



**ASEAN**

Community Center of  
the Secretariat of the House  
of Representatives

ความร่วมมือทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน  
ประเด็นศึกษา : ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
โครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559  
หลักสูตร “การสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะ สมรรถนะแก่บุคลากร  
ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียน  
ครอบคลุมสามเสาหลักประชาคมอาเซียน”

สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน  
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	2
1.4 วิธีที่ใช้ในการศึกษา	2
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.6 การนำไปใช้ประโยชน์	3
<b>บทที่ 2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน</b>	<b>4</b>
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน	4
2.2 หลักการสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Core of Principle of Extradition Law)	6
2.2.1 หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน	6
1) หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double criminality หรือ Dual Criminality)	6
2) หลักการดำเนินคดีเฉพาะเจาะจง (Rule of specialty)	7
2.2.2 หลักการอันเป็นข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน	7
1) หลักการไม่ดำเนินคดีอาญาซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy)	7
2) หลักการไม่ส่งคนชาติ (Non - extradition of nationals)	8
3) หลักการไม่ส่งหากลงโทษประหารชีวิต (Non - extradition of Death penalty)	10
4) หลักการไม่ส่งความผิดทางการเมือง (Non - extradition of political offences)	11

5) หลักการไม่ส่งความผิดทางทหาร (Non - extradition of military offences)	11
6) หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non - Refoulement)	12
<b>บทที่ 3 การให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน</b>	<b>18</b>
3.1 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกรณีไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน	18
3.2 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกรณีมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน	19
3.2.1 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขององค์การสหประชาชาติ	19
3.2.2 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของสหภาพยุโรป	22
3.2.3 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประชาคมอาเซียน	25
<b>บทที่ 4 ปัจจัยอันเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ของภูมิภาคอาเซียน</b>	<b>30</b>
4.1 เจตนารมณ์ทางการเมืองของภูมิภาคอาเซียน	30
4.2 รูปแบบความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคี	33
4.3 หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคี	37
<b>บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>39</b>
5.1 บทสรุป	39
5.2 ข้อเสนอแนะ	41

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากการที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ประกอบด้วยความร่วมมือของประชาคม 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมือง ความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community : ASCC) ซึ่งประชาคมทั้ง 3 เสาหลักถือได้ว่ามีความสำคัญในระดับที่เท่าเทียมกัน แม้กระนั้นด้วยแห่งแรงจูงใจอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐภาคีในภูมิภาคนี้จึงได้มีการผลักดันในส่วนของเสาเศรษฐกิจเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มากกว่าเสาอื่น ๆ พิจารณาได้จากการมีตราสารซึ่งเป็นกรอบความตกลงทั้งที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ และทั้งที่ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแต่มีผลเป็นเพียงแนวปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนพอสมควร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ อาทิ การค้าสินค้า การค้าบริการ การเคลื่อนย้ายการลงทุน การยกเว้นวีซ่าสำหรับนักท่องเที่ยวอาเซียน ฯลฯ อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้แล้วยังได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เป็นผลตามมามีเป็นผลลัพธ์ในทางลบนั่นคือ ปัญหาการก่ออาชญากรรมทั้งที่เป็นการก่ออาชญากรรมที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ และการก่ออาชญากรรมที่มีลักษณะระหว่างประเทศหรือเรียกว่า “การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ” ซึ่งมีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมในรูปแบบขององค์กร (Organized crime)

ด้วยเหตุของปัญหาดังกล่าวการเตรียมความพร้อมในการให้ความร่วมมือทางอาญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการปราบปรามอาชญากรรมในภูมิภาคอาเซียนจึงมีความสำคัญไม่น้อยกว่าความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ โดยที่ผ่านมาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะใช้ความร่วมมือที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือใช้วิธีการทางการทูตในกรณีที่ไม่มีความตกลงระหว่างกัน ทั้งนี้ ในส่วนของการใช้วิธีการทางการทูตเป็นวิธีการที่ไม่มีผลผูกพันรัฐผู้รับคำร้องขอว่าจะต้องนำส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้เนื่องจากการปฏิบัติตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติ และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐผู้รับคำร้องขอมีการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อรองรับเอาไว้ด้วย ส่วนการใช้ความตกลงทวิภาคีนั้นเมื่อพิจารณาถึงการกำหนดเงื่อนไข หรือแนวทางบางประการยังมีลักษณะที่แตกต่างกันไป เนื่องจากรัฐคู่ภาคีในอาเซียนมีระบบการเมืองการปกครอง มีระบบกฎหมาย รวมถึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน จึงส่งผลทำให้แต่ละประเทศในอาเซียนมีเหตุผลทางกฎหมายอันนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขในแต่ละความตกลงทวิภาคีที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลทำให้อาเซียนไม่สามารถมีหลักการพื้นฐานในส่วนของเสาการเมืองและความมั่นคงในกรณีของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนร่วมกันได้ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) และเป็นไปตามกรอบการพัฒนาประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political –

Security Community (APSC)) จึงมีความจำเป็นที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนต้องให้ความร่วมมือเพื่อผลักดันให้เกิดความตกลงในรูปแบบอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ASEAN Convention on Extradition) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาคมอาเซียนมีกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคงในลักษณะของการบูรณาการร่วมกันในการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมอันจะนำไปสู่สันติสุขในภูมิภาคนี้สืบไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และศึกษาเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศ และเอกสารกฎหมายของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษารูปแบบหรือลักษณะของการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
- 3) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน ตลอดจนนำข้อเสนอดังกล่าวมาใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาของรายงานฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาถึงหลักการของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ได้มีการปฏิบัติในทางทั่วไป รวมถึงศึกษาถึงการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้งที่เป็นความร่วมมือที่เป็นไปตามกฎหมายต้นแบบขององค์การสหประชาชาติและความร่วมมือของภูมิภาคต่าง ๆ และศึกษาถึงปัจจัยปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน อันจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในการเสนอให้ภูมิภาคอาเซียนมีความร่วมมือลักษณะพหุภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และเพื่อนำผลลัพธ์ของข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการต่อไป

## 1.4 วิธีที่ใช้ในการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Techniques) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาเอกสารทางกฎหมาย อาทิ การศึกษาเอกสารของอาเซียนที่เกี่ยวกับประเด็นที่ได้ศึกษา การศึกษาหลักการสำคัญและกรอบความตกลงต่าง ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นต้นแบบ การศึกษาปัจจัยอันเป็นปัญหาอุปสรรค ตลอดจนบทบัญญัติในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียนภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 2) เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา
- 3) เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปนำเสนอแก่ประธานรัฐสภาสำหรับใช้ผลักดันให้เกิดความตกลงรูปแบบอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน โดยใช้เวทีสมัชชารัฐสภาอาเซียน
- 4) เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการจัดทำแผนนิติบัญญัติในบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้โครงการอบรมกฎหมายระหว่างประเทศของศูนย์ประชาคมอาเซียน

## 1.6 การนำไปใช้ประโยชน์

- 1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลอื่น ๆ ทั้งในและนอกวงงานรัฐสภาสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการเพิ่มองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์การเสนอกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้
- 3) ประธานรัฐสภาในฐานะตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทยสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์สำหรับผลักดันในเวทีสมัชชารัฐสภาอาเซียนเพื่อให้เกิดความตกลงรูปแบบอนุสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน
- 4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำแผนนิติบัญญัติภายในบริบทของฝ่ายนิติบัญญัติได้

## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) หมายถึง การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งตกลงยินยอมส่งตัวบุคคลที่ต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญาในอีกประเทศหนึ่งตามคำขอ เพื่อนำตัวไปดำเนินคดีหรือบังคับโทษตามคำพิพากษาของประเทศผู้ร้องขอ<sup>1</sup> โดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลที่กระทำความผิด หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด นั่นคือ ผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งหมายถึง บุคคลที่กระทำความผิดทางอาญาในประเทศหนึ่งประเทศใด แล้วหลบหนีออกจากประเทศที่ตนเองได้กระทำความผิด ซึ่งทำให้กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถเอาผิดได้ ดังนั้นการสร้างหลักประกันในระดับนานาชาติเพื่อให้บุคคลที่กระทำความผิดทางอาญาต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษจึงเกิดขึ้น เรียกว่าเป็นหลักการของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยปกติแล้วการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมักจะต้องมีสนธิสัญญาระหว่างกัน เรียกว่า “สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน” หรือ extradition treaty<sup>2</sup>

สำหรับแนวความคิดหรือความเป็นมาในการส่งผู้ร้ายข้ามเดนนั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ก่อนคริสตศักราชในสนธิสัญญาระหว่างอียิปต์กับฮิตไทท์ (Egyptian Hittite Peace Convention) สมัยของฟาโรห์รามเสสที่ 2 (Rameses II) แห่งอียิปต์ และกษัตริย์ฮัททุซิลีที่ 3 (Hattusili III) แห่งฮิตไทท์ (Hittite) ซึ่งมีการกล่าวถึงการส่งตัวศัตรูทางการเมืองที่หลบหนีไปอยู่ในประเทศหนึ่งให้อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งในยุคนั้นกษัตริย์ของแต่ละประเทศจะใช้การส่งตัวผู้กระทำความผิดทางการเมืองเพื่อช่วยจัดผู้ที่จะโค่นล้มเหล่ากษัตริย์ด้วยกัน จนกระทั่งในช่วงก่อนศตวรรษที่ 18 ขณะนั้นยังไม่มีข้อกำหนดฐานความผิดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเอาไว้ ขึ้นอยู่กับประเทศที่ได้รับการร้องขอว่าจะส่งตัวผู้กระทำความผิดให้กับประเทศที่ขอหรือไม่ ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 18 -19 เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเริ่มได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ มากขึ้น โดยความสำคัญและให้ความร่วมมือในการทำสนธิสัญญาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันและเริ่มมีการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นและในศตวรรษที่ 19 การส่งผู้ร้ายข้ามเดนนับมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามผู้ร้าย เนื่องจากวิวัฒนาการทางคมนาคมระหว่างประเทศที่ก้าวหน้า รวดเร็ว และทันสมัย ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีจากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศหนึ่งได้ง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงต้องร่วมมือกันในการปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าวให้ได้ผลอย่างจริงจังจึงได้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อหารือในประเด็นดังกล่าวหลายครั้งเช่น การประชุมที่นครโมนาโก ปี ค.ศ.

---

<sup>1</sup> มนต์รี จิตมหาวงศ์, “มาตรการส่งผู้ร้ายข้ามแดน : กลไกความร่วมมือระหว่างรัฐในการปราบปรามยาเสพติด,” วารสารยุติธรรม ปีที่ 4 เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2547) : น.35.

<sup>2</sup> AA AA [นามแฝง], “การส่งผู้ร้ายข้ามแดนหลักเกณฑ์ กฎหมาย และข้อจำกัด,” ispacethailand, <http://www.ispacethailand.org/political-en/3339.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559)

1914 การประชุมที่กรุงเวียนนา ในปี ค.ศ. 1923 และการประชุมที่กรุงลอนดอนและนครนิวยอร์ก ในปี ค.ศ. 1925 โดยมีความมุ่งหวังที่จะวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้แก่รัฐบาลของแต่ละประเทศใช้สำหรับดำเนินการกับผู้กระทำความผิดด้วยวิธีที่สอดคล้องกันและมุ่งกำหนดวางหลักเกณฑ์อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลในแต่ละประเทศ เพื่อจุดมุ่งหมายหลัก 2 ประการคือ

1. เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลในคดีอาญาอันอาจจะเป็นช่องทางให้ผู้กระทำความผิดรอดพ้นอาญาที่ตนกระทำขึ้น

2. เพื่อป้องกันมิให้มีการลงโทษจำเลยซ้ำกันสองครั้งในความผิดเดียวกัน

กระทั่งในปี ค.ศ. 1957 ได้มีความร่วมมือกันของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยได้จัดทำ “อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1957” ขึ้น ซึ่งถือเป็นอนุสัญญาฉบับแรก ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งต่อมามีองค์การสหประชาชาติ (The United Nation) จึงได้ทำสนธิสัญญาต้นแบบของสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1990 เพื่อเป็นต้นแบบให้นานาประเทศได้จัดทำเป็นกฎหมายภายในและสนธิสัญญาว่าด้วย การส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>3</sup>

สำหรับในภูมิภาคอาเซียนก็ให้ความสำคัญในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเช่นกันเห็นได้จากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งแรก ซึ่งส่งผลให้ในปฏิญญาบาหลี่ 1 (Bali Concord I) ได้มีการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเอาไว้ ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 ที่บาหลี่ โดยผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) มีการเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยเล็งเห็นว่าสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของมนุษย์ อาเซียนจึงมุ่งสร้างเสริมความร่วมมือในการเมืองและความมั่นคง เพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคปรากฏตาม 3 เสาหลักอาเซียน ประกอบด้วย ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community : ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio Cultural Community : ASCC) ซึ่งการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นหนึ่งในความร่วมมือของการเสริมสร้างความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน โดยปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ได้กำหนดให้ดำเนินความร่วมมือ ดังนี้<sup>4</sup>

1) ใช้ข้อตกลงและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่แล้วในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท รวมทั้งการเผชิญหน้าและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น การก่อการร้าย การลักลอบ ค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ และการขจัดอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

2) ริเริ่มกลไกใหม่ ๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและกำหนดรูปแบบความร่วมมือด้านนี้ ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานการป้องกันการเกิดข้อพิพาท การแก้ไขข้อพิพาท และการสร้างเสริมสันติภาพภายหลังการยุติข้อพิพาท

<sup>3</sup> อภินันท์ ศรีศิริ, “การส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับสปป. ลาว,” วารสารวิชาการ มอบ. ปีที่ 12, ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2553) : น.82.

<sup>4</sup> พีรพงศ์ เกิดมงคล, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในอาเซียน,” (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2556), น.14.



