



การพัฒนาหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของจำเลย ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้าย ข้ามแดน พ.ศ. 2551

The Improvement of the Guarantees of Rights of the Defendants in Extradition Proceedings under Thai Extradition Act B.E. 2551 (2008)

ณัฐพล ชินะวงศ์*

Nattaphol Chinawong

■ บทคัดย่อ

กรณีประเทศไทยได้รับการร้องขอจากรัฐอื่นให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนบุคคลที่อยู่ในเขตแดนของประเทศไทยนั้น มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า ผลสุดท้ายของการส่งบุคคลดังกล่าวไปยังประเทศผู้ร้องขอและกระบวนการพิจารณาอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลนั้นหรือไม่ ดังนั้น ในงานวิจัยนี้จึงศึกษาวิเคราะห์กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของไทยในเชิงสิทธิและกระบวนการโดยมุ่งเปรียบเทียบกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายปัจจุบันและแนวทางในการตีความกฎหมายเพื่อให้การดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทย มีความชัดเจนและเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ยังมีความไม่เชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนในหลายส่วนและขาดความชัดเจน อาจเป็นผลให้เกิดความอสมมาตรระหว่างปริมาณจำนวนบุคคลที่ประเทศไทยส่งตัวให้ต่างประเทศกับที่ต่างประเทศส่งตัวให้ประเทศไทย ผลการศึกษาเชิงวิพากษ์ในบทความนี้

* นักศึกษา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Ph.d. Student in Doctor of Philosophy Program in Justice Administration, Faculty of Law, Thammasat University

Received: November 23, 2020 Revised: June 7, 2021 Accepted: June 9, 2021

จะนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขกฎหมายและตีความกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในขณะที่เดียวกันยังคงรักษาดุลภาพระหว่างประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศกับสิทธิของปัจเจกบุคคล

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชนในกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน, กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน, พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551

■ Abstract

In case where Thailand receives an extradition request to extradite person who is found in her territory to the other state, one of the critical issues to be determined is whether the human rights of the extradited person may be violated as a result of the successful extradition and the extradition proceedings. This study analyzes the present Thai extradition law from procedural and substantive perspectives and compares with the international human rights obligations that are incumbent upon Thailand. The aim of the study is to make suggestions for amendments and interpretation of the current law in order to make clarity of the extradition proceedings and conformity to Thailand's international human rights obligations. The result of the study shows that the current Extradition

Act B.E. 2551 (2008) still lacks sufficient and clear references and connections to human rights laws. This problem may have created asymmetrical number of cases that Thailand extradites to other states versus cases that other states extradite to Thailand. The result of the analysis in this study would lead to amendments and progressive interpretation of the present law to elevate Thailand's human rights standards in connection with extradition matters while striking the balance between the efficiency of law enforcement against transnational crimes and individual rights.

Keywords: Human Rights in Extradition Law, Extradition Proceedings, Extradition Act B.E. 2551 (2008)

■ บทนำ

การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นกระบวนการทางกฎหมายสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการย้ายถิ่นของประชากรจำนวนมากทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ประเทศเหล่านี้เฝ้าอำนวยความสะดวกการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรจากต่างประเทศ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากแรงงานในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และจากนโยบายของประเทศที่ส่งเสริมการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งคนต่างด้าวเหล่านี้บางส่วน

อาจแฝงตัวมาเป็นอาชญากรหรือผู้ร้ายหลบหนี ทำให้รัฐที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือมีส่วนได้เสีย เนื่องจากมีเขตอำนาจการพิจารณาความผิด (jurisdiction) ร้องขอบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีและรับโทษ

สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีและการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงเอื้ออำนวยต่อการโยกย้ายถิ่นฐานของคนต่างด้าว ดังที่กล่าวข้างต้น ข้อนี้สามารถเห็นได้จากยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (2561) ซึ่งระบุว่า การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยโดยนักลงทุนต่างประเทศเป็นจำนวนมาก รวมถึงเกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ภาคการผลิตของประเทศสามารถขับเคลื่อนไปได้จากปัญหาขาดแคลนแรงงานทั้งจากปัจจัยเศรษฐกิจที่ขยายตัวมากขึ้นและสภาพสังคมสูงวัยของประเทศไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายและปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ ตามมาซึ่งรัฐจะต้องเข้ามาจัดการซึ่งนโยบายการค้าเสรีของประเทศไทยเช่นนี้ จะยังคงดำเนินต่อไปอีกอย่างน้อย 20 ปี ตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ซึ่งกำหนดไว้ อย่างเช่นว่า รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ส่งเสริมการค้าขายกับต่างประเทศในด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการนำผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยียุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (2561) ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือกับรัฐอื่น

ในด้านต่าง ๆ รวมถึงการร่วมมือทางอาญาและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ส่งผลให้ประเด็นเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ

กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีทั้งมิติทางกฎหมายอาญาและกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง (Dugard, 1998) เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทางอาญาจึงมีประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รัฐธรรมนูญ รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (“อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน”)

อย่างไรก็ดี จากกรณีที่เกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ มีข้อสังเกตว่า มาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ยังขาดความชัดเจน มีความลักลั่นแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไป ส่งผลให้เกิดข้อครหาบ่อยครั้งว่า กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทย ขาดความชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกขอให้ส่งตัว ยกตัวอย่างเช่น กรณีรัฐบาลบาเรนซ์ขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน นาย Hakeem ซึ่งเป็นนักฟุตบอลที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจากประเทศออสเตรเลียส่งผลให้เกิดกระแสการเรียกร้องจากนานาประเทศและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้รัฐบาลไทยปล่อยตัว นาย Hakeem ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายไทยไม่เอื้อให้ศาลหรือพนักงานอัยการ ในฐานะโจทก์ยุติคดีด้วยเหตุที่ผู้ถูกขอส่งตัวได้รับ

