

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและ

๒๒

เสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามอาชญากรรมเพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้กระทำความผิดก่ออาชญากรรมขึ้นในประเทศหนึ่งแล้วหลบหนีไปยังประเทศอื่นซึ่งประเทศที่ร้องขอไม่อาจส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้าไปจับกุมผู้กระทำความผิดในต่างประเทศเพราะอาจเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่นได้ การส่งผู้ร้ายข้ามแดนส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาแต่ละประเทศเกิดผลอย่างแท้จริง และทำให้ประเทศนั้นมีความน่าเชื่อถือในพันธกรณีระหว่างประเทศและประชาคมโลก โดยหลักเกณฑ์การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศผู้ร้องขอและประเทศผู้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน สำหรับประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและเพื่อรองรับกับข้อตกลงหรือสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยจัดทำกับประเทศต่าง ๆ โดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังต่อไปนี้ให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนต่อไป ... (๒) คดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หากความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือมีกฎหมายบัญญัติให้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักร และ (๓) ความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามพระราชบัญญัตินี้และมีใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ” มาตรา ๒๑ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาอุทธรณ์ ให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่” และวรรคสาม บัญญัติว่า “คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด”

เนื่องจากในคดีนี้ ผู้ถูกร้องขอซึ่งเป็นบุคคลที่ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดน เป็นบุคคลต่างด้าวหรือมิใช่ผู้มีสัญชาติไทยได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) และมาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อที่ควรพิเคราะห์ในเบื้องต้นว่า บุคคลต่างด้าวหรือมิใช่ผู้มีสัญชาติไทย

๑๗

ถือเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง เป็นการกำหนดหลักการทั่วไปในการคุ้มครองปัจเจกชนทั้งหลายที่อยู่ในประเทศไทย สอดคล้องกับหลักสากล และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองเรื่องดังกล่าวแก่ทุกคนตามหลักสากล รวมถึงบุคคลต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม การนำหลักการดังกล่าวไปใช้ย่อมต้องพิจารณาถึงบริบทการใช้ในแต่ละกรณีประกอบเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่นำมาพิจารณา เมื่อพิจารณาคดีนี้ เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดน ซึ่งรัฐสภาตราขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดี หากบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ผู้ถูกร้องขอซึ่งเป็นคู่ความในคดีย่อมมีสิทธิโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

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

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องขอที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติเหตุในการที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งขังบุคคลไว้เพื่อส่งข้ามแดน โดยให้ศาลพิจารณารับฟังพยานหลักฐานแต่เพียงว่าเป็นคดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่เท่านั้น ไม่ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีว่าผู้ถูกร้องขอกระทำความผิดจริงหรือไม่ ส่วนมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่าความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้จะต้องไม่ใช่ความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือความผิดทางทหารโดยเฉพาะ เป็นบทบัญญัติที่ไม่เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอื่นใด และข้อยกเว้นไม่ให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล ทำให้ผู้ถูกร้องขอไม่ได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ บทบัญญัติมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ไม่สอดคล้องตามหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกร้องขอเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และไม่ได้ระบุนถึงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเอาไว้ ทั้งยังมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นการเจาะจง ทำให้บุคคลไม่เสมอภาคในกฎหมายและถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

*Handwritten mark*

ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ บัญญัติให้เมื่อมีการจับบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนได้แล้วและพนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาล ให้ศาลดำเนินการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องและมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้หากศาลพิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วเห็นว่า (๑) บุคคลซึ่งถูกจับนั้นเป็นบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนและมีผู้มีสัญชาติไทย หรือเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่อยู่ในหลักเกณฑ์ให้ส่งข้ามแดนได้ตามมาตรา ๑๒ (๒) คดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หากความผิดนั้นได้กระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือมีกฎหมายบัญญัติให้ถือว่าได้กระทำความผิดในราชอาณาจักร และ (๓) เป็นความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามพระราชบัญญัตินี้และมีใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ ให้ศาลสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนต่อไป ซึ่งถือเป็นมาตรการชั่วคราว และจะคุมขังบุคคลดังกล่าวไว้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการหลบหนี เนื่องจากผู้ถูกร้องขอแทบทุกกรณีมิได้มีถิ่นพำนักเป็นการถาวรในประเทศไทย จึงมีความเสี่ยงที่อาจหลบหนีออกจากประเทศไทยได้ทุกเมื่อ การสั่งขังบุคคลดังกล่าวถือเป็นหลักประกันความสำเร็จของกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะปรากฏเหตุดังกล่าว ต้องมีคำสั่งปล่อยผู้ถูกร้องขอไปตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง

การพิจารณาพยานหลักฐานว่าคดีมีมูลตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) หรือไม่ นั้น ศาลจะพิจารณาใช้มาตรฐานการพิสูจน์เช่นเดียวกับการพิจารณาชั้นไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาซึ่งศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานของโจทก์ว่าเพียงพอให้รับฟ้องไว้หรือไม่เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยตามสมควร บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลพิจารณาเพียงเหตุในการมีคำสั่งขังบุคคลไว้เพื่อส่งข้ามแดนเท่านั้น ศาลจึงไม่อาจพิจารณาพยานหลักฐานเพื่อมุ่งพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกร้องขอหรือพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีว่าผู้ถูกร้องขอกระทำความผิดหรือไม่ จึงยังถือว่าผู้ถูกร้องขอยังคงเป็นผู้บริสุทธิ์ การพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีว่าผู้ถูกร้องขอกระทำความผิดหรือไม่เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลแห่งประเทศผู้ร้องขอ ซึ่งเป็นไปตามหลักการไม่ลงโทษซ้ำในความผิดเดียวกัน (*Ne bis in idem*) ส่วนการพิจารณาพยานหลักฐานว่าเป็นความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามพระราชบัญญัตินี้และมีใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือไม่ นั้น ความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นความผิดที่ระบุไว้ในมาตรา ๗ กล่าวคือ ความผิดอาญาซึ่งกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอและกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นความผิดอาญาซึ่งมีโทษประหารชีวิตหรือมีโทษจำคุกหรือโทษจำกักเสรีภาพในรูปแบบอื่นตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปหรือความผิดอาญาอื่นซึ่งมีโทษจำคุกหรือโทษจำกักเสรีภาพในรูปแบบอื่นน้อยกว่าหนึ่งปีซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวพันกับความผิดที่ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอ ไม่ว่าจะร้องขอพร้อมคำร้องขอในครั้งแรกหรือภายหลัง ซึ่งสอดคล้องกับหลักความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่กันได้ (*Extraditable Offence*) ที่กำหนดให้ความผิดทางอาญาเล็กน้อยไม่อาจนำมาพิจารณาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน สำหรับ

๗๖๐

ข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนว่าต้องไม่ใช่ความผิดทางการเมืองหรือความผิดทางทหารนั้น เนื่องจากความผิดทางการเมืองเป็นความผิดที่เกิดจากบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ พยายามคัดค้านหรือบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศ การที่รัฐปฏิเสธไม่ส่งตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยในความผิดทางการเมืองถือเป็นการยอมรับและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ส่วนข้อยกเว้นต้องไม่ใช่ความผิดทางทหาร เพื่อป้องกันมิให้มีการแทรกแซงกิจการเกี่ยวกับการทหารซึ่งเป็นกิจการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศอื่น

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) เป็นเพียงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับศาลใช้ในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งขังผู้ที่ถูกร้องขอไว้เพื่อส่งข้ามแดน โดยเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอื่นใดเพื่อสนับสนุนว่ามีเหตุที่จะสั่งขังผู้ถูกร้องขอหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งขังบุคคลดังกล่าวแต่อย่างใด การที่ศาลจะสั่งขังบุคคลในกรณีดังกล่าวได้ ต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ หากศาลพิจารณาแล้วพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ศาลไม่อาจสั่งขังและต้องปล่อยตัวไป เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการดังกล่าวโดยองค์การตุลาการ และไม่เป็นการจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เพราะผู้ถูกร้องขอยังคงมีสิทธิในการเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน ตลอดจนมีโอกาสในการต่อสู้ในเนื้อหาของคดีในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยได้อย่างเต็มที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีในประเทศผู้ร้องขอ บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่ผู้ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนโดยเสมอกันและเท่าเทียมกัน ไม่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้การพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อการปราบปรามอาชญากรรมบรรลุผล ในขณะเดียวกันสามารถอำนวยความสะดวกและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้ถูกร้องขอในกระบวนการดังกล่าวได้ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องขอที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่เท่านั้น ทำให้ผู้ถูกร้องขอเสียสิทธิในการยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายและพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบไว้แล้วในศาลชั้นต้น เพื่อให้ศาลอุทธรณ์พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่องอำนาจฟ้อง การรับฟังพยานหลักฐาน และข้อยกเว้นหรือข้อห้ามที่ไม่ให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ทำให้ไม่ได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และไม่ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นการเจาะจง ทำให้ผู้ถูกร้องขอไม่มีความเสมอภาคในกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกร้องขอ ไม่ชอบด้วยหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ปล่อยหรือขังบุคคลเพื่อส่งข้ามแดนแล้ว พนักงานอัยการหรือบุคคลที่ถูกร้องขออาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำสั่งนั้นตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ มาตรา ๒๑ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยคำคัดค้านเฉพาะเหตุที่ให้ศาลมีคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ โดยพิจารณาว่าศาลชั้นต้นได้มีคำสั่งไปโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่ สอดคล้องกับการพิจารณาของศาลชั้นต้นที่พิจารณาแต่เพียงว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีเหตุตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) ที่จะสั่งขังผู้ที่ถูกร้องขอไว้เพื่อส่งข้ามแดนหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาเนื้อหาแห่งคดีหรือองค์ประกอบความผิดว่าผู้ถูกร้องขอกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ การพิจารณาของศาลอุทธรณ์ย่อมต้องพิจารณาแต่เพียงว่าศาลชั้นต้นมีคำสั่งตามมาตรา ๑๙ มีพยานหลักฐานเพียงพอหรือไม่เท่านั้น โดยศาลอุทธรณ์ไม่ต้องสืบพยานใหม่ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนของศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เกิดความเป็น