ไม่เพียงแต่การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นหนึ่งในความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างสันติสุข และความมั่นคงตามเสาหลักด้านความมั่นคงที่ทำให้ประเทศไทยต้องทำความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ เท่านั้น ประเทศไทยเองได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเริ่มมองถึงปัญหาในเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยมีหลักฐานปรากฏชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนในปี พ.ศ. 2472 ความว่า “...โดยที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรแสดงสิทธิของรัฐบาลสยามในการที่จะส่งตัวบุคคลที่ต้องการหรือที่พิจารณาเป็นสำคัญว่ากระทำผิดมิโทษอาชญาภายในเขตอำนาจศาลของต่างประเทศให้แก่ประเทศนั้น ๆ แม้จะไม่มีสัญญาทางพระราชไมตรีกำหนดให้ส่งก็ดี และทั้งสมควรจะกำหนดวิธีการอันจะพึงปฏิบัติในเรื่องส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้งหลายให้ดำเนินเป็นระเบียบเดียวกันสืบไป...” ต่อมาในภายหลังเนื่องจากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ได้มีการตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 ทำให้ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นเหตุให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของนานาประเทศได้มีการพัฒนาให้มีความเหมาะสมกับสภาวะการณ์มากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และให้ใช้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่แทน

## 2.2 หลักการสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

### (Core of Principle of Extradition Law)

#### 2.2.1 หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

##### 1) หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double criminality หรือ Dual Criminality)

หลักการนี้เป็นหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีสาระสำคัญคือ ความผิดที่จะทำการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้นั้นต้องเป็นทั้งความผิดของรัฐผู้ยื่นคำร้องขอ (Requesting State) และเป็นความผิดของรัฐผู้รับคำร้องขอ (Requested State) ด้วย โดยต้องเป็นความผิดที่สามารถลงโทษได้ทั้งสองรัฐ หากเป็นเพียงความผิดของรัฐใดรัฐหนึ่งก็จะไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน ในที่นี้ขอยกตัวอย่างเช่น กรณีความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย แต่หากในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศอาเซียนอื่น ๆ มิได้กำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา แต่กำหนดให้เป็นเพียงการกระทำความผิดในทางแพ่งที่ถือเป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนาเท่านั้น หากเป็นเช่นนี้สหรัฐอเมริกาหรือประเทศอาเซียนอื่น ๆ ก็จะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศไทยตามหลักการนี้

หลัก Double criminality ถือเป็นหลักการความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลตามหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายอาญาคือหลัก “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen nulla poena sine lege) โดยหลักการพื้นฐานนี้มีนัยหมายถึง<sup>5</sup>

1. การจะลงโทษบุคคลใดจะต้องมีกฎหมาย “บัญญัติเป็นความผิด” และ “กำหนดโทษไว้” และต้องบัญญัติให้ชัดเจน ทั้งจะใช้กฎหมายจารีตประเพณี และกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาลงโทษก็ไม่ได้
2. ต้องแปลความหรือการตีความกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วโดยเคร่งครัด
3. กฎหมายอาญาจะต้องไม่มีผลเป็นการย้อนหลัง

ซึ่งหากมีการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนโดยที่กฎหมายอาญาภายในประเทศไม่มีการบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดในขณะที่ร้องขอก็ย่อมกระทบกับหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้ได้

อย่างไรก็ตามหลักนี้เป็นหลักการที่ทำให้เกิดปัญหาได้ว่าการที่รัฐใด ๆ จะบัญญัติกฎหมายอาญาให้เป็นเช่นใดย่อมเป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของรัฐนั้น ๆ จึงเป็นไปได้ที่รัฐที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันจะมีองค์ประกอบความผิด หรือชื่อฐานความผิดที่เหมือนกัน โดยประเด็นนี้จะนำไปอธิบายในบทที่ ๔ เกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน กรณีหลักการเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคี

## 2) หลักการดำเนินคดีเฉพาะเจาะจง (Rule of specialty)

หลักการนี้อาจเรียกว่าเป็น “หลักแห่งความซื่อสัตย์” โดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันนั้น รัฐผู้ยื่นคำร้องขอต้องสัญญากับรัฐผู้รับคำร้องขอว่าจะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่ได้ส่งตัวไปเฉพาะแต่ความผิดที่ได้มีการร้องขอไว้เท่านั้น เช่น บุคคลผู้ถูกร้องขอได้กระทำความผิดใน 2 ฐานความผิด หากรัฐผู้ร้องขอต้องการดำเนินคดีใน 2 ฐานความผิดนั้นก็ต้อยื่นคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้ง 2 ฐานความผิด แต่ถ้าในทางปฏิบัติมีการยื่นคำร้องขอเพียงฐานเดียวรัฐผู้ร้องขอก็สามารถพิจารณาดีและลงโทษได้เพียงฐานเดียวเท่านั้น ไม่สามารถที่จะพิจารณาดีและลงโทษในการกระทำความผิดฐานที่มีได้ร้องขอได้

### 2.2.2 หลักการอันเป็นข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

#### 1) หลักการไม่ดำเนินคดีอาญาซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy)

หลักการอันเป็นข้อยกเว้นหลักการนี้เป็นกรณีที่รัฐผู้รับคำร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะไม่ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอหากบุคคลที่ถูกร้องขอเคยได้รับการพิจารณาคดีอาญาจากศาลและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง หรือลงโทษแล้ว และได้มีการลงโทษครบถ้วนหรือได้มีการอภัย

<sup>5</sup> สำนักฝึกอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. รวมคำบรรยาย ภาค 1 สมัย 69 ปีการศึกษา 2559 เล่ม 1 หน้า 197 – 201

โทษแล้ว โดยบุคคลนั้นจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาซ้ำจากข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดอันเดียวกันนั้นอีก<sup>6</sup> หลักการนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการห้ามพิพากษา ๒ ครั้ง ในการกระทำความผิดเพียงกรรมเดียว ซึ่งเป็นไปตาม ภาษิตกฎหมายในภาษาละตินความว่า “Ne bis in idem” อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป<sup>7</sup>

หลักการนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักสากลที่ว่า บุคคลไม่ควรถูกพิจารณาเพื่อลงโทษ สองครั้งในการกระทำความผิดเพียงครั้งเดียวกัน<sup>8</sup> อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการดังกล่าวนี้จะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในกฎหมายภายใน แต่ในระดับระหว่างประเทศแล้วยังเป็นปัญหาว่าหลักการนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับ โดยทั่วไป ดังนั้น แต่ละรัฐย่อมไม่ถูกห้ามในการดำเนินคดีอาญาซ้ำแก่ผู้กระทำความผิดอีกแม้บุคคลนั้นได้ถูก ดำเนินคดีอาญามาแล้วสำหรับความผิดเดียวกันนั้นในต่างประเทศ เว้นแต่จะมีสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่าง ประเทศตกลงไว้เป็นอย่างอื่น<sup>9</sup> ทั้งนี้ การที่หลักการนี้ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปในกฎหมายภายในจึงขอ ยกตัวอย่างตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยมาตรา 10 ความว่า “...ห้ามมิให้ลงโทษผู้นั้นในราชอาณาจักร เพราะการกระทำนั้นอีก...” และพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 10 “ถ้าบุคคล ใดซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนั้นเคยได้รับการพิจารณาคดีจากศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอในการ กระทำอย่างเดียวกันกับที่มีการร้องขอ ให้ส่งข้ามแดนและศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอได้มีคำพิพากษา ถึงที่สุดให้ปล่อยตัวหรือพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้รับโทษแล้ว หรือได้รับการอภัยโทษหรือนิโทษกรรมหรือ คดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งไม่สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นตามกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอ ห้ามมิให้ ส่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเนื่องจากการกระทำนั้นอีก”

เพราะฉะนั้นแล้วหากจะมีการจัดทำความร่วมมือพหุภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้าม แดนในภูมิภาคอาเซียนจึงควรมีการบัญญัติหลักการนี้ลงในสนธิสัญญาพหุภาคีอย่างชัดเจน เนื่องจากหลักการนี้ยัง ไม่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปในระดับระหว่างประเทศ จึงต้องมีการบัญญัติหลักการนี้ไว้เพื่อให้หลักการนี้ เกิดสภาพบังคับทางกฎหมาย

## 2) หลักการไม่ส่งคนชาติ (Non - extradition of nationals)

หลักการไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นคนชาติเป็นหลักการของรัฐที่ใช้กฎหมายในระบบ ประมวลกฎหมาย หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เช่น เยอรมัน ฝรั่งเศส เบลเยียม เนื่องจาก กลุ่มประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติของผู้กระทำความผิด จึงยึดหลัก ว่าบุคคลในสัญชาติของรัฐหากได้มีการกระทำความผิดในที่โดยอ้อมเป็นถือเป็นกระทำความผิดภายในรัฐนั้น ๆ

<sup>6</sup> ชัยเกษม นิติศิริ, “ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน”, บทบัณฑิตย์ เล่ม ๕๒ ตอน ๔. น. 198

<sup>7</sup> หลักกฎหมายทั่วไป คือ .....

<sup>8</sup> อภินันท์ ศรีศิริ, ปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, น. 36

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกันอ้างแล้วใน 3

ฉะนั้น การกระทำความผิดของคนชาติหากเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรรัฐก็สามารถดำเนินคดีตามกฎหมายภายในของตนได้จึงไม่มีเหตุที่ต้องมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่นซึ่งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรมักจะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่เป็นคนชาติ คือ<sup>10</sup> 1) ศาลที่ผู้กระทำความผิดมีสัญชาติอาจไม่มั่นใจว่าศาลของรัฐที่ร้องขอจะให้ความยุติธรรมในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นชาวต่างชาติหรือไม่ และ 2) การที่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับการพิจารณาคดีในศาลต่างประเทศย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดเสียเปรียบในเรื่องของภาษาที่จะนำมาใช้ในการสืบพยาน เป็นต้น ซึ่งการมีหลักการดังกล่าวมีความแตกต่างกับประเทศที่ใช้ระบบเองไกลอเมริกา หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) เช่น อเมริกา อังกฤษ ที่ไม่ห้ามในการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน โดยถือหลักการว่ากระบวนการยุติธรรมจะดำเนินการได้ดีที่สุดในรับที่ความผิดเกิดขึ้น เนื่องจากผู้เสียหาย พยานบุคคล และพยานหลักฐานต่าง ๆ ย่อมหาได้ง่ายในสถานที่ที่ความผิดเกิดขึ้น<sup>11</sup>

ทั้งนี้ จากการที่กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law มีหลักการห้ามส่งคนชาตินั้น เมื่อได้พิจารณาจากกรณีที่ระยะหลัง ๆ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ได้มีการทำสนธิสัญญากับประเทศที่ยึดหลักไม่ส่งคนชาติมาเพื่อเป็นผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งสนธิสัญญาเหล่านั้นจะมีการระบุบังคับให้ประเทศที่ยึดหลักการไม่ส่งคนชาติจะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดนั้นภายในรัฐผู้รับคำร้องขอ หากมีการปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วยเหตุสัญชาติของผู้กระทำความผิด<sup>12</sup> ซึ่งหลักการที่รัฐผู้รับคำร้องขอต้องดำเนินคดีกับบุคคลผู้ถูกร้องขอให้ส่งตัวข้ามแดน หากรัฐผู้รับคำร้องขอได้ปฏิเสธที่จะไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอเพราะเหตุเรื่องสัญชาตินี้เรียกว่าหลัก *aut dedere aut judicare* ซึ่งหลักการนี้นับเป็นพัฒนาการของสังคมระหว่างประเทศที่กำหนดให้รัฐผู้รับคำร้องขอสามารถฟ้องร้องคดีกับผู้กระทำความผิดได้ แม้รัฐผู้รับคำร้องขอจะไม่มีเขตอำนาจทางอาญาเหนือความผิดที่ได้กระทำก็ตาม

การที่ประเทศในกลุ่มระบบกฎหมาย Civil Law มีหลักการในการไม่ส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเช่นนี้ย่อมมีผลเชื่อมโยงกับเรื่องเขตอำนาจของศาล (*jurisdiction*) ในการดำเนินคดีด้วย เนื่องจากมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนบางฉบับระบุความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ต้องอยู่ในอำนาจศาลของประเทศผู้ร้องด้วย<sup>13</sup> ซึ่งตรงนี้มี ความแตกต่างกันอย่างชัดเจนเพราะกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law จะมีการใช้เขตอำนาจรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอาญาซึ่งหมายความรวมถึงการใช้เขตอำนาจศาลที่กว้างขวางกว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยกลุ่มประเทศระบบกฎหมาย Civil Law จะใช้เขตอำนาจศาลทั้งจากหลักดินแดน และหลักสัญชาติ ในขณะที่กลุ่มประเทศระบบกฎหมาย Common Law จะใช้เขต

<sup>10</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์, กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ. วิทยุชน สิงหาคม ๒๕๕๔. หน้า 37 – 38

<sup>11</sup> ชัยเกษม นิตศิริ, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2538 - 2539. น.24

<sup>12</sup> อ้างแล้วใน 11. หน้า 27

<sup>13</sup> อ้างแล้วใน 11. หน้า 28

อำนาจศาลเฉพาะหลักดินแดนเท่านั้น ซึ่งการที่ทั้งระบบกฎหมายมีแนวคิดที่แตกต่างกันหากมีการสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายระหว่างกันย่อมอาจเกิดปัญหาขึ้นได้

ในกรณีเรื่องเขตอำนาจของระบบกฎหมาย Civil Law ซึ่งเป็นการใช้เขตอำนาจอย่างกว้างขวางรวมถึงเรื่องหลักสัญชาติด้วย โดยในประเด็นนี้จะมีส่วนเชื่อมโยงกับการไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่เป็นคนชาติเนื่องจากศาลภายในมีเขตอำนาจในการพิจารณาคืออยู่แล้วนั้น ในที่นี้ขอยกตัวอย่างตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย มาตรา 8 ที่กำหนดให้การกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรในบางฐานความผิดของผู้ที่เป็นคนไทย และรัฐบาลแห่งประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้นหรือผู้เสียหายได้ทำการร้องขอ ย่อมจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร นอกจากนี้ความในมาตรานี้ยังกำหนดถึงบุคคลที่เป็นแม้กระทั่งรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหายอีกด้วย

อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการกล่าวถึงหลักการไม่ส่งคนชาติซึ่งเป็นหลักการอันเป็นข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้วสิ่งที่ต้องนำมาพิเคราะห์ตามมานั้นคือ กรณีของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติ (Stateless Persons) ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้หากได้มีการก่ออาชญากรรมในรัฐหนึ่งแล้วหลบหนีเข้าไปในอีกรัฐหนึ่งหรือหากมีการก่ออาชญากรรมในลักษณะองค์กร เมื่อรัฐผู้ร้องขอได้ยื่นคำร้องเพื่อให้ส่งบุคคลไร้สัญชาติมาดำเนินคดีแล้วรัฐผู้รับคำร้องขอจะมีหลักการในการดำเนินการเป็นอย่างไร การพิจารณาในประเด็นนี้เนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีกลุ่มคนเหล่านี้อยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยที่จะต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในการประกอบกิจการต่าง ๆ ฉะนั้น หากจะมีการจัดทำความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของอาเซียนในอนาคตจึงต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องการส่งคนไร้สัญชาติด้วย

### 3) หลักการไม่ส่งหากลงโทษประหารชีวิต (Non - extradition of Death penalty)

หลักการไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากมีโทษประหารชีวิตนี้เป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายแม่แบบของ UN ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐผู้รับคำร้องขออาจใช้เป็นเหตุปฏิเสธไม่ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้หากบุคคลที่ถูกส่งตัวไปจะได้รับโทษประหารชีวิต เว้นเสียแต่รัฐผู้รับคำร้องขอจะไม่ปรับโทษประหารชีวิตกับการกระทำความผิดในคดีที่ได้ร้องขอ ซึ่งในส่วนของข้อยกเว้นนี้เป็นกรณีที่แม้รัฐผู้รับคำร้องขอจะมีเนื้อหาสาระของกฎหมายภายในสำหรับการกระทำความผิดที่ได้มีคำร้องขอโดยมีโทษถึงประหารชีวิต แต่รัฐผู้รับคำร้องขอก็สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หากรัฐผู้ร้องขอได้ทำคำรับรองดังกล่าวนี้

หลักการดังกล่าวนี้ในอดีตรัฐผู้รับคำร้องขอมิได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีนี้ โดยจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่รัฐผู้ร้องขอแม้จะมีโทษประหารชีวิตก็ตาม เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในอดีตรัฐจะคำนึงถึงเฉพาะแต่เรื่องความสงบเรียบร้อยในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเท่านั้นมิได้คำนึงถึงหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนถือเป็นแนวโน้มที่รัฐต่าง ๆ ได้ตระหนักถึงและให้ความสำคัญกับแนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ฉะนั้น หลักการที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีโทษประหาร

ชีวิตจึงเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในทางสากลที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เรียกว่า “สิทธิที่จะมีชีวิต” (right to life) ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ได้รับความคุ้มครองมาแต่เดิม โดยสิทธิดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1948 ความว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่อย่างเสรี และมีความปลอดภัยในชีวิต”<sup>14</sup>

#### 4) หลักการไม่ส่งความผิดทางการเมือง (Non - extradition of political offences)

ความผิดทางการเมืองเป็นความผิดที่ได้รับการยอมรับในทางสากลว่าไม่อาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ เนื่องจากมิใช่ความผิดอาญาโดยแท้แต่เป็นการนำเอาความผิดทางอาญามาใช้เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง โดยฝ่ายที่มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองในขณะนั้น ๆ มักจะนำมาใช้ในการขจัดบุคคลที่มีทัศนคติและความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกับตน

หลักการนี้แต่เดิมนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นความผิดที่ไม่อาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ต่อมาสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ประกอบกับระบอบการปกครองในทวีปยุโรปเริ่มเปลี่ยนจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) มาเป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดเดิมมาสู่แนวความคิดใหม่คือการห้ามส่งผู้ต้องหาในคดีการเมืองข้ามแดน จนเป็นผลให้เกิดการยอมรับหลักการนี้อย่างจริงจังในศตวรรษที่ 19<sup>15</sup> .....