สถานะผู้ลี้ภัยจากรัฐอื่น หรือเหตุที่ว่า การส่งตัวไปดำเนินคดีอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะยุติคดีได้ก็ต่อเมื่อรัฐผู้ร้องขอถอนคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน (มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 2559) กรณีที่รัฐบาลไทยส่งชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์ไปดำเนินคดีที่ประเทศจีน มีประเด็นว่า การดำเนินคดีชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์ในประเทศจีนจะได้รับความเป็นธรรมหรืออาจถูกปฏิบัติที่ขัดต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานหรือไม่ และการส่งตัวเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแอบแฝง (disguised extradition) หรือไม่ เนื่องจากไม่ได้ผ่านกระบวนการชั้นศาล ต่อมาภายหลังส่งตัวไปเกิดกระแสความไม่พอใจของกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรง นำมาสู่เหตุการณ์ระเบิดที่ศาลพระพรหมเอราวัณ กรุงเทพมหานคร (MThai, 2558) กรณีการขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนาย Saleem ชาวปากีสถาน มีประเด็นว่าการส่งตัวไปดำเนินคดีที่อินเดีย ซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศปากีสถานที่ไม่ดี จำเลยจะได้รับความเป็นธรรมหรืออาจถูกปฏิบัติที่ขัดต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานหรือไม่ โดยเฉพาะประเทศอินเดีย ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวในขณะที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วแต่ยังไม่ตรากฎหมายอนุวัติการ

ในระดักระหว่างประเทศ ประเด็นสิทธิมนุษยชน กับกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความละเอียดอ่อน ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการเมืองภายใน และการเมืองระหว่างประเทศ ดังเห็นได้จากกรณีของนาย Hakeem ก็นำมาสู่การเรียกร้องของรัฐต่าง ๆ ให้ประเทศไทยปล่อยตัวนาย Hakeem กรณีนาย Saleem ส่งผลให้เกิดความตึงเครียดระหว่างประเทศอินเดียกับประเทศปากีสถาน เป็นต้น

เช่นเดียวกับในต่างประเทศ สิทธิมนุษยชน กับกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีความสัมพันธ์กัน ในด้านการเมืองการปกครอง เช่น สถานการณ์ความไม่สงบในฮ่องกงก็เริ่มจากการออกร่างกฎหมายให้ฮ่องกงสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ได้โดยไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของจำเลยอย่างเพียงพอ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายฮ่องกงที่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามแบบฉบับของอังกฤษ ซึ่งเคยเป็นอดีตเจ้าอาณานิคม (Chan, 2019) โดยประชาชนส่วนใหญ่กังวลในประเด็นหลักประกันการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (fair trial) ในประเทศจีนและความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความผิดทางการเมืองที่จะเป็นข้อยกเว้นในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Plachta, 2019) กรณีสหรัฐอเมริกายกขาทองการอังกฤษส่งตัวนายจูเลียน แอสซานจ์ (Julian Assange) เป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีในสหรัฐอเมริกาในข้อหาความมั่นคงจากการทำเว็บไซต์ “Wikileaks” เปิดโปงเอกสารลับของทางการสหรัฐฯ อ้างว่าเป็นความผิดตามรัฐบัญญัติการเป็นจารกรรม (Espionage Act) มีประเด็นว่าอังกฤษจะถือว่าความผิดนี้เป็นความผิดทางการเมืองซึ่งห้ามส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่ และยังมีประเด็นเพิ่มเติมว่าประเทศสวีเดนยื่นคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีข้อหาล่วงละเมิดทางเพศซึ่งไม่เกี่ยวข้องกัน จะพิจารณาตัดสินอย่างไร (Psilakis, 2019)

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ระบบกฎหมาย กระบวนการ ปฎิบัติฝ่ายที่เกี่ยวข้องและตัวแปรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อ

การคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทย เพื่อค้นหามาตรฐานสากลเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกฎหมายและกระบวนการเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิของจำเลยเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและได้รับการยอมรับจากประเทศที่เกี่ยวข้อง

■ วิธีการดำเนินการวิจัย

ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิของจำเลยที่เกี่ยวข้องกับจำเลยในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นคำอธิบายกฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย คุชกู วียานินพนธ์ วียานินพนธ์ คุ่มือการปฏิบัติงาน เอกสารทางกฎหมายในระดับปฐมภูมิ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เอกสารทางกฎหมายในระดับทุติยภูมิ เช่น คำอธิบายของสนธิสัญญาและอนุสัญญา แนวทางในการตีความ คำพิพากษาของศาล ซึ่งจะประกอบด้วย คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ศาลต่างประเทศ ศาลไทย ฯลฯ จากนั้นประเมินผล วิเคราะห์ และตีความเพื่อนำสู่การค้นหาลักษณะของกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นมาตรฐาน และการปรับปรุงพัฒนาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและกระบวนการของกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของจำเลยและรัฐที่เกี่ยวข้องกับจำเลยเป็นไปตามมาตรฐานสากลมากขึ้น

■ ผลการวิจัย

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของจำเลยหรือผู้ที่ถูกขอให้ส่งตัว ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่จำเลยตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน และไม่มีบทบัญญัติให้เชื่อมโยงกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีระบบกฎหมายการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทำนองเดียวกับประเทศไทย คือ ระบบผสม หมายถึงระบบที่การพิจารณาเป็นไปตามลำดับเริ่มจากหน่วยงานของรัฐ ศาลและสิ้นสุดกระบวนการที่รัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทย พ.ศ. 2003 มาตรา 21 และมาตรา 87 หรือรัฐบัญญัติรัฐบาลกลางว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา (Federal Act on International Mutual Assistance in Criminal Matters) ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มาตรา 2 และมาตรา 63 ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส แม้จะไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนเชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ในทางการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลดังที่ได้ศึกษามา จะเห็นได้ว่า ศาลสหรัฐอเมริกาและศาลฝรั่งเศสพิจารณาคดีโดยนำรัฐธรรมนูญและพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาบังคับกับคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยตรง

ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม 2550

(ศาลอุทธรณ์, 2548) เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ข้อ 3 วรรคหนึ่งกำหนดว่า “ภาคีต้องไม่ขับไล่ส่งกลับ (ผลักดันกลับออกไป) หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน” พันธกรณีดังกล่าวถือเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ¹ ซึ่งแม้จะไม่มีกฎหมายอนุวัติการ แต่ศาลไทยก็นำมาวินิจฉัยกฎหมายสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ²

แม้ต่อมาจะมีความพยายามในการอนุวัติการโดยกระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพร่างโดยการเสนอพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญญา พ.ศ. แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 มาตราหลัก คือ (1) ตามมาตรา 8 การกระทำความผิดฐานกระทำการทรมานและการกระทำความผิดฐานกระทำให้นุญญาบุคคลสูญหายมิให้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (2) มาตรา 12 หลักห้ามผลักดันกลับ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งตัวบุคคลใดออกไปนอกราชอาณาจักร หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการส่งบุคคลดังกล่าวออกไปจะส่งผลให้บุคคลนั้นถูกกระทำการทรมานหรือถูกกระทำให้นุญญา ซึ่งหลักการดังกล่าวทั้งสอง

สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และอนุสัญญาป้องกันและปราบปรามการบังคับให้บุคคลสูญหาย ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ดังปรากฏในบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ว่า “โดยที่การทรมานและการกระทำให้นุญญาบุคคลสูญหายซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งไม่อาจยกเว้นให้กระทำได้ไม่ว่าสถานการณ์ใด ๆ ประกอบกับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประทุษร้ายหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ จึงต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดฐานความผิดเป็นการเฉพาะ ตลอดจนมีมาตรการป้องกันและปราบปรามมาตรการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อบทในอนุสัญญาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้เทียบเท่าสากลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560)

ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ผ่านการอนุมัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนสิ้นสุดวาระ ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย

¹ โปรดดู Advisory Opinion on the Extra-territorial Application of Non-refoulement obligation under the 1951 Convention relating to the Status of Refugee and Its 1967 Protocol, 2007, p. 11.

² เช่น คดีศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อร. 61/2560 หมายเลขแดงที่ อร. 4/2561 คดีระหว่าง นายจาตุรนต์ ฉายแสง ผู้ฟ้องคดี กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 1 กับพวก ผู้ถูกฟ้องคดี วินิจฉัยตามอนุสัญญา ICCPR และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในเรื่องเสรีภาพในการเดินทาง: คำพิพากษาฎีกาที่ 1142/2494 และที่ 12083/2526 ศาลไทยนำหลักจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการไล่สิทธิประชิดติดพัน (Hot Pursuit) มาปรับใช้ และหลักความละเมิดมิได้ของสถานทูต

(ข่าวสดออนไลน์, 2562) มีข้อสังเกตว่า แม้คณะกรรมการการวิสามัญการสถานิติบัญญัติแห่งชาติและหน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นว่า หลักการห้ามส่งกลับนั้นเป็นทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่นำมาพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติตามหลักห้ามส่งกลับ ทำให้ประเด็นดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่ศาลต้องนำมาพิจารณา พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีแม้แต่บทบัญญัติที่เชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน ต่างจากกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งล้วนแต่มีกระบวนการหรือมาตรการที่เป็นทางการให้นำกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาใช้อีกกับคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองหลักห้ามส่งกลับ ต่างจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1793 มาตรา 120 และฉบับปี ค.ศ. 1946 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุการณ์กระทำของเขา เพื่อเรียกร้องเสรีภาพ มีสิทธิขอลี้ภัยในประเทศฝรั่งเศส” ส่วนสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสวิตเซอร์แลนด์ เป็นภาคีในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย และนำมาบังคับใช้ในฐานะกฎหมายภายในอย่างเป็นทางการ สำหรับประเทศไทยนั้น มีแต่พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่มีกฎหมายอนุวัติการ หลักห้ามส่งกลับ หากนำมาใช้ก็เป็นทางปฏิบัติและดุลพินิจ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ (soft law) และไม่มีแบบแผนปฏิบัติที่ชัดเจน ดังนั้น แม้ไม่นำมาปฏิบัติโดยเคร่งครัดก็ไม่มีผลบังคับหรือเกิดผลตามมาใด ๆ ต่อผู้พิจารณา ซึ่งไม่เพียงพอต่อ

การบังคับใช้หลักกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ถือเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ดี เบื้องต้นจะต้องมีกฎหมายรองรับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ เพราะเจ้าหน้าที่ย่อมมีความรับผิดชอบไม่พิจารณาตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งเป็นการนำหลักการที่เป็นที่ยอมรับ เป็นลายลักษณ์อักษร (codify) ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้หนักแน่นมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยใช้ระบบทวินิยม ไม่ใช่เอกนิยมเหมือนสหรัฐอเมริกา ดังนั้น อนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีควรตรากฎหมายอนุวัติการ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีการนำมาบังคับใช้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งได้และการตีความที่แตกต่างกันในระดับเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันว่า คดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกเรื่อง หน่วยงานและศาลจะต้องนำหลักห้ามส่งกลับมาพิจารณาเป็น Checklist เช่นเดียวกับหลักการพื้นฐานอื่น ๆ เช่น หลัก Double Criminality

