

บันทึก

เรื่อง ร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อปราบการค้ายาเสพติดให้โทษผิดกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. รัฐบาลสยามได้รับคำเชื้อเชิญให้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๗๕ (ค.ศ. ๑๙๓๒) เพื่อปราบการค้ายาเสพติดให้โทษผิดกฎหมาย

๒. ขอให้ระลึกว่าร่างอนุสัญญาฉบับแรก (ชุดกรรมการผู้เชี่ยวชาญ) นั้น ได้เคยส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมาย ชุดที่ ๒) ได้เสนอความเห็นโดยบันทึกฉบับลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๗๕ บันทึกฉบับนั้นได้เตือนให้ระลึกถึงอันตรายแห่งข้อความบางข้อของร่างอนุสัญญาฉบับนั้น เช่น ที่เกี่ยวกับหลักทั่วไปของกฎหมายและในกรณีที่รัฐบาลสยามจะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานั้น ก็ได้แนะนำให้ตั้ง "ข้อสงวน" ขึ้นไว้

๓. ตามเอกสารที่ส่งมาปรากฏว่า ต่อมาในภายหลังได้มีการประชุมที่กรุงเยเนวา (มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๓๒) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางแห่งของร่างอนุสัญญาฉบับเดิม ดังจะเห็นได้เมื่อนำร่างทั้งสองฉบับมาเทียบกัน แต่โดยทั่วไปข้อสังเกตสำคัญๆ บางประการในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังคงมีอยู่อีก

๔. ต่อมาผู้แทนรัฐบาลสยามในสันนิบาตชาติได้แสดงความเห็น ซึ่งดูเหมือนจะโน้มไปในทางที่ว่ารัฐบาลสยามน่าจะลงนามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้

ผู้แทนรัฐบาลสยามได้เสนอแนะให้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับข้อ ๑๒ อันว่าด้วยการร่วมมือกับ CENTRAL OFFICE ในต่างประเทศว่า ฝ่ายเราควรจะยอมเพียงส่งข้อความไปให้เลขาธิการสันนิบาตชาติเท่านั้น

๕. บัดนี้ กระทรวงการต่างประเทศใคร่ที่จะทราบว่า ถ้าหากฝ่ายเราเข้าเป็นภาคีแล้ว จะต้องมีการออกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ อย่างไรหรือไม่

๖. บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน มีดังนี้

(ก) ฝิ่น พระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. ๒๕๗๒, พระราชบัญญัติฝิ่นแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๗๖ และ พ.ศ. ๒๕๗๙ รวมทั้งกฎกระทรวง

(ข) ยาเสพติดให้โทษ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๖๕ รวมทั้งกฎกระทรวง, ประกาศ, ฯลฯ

(ค) กัญชา พระราชบัญญัติกัญชา พ.ศ. ๒๕๗๗

๗. บทกฎหมายในปัจจุบันอันควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงในทางเทคนิค ในเมื่อรัฐบาลสยามจักเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับใหม่

(ก) การจำแนกรายชื่อยาเสพติดให้โทษ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้จำแนกรายชื่อยาเสพติดให้โทษไว้ แต่เมื่อเทียบกับรายชื่อยาซึ่งจำแนกไว้ในอนุสัญญากรุงเฮกเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๑ ซึ่งร่างอนุสัญญาฉบับใหม่นี้ได้อ่างโยงถึงแล้ว จะเห็นได้ว่ารายชื่อยาซึ่งจำแนกไว้ตามพระราชบัญญัติที่กล่าวนี้ยังหาบริบูรณ์ไม่ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๖๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะจัดให้เพิ่มเข้าในบัญชีซึ่ง “ตัวยา หรือยาปรุงอย่างอื่นไม่ว่าชนิดใด ๆ ซึ่งถ้าใช้โดยมิบังควร จะทำให้เกิดโทษโดยลักษณะ หรือสภาพ หรือทำนองเดียวกันกับโทษของยาที่กล่าวแล้ว” (มาตรา ๔ (๕)) และความจริง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขได้เคยใช้อำนาจเช่นนั้นแล้วโดยประกาศเพิ่มเติมชื่อยาเสพติดให้โทษ เช่น โคเคอีน (๒๔๖๗), ไตโอนีน (๒๔๖๙), โตรปาโคเคอีน (๒๔๗๑) ฯลฯ เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า วิธีการปัจจุบันของกฎหมายไทยเราเป็นวิธีที่ใช้ได้ดี และยอมเปิดทางให้เพิ่มเติมรายชื่อยาเสพติดให้โทษใหม่ 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) มีไว้ในครอบครอง, เสนอ, เสนอขาย, แจกจ่าย, ซื้อ, ขาย, ส่งมอบไม่ว่าเพื่อการใด ๆ, การเป็นนายหน้า, ส่งไป, ส่งผ่าน, ขนส่ง, พาเข้า และส่งออกซึ่งนาโคติคดรั๊กส์ (NARCOTIC DRUGS) โดยฝ่าฝืนต่อข้อความแห่งอนุสัญญานี้”