#### 5) หลักการไม่ส่งความผิดทางทหาร (Non – extradition of military offences)

ความผิดทางทหารถือเป็นข้อต่อสู้ในการปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดน และถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยทั่วไป ซึ่งความผิดทางทหารนั้นไม่เป็นความผิดอาญาทั่วไปของประเทศผู้ร้องขอและความผิดทางทหารนั้นไม่เป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วความผิดทางทหารนั้นมักจะเป็นความผิดที่เกี่ยวกับวินัยทางทหารหรือกฎระเบียบของทหารโดยเฉพาะ เช่น การหนีทหาร<sup>16</sup> ฉะนั้น ความผิดลักษณะนี้จึงเป็นความผิดที่ผิดเฉพาะกฎหมายทางทหารเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากทหารผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดทั้งที่เป็นกฎหมายอาญาทั่วไป และเป็นความผิดทางทหารด้วย กรณีเช่นนี้จะไม่ได้รับการยกเว้นในการไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดน เนื่องจากสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนในการกระทำความผิดอาญาทั่วไปได้

<sup>14</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 3 “Everyone has the right to life, liberty and security of person”

<sup>15</sup> หน้า 176

<sup>16</sup> คู่มือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน สำนักงานต่างประเทศ สำนักอัยการสูงสุด. หน้า 18.

## 6) หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non - Refoulement)

หลัก Non - Refoulement เป็นหลักการห้ามผลักดันไปเผชิญอันตราย คำว่า “Non-Refoulement” มาจากภาษาฝรั่งเศส *refouler* ซึ่งหมายถึง การผลักไสไล่ส่ง การส่งกลับ หรือการขับไล่ แต่เดิมใช้ในกรณีของศัตรูที่พ่ายแพ้การสู้รบ ซึ่งมีแนวความคิดว่ารัฐไม่ควรส่งตัวผู้พ่ายแพ้การสู้รบไปสู่รัฐอื่น ซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐในเชิงปฏิเสธ (negative)<sup>17</sup> กล่าวคือ รัฐผู้รับ (Host state) ไม่สามารถผลักดันผู้อพยพ (Refugees) หรือผู้แสวงหาแหล่งพักพิงหรือลี้ภัย (Asylum seekers) กลับออกไปได้ทันที หากว่าการผลักดันนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือเสรีภาพของผู้นั้น อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ไม่ได้กำหนดพันธกรณีในเชิงบวก กล่าวคือ รัฐที่ปฏิบัติตามหลักนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องให้สถานะผู้ลี้ภัย และไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้แหล่งพักพิง (Right to asylum) จากรัฐผู้รับ<sup>18</sup>

หลัก Non - Refoulement มี 2 สถานะคือ เป็นพันธกรณีที่อยู่ในรูปของสนธิสัญญา ฉะนั้นจึงผูกพันรัฐที่เป็นภาคี และยังมีสถานะเป็นกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) อีกด้วย ผลในทางกฎหมายก็คือ หลัก Non - Refoulement ผูกพันทุกรัฐ ไม่เว้นแม้กระทั่งรัฐที่มีได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 สถานะของหลัก Non - Refoulement ที่เป็นกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศได้รับการยืนยันจากความเห็นของ ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees)<sup>19</sup> หรือ UNHCR รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ<sup>20</sup>

<sup>17</sup> P. Weis, The United Nations Declaration On Territorial Asylum, The Canadian Yearbook of International Law, 1969, p. 142

<sup>18</sup> Walter Kalin and Jorg Kunzil, The Law of International Human Rights Protection, (USA: , Oxford University Press, 2009),p. 511; Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion, in Feller/V. Turk/Nicholson, Refugee Protection in International Law,2007, p112

<sup>19</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Principle of Non -Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Question Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Case 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, BvR 1954/93, para.1,

<sup>20</sup> ดู Sanremo Declaration on the Principle of Non-Refoulement, 2001; Executive Committee, Conclusion No. 6 (XXVIII),1977, para (a) มีข้อสังเกตว่า ใน Conclusion No. 6 ไม่ได้ใช้คำว่า “customary international law” อย่างชัดเจนแต่ใช้คำว่า “ non-refoulement ...is generally accepted by States.”; Declaration of States Parties of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (2001), preambular para. 4

นอกจากนี้หลัก Non-Refoulement มีสถานะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Peremptory norms หรือ jus cogens) หมายความว่า เป็นหลักกฎหมายที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่ว ๆ ไป กฎหมายระหว่างประเทศใดก็ตามจะขัดกับหลักกฎหมายบังคับเด็ดขาดไม่ได้ หรือรัฐอื่น ๆ จะทำสนธิสัญญาเพื่อยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติหลัก Non-Refoulement ไม่ได้ สถานะของความเป็นกฎหมายเด็ดขาดของหลัก Non-Refoulement ได้รับการยืนยันจาก Executive Committee ของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees) หรือที่รู้จักกันดีว่า UNHCR ก็ได้มีมติยืนยันสถานะหลัก Non-Refoulement ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด<sup>21</sup> รวมทั้ง ปฏิญญา Cartagena และนักกฎหมายระหว่างประเทศที่ยืนยันหลักนี้

เมื่อพิจารณาหลักการนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นจึงเป็นกรณีที่รัฐผู้รับคำร้องขออาจไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการที่ได้ส่งผู้หลบหนีไปให้กับรัฐผู้ร้องขอนั้นมีเหตุต่าง ๆ ดังนี้<sup>22</sup>

- 1) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีวัตถุประสงค์ในการเลือกปฏิบัติอยู่เบื้องหลัง
- 2) ผู้หลบหนีไม่ได้รับการประกันมาตรฐานขั้นต่ำตาม ICCPR
- 3) ผู้หลบหนีอาจได้รับอันตรายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การทรมาน การ

บังคับให้สูญหาย

ทั้งนี้ กรณีที่ไม่อาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้หากการส่งนั้นมีวัตถุประสงค์ในการเลือกปฏิบัติอยู่เบื้องหลังตามข้อ 1) นั้น เป็นการที่คำร้องขอมีเหตุที่เชื่อได้ว่าการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศผู้ร้องขอจะทำให้ผู้หลบหนีได้รับการดำเนินคดีหรือลงโทษด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ กำเนิดเผ่าพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง เพศ หรือสถานะของบุคคล ส่วนกรณีการประกันมาตรฐานขั้นต่ำตาม ICCPR ตามข้อ 2) เป็นการประกันมาตรฐานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อบทที่ 14 / 3<sup>23</sup> ความว่า “ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันขั้นต่ำดังต่อไปนี้โดยเสมอภาค

(ก) สิทธิที่จะได้รับแจ้งโดยพลันซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพและเหตุแห่งความผิดที่ถูกล่ามทา ในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้

(ข) สิทธิที่จะมีเวลา และได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อต่อสู้คดี และติดต่อกับทนายความที่ตนเลือกได้

<sup>21</sup> โปรดดู Conclusion No. 25 (XXXIII) of 1982 ใน UN Document No. 12 A (A/37/12/Add.1) ;

<sup>22</sup> ปกป้อง ศรีสนธิ. ความร่วมมือทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน. เอกสารประกอบการบรรยาย

<sup>23</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community (APSC) Blueprint). [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 18 มิถุนายน 2559 เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/customize-20121218-093016-720346.pdf>



(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินความจำเป็น

(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้น และสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลจะได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้นไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย ในกรณีใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทน

(จ) สิทธิที่จะซักถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และขอให้เรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน

(ฉ) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้

(ช) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปรปักษ์ต่อตนเอง หรือให้รับสารภาพผิด”

### บทที่ 3

## การให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

เนื้อหาสาระในบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งนับว่าเป็นความร่วมมือที่มีความเก่าแก่และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยการให้ความร่วมมือดังกล่าวมีทั้งรูปแบบที่มีและไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกัน ซึ่งในส่วนที่มีสนธิสัญญาระหว่างกันนั้นความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนถือเป็นความร่วมมือประเภทหนึ่งของการให้ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศ นอกเหนือจากความร่วมมือในเรื่องทางอาญาทั่วไป (อาทิ การบริการเอกสารทางการศาล การรับพยานหลักฐานหรือการรับคำให้การของบุคคล การแยกแยะและติดตามทรัพย์สินที่ได้หรือใช้ในการกระทำความผิด)<sup>1</sup> ความร่วมมือในการโอนนักโทษ และความร่วมมือในการยึดและอายัดทรัพย์สิน ซึ่งวัตถุประสงค์หลักในการให้ความร่วมมือเหล่านี้ โดยเฉพาะความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.1 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกรณีไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นในทางปกติการพิจารณาว่ารัฐต่าง ๆ จะสามารถมีส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้หรือไม่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเป็นประการแรกคือ รัฐทั้งสองรัฐได้มีสนธิสัญญาระหว่างกันหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม จากนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในประการถัดมาคือ รัฐผู้รับคำร้องขอ หรือรัฐที่ถูกร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีกฎหมายภายในเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีของรัฐทั้งสองรัฐมิได้มีการทำสนธิสัญญาระหว่างกันก็ไม่ได้หมายความว่า การส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะไม่สามารถดำเนินการได้ โดยแม้ว่ารัฐทั้งสองจะมีได้มีการทำสนธิสัญญาอันเป็นพันธะกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศระหว่างกัน แต่ก็ยังสามารถให้ความร่วมมือแก่กันได้ตาม “หลักถ้อยที่ถ้อยประติบัติ หรือหลักต่างตอบแทน (reciprocity)”

หลักถ้อยที่ถ้อยประติบัติ หรือหลักต่างตอบแทน (reciprocity) เป็นหลักที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐทั้งสองซึ่งจะมีการปฏิบัติต่างตอบแทนกัน คือ ประเทศที่มีสัญญากันได้มีการกำหนดความผิดทั้งหลายที่จะดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน หรือในประเทศที่มีกฎหมายกำหนดการกระทำความผิดที่จะสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นได้มีการพิจารณาแล้วว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือการดำเนินคดีอาญาแก่กันและจะเป็นการตอบแทนในลักษณะเดียวกัน<sup>2</sup> หรืออาจอธิบายได้ว่าเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐสองรัฐ โดยยึดถือหลักปฏิบัติตอบแทนซึ่งกันและกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ทำความตกลงเพื่อถือปฏิบัติต่อกันว่าประเทศที่

---

<sup>1</sup> ความร่วมมือในลักษณะนี้ประชาคมอาเซียนมีสนธิสัญญาพหุภาคีแล้ว คือ สนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของอาเซียน (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters 2004, ASEAN MLAT)

<sup>2</sup> อภิญา เลื่อนฉวี, “การใช้อำนาจของรัฐต่อผู้กระทำความผิดโดยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน”, สุทธิปริทัศน์, เล่ม 74, ปีที่ 24, น.133 - 134 (เดือนกันยายน - ธันวาคม 2553).

ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนคราวนี้จะต้องยอมรับความผูกพันที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้รับคำร้องขอ ในโอกาสต่อไปเช่นกัน เพื่อเป็นการตอบแทนกัน<sup>3</sup> จึงเห็นได้ว่าหลักการนี้จะต้องมีการแจ้งความประสงค์ที่รัฐทั้งสองจะมีการปฏิบัติตอบแทนต่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั่นเอง

### 3.2 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกรณีมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน

#### 3.2.1 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามกฎหมายต้นแบบ ขององค์การสหประชาชาติ

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามกฎหมายต้นแบบขององค์การสหประชาชาตินี้มีใช้การให้ความร่วมมือในลักษณะทวิภาคีของรัฐคู่ภาคีดังเช่นประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน หรือมิใช่การให้ความร่วมมือในลักษณะพหุภาคีขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคดังเช่นสหภาพยุโรป เนื่องจากการให้ความร่วมมือดังกล่าวเป็นเอกสารที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย (Hard Law) เพราะเป็นการจัดทำในรูปแบบสนธิสัญญา หรืออนุสัญญา แต่สนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Model Treaty on Extradition) ขององค์การสหประชาชาตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายต้นแบบ (UN Model Law) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีสถานะเป็นแนวทางอันมีผลเป็นแรงจูงใจให้แก่แต่ละประเทศที่เป็นภาคี UN ปฏิบัติตาม โดยจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย (Soft Law)

ทั้งนี้ การที่ต้องมีกฎหมายต้นแบบของ UN เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งการที่เป็นเช่นนี้ย่อมเป็นสาเหตุหลักอันเป็นอุปสรรคในการให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ ฉะนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่แตกต่างกัน จึงมีการประชุมขององค์การสหประชาชาติซึ่งมีวาระเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม โดยที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการดูแลผู้กระทำผิดได้มีมติเห็นชอบกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนว่าควรมีมาตรการความร่วมมือทางอาญาเพื่อส่งเสริมการปราบปรามอาชญากรรมให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จให้มากที่สุด จึงได้ร่วมกันจัดทำสนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Model Treaty on Extradition) ของสหประชาชาติ โดยจัดขึ้นที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ในระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม – 7 กันยายน ค.ศ. 1990

<sup>3</sup> อภินันท์ ศรีศิริ, ปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน.