จะเห็นได้ว่าหากไม่นำหลักห้ามส่งกลับมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ศาลและหน่วยงานอาจไม่นำมาพิจารณาในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยอ้างว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องพิจารณา โดยเฉพาะในทางปฏิบัติแล้ว ศาลอาจไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการทรมานได้ เพราะต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายรัฐโดยเฉพาะการข่าวกรอง แม้จะให้ศาลมีอำนาจเรียกกระทรวงการต่างประเทศมาให้ข้อมูลในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ³ ในทางปฏิบัติ ศาลก็ไม่ค่อยใช้อำนาจดังกล่าว นอกจากนี้ ข้อมูลที่ศาลเรียกได้ตามกฎหมายก็จำกัดเฉพาะประเด็น

³ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 17

ความร่วมมือหรือสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่รวมประเด็นอื่นเช่นการทรมาน ในขณะที่บางประเทศกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาปัญหานี้แก่ฝ่ายบริหาร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนประเทศอังกฤษ ฝ่ายตุลาการวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ฝ่ายบริหารก็ยังพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการทรมานได้ ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลไทยซึ่งใช้ดุลพินิจขั้นสุดท้ายในการส่งหรือไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนมักไม่พิจารณาประเด็นเหล่านี้ โดยมักปิดให้เป็นความรับผิดชอบและการตัดสินใจของศาล (ศาลอุทธรณ์, 2548) กลายเป็นว่าต่างฝ่ายต่างโยนกันไปโยนกันมา ผลสุดท้ายคือ คดีไม่ได้รับการพิจารณาประเด็นการทรมาน และมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปทั้งๆ ที่จำเลยอาจถูกทรมานหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในรัฐผู้ร้องขอ ทำให้ประเทศไทยตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

กฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีล้วนแต่ห้ามการเลือกปฏิบัติในทุกกรณี เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1 ข้อ 55 และข้อ 78 รับรองหลักความเท่าเทียมของบุคคลทุกคนในสังคม กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้หรือ ASEAN ข้อ 2 วรรคสอง “ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้ (ฐ) การไม่ปิดกั้นและการไม่เลือกปฏิบัติ” ปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7 “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดอันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว” กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 20 วรรคสอง “การสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังในชาติ เผ่าพันธุ์หรือศาสนา ซึ่งยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเป็นปฏิปักษ์ หรือการใช้ความรุนแรง เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย” ข้อ 26 “บุคคลทั่ววย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจึ่งจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น ๆ” ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติถือเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ แม้แต่ในภาวะการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ ก็ห้ามเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม ตามข้อ 4 ของกติกาดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักความเท่าเทียม (principle of equality) และหลักการห้าม

เลือกปฏิบัติ (principle of non-discrimination) ถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งทั่วโลกให้การยอมรับ (Anaya, 1998) อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีที่รัฐผู้ร้องขออาจมีพฤติการณ์ที่จะเลือกปฏิบัติต่อจำเลยโดยเหตุผลของความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือสถานะของบุคคล ในขณะที่สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนเฉพาะฉบับใหม่ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีเท่านั้น ที่มีบทบัญญัติห้ามส่งผู้ร้ายข้ามแดนรับรองหลักการดังกล่าว เช่น สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศฮังการี ซึ่งลงนามเมื่อปี พ.ศ. 2561 ข้อ 4 วรรคห้า ระบุว่า “ในกรณีที่รัฐผู้ได้รับคำร้องขอมีเหตุอันหนักแน่นเชื่อได้ว่า การร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนในคดีความผิดอาญานั้น กระทำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินคดีหรือลงโทษบุคคลโดยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง หรือสถานะของบุคคลอาจถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุผลดังกล่าว ห้ามมิให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยเด็ดขาด (Mandatory Grounds for Refusal) ในขณะที่สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนรุ่นเก่า เช่น สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ และกับประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ส่วนกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศอังกฤษและประเทศสวีเดนและแลนด์มีบทบัญญัติดังกล่าวด้วยการเชื่อมโยงเข้ากับกฎหมายสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (Convention Relating to the Status of Refugee)

อย่างไรก็ดี หลักการที่ว่าผู้ที่ลี้ภัยหนีอันตรายความไม่ปลอดภัยจากประเทศต้นทางมีสิทธิที่จะไม่ถูกส่งกลับและได้รับที่พักพิงในรัฐที่เขาหนีมาพำนัก (non-refoulement) นั้น ถือเป็นจารีตประเพณีกฎหมายระหว่างประเทศ (Choo, 2018) และหลักการของกฎหมายผู้ลี้ภัยบางหลักการ เช่น หลักไม่ควบคุมตัวตามอำเภอใจ ก็ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะละเมิดมิได้ (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, ม.ป.ป.) แนวคิดเรื่องกฎหมายผู้ลี้ภัยถือว่า มนุษย์มีสิทธิที่จะหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐอื่น มาพึ่งพาความปลอดภัยในอีกรัฐหนึ่งเพื่อตนเองหรือครอบครัว แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีที่เพียงไม่ได้รับความสะดวกในรัฐที่หนีมา ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ข้อ 26 และ ข้อ 31 รัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยไม่ดำเนินคดีโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ให้สิทธิในการเดินทางข้ามแดนไปยังประเทศอื่น นอกจากนี้ บุคคลที่ลี้ภัยจะไม่ถูกควบคุมตัวหรือดำเนินคดีโดยอำเภอใจ (arbitrary) อย่างไรก็ดี รัฐมีสิทธิควบคุมตัวผู้ลี้ภัยไว้เป็นเวลาไม่นานเกินไปเพื่อพิจารณาคำร้องขอลี้ภัย หรือผู้ลี้ภัยดำเนินการขอลี้ภัยในรัฐที่สาม ทั้งนี้ ให้อยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักความชอบด้วยกระบวนการ หลักมนุษยธรรม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยระหว่างนี้ห้ามผลักดันกลับ (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, ม.ป.ป.)