ธรรมกับทุกฝ่าย ไม่เกิดความล่าช้าและมีผลให้มีการคุมขังบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนานจนเกินไป อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกร้องขอเกินสมควร การกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ ตรวจสอบ ทบทวนและกลั่นกรองคำสั่งศาลชั้นต้นเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่คู่ความว่าจะได้รับการวินิจฉัยด้วยความถูกต้อง เทียบธรรม และรอบคอบ บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิพนักงานอัยการและผู้ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนในการอุทธรณ์คำสั่งศาลชั้นต้นโดยเสมอกันและเท่าเทียมกัน ไม่ได้ยกเว้นให้ใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่บ้าง แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนัก ระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้การอำนวยความยุติธรรมในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายเพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด ไม่ได้ปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

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

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องขอที่ว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม บัญญัติให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด โดยไม่ได้บัญญัติข้อยกเว้นหรือเปิดโอกาสให้มีการขออนุญาตหรือรับรองให้ฎีกาเป็นบทบัญญัติที่มีมาตรฐานต่ำกว่ากฎหมายอื่นที่ให้สิทธิคุ้มครองฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์ได้ด้วยการขออนุญาตหรือรับรองให้ฎีกา ทำให้ผู้ถูกร้องขอเสียสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาหรือตรวจสอบการพิจารณาคดีจากศาลสูงตามหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction Principle) ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกร้องขอเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ได้ระบุนเหตุผลความจำเป็นในการ

๐๖๖

จำกัดสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งทำให้สิทธิของผู้ถูกร้องขอในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับจำเลยในคดีอื่นไม่เสมอภาคกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกร้องขอ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม บัญญัติให้คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นที่สุด เนื่องจากการกำหนดให้ศาลอุทธรณ์ทำหน้าที่ตรวจสอบ ทบทวน และกลั่นกรองคำพิพากษาศาลชั้นต้น ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง มีความเหมาะสมเพียงพอ สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการพิจารณาคดี (Double Degree of Jurisdiction) คู่ความในคดีที่ศาลชั้นต้นตัดสินชี้ขาดมีสิทธิได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลลำดับชั้นต่างกันภายใต้เงื่อนไขอย่างเดียวกัน อันเป็นหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ คู่ความว่าจะได้รับการวินิจฉัยด้วยความถูกต้อง เทียบธรรม และรอบคอบ สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ข้อ ๑๔ (๕) ที่กำหนดให้บุคคลทุกคนที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไป พิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษาโดยเป็นไปตาม กฎหมาย ถือว่าผู้ถูกร้องขอได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมโดยองค์กรตุลาการเหมาะสมเพียงพอแล้ว ประกอบกับการพิจารณาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นการใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีเหตุตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) ที่จะส่งผู้ถูกร้องขอไว้เพื่อส่งข้ามแดนหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี เพื่อพิพากษาลงโทษในความผิดอาญาแก่บุคคลใดเหมือนคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาที่ต้องพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีเพื่อพิสูจน์ความผิดและลงโทษทางอาญาแก่บุคคลจึงมีบทบัญญัติ ให้สิทธิคู่ความในการขออนุญาตหรือรับรองให้ฎีกา วัตถุประสงค์ของกฎหมายมีความแตกต่างกัน จึงไม่มี เหตุผลความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มีระบบฎีกาเพื่อให้ศาลฎีกาตรวจสอบทบทวนคำสั่งในคดีส่งผู้ร้าย ข้ามแดนอีก และผู้ถูกร้องขอไม่ถูกขังในระหว่างการรอส่งข้ามแดนนานเกินไป อันเป็นการลิดรอนสิทธิ และเสรีภาพของผู้ถูกร้องขอและทำให้ได้รับความล่าช้าในการพิจารณาคดีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ดังนั้น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม แม้จะจำกัดสิทธิ ในการยื่นฎีกา แต่เมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์ สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งประสงค์ให้การอำนวยความยุติธรรม ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เป็นไปตามหลัก ความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ต้องระบุนเหตุผลความจำเป็น

๒๓

ในการตรากฎหมายเพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติดังกล่าวไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายนภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