บันทึก

เรื่อง ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อปราบการค้ายาเสพติดให้โทษผิดกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดั่งต่อไปนี้

๑. รัฐบาลสยามได้รับคำเชื้อเชิญให้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๔๗๙ (ค.ศ. ๑๙๓๖) เพื่อปราบการค้ายาเสพติดให้โทษผิดกฎหมาย

๒. ขอให้ระลึกว่าร่างอนุสัญญาฉบับแรก (ชุดกรรมการผู้เชี่ยวชาญ) นั้น ได้เคยส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๒) ได้เสนอความเห็นโดยบันทึกฉบับลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๔๗๙ บันทึกฉบับนั้นได้เตือนให้ระลึกถึงอันตรายแห่งข้อความบางข้อของร่างอนุสัญญาฉบับนั้น เช่น ที่เกี่ยวกับหลักทั่วไปของกฎหมายและในกรณีที่รัฐบาลสยามจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานั้น ก็ได้แนะนำให้ตั้ง “ข้อสงวน” ขึ้นไว้

๓. ตามเอกสารที่ส่งมาปรากฏว่า ต่อมาในภายหลังได้มีการประชุมที่กรุงเยเนวา (มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๓๖) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางแห่งของร่างอนุสัญญาฉบับเดิม ดังจะเห็นได้เมื่อนำร่างทั้งสองฉบับมาเทียบกัน แต่โดยทั่วไปข้อสังเกตสำคัญ ๆ บางประการในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอยู่อีก

๔. ต่อมาผู้แทนรัฐบาลสยามในสันนิบาตชาติได้แสดงความเห็น ซึ่งดูเหมือนจะโน้มไปในทางที่ว่ารัฐบาลสยามน่าจะลงนามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้

ผู้แทนรัฐบาลสยามได้เสนอแนะนำให้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวด้วยข้อ ๑๒ อันว่าด้วยการร่วมมือกับ CENTRAL OFFICE ในต่างประเทศว่า ฝ่ายเราควรจะยอมเพียงส่งข้อความไปให้เลขาธิการสันนิบาตชาติเท่านั้น

๕. บัดนี้ กระทรวงการต่างประเทศใคร่ที่จะทราบว่า ถ้าหากฝ่ายเราเข้าเป็นภาคีแล้ว จะต้องมีการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้อย่างไรหรือไม่

๖. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีดังนี้

(ก) ฝิ่น พระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ.๒๔๗๒, พระราชบัญญัติฝิ่นแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ และ พ.ศ. ๒๔๗๙ รวมทั้งกฎกระทรวง

(ข) ยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ รวมทั้งกฎกระทรวง, ประกาศ,ฯลฯ

(ค) กัญชา พระราชบัญญัติกัญชา พ.ศ. ๒๔๗๗

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๘๔๘/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๗๙

๗. บทกฎหมายในปัจจุบันอันควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในทางเทคนิค ในเมื่อรัฐบาลสยามจักเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับใหม่

(ก) การจำแนกรายชื่อยาเสพติดให้โทษ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้จำแนกรายชื่อยาเสพติดให้โทษไว้ แต่เมื่อเทียบกับรายชื่อยาซึ่งจำแนกไว้ในอนุสัญญากรุงเยเนวา ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๑ ซึ่งร่างอนุสัญญาฉบับใหม่นี้ได้อ้างโยงถึงแล้ว จะเห็นได้ว่ารายชื่อซึ่งจำแนกไว้ตามพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ยังหาบริบูรณ์ไม่ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะจัดให้เพิ่มเข้าในบัญชีซึ่ง "ตัวยา หรือยาปรุงอย่างอื่นไม่ว่าชนิดใด ๆ ซึ่งถ้าใช่โดยมิบังควร จะทำให้เกิดโทษโดยลักษณะ หรือสภาพ หรือทำนองเดียวกันกับโทษของยาที่กล่าวแล้ว" (มาตรา ๔ (๕)) และความจริง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้เคยใช้อำนาจเช่นว่านั้นแล้วโดยประกาศเพิ่มเติมชื่อยาเสพติดให้โทษ เช่น โคเดอีน (๒๔๖๗), ไดโอนีน (๒๔๖๙), โตรปาโคคะอีน (๒๔๗๑) ฯลฯ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า วิธีการปัจจุบันของกฎหมายไทยเราเป็นวิธีที่ใช้ได้ดี และย่อมเปิดทางให้เพิ่มเติมรายชื่อยาเสพติดให้โทษใหม่ ๆ อันจำแนกไว้โดยอนุสัญญาลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๑ นั้นได้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายนั้น ๆ เองอาจจะต้องทำ และวิธีออกประกาศเพิ่มเติมก็อาจนำมาใช้ได้เหมือนกัน