เมื่อได้รับสถานะผู้ลี้ภัยแล้วย่อมมีความหมายว่าบุคคลนั้นจะไม่ถูกส่งผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปยังประเทศที่เขาหนีมาเพราะจะขัดต่อหลัก Non-Refoulement ซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของกฎหมายผู้ลี้ภัย แต่อย่างไรก็ดี การได้รับสถานะ

ผู้ลี้ภัยไม่ได้เป็นหลักประกันว่า บุคคลที่ได้รับสถานะดังกล่าวจะไม่มีทางที่อาจจะถูกส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีในประเทศที่สาม ซึ่งเขาได้กระทำผิดตามกฎหมายของประเทศนั้น หากว่าเข้าเกณฑ์และเงื่อนไขของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของรัฐผู้ร้องขอและรัฐผู้รับการร้องขอ และประการสำคัญการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปดำเนินคดีนั้นจะปลอดภัย (safe) ต่อจำเลย คือไม่มีภัยอันตรายหรือจะถูกเลือกปฏิบัติตามหลักกฎหมายผู้ลี้ภัย (Gilbert, 2017) ในกรณีเช่นนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติวางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนว่า รัฐผู้รับการร้องขอจะต้องพิจารณาคำมั่นของรัฐผู้ร้องขอว่าจะปฏิบัติต่อจำเลยด้วยความเป็นธรรม ประกอบกับพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องของทั้งปวง ไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะคำมั่นเท่านั้น (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 2562)

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ก็ตามแต่ก็อนุญาตให้ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเปิดสำนักงานพิจารณาคำร้องผู้ลี้ภัยได้โดยรัฐบาลไทยให้ความร่วมมือต่อข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยประเทศไทยให้ความร่วมมือในฐานะสมาชิกองค์การสหประชาชาติให้การคุ้มครองไม่ผลักดันกลับบุคคลที่หนีเข้ามาในเขตแดนไทยและยื่นคำร้องขอลี้ภัยต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น กรณีนางวูซึ่งนับถือลัทธิฝ่าหลุนกงหนีการจับกุมจากรัฐบาลจีนในข้อหาเกี่ยวกับการศาสนาและการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมาประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2555

ยื่นคำร้องขอลี้ภัยต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในประเทศไทย ได้รับอนุมัติคำร้องโดยได้รับสถานะผู้ลี้ภัย เนื่องจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่านางวูอาจถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากการจีนหากกลับประเทศจีน (เผชิญวิญญ์ แสนดี, 2557) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีไทยมีมติอนุมัติร่างระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย⁴ และอนุมัติร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees) และร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) ซึ่งเป็นการเพิ่มมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้สถานะผู้ลี้ภัย รวมถึงช่องทางการส่งกลับประเทศต้นทางภายใต้คำรับรองและคำมั่นว่าจะให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁵

หลักการห้ามผลักดันกลับปรากฏในอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ข้อ 3 ซึ่งให้ใช้กับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนด้วย กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนบางประเทศที่มีระบบคุ้มครองสิทธิสูง เช่น ประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติรับรองการขอลี้ภัยในระหว่างคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากจำเลยยื่นคำร้องขอเป็นผู้ลี้ภัย ห้ามมิให้ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจนกว่าจะมีคำสั่งคำร้องดังกล่าว จำเลยสามารถขอเป็นผู้ลี้ภัยได้ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนจนถึงวันที่มีคำสั่งถึงที่สุด⁶ ทั้งนี้ เหตุแห่งการขอลี้ภัยเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ข้อ 1 เอ (2) ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นภาคี คือ ผู้ที่เกรงว่าจะถูก

⁴ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มกราคม 2560

⁵ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

⁶ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 2003 มาตรา 39

ปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกองค์กรทางสังคม หรือการแสดงความเห็นทางการเมือง ไม่ว่า นอกประเทศสัญชาติของตนหรือโดยไม่สามารถ หรือเกรงว่าจะไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่อง ดังกล่าว นอกจากนั้น ตามอนุสัญญาดังกล่าว ข้อ 33 มีหลักห้ามส่งกลับผู้ลี้ภัยหรือบุคคลซึ่งอาจ ได้รับอันตรายต่อชีวิตหรือเสรีภาพโดยเหตุผล ของเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิก องค์กรทางสังคมหรือการแสดงความเห็นทาง การเมือง (หลัก non-refoulement) ซึ่งทั้งสอง หลักการดังกล่าวได้นำมาใช้ในคดีส่งผู้ร้าย ข้ามแดนด้วย ตามมาตรา 39 และมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 2003 เมื่อทางการอังกฤษอนุมัติคำขอเป็นผู้ลี้ภัยแล้ว หากคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่ในการพิจารณา ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือ ศาลย่อมไม่อาจสั่งให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตาม บทบัญญัติดังกล่าว หากศาลสั่งให้ส่งย่อมเป็น การละเมิดกระบวนการ (abuse of process)

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ของประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติเชื่อมโยง นำแนวคิดห้ามผลักดันกลับและการรับรอง สถานะผู้ลี้ภัยไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด และ ไม่พบว่าในทางปฏิบัติได้มีการนำหลักผู้ลี้ภัย มาใช้ในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ยกตัวอย่างเช่น คดีนักฟุตบอลชาวบาเรนห์นาย Hakeem ซึ่งหนี การจับกุมและดำเนินคดีจากประเทศบาเรนห์ ในข้อหาความผิดเกี่ยวกับการชุมนุมประท้วง ต่อต้านระบอบการปกครองของประเทศบาเรนห์ ต่อมาได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและไปพำนักที่ประเทศ ออสเตรเลียกับครอบครัว นาย Hakeem เดินทาง