วัตถุประสงค์ของการจัดทำสนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของที่ประชุมใหญ่องค์การสหประชาชาติ ได้แก่<sup>4</sup>

1. ให้ประเทศสมาชิกยอมรับสนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อเป็นกรอบการทำงานในการที่จะช่วยเหลือประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการเจรจาและการตกลงทำสนธิสัญญาสองฝ่าย
2. เชิญชวนให้ประเทศสมาชิกที่ยังมิได้มีการทำสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศอื่นหรือประเทศสมาชิกที่ต้องการทบทวนสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับที่ใช้บังคับอยู่
3. กระตุ้นให้ประเทศทุกประเทศพยายามสร้างความเข้มแข็งในการร่วมมือกันเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาระหว่างประเทศ
4. เรียกร้องให้เลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติเฝ้าติดตามปัจจุบันและตัวอย่างสนธิสัญญาแจ้งแก่ประเทศสมาชิก
5. กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกแจ้งต่อเลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติเป็นระยะๆ ถึงการดำเนินการพยายามทำข้อตกลงในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน
6. เรียกร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้ทบทวนความก้าวหน้าเรื่องดังกล่าวเป็นระยะ
7. เรียกร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเมื่อได้รับการร้องขอสามารถให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในการพัฒนากฎหมายให้เอื้อต่อการนำข้อตกลงในสนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปบังคับใช้
8. เชิญชวนประเทศสมาชิกตรากฎหมายที่เปิดช่องให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติสามารถเอื้อต่อการบังคับใช้และพัฒนากฎหมายในเรื่องนี้ในอนาคต

หลักการในสนธิสัญญาแม่แบบเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีสาระสำคัญ อาทิ<sup>5</sup>

1. กำหนดพันธกรณีแก่คู่สัญญาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยถือเป็นหน้าที่ของคู่สัญญาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามเงื่อนไขที่กำหนดในสนธิสัญญาสำหรับความผิดที่อาจมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้
2. กำหนดความผิดที่อาจมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ (Extraditable offences) ได้แก่ ความผิดซึ่งตามกำหนดแห่งรัฐภาคีทั้งสองกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 1 หรือ 2 ปี ขึ้นไป
3. กำหนดเงื่อนไขว่าความผิดที่ขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต้องเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐผู้ขอและรัฐผู้รับคำขอ (Double Criminality)

<sup>4</sup> วิรมณ ยีนนาน. กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสนธิสัญญาแม่แบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 78

<sup>5</sup> ชัยเกษม นิตศิริ, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน, บทบัญญัติ เล่ม 52 ตอน 4 หน้า 202 - 203.

4. กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่ไม่อาจมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้โดยเด็ดขาด (Mandatory grounds for refusal) เช่น ความผิดที่มีการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีลักษณะเป็นความผิดทางการเมือง, ความผิดนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายทางทหารและไม่ใช่ความผิดตามกฎหมายอาญาธรรมดา, เป็นต้น

5. กำหนดหลักเกณฑ์กรณีรัฐผู้รับคำขออาจยกเป็นเหตุในการปฏิเสธการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน (Optional Grounds for refusal) เช่น บุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัวข้ามแดนเป็นพลเมืองของรัฐผู้รับคำร้องขอ, ความผิดเดียวกันนั้นอยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญาในรัฐผู้รับคำขอ, ความผิดนั้นตามกฎหมายของรัฐผู้ร้องขอมีโทษถึงประหารชีวิต, บุคคลผู้จะถูกส่งข้ามแดนไม่ได้รับการประกันในการดำเนินกระบวนการทางอาญาตามมาตรฐานขั้นต่ำตามของ ICCPR ข้อ 14 เป็นต้น

นอกจากนี้สนธิสัญญาแม่แบบดังกล่าวยังได้วางข้อกำหนดบางประการในส่วนของวิธีพิจารณาเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไว้ 2 ประการ คือ<sup>6</sup>

1. วิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแบบย่อ (Simplified Extradition) หมายถึง การที่บุคคลผู้ถูกต้องการตัวยินยอมให้ส่งตนข้ามแดนไปยังประเทศที่ร้องขอ โดยไม่ผ่านกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างเป็นทางการ (formal procedure)

2. ช่องทางในการส่งคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนและเอกสารประกอบ โดยกฎหมายแม่แบบได้กำหนดให้วิธีการทางการทูตการส่งคำร้องขอในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและเอกสารประกอบอาจสามารถทำได้ 3 ช่องทาง คือ

(1) โดยวิธีการทางการทูต

(2) โดยผ่านกระทรวงยุติธรรมของทั้งสองรัฐโดยตรง

(3) โดยช่องทางโดยตรงถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของทั้งสองรัฐ

อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาแม่แบบดังกล่าวอาจไม่สามารถครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ที่จะเกิดขึ้นที่มีความแตกต่างกันได้หมด จึงเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติที่จะเลือกนำเอาหลักเกณฑ์ข้อใดในสนธิสัญญาแม่แบบฯ นี้ไปเป็นแนวทางการบังคับใช้กับสนธิสัญญาที่ตนจะร่วมลงนามระหว่างรัฐภาคี หรือใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายแม่บทภายในประเทศของตนที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อจะเป็นประโยชน์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่ว่าจะเป็นระดับระหว่างรัฐ หรือระดับภูมิภาคให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

<sup>6</sup> อ้างแล้วใน 3. หน้า 204 - 205

### 3.2.2 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union : EU) เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และกระชับความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิก<sup>7</sup> ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งได้รับแรงผลักดันมาจากภัยพิบัติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยกำเนิดขึ้นจากประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (The European Coal and Steel Community – ECSC, 1951) ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community - EEC, 1957) และประชาคมพลังงานปรมาณูแห่งยุโรป (The European Atomic Energy Community - EAEC, 1957) ทั้งนี้ ถือได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุด และเป็นต้นแบบในการให้ความร่วมมือในระดับภูมิภาคได้เป็นอย่างดี ซึ่งสาเหตุที่ทำให้สหภาพยุโรปประสบผลสำเร็จนั้นมีปัจจัยสำคัญมาจากการรวมตัวเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นองค์การเหนือรัฐ (Supranational Organisation) โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นสหภาพยุโรปมีการจัดทำอนุสัญญาสำคัญ คือ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1957 (European Convention on Extradition 1957) ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก (Mother Convention) ของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในยุโรป

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1957 เกิดขึ้นจากการที่คณะมนตรียุโรปได้เริ่มปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดทำอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ตามจดหมายเหตุส่วนต้นในส่วนของคำถามเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้มีการบันทึกถึงความวิตกกังวลอย่างยิ่งเกี่ยวกับการปฏิเสธของรัฐสมาชิกยุโรปเกือบทั้งหมดสำหรับการส่งคนชาติของพวกเขาเป็นผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ตรงกันข้ามกับแนวปฏิบัติของแองโกล แซกซอน (Anglo - Soxon) จากการปรึกษาหารือดังกล่าวจึงนำมาสู่การจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้<sup>8</sup> ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติอนุสัญญาสำคัญอีกฉบับหนึ่งเพื่อเป็นการเสริมบทบัญญัติและเป็นการอำนวยความสะดวกให้หลักการที่ปรากฏในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1957 คือ อนุสัญญาแบบพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (Convention relating to Extradition between the Member States of the European Union 1997) และนอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาสำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ อนุสัญญาว่าด้วยกระบวนกรส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างง่ายระหว่างประเทศสมาชิก (Convention on Simplified Extradition Procedure Between the Member States of the European Union 1995)<sup>9</sup>

<sup>7</sup> อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 11

<sup>8</sup> อภินันท์ ศรีศิริ, ปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 60

<sup>9</sup> อ่างแล้ว, 2. หน้า 11

อย่างไรก็ตามในขณะนี้สหภาพยุโรปได้มีคำสั่งโดยคณะกรรมการสิทธิการยุโรปซึ่งเป็นคำสั่งด้านโครงข่ายงาน (Council Framework Decision 2000/584/JHA) เรื่องหมายจับยุโรป (European Arrest Warrant) และกระบวนการส่งมอบตัว (Surrender) ระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งคำสั่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2004<sup>10</sup> โดยหมายจับยุโรป (European Arrest Warrant : EAW) เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่นำมาใช้บังคับแทนกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เคยใช้ในภูมิภาคนี้ ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวนับว่าเป็นความก้าวหน้าของสหภาพยุโรปในการให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและนับว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดี (good practice) ของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจของศาลภายในของรัฐสมาชิกเพื่อออกหมาย ซึ่งหมายที่ออกโดยรัฐสมาชิกจะได้รับการยอมรับและบังคับใช้ในการจับกุมและส่งมอบตัวผู้กระทำความผิดกับรัฐสมาชิกอื่น ๆ

โดยปกติกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นรูปแบบผสมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ และอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลให้กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นไปอย่างล่าช้า<sup>11</sup> แต่หมายจับยุโรปได้เปลี่ยนแปลงหลักการเพื่อขยายและเร่งกระบวนการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการบริหาร โดยจากเดิมที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้มาเป็นการใช้เครื่องมือทางการศาลแทน<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามแม้รัฐสมาชิกในยุโรปจะมีหมายจับยุโรปนี้แล้วแต่รัฐสมาชิกก็ยังสามารถทำความตกลงระหว่างกันเพื่อให้กระบวนการส่งมอบตัวง่ายและสะดวกยิ่งขึ้นได้ ทั้งนี้ หลักการสำคัญของหมายจับยุโรปมี ดังนี้<sup>13</sup>

- หมายจับยุโรปออกเพื่อจับบุคคลมาฟ้องคดี (prosecution) หรือมารับโทษ (executing) โดยจะไม่ออกเพื่อจับบุคคลมาสอบสวน (investigation) แต่อย่างใด
- หมายจับยุโรปออกกับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่กระทำความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑๒ เดือน ขึ้นไป และหากเป็นการจับเพื่อมารับโทษ โทษจะลงกับจำเลยต้องเหลือไม่น้อยกว่า ๔ เดือน
- คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปมีความตกลงกันล่วงหน้าและอาจเพิ่มฐานความผิดได้ในอนาคต โดยระบุความผิดบางฐานที่สำคัญไว้ เช่น ก่อการร้าย ค้ามนุษย์ การมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้าม

<sup>10</sup> สมบัติ พุทธิพงษ์ศักดิ์, หมายจับยุโรป (European Arrest Warrant), วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์, มีนาคม 2550, น.73-74

<sup>11</sup> การที่กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความล่าช้านี้เป็นผลให้มีการนำหลักการการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยวิธีการแบบย่อหรือรวบรัด (simplified procedure) มาใช้บังคับ

<sup>12</sup> อ้างแล้ว, 3. หน้า 70

<sup>13</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ปกป้อง ศรีสนิท, อัครวัฒน์ เลาว์ลย์ศิริ และวีระศักดิ์ แสงสารพันธ์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำกรอบความร่วมมือการป้องกันอาชญากรรมอันอาจเกิดจากการถ่ายโอนแรงงาน/แรงงานข้ามชาติของประเทศในภูมิภาคอาเซียน (โครงการระยะที่ 1). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรกฎาคม ๒๕๕๗. หน้า 80 - 81

ชาติ ฯลฯ ว่าหากมีหมายจับยุโรปที่ออกในฐานความผิดดังกล่าว ประเทศในสหภาพต้องดำเนินการจับให้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักความผิดสองรัฐ (Double Criminality)

- ในความผิดอื่นประเทศในสหภาพอาจปฏิเสธไม่ดำเนินการจับตัวให้ได้เพราะเหตุผลบางประการ เช่น ไม่ครบหลักเกณฑ์ของความผิดสองรัฐ (Double Criminality) หรือเป็นกรณีมีคำพิพากษาศร็จเด็ดขาดในความผิดที่ฟ้องแล้ว (ne bis in idem)

เมื่อพิจารณาจากหมายจับยุโรปแล้วจะเห็นได้หลักการต่าง ๆ ถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน แม้กระนั้นเมื่อได้นำมาเปรียบเทียบกับการที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่ยังไม่มีทั้งสนธิสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และไม่มีทั้งหมายจับอาเซียน จะสมควรหรือไม่ที่จะมีความร่วมมือกันในลักษณะเดียวกับหมายจับยุโรป ในประเด็นนี้จึงเป็นสิ่งที่ควรนำมาพิจารณาซึ่งต้องทำการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยหลายประการซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ต่อไปในส่วนของบทที่ 5 บทสรุป ทั้งนี้ จึงขอเสนอเพื่อเปรียบเทียบความตกลงเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของ 2 ภูมิภาคได้ ดังนี้

European Union		ASEAN Community	
Reciprocity	/	Reciprocity	/
Bilateral Treaty	/	Bilateral Treaty	/
ASEAN Extradition Treaty (European Convention on Extradition 1957) etc	-	ASEAN Extradition Treaty	X
European Arrest Warrant	/	ASEAN Arrest Warrant	X



### 3.2.3 การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประชาคมอาเซียน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีจุดเริ่มต้นครั้งแรกมาจากสมาคมอาสา (ASA) : Association of South East Asia) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2504 โดย ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นการตั้งขึ้นเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ดำเนินการได้เพียง 2 ปี ก็ต้องชะงักด้วยเหตุประเด็นทางการเมืองของมาเลเซีย และอินโดนีเซีย<sup>14</sup> ต่อมาเมื่อสถานการณ์ดีขึ้น จึงได้ก่อตั้งองค์การความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรือ อาเซียน (ASEAN) ได้ ก่อกำเนิดขึ้นจากการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) โดย 5 ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์<sup>15</sup> ซึ่งการก่อตั้งอาเซียนจากตราสารก่อตั้งฉบับนี้อาเซียนมีสถานะเป็นเพียง สมาคมในทางระหว่างประเทศ โดยยังมีได้มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ อันเป็นสถานะของบุคคลผู้ทรง สิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ต่อมาเมื่อการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งแรก เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1976 ณ ประเทศ อินโดนีเซีย ผลจากการประชุมทำให้เกิด “ปฏิญญาบาหลี 1 (Bali Concord I)” ซึ่งปฏิญญานี้อาเซียนเห็นควรให้ มีความมือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาจากปฏิญญาดังกล่าวใน หัวข้อเกี่ยวกับการเมือง (POLITICAL) ได้มีการกำหนดถึงประเด็นเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยกำหนดให้มีการศึกษาถึงพัฒนาการความร่วมมือเกี่ยวกับการพิจารณาคดีตามกฎหมาย (ความร่วมมือทางการศาล) รวมถึง ทางที่จะพอเป็นไปได้ในการมีสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของอาเซียน (ASEAN Extradition Treaty)<sup>16</sup> ซึ่งการกำหนดดังกล่าวฉบับเป็นครั้งแรกที่ประเด็นเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนปรากฏอยู่ในเอกสารของ อาเซียน

<sup>14</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, มุมมองต่อประชาคมอาเซียน (ASEAN Community). พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2557, น.3.