(ข) ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับใหม่กำหนดให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลงโทษสำหรับการค้ายาเสพติดให้โทษอย่างหนัก เช่น ลงโทษจำคุก ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยในปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติให้ลงโทษจำคุกอยู่แล้วนั้นได้กำหนดโทษไว้หนักเพียงพอแล้ว และสมแก่ความปรารถนาดังกล่าวแล้ว เมื่อไม่นานมานี้พระราชบัญญัติฝิ่นแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็ได้เพิ่มโทษต่าง ๆ ให้หนักขึ้น และยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษแก้ไขเพิ่มเติมใหม่อีกฉบับ ซึ่งเพิ่มโทษต่าง ๆ ให้หนักยิ่งขึ้นอีกด้วย

(ค) ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับใหม่ได้จำแนกการกระทำต่าง ๆ อันพึงต้องลงโทษไว้ดังนี้ คือ

"(ก) การทำ,แปลง,สกัด,ปรุง (PREPARATION) มีไว้ในความครอบครอง, เสนอ, เสนอขาย, แจกจ่าย, ซื้อ, ขาย, ส่งมอบไม่ว่าเพื่อการใด ๆ, การเป็นนายหน้า, ส่งไป, ส่งผ่าน, ขนส่ง, พาเข้า และส่งออกซึ่งนาโคติกดรักส์ (NARCOTIC DRUGS) โดยฝ่าฝืนต่อข้อความแห่งอนุสัญญานี้"

คำว่า "ส่งมอบไม่ว่าเพื่อการใด ๆ" (ซึ่งในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า "CESSION A GUELQUE TITRE QUE CE SOIT,") นั้น หาได้มีปรากฏในร่างเดิมของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญไม่ เพราะฉะนั้นข้อนี้จึ่งมิได้เป็นประเด็นในบันทึกข้อสังเกตฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้เข้าใจว่า อนุสัญญามุ่งหมายที่จะห้ามการให้ยาเสพติดให้โทษ เช่น การที่บุคคลหนึ่งมอบให้แก่มิตรสหายหรือแขก ฉะนั้น ถ้ากล่าวตามกฎหมายปัจจุบันของไทยเราสำหรับในเรื่องฝิ่นแล้ว การ "ส่งมอบไม่ว่าเพื่อการใด ๆ" ซึ่งรวมถึงการให้ด้วยนั้นหาได้มีบัญญัติห้ามไว้ไม่ แต่ส่วนการให้มูลฝิ่นนั้นได้มีห้ามไว้ (มาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. ๒๔๗๒)

พร้อมทั้งบทกำหนดโทษ (มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๐) สำหรับยาเสพติดให้โทษอย่างอื่น ๆ นั้น มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.๒๔๖๕ ห้าม "โอน จำหน่าย หรือใช้ซึ่งยาเสพติดให้โทษในทางใด ๆ" พร้อมทั้งบทกำหนดโทษ (มาตรา ๒๔) ฉะนั้น จึงน่าจะเป็นการสมควรที่จะตรวจแก้กฎหมาย หรือตรวจพิจารณาศัพท์สำนวนกฎหมายเหล่านี้เสียใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้คล้ายคลึงกัน