เข้ามาประเทศไทยเพื่อท่องเที่ยวแต่ถูกจับกุมตัว ตามหมายจับตำรวจสากล ต่อมารัฐบาลบาเรนห์ ยื่นคำร้องต่อกระทรวงการต่างประเทศขอส่ง ผู้ร้ายข้ามแดนจากทางการไทย คำร้องถูกส่งจาก กระทรวงการต่างประเทศไปยังอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปตาม เจื่อนไขพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน จึงยื่นฟ้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อศาลอาญา คดีดำเนินอยู่นานหลายสัปดาห์ จนมีกระแส ต่อต้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนาย Hakeem ไปทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทย แม้ทนายจำเลย จะยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับสถานะผู้ลี้ภัยของจำเลย และหลักการไม่ส่งกลับ แต่ก็ไม่มีระบบหรือหลัก ประกันว่ากระทรวงการต่างประเทศ อัยการ สูงสุด หรือศาล จะให้การพิจารณาแต่อย่างใด จนสุดท้ายคดียุติได้ด้วยการกดดันทางการเมือง ประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป เรียกร้องให้ทางการไทยยุติคดี สุดท้ายทางการไทยเจรจากับทางการบาเรนห์ จนทางการบาเรนห์ยอมยุติคดีเอง พนักงาน อัยการจึงขอถอนคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน คดีจึงสามารถยุติได้⁷ มีข้อสังเกตว่า คดีนี้หาก ทางการบาเรนห์ไม่ยอมถอนคำร้อง พนักงาน อัยการก็อาจจะไม่ถอนคำฟ้องก็ได้ และศาลก็ ไม่มีเครื่องมือในแง่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ให้อำนาจยกฟ้องคดีโดยเหตุผลว่าจำเลยได้รับ สถานะผู้ลี้ภัยจากประเทศอื่นแล้วและตาม หลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) อันเป็นหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ ก่อนที่ อัยการสูงสุดจะมีคำสั่งให้ถอนฟ้องก็มีการพิจารณา ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วย การสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือ ความมั่นคง หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของ ประเทศ พ.ศ. 2554 และเห็นว่า เข้าหลักเกณฑ์ ตามข้อ 5 และ 6 ประกอบพระราชบัญญัติ องค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 เห็นว่าเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติดังกล่าวที่ทำให้ ถอนฟ้องได้ แต่หากพิจารณาตามระเบียบ และ พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่พบหลักการ พิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยตรง ทั้งตาม กฎกระทรวงกำหนดคำร้องขอ การส่งมอบตัว บุคคล และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2553 ก็ไม่มีบทบัญญัติให้นำหลักกฎหมาย ผู้ลี้ภัยหรือหลักการห้ามผลักดันกลับมาพิจารณา การพิจารณาถอนฟ้องในกรณีนี้จึงไม่ได้มีฐาน ทางกฎหมายมาจากหลักการที่ชัดเจน หากมีฐาน มาจากเพียงทางการบาเรนท์ขอยุติเรื่องเอง ซึ่งเป็นปัญหาในทางข้อเท็จจริง หากในกรณี ต่อไป รัฐบาลต่างประเทศซึ่งร้องขอไม่ยอมยุติเรื่อง ประเทศไทยก็ไม่มีมาตรการตามกฎหมายที่จะ พิจารณายุติเรื่องได้เองเพื่อให้สอดคล้องกับ หลักการกฎหมายผู้ลี้ภัย

หลักความเท่าเทียม หลักการห้ามเลือก ปฏิบัติ รวมถึงหลักห้ามผลักดันกลับ (หลัก non-refoulement) เป็นหลักการอันเป็นทั้งสิทธิ มนุษยชนขั้นพื้นฐานและจารีตประเพณีกฎหมาย ระหว่างประเทศ นับเป็นหลักอันเป็นพื้นฐานที่ คัดค้านหรือไม่สนับสนุนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน แอบแฝง (disguised extradition) (Gilbert, 2017) ซึ่งหมายถึง การส่งตัวบุคคลให้แก่รัฐผู้ร้องขอโดย กระบวนการผลักดัน (deportation) โดยอาศัย กฎหมายคนเข้าเมือง แม้ผู้ถูกส่งตัวไม่ยินยอม และยังมีข้อโต้แย้งว่าเขาไม่ควรถูกส่งตัวไปยังรัฐ ผู้ร้องขอ ไม่ว่าจะด้วยประเด็นสิทธิมนุษยชน

การเมือง สถานะบุคคล หรือเหตุผลอื่นใด ซึ่งสมควร ที่จะต้องให้บุคคลผู้ถูกขอให้ส่งตัวได้รับโอกาส ในการต่อสู้คดีในชั้นศาลตามพระราชบัญญัติ ส่งผู้ร้ายข้ามแดน หลายประเทศแม้แต่สนธิสัญญา ส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยทำกับบางประเทศ ก็มีการต่อต้านในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแอบแฝง เช่น รัฐบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ค.ศ. 1965 ของประเทศไอร์แลนด์ มาตรา 3 วรรคสอง ห้ามส่งผู้ร้ายข้ามแดนหากรัฐผู้ร้องขอมีเจตนา แอบแฝงทางการเมือง โดยตั้งใจจะนำตัวจำเลย ไปปฏิบัติหรือลงโทษที่ไม่เป็นธรรมบนพื้นฐาน ของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง หรือสถานะบุคคล จะถูกระงับกระเทือนด้วยเหตุผลดังกล่าว และ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนไทย-บังกลาเทศ ข้อ 3 ข มีข้อความทำนองเดียวกัน