<sup>15</sup> ปวีตร เลิศธรรมเทวี, ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community), เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร กฎหมายระหว่างประเทศสำหรับโครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ประจำปี 2559 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559.

<sup>16</sup> DECLARATION OF ASEAN CONCORD, 1976 Adopted by the Heads of State/Government at the 1st ASEAN Summit in Bali, Indonesia on 24 February 1976. A. POLITICAL para 6.

จากนั้นอาเซียนมีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2003 ณ ประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นการประชุมครั้งสำคัญที่ผลักดันให้เกิดประชาคมอาเซียน ผลจากการประชุมในครั้งนั้น ก่อให้เกิดการลงนามตราสารสำคัญคือ “ปฏิญญาบาหลี 2 (Bali Concord II)” เพื่อวางเป้าหมายให้สมาคมอาเซียนเปลี่ยนแปลงเป็นประชาคมอาเซียน และให้ประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก โดยแบ่งเป็น 3 ประชาคม คือ

- ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มีการเผยแพร่ตราสารซึ่งเป็นแผนงานการจัดตั้งประชาคมนี้เมื่อปี ค.ศ. 2007

- ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio - Cultural Community : ASCC) มีการเผยแพร่ตราสารซึ่งเป็นแผนงานการจัดตั้งประชาคมนี้เมื่อปี ค.ศ. 2009

- ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community : APSC) มีการเผยแพร่ตราสารซึ่งเป็นแผนงานการจัดตั้งประชาคมนี้เมื่อปี ค.ศ. 2009

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนของการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นถือว่าประเด็นดังกล่าวอยู่ในส่วนของเสาประชาคมการเมืองและความมั่นคง โดยในตราสารซึ่งเป็นแผนงานจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community (APSC) Blueprint) หรือที่เรียกว่า “APSC Blueprint” อันเป็นแผนบูรณาการงานด้านความความมั่นคงนั้น ประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนปรากฏ ดังนี้<sup>17</sup>

#### “ข้อ B.4 ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่

จุดประสงค์หลักของอาเซียนคือ การตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงทีโดยสอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ จากภัยคุกคามในทุกรูปแบบ อาชญากรรมข้ามชาติและความท้าทายข้ามแดน

ข้อ B.4.1 เสริมสร้างความร่วมมือในการรับมือประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะเรื่องการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและความท้าทายข้ามแดนอื่นๆ

#### กิจกรรม

1) ดำเนินการในแปดประเด็นสำคัญในแผนการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

2) พยายามที่จะให้สัตยาบันสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เรื่องทางอาญาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและการมุ่งยกระดับให้เป็นสนธิสัญญา อาเซียน

3) ให้คณะทำงานปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ตามความเห็นชอบของที่ประชุม รัฐมนตรียุติธรรม ของอาเซียน เพื่อยกระดับความร่วมมือด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดน .....

<sup>17</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. แผนงานจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community (APSC) Blueprint). 21 - 22

อย่างไรก็ตามแม้ประเด็นเรื่องการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะปรากฏอยู่ในตราสารดังกล่าวมา แต่ในปัจจุบันประเทศในอาเซียนก็ยังมีได้มีการให้ความร่วมมือที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaties) ในระดับภูมิภาคสำหรับความร่วมมือดังกล่าว การส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียนที่เป็นอยู่ขณะนี้จึงใช้ความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคี โดยที่รัฐ ๆ หนึ่งจะตกลงทำสนธิสัญญาทวิภาคี (Bilateral Treaties) กับอีกรัฐหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะของการให้ความร่วมมือที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสองรัฐ หรืออาจเรียกได้ว่า “สนธิสัญญาสองฝ่าย” โดยจะเป็นความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดอาญาทั่วไป มิใช่การส่งผู้ร้ายข้ามแดนในการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ความผิดเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมข้ามชาติในลักษณะขององค์กร เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่สามารถตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าการมีความร่วมมือลักษณะสนธิสัญญาทวิภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนดังกล่าวแม้จะเป็นความร่วมมือนอกกรอบของอาเซียน เนื่องจากประเทศคู่ภาคีจะไปดำเนินการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างกันเอง ไม่เกี่ยวข้องกับการขอความร่วมมือของอาเซียน แต่สนธิสัญญาทวิภาคีดังกล่าวย่อมส่งผลต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงของภูมิภาคนี้ ประกอบกับมีส่วนสอดคล้องโดยตรงกับ APSC Blueprint ในประเด็นเรื่องความมั่นคงรูปแบบใหม่ตามที่กล่าวข้างต้น ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้ศึกษาและอธิบายถึงข้อต่อเกี่ยวกับสนธิสัญญาทวิภาคีซึ่งเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือสำหรับเรื่องนี้แล้วในบทที่ 4 ข้อ 4.2

ในที่นี้จึงขอหยิบยกความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนรูปแบบสนธิสัญญาทวิภาคีที่ประเทศไทยได้มีการจัดทำร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอาเซียน ดังนี้<sup>18</sup>

- 1) ประกาศสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษ ร.ศ. 129 (Treaty Between The United Kingdom and Siam Respecting The Extradition of Fugitive Criminals)
- 2) สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1976 (Treaty between The Government of The Kingdom of Thailand and The Government of The Republic of Indonesia Relating to Extradition)
- 3) สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1981 (Treaty between The Government of The Kingdom of Thailand and The Government of The Republic of The Philippines Relating to Extradition)

<sup>18</sup> ศรินยา สี่มา. การส่งผู้ร้ายข้ามแดน : ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม. Academic Focus เอกสารวิชาการ, สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘) : ๘ - ๙.

4) สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1998 (Treaty between The Kingdom of Thailand and The Kingdom of Cambodia on Extradition)

5) สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. 1999 (Treaty on Extradition between The Kingdom of Thailand and The Lao People's Democratic Republic)

ทั้งนี้ สนธิสัญญาระหว่างกรุงสยามกับอังกฤษข้างต้นได้มีผลถึงสหพันธรัฐมาเลเซีย อันเป็นผลจากการสืบสิทธิของสนธิสัญญาในฐานะที่มาเลเซียเป็นประเทศในเครือจักรภพด้วย นอกจากนี้จะขอยกตัวอย่างความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนรูปแบบสนธิสัญญาทวิภาคีของประเทศในภูมิภาคอาเซียนอื่น ๆ ที่มีระหว่างกัน เช่น

- สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียกับรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐมาเลเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1974 (Treaty between The Government of The Republic of Indonesia and The Government of Malaysia Relating to Extradition 1974)

- สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. 1976 (Extradition Treaty between The Republic of The Philippines and The Republic of Indonesia 1976)

- สนธิสัญญาระหว่างสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. (Treaty between of The Lao People's Democratic Republic and The Kingdom of Cambodia on Extradition 1999)

อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาถึงความร่วมมือในการทำสนธิสัญญารูปแบบทวิภาคีจะเห็นได้ว่าความร่วมมือลักษณะนี้จะมีความยืดหยุ่นในการจัดทำมากกว่าสนธิสัญญารูปแบบพหุภาคี เนื่องจากการตกลงยินยอมทำสนธิสัญญาตามหลักความยินยอมที่จะผูกพัน (Consent to be bound) โดยเป็นเพียงการตกลงยินยอมของรัฐเพียงสองรัฐซึ่งจะมีขั้นตอนและความซับซ้อนในการเจรจายน้อยกว่าการทำสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐ หรือในรูปแบบพหุภาคี แม้กระนั้นการให้ความร่วมมือในรูปแบบนี้ยังมีข้ออ่อนด้อยอยู่หลายประการซึ่งในประเด็นนี้จะนำมาพิจารณาในบทที่ 4 ต่อไป

ในปัจจุบันแม้ภูมิภาคอาเซียนจะยังมีได้มีการจัดทำตราสารพหุภาคีที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาจากตราสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในกรอบของอาเซียนแล้วจะเห็นได้ว่าภูมิภาคอาเซียนได้มีการจัดทำตราสารที่มีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนสำหรับการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเฉพาะ นั่นคือ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter Terrorism : ACCT) ลงนามเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2550 ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู

ฟิลิปปินส์ เพื่อกำหนดกรอบความร่วมมือด้านการต่อต้านการก่อการร้ายในเรื่องต่าง ๆ อาทิ เขตอำนาจศาลของรัฐ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูล ฯลฯ<sup>19</sup> ต่อมาอนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการผลักดันในการให้สัตยาบันเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นความตกลงที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงการผลักดันใน

ก ร ณี

อื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งเป็นไปตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community Blueprint) หรือที่เรียกว่า “APSC Blueprint” โดยประชาคมจะต้องให้ความสำคัญและตระหนักถึงการต่อต้านการก่อการร้ายว่า “เพิ่มความสามารถในการต่อต้านการก่อการร้ายโดยการให้สัตยาบันโดยเร็วและดำเนินการอย่างเต็มที่ตามอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย โดยกำหนดให้มีการดำเนินกิจกรรม ดังนี้<sup>20</sup>

- 1) ดำเนินการเพื่อให้อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ภายในปี พ.ศ. 2552 การให้สัตยาบันโดยรัฐสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ และส่งเสริมการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ
- 2) พยายามภาคยานุวัติ และให้สัตยาบันตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย
- 3) ส่งเสริมการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพตามแผนปฏิบัติการด้านการต่อต้านการก่อการร้ายโดยสมบูรณ์ของอาเซียน
- 4) ร่วมมือในการสนับสนุนข้อริเริ่มด้านการพัฒนา ซึ่งมีเป้าหมายในการแก้ไขมูลเหตุของการก่อการร้ายที่นำไปสู่การก่อการร้าย”

โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2554 (2011) และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่ในข้อ 13 และบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับความผิดทางการเมืองอยู่ในข้อ 14 แล้ว ซึ่งการจัดทำความตกลง ACCT เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าอาเซียนสามารถให้ความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งเป็นส่วนของเสาความมั่นคงและการเมืองได้ แม้ลักษณะการรวมกลุ่มของภูมิภาคนี้จะมีลักษณะเฉพาะที่เรียกว่าวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ก็ตาม นอกจากนี้ส่วนของการให้ความร่วมมือดังกล่าวยังมีผลผูกพันเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากการจัดทำตราสารเป็นอนุสัญญา (Convention) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีสภาพบังคับ และรัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกรอบของอนุสัญญา เว้นแต่กฎหมายภายในที่มีอยู่สามารถบังคับใช้ได้เพียงพออยู่แล้วจึงไม่ต้องการบัญญัติเป็นกฎหมายใหม่ โดยตราสารประเภทนี้เรียกว่า “Hard Law” ซึ่งมีความแตกต่างจากตราสารอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “Soft Law” ซึ่งเป็นเอกสารไม่มีสภาพบังคับ และรัฐภาคีไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ฉะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหน้าที่ภูมิภาคนี้จะมีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งเป็นการทำสนธิสัญญาลักษณะพหุภาคีเพื่อให้ภูมิภาคนี้มีกลไกความร่วมมืออันเป็นการบูรณาการร่วมกันในการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมจึงเป็นสิ่งที่ไม่เกินความคาดหมายแต่อย่างใด

<sup>19</sup> อ้างแล้วใน 13. หน้า 54

<sup>20</sup> อ้างแล้วใน 13. หน้า 24

อนึ่ง ในภูมิภาคอาเซียนยังมีสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาของอาเซียน (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters 2004, ASEAN MLAT) ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศของภูมิภาคนี้ที่ได้กำหนดกรอบความร่วมมือเพื่อกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมืออย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับการสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาความอาญา แต่ความร่วมมือดังกล่าวจะที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจับกุมหรือคุมขังบุคคลเพื่อส่งผู้ร้ายข้ามแดน, การบังคับตามคำพิพากษาของศาลประเทศผู้ร้องขอเหนือดินแดนของรัฐผู้รับคำร้องขอ เว้นแต่กฎหมายของรัฐผู้รับคำร้องขอเปิดช่องให้ทำได้, การโอนตัวบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อการรับโทษ (การโอนตัวนักโทษ) และการโอนคดีอาญา<sup>21</sup> ซึ่งสนธิสัญญาพหุภาคีฉบับนี้ก็มีสถานะทางกฎหมายเป็นตราสารประเภท Hard Law ซึ่งเป็นเอกสารที่มีสภาพบังคับ และรัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องทำให้สนธิสัญญามีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในด้วยเช่นกัน

---

<sup>21</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, ความร่วมมือทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับโครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ประจำปี 2559 เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2559.

## บทที่ 4

### ปัจจัยอันเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือ ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน

การนำเสนอเนื้อหาสาระในบทนี้เป็นเรื่องของปัจจัยอันเป็นอุปสรรคของการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคนี้ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอโดยแบ่งปัจจัยอุปสรรคดังกล่าวเป็น 3 ประการ คือ เจตนารมณ์ทางการเมืองของภูมิภาคอาเซียน รูปแบบความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคี และหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคี ดังนี้

#### 4.1 เจตนารมณ์ทางการเมืองของภูมิภาคอาเซียน

การก่อกำเนิดขึ้นของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากที่แต่เดิมอาเซียนมีสถานะเป็นเพียงสมาคมระหว่างประเทศ คือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ซึ่งสมาคมนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 (ค.ศ. 1967) โดยมีเหตุผลทางด้านความมั่นคงเป็นปัจจัยหลักในการก่อตั้ง เนื่องจากในขณะนั้นมีการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ด้วยเหตุนี้อาเซียนจึงมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ ต่อมาอาเซียนได้มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่จังหวัดบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย จึงเกิดปฏิญญาบาหลี 2 (Bali Concord II) ผลจากปฏิญญานี้ทำให้เกิดการผลักดันเพื่อก่อตั้งเป็นประชาคมอาเซียน และทำให้เกิดประชาคม 3 เสา หลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน อย่างไรก็ตามการที่ประชาคมอาเซียนได้ก่อกำเนิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเป็นผลจากการลงนามเพื่อให้มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ค.ศ. 2007) และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2551 (ค.ศ. 2008) ซึ่งกฎบัตรอาเซียนนี้ถือเป็นธรรมนูญของอาเซียน และส่งผลทำให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศกลายเป็น “องค์การระหว่างประเทศ (International Organization)”

จากการเป็นสมาคมอาเซียนสู่การเป็นประชาคมอาเซียนจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าแต่เดิมในอดีตวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรนี้เป็นเรื่องของความมั่นคง แต่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุดคือเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นไปตามเสาเศรษฐกิจ แม้ในทางความเป็นจริงอาเซียนจะให้ความสำคัญกับทุกเรื่องในทั้ง 3 เสา อย่างเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติตราสารของอาเซียนที่มีผลใช้บังคับมากที่สุดเป็นตราสารที่อยู่ในเสาเศรษฐกิจ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเรื่องทางเศรษฐกิจนับเป็นเหตุผลแรก ๆ และเป็นเหตุผลประการสำคัญในการก่อตั้งเป็นประชาคม ดังนั้น จึงส่งผลทำให้เจตนารมณ์ทางการเมืองอันเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกในการให้ความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับเสาเศรษฐกิจ เนื่องจากเรื่องทางเศรษฐกิจมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดแรงผลักดันในการให้ความร่วมมือมากกว่าเรื่องของเสาการเมืองและความมั่นคง ประกอบกับการที่อาเซียนมีความเชื่อมั่นว่าการผลักดันในเรื่องทางเศรษฐกิจจะเป็นการสร้างอำนาจต่อรองเพื่อถ่วงดุลกับประเทศมหาอำนาจในเอเชีย คือ