คำว่า "เสนอ" (OFFERING) (บางทีเป็นโดยเสน่หา) นั้น เป็นข้อความที่เขียนขึ้นใหม่เหมือนกัน จึงน่าจะอยู่ในข้อสังเกตที่กล่าวข้างต้นแล้ว คำว่า "เสนอขาย" นั้น เกี่ยวเนื่องกับคำว่า "การค้าผิดกฎหมาย" ฉะนั้น ปัญหาข้อนี้จึงดูไม่น่าสนใจเท่าใดสำหรับประเทศสยาม ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่า ฝิ่นและมูลฝิ่น จะขายได้ก็แต่โดยเจ้าพนักงานหรือผู้ที่ได้รับใบอนุญาต และยาเสพติดอย่างอื่นจะขายได้ก็แต่โดยอธิบดีเท่านั้น เพราะฉะนั้น หากบุคคลอื่นนอกจากผู้ที่กล่าวแล้วนี้ทำการเสนอขายแล้วก็จะต้องถือเป็นฝิ่นหรือยาเสพติดให้โทษเถื่อน ซึ่งได้มีบทกำหนดโทษไว้แล้ว นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ อีกเพื่อเพิ่มโทษต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่ายังไม่ทำให้การดำเนินไปด้วยดี

คำว่า "การเป็นนายหน้า" (BROKAGE) นั้น เป็นคำใหม่เหมือนกัน ซึ่งมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงน่าคิดว่าการเป็นนายหน้านั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ตามลัทธิปัจจุบันของกฎหมายไทยเรา และก็คงกล่าวถึงได้เฉพาะเรื่องฝิ่นและยาเสพติดที่เป็นของเถื่อนเท่านั้น

คำว่า "ส่งผ่านไป" นั้น พระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. ๒๔๗๒ (มาตรา ๗ และมาตรา ๕๑) ได้คลุมถึงอยู่แล้ว แต่กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษนั้นหาได้คลุมถึงไม่ ดังนั้นจึงควรเพิ่มเติมคำนี้เข้าในเรื่องหลังนี้ อนุสัญญาฉบับใหม่กำหนดให้ลงโทษสำหรับการ "ส่งไป" โดยไม่เลือก ทั้งนี้ดูออกจะเดินไกลไปมาก และนโยบายของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติฝิ่นในกรณีฝิ่นดิบนั้น ดูน่านิยมและดำเนินการได้ดีกว่า ฉะนั้น จึงไม่เป็นการสมควรที่จะรับเอานโยบายอันใหม่นี้ ถ้าประเทศสยามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาโดยมิได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับการ "ส่งผ่าน" แล้วก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

วิธีเดียวกันนี้ย่อมใช้แก่ คำว่า "ขนส่ง" ซึ่งมีความหมายไม่แน่นอนนัก แต่เมื่อเทียบร่างอนุสัญญาฉบับภาษาฝรั่งเศสและอังกฤษแล้วดูเหมือนจะใช้บังคับทั้งการส่งไปโดยบุคคล (ไม่ใช่เป็นหีบ ห่อ) และการขนส่งภายในประเทศในพระราชบัญญัติฝิ่นมิได้ใช้คำว่า "ขนส่ง" คงมีอยู่แต่ในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ (มาตรา ๖ (ค))

คำว่า "ส่งไป" (DESPATCH) ดูเหมือนจะหมายถึงการส่งยาเสพติดโดยยานพาหนะภายในหรือภายนอกประเทศ แทนที่จะหมายถึงการขนส่งโดยบุคคลข้อห้ามตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับการส่งออก, นำเข้า หรือส่งผ่าน จะคลุมถึงเรื่องที่กล่าวแล้วนี้ในหลายกรณี แต่เท่าที่เกี่ยวกับการขนส่งภายในประเทศแล้ว คงมีแต่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ เท่านั้นที่คลุมถึง

ตามถ้อยคำดังได้กล่าวมาแล้วนั้น จึงเห็นว่าสมควรที่จะตรวจแก้และ

พิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายเสียใหม่

(ง) ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับใหม่ยังได้กล่าวถึงวิธีการอย่างใหม่บางอย่างซึ่งควรจะต้องบัญญัติว่าเป็นความผิดมีโทษ และเพิ่มเข้าในกฎหมายไทย กล่าวคือ การทำ สกัด หรือ ปรุง (PREPARATION) ในเรื่องฝิ่น แต่สำหรับในเรื่องยาเสพติดให้โทษนั้นได้บัญญัติถึงการทำไว้แล้วตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ (มาตรา ๖) ถึงกระนั้นก็เห็นว่าน่าจะเติมคำว่า "แปลง, สกัด, ปรุง (PREPARATION) เข้าด้วย (ข้อ ๒ อนุสัญญาฉบับใหม่)

(จ) การปลูกฝิ่นโดยผิดกฎหมายนั้น ได้มีกฎหมายที่ใช้อยู่ห้ามไว้เพียงพอแล้ว ดูเหมือนในประเทศสยามจะไม่มีการปลูกพฤกษชาติอย่างอื่นซึ่งอาจนำไปทำยาเสพติดให้โทษได้

๘. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั่วไปในปัจจุบันอันควรจะต้องกระทำ ในเมื่อประเทศสยามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับใหม่

(ก) ในเรื่อง พยายาม, การกระทำเพื่อเตรียมการกระทำผิดตามอนุสัญญาฉบับใหม่ฯลฯ นี้ ได้มีกล่าวไว้แล้วในบันทึกฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกา การคัดค้านดังกล่าวแล้วเป็นสิ่งที่ถูกต้องอย่างแน่นอน และชรอยว่าจะได้มีประเทศอื่นคัดค้านแล้วเหมือนกัน เพราะร่างเดิมในตอนนั้นปรากฏในร่างฉบับใหม่ว่าได้ถูกแก้ไขอย่างมากมาย ถ้อยคำที่ไม่พึงปรารถนาและถกเถียงกัน เช่น คำว่า "การพยายามซึ่งได้บรรลุถึงขีดแห่งการลงมือกระทำ" นั้น ได้ถูกตัดออกเสียสิ้นเชิง ถ้อยคำแห่งร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ในเรื่องเหล่านั้น (การใช้ให้กระทำ, การพยายามฯลฯ) ได้แก้ไขให้ดียิ่งขึ้นโดยเปลี่ยนใช้คำว่า "การพยายามและภายในบังคับแห่งเงื่อนไขของกฎหมายของพื้นเมือง การตระเตรียม" คำว่า "การตระเตรียม" นั้น ได้เคยเป็นข้อที่ถกเถียงกันอย่างใหญ่โตในคราวก่อน แต่เมื่ออนุสัญญากำหนดแต่เพียงว่าให้อยู่ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขของกฎหมายพื้นเมืองแล้ว ก็ทำให้พอจะรับข้อนี้ไว้ได้ และไม่จำต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ คำตอบก็คือ หลักการตามกฎหมายของ "การตระเตรียม" จะยังคงมีอยู่ในเมืองไทยเราเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา (ดูเรื่องพยายามกระทำความผิด, การที่บุคคลหลายคนกระทำความผิดอย่างเดียวกัน)

