

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง ร่างประมวลกฎหมายเกี่ยวกับความผิดต่อความสงบและความมั่นคงของมนุษยชาติ

โดยหนังสือที่ ๒๕๓๒ กม ๕/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๐๑ กรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารแจ้งว่า กระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวข้างบนโดยสหประชาชาติเป็นผู้ส่งมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้พิจารณาเรื่องนี้ แล้ว ขอเสนอข้อสังเกตดังต่อไปนี้

ก่อนอื่นขอให้ระลึกว่า อย่างน้อยที่สุดในขณะนี้ก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอนุสัญญา ระหว่างประเทศเลย ไม่ว่าในหนังสือของสหประชาชาติหรือของกระทรวงการต่างประเทศบางที่ อาจเป็นด้วยเหตุนี้ กระทรวงการต่างประเทศจึงมิได้ส่งร่างประมวลกฎหมายนี้ให้คณะอนุกรรมการ ของกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณา เพราะคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณา เฉพาะปัญหาเกี่ยวกับอนุสัญญาระหว่างประเทศเท่านั้น

ร่างที่เสนอนี้แสดงให้เห็นอยู่ในตัวแล้วว่า เป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยความผิด โดยเฉพาะ และเป็นผลจากการเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยความผิด สหประชาชาติตามรายงานโดยละเอียดซึ่งปรากฏในเรื่อง (การประชุมสมัชชาใหม่สมัยที่ ๖) ความ มุ่งหมายของร่างประมานนี้ก็เพื่อที่จะรวบรวมบรรดาข้อเสนอแนะในรายงานฉบับนั้นซึ่งส่วนใหญ่ก็ อาศัยแนวทางในกฎบัตรสหประชาชาติ

ฉะนั้น ปัญหานี้ก็มีได้เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในของประเทศไทยแต่ประการใด เพราะในขณะเดียวกันก็ได้เสนอให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติพิจารณา จึงเป็นที่แจ่มกระจ่างว่าเป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้ โดยมีข้อเท็จจริงเหล่านี้เป็นข้อยืนยัน

ก. การริเริ่มในเรื่องนี้ได้มีขึ้นโดยมติของสมัชชาใหม่สหประชาชาติลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๗ (พ.ศ. ๒๔๙๐) และได้มอบให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่าง ประเทศเป็นผู้พิจารณา

ข. ความผิดต่าง ๆ ในประมวลนั้นเป็นผลโดยตรงจากกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือจากเอกสารระหว่างประเทศอื่น ๆ (เฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำ พิพากษาของศาลทหารระหว่างประเทศแห่งเมืองนูเรมเบิร์ก)

ค. ในร่างข้อ ๑ ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ความผิดต่าง ๆ ในประมวลนี้ คือ “ความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ” และในรายงานของสมัชชาใหม่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ยังคง กล่าวไว้ลึกลงว่า “ในปัจจุบัน ร่างประมวลนี้ควรจะนิยามการกระทำบางอย่างอันเป็นความผิดระหว่าง

ประเทศ และวางหลักทั่วไปบางประการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศไว้เท่านั้น” ทั้งนี้เป็นการอธิบายให้เห็นว่า เพราะเหตุใดจึงไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการลงโทษไว้ในร่างนี้ (รายงานข้อ ๕๑)

ง. ร่างประมวลนี้ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลหลายประเทศ ซึ่งข้อสังเกตของรัฐบาลเหล่านั้นได้รวบรวมไว้แล้วในร่างซึ่งเสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณา แต่ก่อนที่ได้รับข้อสังเกตจากประเทศต่าง ๆ (รวมทั้งประเทศไทย) อีกครั้งหนึ่งนั้น ย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่า ร่างขั้นสุดท้ายจะเป็นอย่างไร ซึ่งแม้รัฐบาลไทยจะเห็นชอบตามร่างที่เสนอมานี้ก็ตามบางที่ก็จำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกันอีก ทั้งนี้หมายความว่า เป็นเรื่องการร่วมมือระหว่างประเทศ มิใช่การวินิจฉัยโดยรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งโดยเฉพาะ และมีใช่เป็นเรื่องภายในโดยแท้

ขอให้พึงระลึกว่า ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๐ คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่

(๑) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

(๒) รับผิดชอบให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

ฯลฯ

ในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นมาแล้ว การจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับซึ่งอยู่ในหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวใน (๑) นั้น เกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎข้อบังคับภายในเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงนำมาปรับใช้แก่เรื่องนี้ซึ่งเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นร่างประมวลกฎหมายที่เสนอมาจากต่างประเทศไม่ได้

ส่วนการรับผิดชอบให้ความเห็น “ในทางกฎหมาย” ตามที่กล่าวในมาตรา ๕(๒) นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่า จะต้องตีความทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ต้องเป็นการให้ความเห็นที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือกฎข้อบังคับภายในเท่านั้น

ตามมติของสหประชาชาติเองย่อมเห็นได้ว่า ร่างที่เสนอมานี้ยังไม่สมบูรณ์และสิ้นสุดกันตรงกับข้อสังเกตดังกล่าวนี้ เพราะว่า

ก. ร่างประมวลดังกล่าวย่อมจะมีการแก้ไขกันอีกในภายหน้าในเมื่อได้รวบรวมข้อสังเกตและข้อเสนอแก้ไขของประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้ส่งร่างไปให้พิจารณาแล้ว การแก้ไขเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเป็นผู้ริเริ่มได้ไม่ แต่เป็นผู้ที่ควรจะได้รับการศึกษาอีกครั้งหนึ่งตามวันเวลาและเงื่อนไขซึ่งไม่อาจกำหนดได้ในขณะนี้

ข. มีประเด็นที่สำคัญยิ่งซึ่งยังมิได้ทำความเข้าใจให้แน่ชัดลงไป และซึ่งสหประชาชาติได้ลงมติให้เลื่อนการพิจารณาไป กล่าวคือ บทนิยามของคำว่า “การรุกราน”

อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีหน้าที่พิจารณาร่างประมวลนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๗๔ ดังกล่าวข้างต้น

(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา