู้ถูกร้องขอ ให้ได้รับการทบทวนการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นครั้งที่สองโดยศาลที่สูงกว่าอันถือเป็นการประกันสิทธิของผู้ถูกร้องขอ ในการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมในชั้นนี้ ดังนั้น แม้พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง จะส่งผลให้ศาลอุทธรณ์ไม่อาจรับฟังพยานหลักฐานอื่นของผู้ถูกร้องขอ นอกเหนือจากที่ศาลชั้นต้นรับฟังไว้ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกัน ไม่ให้ผู้ถูกร้องขอถูกคุมขังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลนานจนเกินไปอันจะทำให้กระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของผู้ถูกร้องขอ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ โดยไม่อาจระบุเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย ดังกล่าวไว้ได้ เนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะมีผลใช้บังคับ เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับบุคคลผู้ซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งยังไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือ จำเลยไม่มีความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ที่บัญญัติให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด โดยไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือเปิดโอกาสให้การขออนุญาต หรือรับรองให้ฎีกา ทำให้ผู้ถูกร้องขอไม่ได้รับการพิจารณาหรือทบทวนคดีจากศาลสูง บทบัญญัติดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกร้องขอ เกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งทำให้สิทธิ ในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับการดำเนินคดีอื่นไม่เสมอภาคกันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อผู้ถูกร้องขอ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม บัญญัติให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นที่สุดนั้น เป็นหลักการเดิมที่ใช้มาตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “คดีอุทธรณ์ในเรื่องส่งผู้ร้าย

ข้ามแดน ตกเป็นหน้าที่ศาลอุทธรณ์พิจารณาพิพากษา และเมื่อศาลอุทธรณ์ตัดสินแล้วให้เป็นอันถึงที่สุด ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย” เมื่อพิจารณาเหตุผลในการสั่งขังบุคคลไว้เพื่อส่งข้ามแดนนั้น เนื่องด้วย บุคคลผู้ถูกร้องขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเป็นบุคคลที่ถูกออกหมายจับจากต่างประเทศที่ยังไม่สามารถ จับกุมตัวได้ จึงต้องยื่นคำร้องขอให้ประเทศต่าง ๆ จับกุมตัวและส่งกลับไปยังประเทศต้นทางที่บุคคลนั้นได้ กระทำความผิดขึ้นเพื่อดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นซึ่งมีโอกาที่บุคคลดังกล่าวจะหลบหนีได้เสมอ จึงมีความจำเป็นต้องคุมขังบุคคลผู้ถูกร้องขอไว้ในระหว่างการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนทันทีที่จับกุมได้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งถึงที่สุดให้ขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนหรือให้ปล่อยตัวไป ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิด การหลบหนีจนไม่อาจจับกุมตัวบุคคลนั้นได้ แม้ว่าการควบคุมตัวบุคคลจะเป็นการคุมขังระหว่างการ พิจารณาคดีก็ตาม แต่การควบคุมตัวบุคคลใดไว้ย่อมต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้นั้น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนดำเนินการไป อย่างรวดเร็วเพื่อไม่ให้มีการกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังมากเกินไป ประกอบกับกระบวนการ ในชั้นนี้เป็นกระบวนการที่เปิดให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบว่ามีพยานหลักฐานที่เพียงพอ อันจะส่งตัวบุคคลนั้นข้ามแดนไปยังประเทศผู้ร้องขอหรือไม่เท่านั้น ซึ่งในการพิสูจน์ความผิดของบุคคล ดังกล่าวเป็นกรณีที่ประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดจะบังคับใช้กฎหมายภายใน ซึ่งถือเป็นกิจการภายในของแต่ละประเทศมิใช่เรื่องที่ประเทศอื่นจะเข้าไปมีส่วนในการก้าวล่วงได้ ดังนั้น แม้มาตรา ๒๑ วรรคสาม จะจำกัดสิทธิในการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์อยู่บ้างก็ตาม แต่คู่ความมีสิทธิได้รับการทบทวนคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยศาลที่สูงกว่าแล้ว เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่าง การถูกจำกัดสิทธิในการยื่นฎีกาต่อศาลฎีกากับประโยชน์สาธารณะที่ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศไทยเป็นที่ลบลภัยของอาชญากรข้ามชาติ ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้าย ข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่จำต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการตรากฎหมายเพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง จะมีผลใช้บังคับ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑

วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙  
วรรคสอง และประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม  
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