(ข) ร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำของร่างฉบับแรกอันว่าด้วยการสมรู้ (COMPLICITY) อย่างมาก คำที่ใช้ใหม่คือ "สมคบ" CONSPERACY (ในฉบับฝรั่งเศสใช้คำว่า I ASSOCIATION OU I ENTENTE) ขอเตือนให้ระลึกว่า ในกฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติลงโทษเรื่องซ่องโจรผู้ร้าย (มาตรา ๑๗๘) ไว้แล้ว คำว่า "เจตนาร่วมมือกระทำ" (INTENTIONAL PARTICIPATION) คงจะอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะอาญาในเรื่องสมรู้และเรื่องใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด ถ้อยคำของร่างอนุสัญญายังเลื่อนลอยอยู่และไม่ตรงกับถ้อยคำภาษาไทยของกฎหมายลักษณะอาญานัก แต่หัวข้อเรื่องนั้นอย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้น ข้อ ๑๕ ของอนุสัญญาฉบับใหม่ซึ่งมีความว่า "อนุสัญญาฉบับนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงหลักที่ว่าการวิเคราะห์ศัพท์, การฟ้องร้อง, การลงโทษแก่ความผิดต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในข้อ ๒ และ ๕ นั้น จะต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายพื้นเมืองของประเทศนั้น ๆ" นั้น คงจะเป็นการเพียงพอที่จะปฏิเสธไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายลักษณะอาญาปัจจุบันของเราได้ (หมาย

เหตุ สำหรับในเวลานี้พอจะกล่าวเช่นนี้ได้ เพราะร่างฉบับใหม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำของร่างชั้นต้นซึ่งเป็นร่างที่มีข้อที่น่าตำหนิมาก)

(ค) ข้อ ๖ แห่งร่างอนุสัญญามีความว่า "ให้ประเทศซึ่งถือหลักว่าด้วยการรับรู้ระหว่างประเทศในการลงโทษครั้งก่อน ๆ รับรู้การลงโทษของเมืองต่างประเทศสำหรับความผิดที่กล่าวไว้ในข้อ ๒ เพื่อประโยชน์ในเรื่องสันดานร้าย (ESTABLISHING HABITUAL CRIMINALITY) ทั้งนี้ภายในบังคับแห่งกฎหมายพื้นเมือง"

การรับรู้ระหว่างประเทศเช่นว่านี้หามีอยู่ในเมืองไทยไม่ ซึ่งการที่ทำดังนี้ก็เพราะดำเนินตามรอยส่วนมากของประเทศทั้งหลาย และอาจให้คำตอบได้ดังรัฐซูดานว่าเป็นเรื่องที่ "ต้องมีการดำเนินงานอันยุ่งยากและสิ้นเปลือง" เพราะฉะนั้น ถ้าจะยอมรับรู้คำพิพากษาของศาลในเมืองต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในเรื่องไม่เข็ดหลาบ, เรื่องผู้มีสันดานเป็นคนร้ายฯลฯ แล้วก็จำจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปในนโยบายปัจจุบันของไทยเราในเรื่องรับรู้ (EXEQUATUR) ตามคำพิพากษาของเมืองต่างประเทศ ซึ่งจนทุกวันนี้เรายังดำเนินตามลัทธิของประเทศอังกฤษอยู่ (คือไม่มีการรับรู้คำพิพากษาของเมืองต่างประเทศ) และซึ่งหาได้มีบทกฎหมายใดกำหนดไว้ไม่

(ง) ข้อ ๗ ย่อมใช้บังคับแก่ "ประเทศซึ่งไม่รับรู้หลักว่าด้วยการส่งคนร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นเอง" ทั้งนี้ได้แก่ประเทศสยาม เพราะฉะนั้นสำหรับในประเทศดังกล่าวแล้ว อนุสัญญาข้อนี้จึงกล่าวต่อไปว่า "ในประเทศที่ไม่ยอมรับรู้หลักการส่งคนร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นเอง คนสัญชาติซึ่งได้กลับเข้ามาในอาณาเขตของประเทศของตน หลังจากที่ได้กระทำความผิดต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในข้อ ๒ ในต่างประเทศแล้วจะต้องถูกฟ้องร้องและลงโทษโดยวิธีเดียวกัน เสมือนหนึ่งว่าความผิดนั้นได้กระทำลงในอาณาเขตของประเทศนั้น แม้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดได้มีสัญชาตินั้นหลังจากที่ได้กระทำความผิด"