จีน และญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การให้ความร่วมมือในเสาการเมืองและความมั่นคงโดยเฉพาะการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ซึ่งการที่เจตนารมณ์ของภูมิภาคเป็นเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยอันอุปสรรคประการหนึ่งในการให้ความร่วมมือดังกล่าว

ในประเด็นข้างต้นที่กล่าวถึงการไม่มีแรงผลักดันในการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากนี้อาจพิจารณาต่อมาได้ว่า การที่เจตนารมณ์ทางการเมืองของภูมิภาคอาเซียนมีลักษณะเช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการยึดหลักการสำคัญของอาเซียน (ASEAN's principles) หลักการหนึ่ง<sup>1</sup> คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - Interference) ซึ่งหลักการนี้สะท้อนได้อย่างชัดเจนในกฎบัตรอาเซียน และส่งผลให้สมาชิกอาเซียนมีความไว้วางใจระหว่างกันเนื่องจากเห็นพ้องร่วมกันที่ไม่ต้องการให้ผู้อื่นเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของตน รวมทั้งแนวคิดที่ว่าปัญหาภายในประเทศไม่สามารถแก้ไขโดยมาตรการลงโทษจากภายนอก แต่ต้องได้รับการบริหารจัดการโดยปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความต้องการและแนวคิดของประเทศนอกภูมิภาคโดยเฉพาะในประเด็นปัญหาการเมืองภายในพม่า<sup>2</sup>

โดยหลักการดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จอย่างมากในการนำสู่การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ในช่วงต้นทศวรรษ 1960<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามหลักการนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการรวมตัวของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า รวมถึงทำให้อาเซียนขาดความน่าเชื่อถือจากประเทศนอกกลุ่ม เนื่องจากเห็นว่าโลกที่มีอยู่ของอาเซียนล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาของอาเซียนเองที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกใดประเทศสมาชิกหนึ่ง<sup>4</sup> แม้กระนั้นจากการที่ประเทศในอาเซียนยึดมั่นในหลักการนี้ รวมถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญอื่น ๆ จึงส่งผลทำให้ประเทศอื่น ๆ ภายนอกภูมิภาคอาเซียนซึ่งถือว่าเป็นผู้สังเกตการณ์เรียกลักษณะเช่นนี้ว่า “วิถีอาเซียน” (ASEAN Way) อันเป็นลักษณะเฉพาะของการรวมกลุ่มของภูมิภาคนี้ที่สามารถทำให้ประเทศสมาชิกที่มีความแตกต่างกัน ทั้งระบบการเมืองการปกครอง ระบบกฎหมาย ระบบทางเศรษฐกิจและฐานะทางเศรษฐกิจ รวมถึงการมี

<sup>1</sup> หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - Interference) เป็นหลักการพื้นฐานหลักการหนึ่ง นอกเหนือจากหลักการอื่น ๆ ที่มีการรองรับหลักการเหล่านี้ไว้ในกฎบัตรอาเซียน อาทิ การเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บุรณภาพแห่งดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งปวง, การไม่ใช้การรุนแรง และการข่มขู่ว่าจะใช้หรือการใช้กำลังหรือการกระทำอื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ, การอาศัยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีในการให้ เป็นต้น ซึ่งความร่วมมือหรือการดำเนินความสัมพันธ์ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

<sup>2</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นจากเว็บไซต์ของ กรมประชาสัมพันธ์ [hq.prd.go.th](http://hq.prd.go.th)

<sup>3</sup> ภูวิน บุนนยะเวชชีวิน, การรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน : อุปสรรคและความท้าทาย, พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2553, น.15.

<sup>4</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, มุมมองต่อประชาคมอาเซียน (ASEAN Community), พิมพ์ครั้งที่ 1 มกราคม 2557. น.5.



ลักษณะอัตลักษณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีความแตกต่างกันให้สามารถรวมกลุ่มกันเป็นองค์การในระดับภูมิภาคได้

จากการอธิบายถึงหลักการดังกล่าวข้างต้นเมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียนแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการนี้ถูกบัญญัติอยู่ใน ข้อ 2 วรรคสอง ความว่า “ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้ .... (จ) การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน” นอกจากนี้หลักการนี้ยังมีผลขยายความไปถึงการไม่ถูกแทรกแซงกิจการภายในจากประเทศภายนอกที่มีใช้รัฐภาคีของอาเซียน ความว่า “การเคารพสิทธิของรัฐสมาชิกทุกรัฐในการดำรงประชาชาติของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การบ่อนทำลาย และการบังคับ จากภายนอก” โดยนอกจากหลักการนี้จะบัญญัติอยู่ในกฎบัตรอาเซียนอันถือเป็นตราสารสำคัญในการให้อาเซียนมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ และถือได้ว่าเป็นธรรมเนียมของอาเซียนแล้ว หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในยังปรากฏอยู่ในเนื้อหาของเอกสารสำคัญของอาเซียนฉบับอื่น ๆ นับตั้งแต่มีการกำเนิดอาเซียนขึ้นมาเลย ที่เดียวซึ่งเอกสารดังกล่าวคือ ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นตราสารก่อตั้งอาเซียนเมื่อปี ค.ศ. 1967 นอกจากนี้ยังปรากฏอยู่ในเนื้อหาของปฏิญญาเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลางในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Zone of Peace Freedom and Neutrality Declaration, 1971 : ZOPFAN Declaration) และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation 1976 : TAC) อีกด้วย

ทั้งนี้ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - Interference) มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>5</sup>

1. ป้องกันประเทศสมาชิกจากการวิพากษ์วิจารณ์ หรือแทรกแซงในกิจการภายใน
2. ประเทศสมาชิกให้คำมั่นที่จะปฏิเสธการให้ที่หลบภัย หรือการสนับสนุนกลุ่ม หรือขบวนการ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะล้มล้างรัฐบาลของประเทศสมาชิก
3. กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิเสธการให้การสนับสนุน หรือช่วยเหลืออำนาจจากนอกภูมิภาค ไม่ว่าจะในรูปแบบใดที่เชื่อว่าจะเป็นการล้มล้างประเทศอื่น

เพราะฉะนั้นจากการที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ไม่มีแรงผลักดันในการให้ความร่วมมือระหว่างกันในระดับที่เกี่ยวข้อกับเสถียรภาพและความมั่นคง เนื่องจากไม่มีมูลเหตุจูงใจในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังเช่นการให้ความร่วมมือระหว่างกันในเสาเศรษฐกิจ ประกอบกับการที่ประเทศอาเซียนยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non - Interference) อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการรวมกลุ่มเป็นประชาคม ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยเมื่อพิจารณาจากการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นเรื่องทางด้านความมั่นคงแล้วจะเห็นได้ว่า ความร่วมมือลักษณะนี้อาจส่งผลกระทบต่อกิจการภายในซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ ดังนั้น ด้วยเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จึงนับเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการให้ความร่วมมือสำหรับส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคนี้

<sup>5</sup> อ้างแล้วใน 3. หน้า 14

## 4.2 รูปแบบความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคี

จากการอธิบายในบทที่แล้วว่าความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียนมีรูปแบบเป็นความตกลงทวิภาคีซึ่งคู่ภาคีแต่ละประเทศในอาเซียนจะทำความตกลงกัน โดยในความตกลงดังกล่าว คู่ภาคีจะตกลงเพื่อกำหนดหลักการและเงื่อนไขในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศในภูมิภาคนี้ได้ดำเนินการอยู่จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาทวิภาคีเหล่านั้นนับเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งการที่เป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียนประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องจากไม่มีกลไกความร่วมมือที่สามารถรับมือกับประเด็นปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการก่ออาชญากรรมในรูปแบบธรรมดา หรือการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการก่ออาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งเป็นการก่ออาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม (Organized crime) หรือกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Organized criminal group) เช่น การปลอมแปลงเอกลักษณ์บุคคล การค้ามนุษย์ การผลิตและค้ายาเสพติด เป็นต้น

สาเหตุของปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอันเป็นผลสืบเนื่องจากสนธิสัญญาทวิภาคีซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้วประเทศในภูมิภาคอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ มีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างกันน้อยมาก โดยประเทศส่วนใหญ่ร้อยละ 82.22 ยังไม่มีการจัดทำสนธิสัญญาแบบทวิภาคีในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน ส่วนการจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีในเรื่องนี้มีการจัดทำเพียงร้อยละ ๑๗.๗๘ เท่านั้น โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่ทำสนธิสัญญาทวิภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมากที่สุด แต่ก็ยังมีหลายประเทศที่ประเทศไทยยังมิได้มีการสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างกัน คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สหภาพพม่า และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม<sup>6</sup> ฉะนั้น ประเทศไทยจึงมีการจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้งสิ้นจำนวน 5 ฉบับ โดย 4 ฉบับ เป็นการจัดทำกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ส่วนอีก 1 ฉบับ เป็นการจัดทำกับสหราชอาณาจักร ซึ่งทำให้สนธิสัญญานี้มีผลถึงสหพันธรัฐมาเลเซียที่ได้รับการสืบสิทธิจากประเทศเจ้าอาณานิคมด้วย<sup>7</sup> ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้จะมีการจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีดังกล่าวระหว่างกันน้อยกว่านี้มากนัก นอกจากนี้ยังมีประเทศในอาเซียนบางประเทศที่ยังไม่มีการทำสนธิสัญญาทวิภาคีในเรื่องนี้เลย เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหภาพพม่า สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นต้น<sup>8</sup> ทั้งนี้ การที่ความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีลักษณะเช่นนี้นั้นคือ มีการให้ความร่วมมือในการจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีในจำนวนที่น้อยหรือไม่มีการจัดทำความร่วมมือที่เป็นความตกลงใด ๆ เลยย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในภูมิภาคนี้เป็นอย่างยิ่ง

<sup>6</sup> อภิรักษ์ ศรีศิริ. ปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, น.263

<sup>7</sup> ไพรตดู รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้ง 5 ฉบับ ดังกล่าวในบทที่ 3

<sup>8</sup> อ้างแล้ว ใน 1 เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศอาเซียนได้มีการจัดทำสนธิสัญญาทวิภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันแล้ว แต่ปัญหาอันเป็นอุปสรรคในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันภายในภูมิภาคอาเซียนก็ยังคงมีอยู่ในที่นี้จึงขอทำการเปรียบเทียบโดยหยิบยกข้อดี และข้อด้อย (ปัจจัยอันเป็นอุปสรรค) ในกรณีดังกล่าว ดังนี้

#### **ข้อดี : ของสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน**

1) การจัดทำความตกลงทวิภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนสามารถดำเนินการโดยไม่ยุ่งยากและใช้ระยะเวลาไม่นาน เนื่องจากรัฐคู่ภาคีที่มาทำความตกลงมีเพียง 2 รัฐ เท่านั้น ฉะนั้น การเจรจาหรือต่อรองเกี่ยวกับความต้องการและเงื่อนไขใด ๆ ของรัฐคู่เจรจาจึงดำเนินการได้อย่างสะดวกกว่าการเจรจาเพื่อทำความตกลงพหุภาคีที่มีรัฐภาคีมากกว่า 2 รัฐ ขึ้นไป

2) การบังคับใช้กฎหมายตามความตกลงทวิภาคีจะมีความยืดหยุ่นกว่า เนื่องจากในหลาย ๆ กรณีรัฐคู่ภาคีมักคำนึงถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นเหตุปัจจัยในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

#### **ข้อด้อย : ของสนธิสัญญาทวิภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน**

##### **1) ความล่าสมัยของความตกลงทวิภาคี**

การที่สนธิสัญญาทวิภาคีเหล่านั้นมีการจัดทำในระยะเวลาที่นานมาแล้วย่อมส่งผลให้เนื้อหาของสนธิสัญญามีความล่าสมัยได้ เนื่องจากในปัจจุบันวิธีการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้มีการพัฒนาไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ถูกร้องขอซึ่งเป็นผู้หลบหนี (fugitive) การกระทำความผิดทางอาญาจากรัฐอื่น ๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human Rights) อันเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นใหม่ในยุคสมัยนี้ โดยหลักการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การดำเนินคดีเฉพาะเจาะจง (Rule of specialty) การประกันมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาคดีอาญาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยวิธีการแบบย่อหรือรวบรัด เป็นต้น นอกจากนี้สืบเนื่องจากผลของความเจริญทางเทคโนโลยี การสื่อสาร และโทรคมนาคม จึงมีการกระทำความผิดอาญาฐานใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น การค้ามนุษย์ การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การปลอมแปลงเอกลักษณ์บุคคล เป็นต้น ฉะนั้น ความล่าสมัยของความตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคจึงเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคปัจจัยหนึ่งในการให้ความร่วมมือดังกล่าว

##### **2) การส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่าง 2 ประเทศ**

การที่ประเทศในภูมิภาคอาเซียนใช้วิธีดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามความตกลงทวิภาคีส่งผลให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในเรื่องอื่น ๆ ต้องขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางการเมืองของรัฐ 2 รัฐ นั้น เช่น บางประเทศได้กำหนดข้อผ่อนคลายเป็นต่าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอนและแบบพิธีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนสำหรับคู่สัญญาบางประเทศ แต่กลับเพิ่มขั้นตอนและพิธีการ

จำนวนมากสำหรับประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีต่อกันน้อยกว่า<sup>9</sup> ทั้งนี้ หากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศมีลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นสิ่งที่รัฐสมาชิกในภูมิภาคนี้ต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึง เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ต้องมีการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเพื่อไปดำเนินคดีตามคำร้องขอของรัฐผู้ร้องขอ ซึ่งกรณีนี้สามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่าการให้ความร่วมมือทางอาญาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความแตกต่างจากความร่วมมือทางอาญาที่เรียกว่า “ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (Mutual Assistance in Criminal Matters)” ซึ่งอาเซียนมีสนธิสัญญาพหุภาคีในเรื่องนี้แล้ว เพราะความร่วมมือประเภทนี้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาซึ่งไม่ได้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

ฉะนั้น จากการศึกษาความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การที่จะนำประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาใช้เป็นเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและพิธีการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจึงเป็นการไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง แต่สิ่งที่เหมาะสมคือการมีแนวคิดว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งหลายไม่ควรขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองและวัตถุประสงค์ระหว่างประเทศ แต่ควรขึ้นอยู่กับองค์การและกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะรักษาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความชอบธรรมตามกฎหมาย (legality) ตามมาตรฐานสากล<sup>10</sup>