การส่งชนกลุ่มน้อยชาวอุยกูร์ไปประเทศจีน มีประเด็นว่าเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแอบแฝง หรือไม่ เนื่องจากไม่ผ่านกระบวนการส่งผู้ร้าย ข้ามแดนที่พิจารณาโดยศาล ทั้งที่ผู้ที่ถูกส่งตัว ไม่ยินยอมและยังมีประเด็นโต้แย้งว่าไม่ควรถูก ส่งตัวไปยังรัฐผู้ร้องขอด้วยประเด็นสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเกรงว่าจะไม่ได้รับการพิจารณาคดี อย่างเป็นธรรม กรณีดังกล่าวทำให้เกิดความ ไม่พอใจของหลายชาติมุสลิม เพราะชาวอุยกูร์ เป็นชนกลุ่มน้อยนับถือศาสนาอิสลามในประเทศ จีน นับเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน การที่รัฐบาล ไทยส่งตัวไปประเทศผู้ร้องขอโดยไม่ผ่าน กระบวนการพิจารณาของศาล จึงนับว่าอาจ ถือเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนแอบแฝงซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกส่งตัวอย่างยิ่ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนหลายประการ

ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดว่า เมื่อศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาอีกหรือไม่ คงแต่กำหนดในมาตรา 22 ว่า เมื่อศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนและรัฐบาลไทยพิจารณาให้ส่งตัวก็ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้ไม่ใช่ทุกคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถ้อยคำของพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 จะเห็นว่า คำว่า รัฐบาลย่อมหมายถึงคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงควรพิจารณาอนุมัติเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกเรื่อง เว้นแต่จะมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติแทน ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ซึ่งกำหนดว่า การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้ (7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตามมาตรา 7 กำหนดว่า เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีต้องผ่านการกลั่นกรองของหน่วยงานแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ แต่หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบก็ได้โดยให้ถือว่าเป็นมติของคณะรัฐมนตรี และแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

จากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีให้การอนุมัติในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศได้โดยให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี

โดยให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ จึงไม่ได้หมายความว่า เมื่อกระทรวงการต่างประเทศส่งคดีที่ร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้อัยการสูงสุดและอัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล จนศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว จะไม่ต้องมีการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารอีก เพราะมีจะนั้น มาตรา 22 ก็คงไม่ใช่คำว่า “และรัฐบาล” อนุมัติให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ คำว่า “รัฐบาล” ย่อมไม่น่าจะหมายถึงกระทรวงการต่างประเทศและอัยการสูงสุด แต่หมายถึงคณะรัฐมนตรี การตีความเช่นนี้สอดคล้องกับระบบกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศไทยที่ใช้ระบบแบบผสมที่ให้ทั้งฝ่ายบริหารและตุลาการร่วมกันทำคำสั่งส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการส่งหรือไม่ส่งเป็นของฝ่ายบริหาร และสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลอุทธรณ์คดีหมายเลขแดงที่ 384/2544 ซึ่งศาลวางหลักว่า อำนาจหน้าที่ของศาลในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น แยกต่างหากจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างชัดเจน การส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นดุลพินิจในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารซึ่งอาจใช้ก่อนหรือหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแล้วก็ได้ (จิรฉวี อินทจาร, ประธาน จุฬาโรจน์มนตรี, และศิริชัย มงคลเกียรติศรี, 2548)

นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่การพิจารณาของกระทรวงการต่างประเทศและอัยการสูงสุด กล่าวคือ มีความไม่ชัดเจนในแง่ของขอบเขตการพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้พิจารณาในเรื่องเดียวกัน คือ ให้พิจารณาเรื่องประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเหตุผลอื่นที่ไม่อาจดำเนินการ

ตามคำร้องได้ แต่กฎหมายขาดความชัดเจนไม่ได้แบ่งแยกความรับผิดชอบของทั้งสองหน่วยงานและศาล และขาดความชัดเจนว่าขอบเขตการพิจารณา ดังที่กล่าวข้างต้น มีปัญหาว่าแต่ละหน่วยงานไม่พิจารณาให้ละเอียดรอบคอบและมักให้ศาลเป็นผู้พิจารณา หน่วยงานทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ส่งไม้” ต่อเท่านั้น คำว่าเหตุผลอื่นที่ไม่อาจดำเนินการตามคำร้องได้ ไม่ได้ยึดโยงกับหลักเกณฑ์ส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ส่วนคำว่ากระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็เป็นนามธรรมเป็นดุลพินิจ ไม่มีหลักเกณฑ์การตีความที่ชัดเจนปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นในคดีนาย Saleem ประเด็นคือการขอส่งตัวนาย Saleem ซึ่งเป็นคนปากีสถานไปดำเนินคดีที่ประเทศอินเดีย ประเทศอินเดียกับประเทศปากีสถานนั้นเป็นที่ทราบกันดีว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นปฏิปักษ์กัน มีประเด็นว่าผู้ถูกขอส่งตัวจะได้รับความเป็นธรรมหากถูกส่งไปหรือไม่โดยเฉพาะประเทศอินเดีย มิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในขณะที่ประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้น กรณีสมควรที่จะถือได้ว่าการส่งหรือไม่ส่งตัวอาจกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงควรดำเนินการตามมาตรา 13 และ 14 ของพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน ที่ให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อน แต่คดีดังกล่าวไม่มีการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด

■ สรุปและอภิปรายผล

ดังที่กล่าวข้างต้น ปัญหาในเชิงสิทธิและกระบวนการในกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดนของ

ประเทศไทยมีหลายประการ แต่จากการศึกษาสามารถสรุปได้เป็น 2 ปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาความไม่เชื่อมโยงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชน และปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน ในแง่ที่ไทยขอส่งตัวจากต่างประเทศทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากรัฐต่างประเทศมองว่ากฎหมายไทยไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิ ดังปรากฏว่าบางประเทศอย่างประเทศอังกฤษ มีน้อยคดีมากที่ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนให้ไทย ส่วนใหญ่จะยกฟ้องทั้งสิ้น ตรงกันข้ามประเทศไทยมีแต่ที่จะส่งตัวให้แก่ประเทศผู้ร้องขอ จึงเกิดความอสมมาตร (asymmetrical) ทาง การส่งผู้ร้ายข้ามแดนขึ้น (ชัชวาล สุขสมจิตร, 2542) ผู้วิจัยเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในมิติต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติและตีความกฎหมายเพื่อให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันยังก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างเพียงพอตามมาตรฐานกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการผลักดันกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ผลักดันการตราร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. รวมไปถึงการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย แม้ว่าแนวทางบางอย่างของหลายประเทศ เช่น หลักการห้ามส่งผู้ร้ายข้ามแดนแอบแฝงโดยกฎหมายคนเข้าเมือง (disguised extradition) หรือพันธกรณีตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัย จะไม่พียงนำมาใช้แก่กรณีของประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กฎหมายบางอย่างของต่างประเทศก็อาจนำมาใช้ในกรณีของประเทศไทยได้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ให้เกิด

แนวทางการแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมกับบริบท
ของประเทศไทยอย่างเพียงพอต่อไป

■ บรรณานุกรม

ข่าวสดออนไลน์. (2562). ทวีศักดิ์ สนช. ทิ้งกฎหมาย
สำคัญ ใช้เอาผิดเจ้าหน้าที่รัฐ ทรมาณปชช.
หรือทำให้สูญหาย. ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2562,
จาก [https://www.khaosod.co.th/politics/
news_2860088](https://www.khaosod.co.th/politics/news_2860088)

จิรฉวี อินทจาร, ประธาน จุฬาริชาตมนตรี และ
ศิริชัย มงคลเกียรติศรี. (2548). การส่งผู้ร้าย
ข้ามแดน ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการส่งผู้ร้าย
ข้ามแดน: บทสรุปแนวคิดและแนวพิจารณา
ของศาลอุทธรณ์ ตอนที่ 2 ศาลอุทธรณ์และ
พัฒนาการของการยอมรับหลักกฎหมาย
ระหว่างประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน.
กรุงเทพฯ: ศาลอุทธรณ์.

ชัชวาล สุขสมจิตร. (2542). ปัญหาการบังคับใช้
กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับ
อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ. งานวิจัยหลักสูตร
ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง
(บ.ย.ส.). สำนักงานศาลยุติธรรม.

เพ็ญวิชัย แสนดี. (2557). สถานะและสิทธิ
พื้นฐานของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มูลนิธิธรรมาภิบาล. (2559). แฉการ
คดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนกรณี นาย ฮาติม อาลี
โมฮัมหมัด อาลี อัล อา โรบี ขอให้อัยการสูงสุด
มีดุลพินิจสั่งถอนคดีเพื่อเดินทางกลับ
ประเทศออสเตรเลียทันที. ค้นเมื่อ 21 กันยายน
2562, จาก <https://voicefromthais>.

wordpress.com/2019/02/05/

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580. (2561).

ราชกิจจานุเบกษา, 135(82 ก), 11-34.

ศาลอุทธรณ์. (2548). การส่งผู้ร้ายข้ามแดน
ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน:
บทสรุปแนวคิดและแนวพิจารณาของศาล
อุทธรณ์ ตอนที่ 2 ศาลอุทธรณ์และพัฒนาการ
ของการยอมรับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน. กรุงเทพฯ:
ศาลอุทธรณ์.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ.
(ม.ป.ป). อนุสัญญาปี ค.ศ.1951 ว่าด้วย
สถานภาพผู้ลี้ภัย. ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2562,
จาก [https://www.unhcr.org/th/the-1951-
refugee-convention](https://www.unhcr.org/th/the-1951-refugee-convention)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ.
(2562). บันทึกแนวทางปฏิบัติเรื่องการส่ง
ผู้ร้ายข้ามแดนและการคุ้มครองผู้ลี้ภัยระหว่าง
ประเทศ. ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2562, จาก
[https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/
vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=
y&docid=5d07a0754](https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d07a0754)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). บันทึก
หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราช-
บัญญัติป้องกันและปราบปรามการการทรมาน
และการกระทำให้อับอายทุกข์ทรมาน พ.ศ.
ค้นเมื่อ 21 กันยายน 2562, จาก [http://web.
senate.go.th/bill/bk_data/458-1.pdf](http://web.senate.go.th/bill/bk_data/458-1.pdf)

MThai. (2558). สื่อจีนชี้ บั้มศาลพระพรหม
แก้เผ็ดไทย ส่งอุยกูร์ไปจีน. ค้นเมื่อ 21
กันยายน 2562, จาก [https://news.mthai.
com/world-news/460830.html](https://news.mthai.com/world-news/460830.html)

หนังสือต่างประเทศ

Anaya, S. J. (1998). Customary international law. *Proceedings of the Annual Meeting American Society of International Law*, 92, 41-44.

Chan, J. (2019). Ten days that shocked the world: The rendition proposal in Hong Kong. *Hong Kong Law Journal*, 49(2), 431-446.

Choo, S. (2018). Circumventing the China extradition conundrum: Relying on deportation to return Chinese fugitives. *New York University Journal of International Law and Politics*, 50(4), 1409.

Dugard, J. (1998). Reconciling extradition with human rights. *The American Journal of International Law*, 2(2), 187-212.

Gilbert, G. (2017). Undesirable but unreturnable extradition and other forms of rendition. *Journal of International Criminal Justice*, 15(66), 72.

Plachta, M. (2019). Mass protests against controversial Hong Kong extradition bill. *International Enforcement Law Reporter*, 35(6), 215-217.

Psilakis, A. (2019). Extradition: U.S. issues additional indictments against julian assange. *International Enforcement Law Reporter*, 35(6), 209-210.