บันทึกฉบับก่อนของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวไว้แล้วว่า ความข้อนี้ประสงค์ต่อการที่จะให้คนในบังคับสยามซึ่งได้กระทำความผิดภายนอกประเทศถูกลงโทษในประเทศสยาม บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๐ (๔) แห่งกฎหมายลักษณะอาญาได้วางเงื่อนไขต่าง ๆ อันคนไทยจะพึงถูกลงโทษในประเทศสยามเพราะความผิดอันได้กระทำลงภายนอกประเทศไว้อย่างรอบคอบแล้ว ฉะนั้นจึงไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนาในการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัตินี้ อาจกล่าวได้ว่าข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญาคงจะยินยอมต่อการที่จะปฏิเสธไม่ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ดังนั้นควรที่ฝ่ายเราจะยึดมั่นเรียกเอาประโยชน์ในข้อนี้

(จ) ข้อ ๘ แห่งอนุสัญญามีความว่า

"คนต่างประเทศซึ่งอยู่ในอาณาเขตของประเทศซึ่งเป็นอัครภาคีแห่งอนุสัญญานี้ และได้กระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในข้อ ๒ ลงภายนอกประเทศนั้นจะต้องถูกฟ้องร้องและลงโทษเสมือนกับว่าความผิดนั้นได้กระทำลงภายในอาณาเขตของประเทศนั้น หากปรากฏเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เมื่อได้มีการขอให้ส่งตัวคนร้ายข้ามแดน และไม่ได้รับอนุญาตเพราะเหตุอันไม่เกี่ยวกับความผิดนั้นเอง

(๒) เมื่อกฎหมายของประเทศที่ผู้กระทำผิดหนีไปอาศัยอยู่ ยอมรับการฟ้องร้องการกระทำผิดซึ่งได้กระทำลงภายนอกประเทศเป็นหลักทั่วไป

อนุสัญญาข้อนี้มีกำหนดหนักขึ้นกว่าร่างเดิมและกำหนดให้ประเทศสยามลงโทษคนต่างประเทศที่อาศัยอยู่ในประเทศสยามซึ่งได้กระทำความผิดลงภายนอกประเทศ สำหรับความข้อนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ (๑,๒, และ ๓) ของกฎหมายลักษณะอาญาแล้ว แต่กฎหมายลักษณะอาญาได้ระมัดระวังอย่างหนักโดยระบุเพียงกรณีที่ร้ายแรงเพียงสองสามกรณี ซึ่งพอรับฟังได้สำหรับบทบัญญัติพิเศษเช่นนี้ และกรณีเหล่านี้ก็ได้บัญญัติไว้อย่างจำกัดโดยตั้งใจ อาจกล่าวได้ว่า เราไม่อาจถือมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายลักษณะอาญาที่จะอ้างว่าการฟ้องร้องคนต่างประเทศสำหรับความผิดที่ได้กระทำลงภายนอกประเทศนั้น “เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายสยาม” และเราก็ไม่อาจปฏิเสธในการที่จะฟ้องร้องบุคคลเหล่านี้สำหรับความผิดในเรื่องยาเสพติดให้โทษ ผลคงจะเป็นว่าควรเพิ่มเติมความผิดต่าง ๆ ในเรื่องยาเสพติดให้โทษเข้าในมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แต่เห็นว่าเราอาจปฏิเสธผลนี้เสียได้โดยอาศัยข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญา

(ฉ) ข้อ ๙ กำหนดให้รวมความผิดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติเข้าในสัญญาทางพระราชไมตรีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ขอให้ดูบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับแรกซึ่งได้พิจารณาถึงปัญหาข้อนี้ไว้แล้ว