### 3) การขาดความเป็นเอกภาพในระดับภูมิภาค

จากการที่รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการรวมตัวเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) นั้น แม้ในภูมิภาคนี้จะมีความแตกต่างทั้งทางด้านระบบกฎหมาย การเมืองการปกครอง ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ฯลฯ แต่สิ่งสำคัญและขาดไม่ได้ในการรวมกลุ่มกันระดับภูมิภาค (regional) คือความเป็นเอกภาพของภูมิภาคนี้

โดยการรวมตัวระดับภูมิภาคเป็นการรวมกลุ่มที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดภูมิภาคนิยม (regionalism) ซึ่งคำว่า “ภูมิภาคนิยม”<sup>11</sup> คือ “การรวมกลุ่มระหว่างประเทศภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยผ่านกระบวนการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างเป็นทางการ หรือสถาบันที่สามารถจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมิติต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน โดยที่แต่ละประเทศสมัครใจและยินยอมเข้าเป็นส่วนหนึ่งโดยการจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือเจรจาหรือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการ อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างข้อผูกพันในเชิงพฤติกรรมและนโยบาย ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือระหว่างกันซึ่งอาจหมายรวมถึงการคุ้มครองการค้าต่าง ๆ เพื่อจัดระบบในเชิงสถาบัน และการสร้างข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้แต่ละประเทศสมาชิกมี

<sup>9</sup> ชัยเกษม นิติศิริ, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. บทบัญญัติ เล่ม 52 ตอน 4, น.186.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน ข้อ 4

<sup>11</sup> อ้างใน

หน้าต่อกัน” ประกอบกับเมื่อพิจารณาในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community (APSC) Blueprint) ได้กำหนดให้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนประกอบด้วยสามคุณลักษณะ ได้แก่<sup>12</sup>

ก) ประชาคมที่มีกติกาและมีการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน (A rules-based community of shared values and norms)

ข) ประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุข มีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ (A cohesive, peaceful, and resilient region with shared responsibility for comprehensive security)

ค) ประชาคมที่ทำให้เป็นภูมิภาคที่มีพลวัตและมองไปยังโลกภายนอกที่มีการรวมตัวและลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น (A dynamic and outwardlooking region in an increasingly integrated and interdependent world)

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากแนวคิดภูมิภาคนิยมแล้วจะเห็นว่าการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีซึ่งเนื้อหาสาระของสนธิสัญญามีความแตกต่างกันไปด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ จึงไม่สามารถที่จะตอบสนองแนวคิดดังกล่าวนี้ได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ข้างต้นที่กำหนดให้ประชาคมมีกติการ่วมกัน และให้มีความเป็นเอกภาพ มีความสงบสุขและแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิตินั้น การที่ภูมิภาคนี้มีเพียงการให้ความร่วมมือในรูปแบบทวิภาคีเพื่อใช้ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ประกอบกับการที่สนธิสัญญาทวิภาคีเหล่านั้นขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหลักการต่าง ๆ อาทิ ความผิดทางการเมือง การส่งคนชาติ กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ย่อมส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคสำหรับการให้ความร่วมมือในกรณีนี้เป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น การที่ภูมิภาคนี้จะมีความร่วมมือลักษณะพหุภาคีในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจึงเป็นจุดหมายที่สำคัญในการขจัดอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการขาดความเป็นเอกภาพในภูมิภาคนี้ได้ ดังคำขวัญที่ว่า “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” นั้นเอง

<sup>12</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community (APSC) Blueprint). [ออนไลน์]. วันที่ค้นข้อมูล 18 มิถุนายน 2559 เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/customize-20121218-093016-720346.pdf>

### 4.3 หลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคี

จากการพิจารณาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้งหมดตามบทที่ 2 นั้น จะเห็นได้ว่า หลักการเหล่านี้มีปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่แบบ (Model Law) ขององค์การสหประชาชาติทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาถึงความไม่เหมาะสมของหลักการบางหลักการสำหรับที่จะนำมากำหนดไว้ในความตกลงพหุภาคี นั้นจะเห็นได้ว่าหลักการที่ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมากำหนดไว้ในสนธิสัญญาพหุภาคีกรณีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนคือ หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double Criminal) เนื่องจากรัฐภาคีที่ทำสนธิสัญญาทวิภาคีส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกันจะมีการกำหนดหลักการในสนธิสัญญาว่าความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้จะต้องเป็นความผิดอาญาสองรัฐนั่นคือจะต้องมีกฎหมายภายในกำหนดว่าเป็นความผิดทางอาญาของทั้งรัฐผู้ร้องขอ และรัฐผู้รับคำร้องขอ ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานที่ว่าจะต้องไม่มีการลงโทษโดยปราศจากกฎหมาย (no punishment without law) แต่กฎหมายภายในที่บัญญัติฐานความผิดทางอาญาที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้นั้นมักมีความแตกต่างกันในส่วนของชื่อฐานความผิดและองค์ประกอบความผิด

ทั้งนี้ หลักเกี่ยวกับ Double Criminality นับเป็นข้อจำกัดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างหนึ่ง เพราะกฎหมายอาญาในแต่ละประเทศได้ถูกบัญญัติขึ้นตามความต้องการและความจำเป็นของสังคมนั้น ๆ ความแตกต่างกันของบทบัญญัติกฎหมายทำให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องทางในการหลบหนีจากความผิดได้ เนื่องจากกรณี ที่บางประเทศไม่ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา ตัวอย่างความผิดตามกฎหมายบางประเภทของสหรัฐอเมริกา เช่น ความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act หรือ RICO หรือการฟอกเงิน (Money Laundering) ซึ่งในบางประเทศยังไม่มีกฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิด ดังนั้น เมื่อถือตามหลัก Double Criminality จึงไม่อาจมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ หากตามกฎหมายของประเทศผู้รับคำร้องขอ การกระทำดังกล่าวนั้นยังไม่เป็นความผิด<sup>13</sup> ฉะนั้น เพื่อให้สนธิสัญญามีผลใช้บังคับโดยกว้างขวางที่สุด จึงยึดถือกันว่าให้ดูข้อเท็จจริงรวมของการกระทำความผิดนั้น (Totality of the conducts) ว่าเข้าข่ายที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐทั้งสองหรือไม่<sup>14</sup> หรืออาจใช้วิธีการกำหนดเป็นรายการ (listing crimes) ซึ่งเป็นการกำหนดเป็นรายการข้อมูลว่าความผิดฐานใดสามารถที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ลงในสนธิสัญญา

<sup>13</sup> ชัยเกษม นิตติศิริ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. บทบัณฑิตย์ เล่ม 52 ตอน 4, น.190.

<sup>14</sup> พรชัย ด่านวิวัฒน์. “การส่งคนชาติข้ามแดนตามกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน”. ดุลพาห เล่ม 4 ปีที่ 42 (ตุลาคม – ธันวาคม 2538), น.55.

ฉะนั้น ข้อจำกัดในการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในประเด็นเกี่ยวกับหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคีดังกล่าวนี้ แม้จะนับได้ว่าเป็นปัจจัยอันเป็นอุปสรรคในการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคีก็จริง เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากการทำสนธิสัญญาทวิภาคีซึ่งมีคู่ภาคีเพียงสองรัฐยังนับว่าเป็นการยากที่จะทำให้อธิบายสาระบัญญัติที่กำหนดฐานความผิดทางอาญาของทั้งสองรัฐจะสามารถมีชื่อเรียกฐานความผิด หรือถ้อยคำที่กำหนดเป็นองค์ประกอบความผิดที่มีเนื้อความถูกต้องตรงกันทุกประการได้ จากเหตุนี้การที่จะทำสนธิสัญญาพหุภาคีเพื่อกำหนดฐานความผิดทางอาญาจากกฎหมายสาระบัญญัติของรัฐทุกรัฐที่เป็นภาคีให้มีความถูกต้องตรงกันโดยเฉพาะในภูมิภาคอาเซียนที่มีรัฐสมาชิกถึง ๑๐ รัฐ ย่อมเป็นการยากยิ่งกว่า แม้กระนั้นจากการที่หลักการนี้จะเป็นปัญหาในการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคีดังที่กล่าวมาแต่ผู้เขียนเห็นว่าหลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จำเป็นต้องมีการระบุไว้ในสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีหรือสนธิสัญญาพหุภาคีก็ตาม เพราะผู้กระทำความผิดย่อมไม่สมควรได้รับโทษหากในขณะทีกระทำความผิดมิได้มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และมีได้มีกฎหมายบัญญัติโทษเอาไว้

อย่างไรก็ตามเพื่อให้การจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียนซึ่งผู้เขียนจะได้มีข้อเสนอแนะไว้ในบทต่อไปนั้นประสบกับปัญหาอุปสรรคในการให้ความร่วมมือสำหรับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในหลักการ Double Criminality ให้น้อยที่สุด จึงเห็นว่าควรบัญญัติหลักการนี้ให้เป็นข้อยกเว้นในสนธิสัญญา โดยอาจให้ถือจากลักษณะโดยรวมของการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นความผิดนั้นทั้งหมด และไม่ต้องคำนึงถึงว่ากฎหมายแห่งรัฐภาคีสัญญาจะจัดหมวดหมู่ความผิดอาญาที่มีการกระทำผิดนั้นไว้ในหมวดหรือลักษณะเดียวกันหรือใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกันในการบัญญัติฐานความผิดนั้น แม้จะได้กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้ต่างกันก็ตาม<sup>15</sup> หรืออาจกำหนดเป็นรายการฐานความผิดที่จะสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ ซึ่งประเด็นนี้สุดแล้วแต่รัฐภาคีจะไปดำเนินการตกลงกันในอนาคตว่าเห็นควรให้เป็นอย่างไร

<sup>15</sup> ชัยเกษม นิตศิริ, ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. บทบัณฑิตย์ เล่ม 52 ตอน 4, น.202.

## บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสรุป

จากการที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียน โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงแนวคิด และหลักการสำคัญต่าง ๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Core of Principle of Extradition Law) อันเป็นหลักการที่เป็นไปตามสนธิสัญญาแม่แบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (United Nation Model Treaty on Extradition, 1990) ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาแม่แบบ (Model Treaty) หรือที่เรียกว่า “กฎหมายแม่แบบ” (Model Law) อาทิ หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double criminality, หลักการไม่ดำเนินคดีอาญาซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) หลักการไม่ส่งความผิดทางการเมือง (Non - extradition of political offences) ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการต่าง ๆ ทั้งหมดที่ได้มีการกล่าวไว้ในบทที่ 2 เป็นหลักการที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทั้งสิ้น

นอกจากนี้จากการที่ได้ทำการศึกษาถึงความร่วมมือของสหภาพยุโรปที่ปัจจุบันมีสนธิสัญญาพหุภาคีคือ “หมายจับยุโรป” ซึ่งเป็นสนธิสัญญาในการให้ความร่วมมือทางการศาลในภูมิภาคยุโรปเพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เมื่อนำมาพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบว่าความร่วมมือในภูมิภาคอาเซียนเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนว่าควรจะมีการให้ความร่วมมือที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีในลักษณะของ “หมายจับอาเซียน” หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนยังไม่ควรที่จะมีความร่วมมือในลักษณะนี้ เนื่องจากโครงสร้างของประชาคมอาเซียนมีลักษณะเป็นเพียงองค์การที่ให้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Inter – governmental Organization) มิใช่องค์การที่ยกระดับให้มีลักษณะเป็นองค์การเหนือรัฐ (Supranational Organization) ดังเช่นสหภาพยุโรป ประกอบกับหลักการสำคัญของประชาคมอาเซียนคือหลักการไม่แทรกแซงกิจการ (Non - Interference) ซึ่งส่งผลทำให้ประเทศในภูมิภาคอาเซียนสงวนไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นอย่างมาก ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าภูมิภาคอาเซียนยังไม่มีความพร้อมที่จะนำเอาหลักการดังเช่นหมายจับยุโรปมาบังคับใช้

จากนั้นการที่ได้ศึกษาถึงปัจจัยอันเป็นอุปสรรคเกี่ยวกับการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียนไม่ว่าจะเป็นกรณี 1) เจตนารมณ์ทางการเมืองของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งไม่มีมูลเหตุจูงใจ หรือไม่มีแรงผลักดันในการให้ความร่วมมือดังกล่าว 2) รูปแบบความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของอาเซียนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคี โดยมีข้อต่อคือความล่าช้าของ ความตกลงทวิภาคี หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่าง 2 ประเทศ หรือการขาดความเป็นเอกภาพในระดับภูมิภาค และ 3) หลักการเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ไม่เหมาะสมกับสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งหลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double Criminal) นับเป็นหลักที่เป็นอุปสรรคในการทำสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งประเด็นนี้รัฐภาคีสามารถแก้ไขได้โดยอาจถือตามลักษณะโดยรวมของการทำความผิด หรือจัดทำเป็นรายการฐานความผิดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า



ปัจจัยอันเป็นอุปสรรคสามารถแก้ไขได้โดยการพัฒนาความร่วมมือในการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยทำการประสานเพื่อให้มีจุดร่วมกันระหว่างความแตกต่างของระบบกฎหมายและการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน กับหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นไปตามหลักสากล โดยคำนึงถึงกรอบของประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political – Security Community : APSC) เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตามการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคนี้แม้จะมีแนวคิดให้มีการจัดทำเพียงกฎหมายแม่แบบ (Model Law) ของภูมิภาคอาเซียน ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนขององค์การสหประชาชาติ และถือเป็นรูปแบบของตราสารประเภทหนึ่งในการทำให้กฎหมายในภูมิภาคนี้มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่การมีกฎหมายแม่แบบดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความเหมาะสมที่จะตอบโจทย์ในการให้ความร่วมมือเพื่อปราบปรามอาชญากรรมอันเป็นผลจากการเคลื่อนย้ายหรือไหลเวียนสินค้า บริการ การลงทุน รวมถึงแรงงานของภูมิภาคนี้ เนื่องจากกฎหมายแม่แบบมีสถานะเป็นเพียงแนวปฏิบัติในการให้รัฐภาคีเลือกเพื่อจะนำไปปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่มีพันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องผูกพันเพื่อออกเป็นกฎหมายภายใน และจะไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ซึ่งกรณีเช่นนี้จะมีความแตกต่างจากที่ผู้เขียนได้เสนอให้ความร่วมมือดังกล่าวมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งเป็นตราสารที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ ฉะนั้นเพื่อเป็นการบูรณาการกฎหมาย (Legal Harmonization) ของภูมิภาคนี้ให้เป็นหนึ่งเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการทำให้ภูมิภาคนี้สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในรูปแบบที่ผู้เขียนนำเสนอจึงเป็นการเหมาะสมแล้ว

ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาจากพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทยซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้แม้จะบัญญัติมาเพื่อรองรับสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในลักษณะทวิภาคี แต่ก็สามารถนำมาใช้กับสนธิสัญญาลักษณะพหุภาคีได้ เนื่องจากมีบทบัญญัติในมาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่บรรดาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อความตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับนี้สามารถนำมาใช้กับข้อความตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ทำระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การระหว่างประเทศได้ ซึ่งประชาคมอาเซียนมีสถานะทางกฎหมายกลายเป็นองค์การระหว่างประเทศ หรือเรียกว่ามีสภาพบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศแล้วตามกฎบัตรอาเซียน ประกอบกับพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้มีการนำหลักการสำคัญ ๆ ที่มีอยู่ในสนธิสัญญาแม่แบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (United Nation Model Treaty on Extradition, 1990) มาบัญญัติไว้พอสมควรแล้ว เช่น มีการนำหลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double criminality) มาบัญญัติไว้ในมาตรา 7, หลักการไม่ดำเนินคดีอาญาซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) มาบัญญัติไว้ในมาตรา 10, กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยวิธีการแบบย่อหรือแบบรวบรัดมาบัญญัติไว้ในมาตรา 27 เป็นต้น ฉะนั้น จึงเห็นเป็นการสมควรว่าสามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้เพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้าย

ข้ามแดน (ASEAN Convention on Extradition) ตามที่ผู้เขียนเสนอแนะในรายงานฉบับนี้ได้ โดยไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการเป็นการเฉพาะในกฎหมายฉบับใหม่แต่อย่างใด

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปดังกล่าวข้างต้นจึงขอเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน รวมถึงการนำข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ดังนี้

### 1) เสนอให้มีอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน” (ASEAN Convention on Extradition)

การให้ความร่วมมือทางอาญาในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียนกรณีความผิดอาญาลักษณะทั่วไปนั้นควรมีการจัดทำความตกลงในลักษณะพหุภาคีคือ “อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน” (ASEAN Convention on Extradition) โดยอนุสัญญาของอาเซียนฉบับนี้ต้องคำนึงถึงหลักการตามสนธิสัญญาแม่แบบขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (United Nation Model Treaty on Extradition, 1990) ซึ่งเป็น Model Law ในการจัดทำสนธิสัญญาของทั้งประเทศคู่ภาคีและประเทศที่มีการรวมกลุ่มเป็นภูมิภาคในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ ควรยึดหลักการสำคัญต่าง ๆ ตามที่รายงานนี้ได้นำเสนอมา อาทิ หลักความผิดอาญาสองรัฐ (Double Criminality) หลักไม่ดำเนินคดีอาญาซ้ำในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) เป็นต้น ทั้งนี้ สิ่งที่ต้องยึดถือในการจัดทำสนธิสัญญาฉบับนี้เป็นอย่างยิ่งคือการคำนึงถึงเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกขอให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน หรือผู้หลบหนี (fugitive) ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ โดยการให้ความร่วมมือเพื่อจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้รัฐภาคีต้องคำนึงถึงจุดสมดุลระหว่างหลักการสิทธิมนุษยชนกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นอย่างยิ่งด้วย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันทั้งที่เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ซึ่งการที่ประเทศในภูมิภาคมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันย่อมส่งผลในทางตีความหลักการในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนบางหลักที่แตกต่างกัน เช่น หลักการไม่ส่งคนชาติ หรือกรณีที่ประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่ยังไม่ยกเลิกโทษประหารชีวิต หรือกรณีเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง หรือการมีฐานความผิดทางอาญาที่แตกต่างกันก็อาจส่งผลต่อการให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในรูปแบบพหุภาคีนี้ได้ ฉะนั้น การหาจุดร่วมกันในการเจรจาว่าสนธิสัญญาฉบับนี้จะมีลักษณะอย่างไรจึงเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

โดยขอยกตัวอย่างการนำประเด็น และหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปกำหนดไว้ในอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน อาทิ

- การกำหนดคำนิยามของคำว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน”, “ผู้ร้ายข้ามแดน”, “รัฐผู้ร้องขอ” “รัฐผู้รับคำร้องขอ”, “ผู้ประสานงานกลาง”, “ความผิดทางการเมือง” และ “ความผิดทางการเมือง” เป็นต้น
- กรณีหลักความผิดอาญาสองรัฐ รัฐภาคีควรมีการกำหนดเป็นรายการว่าความผิดลักษณะใดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ต้องทำเป็นความตกลงพหุภาคี
- กรณีหลักการไม่ส่งหากลงโทษประหารชีวิต รัฐภาคีต้องไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่มีโทษประหารชีวิต เว้นแต่ประเทศผู้ร้องขอจะให้คำรับรองว่าจะไม่มีการประหารชีวิต
- กรณีหลักการไม่ส่งคนชาติ รัฐภาคีที่เป็นรัฐผู้รับคำร้องขอต้องไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นคนชาติให้แก่รัฐภาคีซึ่งเป็นรัฐผู้ร้องขอ เว้นแต่เป็นกรณีความผิดบางฐานที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ แม้เป็นกรณีการส่งคนชาติก็ตาม นอกจากนี้ยังควรมีข้อยกเว้นซ้อนข้อยกเว้นอีกว่า กรณีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นคนชาตินั้นไม่เข้าข้อยกเว้นกรณีความผิดบางฐานที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ หรือแม้เป็นกรณีเข้าข้อยกเว้นที่เป็นลักษณะของความผิดบางฐานดังกล่าวแล้ว แต่รัฐผู้รับคำร้องขอมีดุลพินิจที่จะไม่ส่งผู้หลบหนีให้ หากเป็นเช่นนี้รัฐผู้รับคำร้องขอต้องดำเนินคดีแก่บุคคลผู้หลบหนีเอง ในกรณีที่มีมูลว่าบุคคลผู้หลบหนีผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง
- กำหนดให้มีกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยวิธีการแบบย่อหรือแบบรวบรัด (simplified procedure) โดยต้องมีการกำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่าจะมีวิธีการปฏิบัติเป็นอย่างไร โดยเฉพาะในส่วนของบุคคลผู้กระทำผิดซึ่งจะต้องถูกนำส่งตัวข้ามแดนนั้นจะมีขั้นตอนและกระบวนการในการให้ความยินยอมเป็นอย่างไร

นอกจากนี้ เพื่อให้ข้อเสนอนี้นำไปสู่การผลักดันอย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับภารกิจและหน้าที่ของการจัดตั้งศูนย์ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Center) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งศูนย์ดังกล่าวมีการปฏิบัติงานทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงานด้านนิติบัญญัติ และส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงานด้านต่างประเทศ ฉะนั้น จึงเห็นควรให้มีการจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ในลักษณะที่เป็นข้อมูลเชิงลึกอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นให้มีการนำข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษานำเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อที่ประธานรัฐสภาจะได้ทำการผลักดันในเวทีสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Assembly : AIPA) ต่อไป

## 2) เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551

เมื่อประเทศในอาเซียนได้ทำการลงนามและให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าวข้างต้นที่ได้มีการนำเสนอแล้ว ประเทศไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรมควรพิจารณาพันธกรณีของอนุสัญญาฯ เป็นรายประเด็นเพื่ออนุวัติการกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องในส่วนที่ยังไม่มีความสอดคล้องเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ โดยควรมีการพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 เป็น “ร่างพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

อย่างไรก็ตามแม้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีการบัญญัติหลักการตามกฎหมายแม่แบบ (Model Law) ขององค์การสหประชาชาติไว้พอสมควรตามที่กล่าวยกตัวอย่างไว้แล้วในบทสรุป แต่ก็ยังมีบางประเด็นที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีผลครอบคลุมไปถึง จึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งการนำเสนอจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ดังนี้

- การกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดน” “ผู้ร้ายข้ามแดน” “ความผิดทางการเมือง” และ “ความผิดทางการเมืองทหาร” เป็นต้น
- การกำหนดเกี่ยวกับบุคคลผู้มีเอกสิทธิ์คุ้มกันจากการดำเนินคดีอาญา และเหตุปฏิเสธที่จะไม่ส่งบุคคลซึ่งถูกขอให้ส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนกรณีบุคคลผู้นั้นเป็นผู้มีเอกสิทธิ์ความคุ้มกันจากการดำเนินคดีทางอาญา
- การกำหนดเกี่ยวกับกรณีที่เกิดอายุความ หรือได้รับการอภัยโทษ
- การกำหนดเกี่ยวกับหลักประกันขั้นต่ำของผู้ถูกดำเนินคดีอาญาซึ่งต้องเป็นไปตามข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)
- การกำหนดเกี่ยวกับเหตุปฏิเสธในการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนกรณีผู้ถูกส่งตัวอาจได้รับอันตรายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การทรมาน การไม่ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงมนุษย์ การบังคับให้สูญหาย
- การกำหนดทางมนุษยธรรมเกี่ยวกับอายุ สุขภาพ หรือพฤติการณ์ส่วนบุคคลของบุคคลผู้นั้น
- การกำหนดความผิดเกี่ยวกับภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร และภาษีอื่น ๆ ที่ไม่อาจเป็นเหตุปฏิเสธในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้
- การกำหนดเกี่ยวกับการส่งคนชาติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และหากจะต้องมีการส่งคนชาติ ก็ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนว่าควรเป็นอย่างไร
- การกำหนดเกี่ยวกับการส่งคนไร้สัญชาติว่าต้องมีหลักเกณฑ์อย่างไร เป็นต้น

อนึ่ง การนำเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นนี้มีวัตถุประสงค์ในการอนุวัติการ “อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน” ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ฉะนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใด ๆ จึงต้องขึ้นอยู่กับเนื้อหาของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นสำคัญด้วย เนื่องจากรัฐภาคีอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ อาจมีการเจรจาและให้การลงนามในตราสารฉบับนี้โดยมีข้อจำกัดหรือมีเงื่อนไขในการตั้งข้อสงวน ซึ่งอาจส่งผลให้อนุสัญญาฯ มิได้มีหลักการบางประการตามที่รายงานนี้ได้นำเสนอ ก็ย่อมเป็นไปได้

3) เสนอให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ASEAN Convention on Extradition)

การจัดทำแผนนิติบัญญัติอันเป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาหลักสูตรกฎหมายระหว่างประเทศตามโครงการพัฒนาบุคลากรด้านประชาคมอาเซียน ประจำปี 2559 ซึ่งนับเป็นโครงการนำร่องเพื่อรองรับการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ผู้เขียนในฐานะผู้เข้ารับการอบรม และในฐานะเครือข่ายศูนย์ประชาคมอาเซียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายอย่างรอบด้าน ด้วยเหตุนี้จึงได้วิเคราะห์จากร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559) ที่กำลังจะมีการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 วรรคสอง ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรากฎหมายความว่า

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตามกฎหมายทุกขั้นตอน .....

จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักการให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ซึ่งเนื้อหาของมาตรานี้จะบังคับให้มีการวิเคราะห์ทุกขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมาย หากเป็นเช่นนี้จะหมายความว่าในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรย่อมต้องมีการดำเนินการในการจัดทำ RIA ดังกล่าวนี ซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีย่อมถือเป็นผลกระทบประการหนึ่งที่ต้องมีการนำมา RIA ด้วย ฉะนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรเสนอแนะให้มีการจัดทำ RIA ในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 เป็นร่างพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อทำการอนุวัติการตามอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามที่มีการเสนอในข้อ 1)

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรมีการเพิ่มกระบวนการดังกล่าวนี้ เนื่องจากจะเป็นการเพิ่มทักษะและเพิ่มมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายวิชาการของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะเป็นไปอย่างสอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ และนักวิชาการนิติบัญญัติ ซึ่งจะเป็นตำแหน่งใหม่ของสำนักงานฯ ต่อไป

**แบบแผนนิติบัญญัติ**  
**เรื่อง ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน**

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
๑.	ให้มีความร่วมมือเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในภูมิภาคอาเซียนเกี่ยวกับความผิดอาญาลักษณะทั่วไป	ร่างอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน					ภูมิภาคอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ลักษณะพหุภาคี จึงต้องเสนอให้มีสนธิสัญญาดังกล่าว		จัดทำอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้เป็นไปตามกฎหมายแม่แบบของ UN	- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร - กระทรวงการต่างประเทศ - กระทรวงยุติธรรม	ประธานรัฐสภาในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติทำการผลักดันอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในเวทีสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA)	สำนักที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการด้านต่างประเทศ คือ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และสำนักภาษาต่างประเทศ ดำเนินการตามหน้าที่และภารกิจที่เกี่ยวข้องต่อไป	๑ ปี

ลำดับ	วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายและแผนงานที่เกี่ยวข้อง	ชื่อกฎหมาย	ปัญหาของกฎหมาย เช่น						สาระสำคัญที่ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก	หน่วยงานที่รับผิดชอบ	กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ		
			(๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	(๒) ความไม่ครอบคลุมเพียงพอ	(๓) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย	(๔) ความขัดกันของกฎหมาย	(๕) ความไม่ทันสมัย เช่น ไม่สอดคล้องกับความตกลงของอาเซียน	(๖) ความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย			กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ	กระบวนการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	กรอบระยะเวลาการดำเนินการ
๒.	ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑	พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑		- กฎหมายภายในยังไม่มีข้อกำหนดค่านิยมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและยังไม่มีบทบัญญัติของหลักการบางหลักการที่ครอบคลุมหลักสากลในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้มากยิ่งขึ้น			- กรณีที่อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีผลใช้บังคับแล้วต้องมีการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว		ปรับปรุงแก้ไขโดยเพิ่มเติมค่านิยมต่าง ๆ และเพิ่มหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในประเด็นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน	- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร - กระทรวงการต่างประเทศ - กระทรวงยุติธรรม	แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเป็น “ร่างพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในบางประเด็นให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่ออนุวัติการตามกรอบอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน	สำนักที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ คือ สำนักวิชาการ สำนักกฎหมาย สำนักประชุม และสำนักกรรมาธิการดำเนินการตามหน้าที่และภารกิจที่เกี่ยวข้องต่อไป	๑ ปี

รายชื่อผู้จัดทำ

เสถียรเมืองและความมั่นคง

เรื่อง ความร่วมมือทางอาญาในภูมิภาคอาเซียน

ประเด็นศึกษา : ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของภูมิภาคอาเซียน

๑	นายสังคม คำมุงคุณ	นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ	สำนักภาษาต่างประเทศ
๒	นายฐิติวิษณุ ศุภวรรณจิระโชติ	นิติกรชำนาญการ	สำนักกฎหมาย
๓	นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์	นิติกรชำนาญการ	สำนักกรรมการธิการ ๑
๔	นางสาวประวีวรรณ ถึงฝั่ง	วิทยากรชำนาญการ	สำนักการประชุม
๕	นายพงษ์ศักดิ์ ปัตถา	วิทยากรชำนาญการ	สำนักงานศูนย์ประชาคมอาเซียน
๖	นายวิศรุต สุขโชคนำชัย	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร
๗	นายสุรสิทธิ์ บุญวัฒน์	นิติกรปฏิบัติการ	สำนักกรรมการธิการ ๓
๘	นางสาวณัชชารีย์ นาคนคร	วิทยากรปฏิบัติการ	สำนักกรรมการธิการ ๓
๙	นายภูวิวัฒน์ สลักคำ	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน	สำนักนโยบายและแผน