ที่เกี่ยวกับข้อ ๙ นี้ ผู้แทนรัฐบาลสยาม (ดูรายงานของผู้แทนหน้า ๒๓) ได้ยกขึ้นกล่าวว่า คำว่า “ให้ถือว่าความผิดนั้น ๆ รวมอยู่ในสัญญาทางพระราชไมตรีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเสมือนหนึ่งว่าเป็นความผิดอาญาอันพึงต้องส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน.....ฯลฯ” นั้นจะต้องแปลว่า หมายความถึงการที่ปล่อยให้แต่ละรัฐวินิจฉัยเอาเองว่าควรจะรวมความผิดอาญาเหล่านั้นเข้าหรือไม่ ถ้าจะถือตามการตีความดังกล่าวนี้ คำคัดค้านสำหรับข้อ ๙ ก็จะบรรเทาลง แต่ดูเหมือนว่าการตีความเช่นนี้ยากที่จะให้รับกับถ้อยคำอันหนักแน่นของอนุสัญญา

(ช) ข้อ ๑๑ และ ๑๒ ว่าด้วยการตั้ง CENTRAL OFFICE ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงที่จำเป็นตามอนุสัญญา ผู้แทนรัฐบาลสยามได้เสนอให้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับการงานของ CENTRAL OFFICE แต่การตั้ง CENTRAL OFFICE นี้ น่าจะต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอันว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการเป็นกระทรวงทบวงกรม

(ซ) ข้อ ๑๓ กล่าวถึงหนังสือร้องขอ “LETTERS OF REQUESTS” ที่จะต้องส่งไปในเรื่องเกี่ยวกับความผิดต่าง ๆ ตามอนุสัญญา และวางข้อกำหนดอันกว้างขวางเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่, การแปล, ค่าใช้จ่าย,ฯลฯ บันทึกฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาถึงข้อนี้แล้วโดยบริบูรณ์ ถ้าประเทศสยามยอมรับตามข้อ ๑๓ นี้ หรือไม่ตั้งข้อสงวนประการใดแล้ว ก็จะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ตรงกับความเห็นของกระทรวงยุติธรรมดั่งที่ปรากฏในหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๖๗๔๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๗๙ กระทรวงยุติธรรมได้เล็งเห็นโดยตลอดแล้วว่า ถ้ายอมรับตามความในตอนนั้นของอนุสัญญาแล้ว ก็จำจะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่แล้วก็ควรจะออกเป็นบทบัญญัติทั่วไปและไม่มุ่งหมายโดยเฉพาะสำหรับความผิดต่าง ๆ ในเรื่องยาเสพติดให้โทษ

อาจเถียงได้ว่า แทนที่เราจะบัญญัติกฎหมายใหม่ว่าด้วยหนังสือร้องขอ”LETTERS OF REQUEST” เราอาจรับเอาอนุสัญญาไว้ทั้งหมดและตราให้เป็นกฎหมายของเราขึ้น แต่วิธีนี้ดูน่าจะมีข้อคัดค้านอย่างรุนแรง อย่างน้อยเฉพาะในกรณีอันพิเศษของอนุสัญญาฉบับนี้ สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับหนังสือร้องขอ “LETTERS OF REQUEST” เราควรจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในเรื่องความผิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษเท่านั้น และยิ่งกว่านั้นบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มาจากฉบับต่างประเทศอาจเป็นสิ่งที่น่าคัดค้านและไม่ลงรอยกันกับนโยบายของไทยเราในอนาคตเกี่ยวกับเรื่องหนังสือร้องขอ”LETTERS OF REQUEST” ก็เป็นได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทั่ว ๆ ไปของกฎหมายลักษณะอาญานั้น ได้กล่าวไว้เพียงพอในตอนต้นแล้วว่า ข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญาฉบับใหม่มีประโยชน์ในการที่จะป้องกันมิให้เสียหลักกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งเป็นข้อที่ไม่พึงประสงค์จึงไม่มีประโยชน์ที่จะประกาศใช้ข้อความในอนุสัญญานั้น ๆ เป็นกฎหมายของบ้านเมืองเราทั้งนี้โดยอาศัยข้อสันนิษฐานว่า ข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญาฉบับนี้จะป้องกันทันทีมิให้ถือว่าข้อความในอนุสัญญานั้นใช้บังคับได้

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๗๙