คำว่า “ส่งมอบไม่ว่าเพื่อการใด ๆ” (ซึ่งในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “CESSION A GUELQUE TITRE QUE CE SOIT,”) นั้น หาได้มีปรากฏในร่างเดิมของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญไม่ เพราะฉะนั้นข้อนี้จึงมิได้เป็นประเด็นในบันทึกข้อสังเกตฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกา 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 “โอนจำหน่าย หรือใช้ซึ่งยาเสพติดให้โทษในทางใด ๆ” พร้อมทั้งบทกำหนดโทษ (มาตรา ๒๔) ฉะนั้น จึงน่าจะเป็นการสมควรที่จะตรวจแก้กฎหมาย หรือตรวจพิจารณาศัพท์สำนวนกฎหมายเหล่านี้เสียใหม่อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้คล้ายคลึงกัน

คำว่า “เสนอ” (OFFERING) (บางที่เป็นโดยเสน่หา) นั้น เป็นข้อความที่เขียนขึ้นใหม่เหมือนกัน จึงน่าจะอยู่ในข้อสังเกตที่กล่าวข้างต้นแล้ว คำว่า “เสนอขาย” นั้น เกี่ยวเนื่องกับคำว่า “การค้าผิดกฎหมาย” ฉะนั้น ปัญหาข้อนี้จึงดูไม่น่าสนใจเท่าใดสำหรับประเทศสยาม ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่า ผื่นและมูลผื่น จะขายได้ก็แต่โดยเจ้าพนักงานหรือผู้ที่ได้รับใบอนุญาต และยาเสพติดอย่างอื่นจะขายได้ก็แต่โดยอธิบดีเท่านั้น เพราะฉะนั้น หากบุคคลอื่นนอกจากผู้ที่กล่าวแล้วนี้ทำการเสนอขายแล้วก็ต้องถือเป็นผื่นหรือยาเสพติดให้โทษเถื่อน ซึ่งได้มีบทกำหนดโทษไว้แล้ว นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ อีกเพื่อเพิ่มโทษต่างๆ ซึ่งเห็นว่ายังไม่ทำให้การดำเนินไปด้วยดี

คำว่า “การเป็นนายหน้า” (BROKAGE) นั้น เป็นคำใหม่เหมือนกัน ซึ่งมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงน่าจะคิดว่าการเป็นนายหน้านั้น ย่อมเป็นไปได้ตามลัทธิปัจจุบันของกฎหมายไทยเรา และก็คงกล่าวถึงได้เฉพาะเรื่องผื่นและยาเสพติดที่เป็นของเถื่อนเท่านั้น

คำว่า “ส่งผ่านไป” นั้น พระราชบัญญัติผื่น พ.ศ. ๒๔๗๒ (มาตรา ๗ และมาตรา ๕๑) ได้คลุมถึงอยู่แล้ว แต่กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษนั้นหาได้คลุมถึงไม่ ดังนั้นจึงควรเพิ่มเติมคำนี้เข้าในเรื่องหลังนี้ อนุสัญญาฉบับใหม่กำหนดให้ส่งโทษสำหรับการ “ส่งไป” โดยไม่เลือก ทั้งนี้ดูออกจะเดินไกลไปมาก และนโยบายของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติผื่นในกรณี ผื่นดิบนั้น ดูน่านิยมและดำเนินการได้ดีกว่า ฉะนั้น จึงไม่เป็นการสมควรที่จะรับเอานโยบายอันใหม่นี้ ถ้าประเทศสยามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาโดยมิได้ตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับการ “ส่งผ่าน” แล้ว ก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

วิธีเดียวกันนี้ย่อมใช้ได้ คำว่า “ขนส่ง” ซึ่งมีความหมายไม่แน่นอนนัก แต่เมื่อเทียบร่างอนุสัญญาฉบับภาษาฝรั่งเศสและอังกฤษแล้วดูเหมือนจะใช้บังคับทั้งการส่งไปโดยบุคคล (ไม่ใช่เป็นหีบ ห่อ) และการขนส่งภายในประเทศในพระราชบัญญัติผื่นมิได้ใช้คำว่า “ขนส่ง” คงมีอยู่แต่ในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ (มาตรา ๖ (ค))

คำว่า “ส่งไป” (DESPATCH) ดูเหมือนจะหมายถึงการส่งยาเสพติดโดยยานพาหนะภายในหรือภายนอกประเทศ แทนที่จะหมายถึงการขนส่งโดยบุคคลข้อห้ามตามกฎหมายไทยเกี่ยวกับการส่งออก, นำเข้า หรือส่งผ่าน จะคลุมถึงเรื่องดังกล่าวแล้วนี้ในหลายกรณี แต่เท่าที่เกี่ยวกับการขนส่งภายในประเทศแล้ว คงมีแต่พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๔๖๕ เท่านั้นที่คลุมถึง

ตามถ้อยคำดังกล่าวมาแล้วนั้น จึงเห็นว่าสมควรที่จะตรวจแก้และ

พิจารณาบทบัญญัติในกฎหมายเสียใหม่

(ง) ข้อ ๒ แห่งอนุสัญญาฉบับใหม่ยังได้กล่าวถึงวิธีการอย่างใหม่บางอย่างซึ่งควรจะต้องบัญญัติว่าเป็นความผิดมิโทษ และเพิ่มเข้าในกฎหมายไทย กล่าวคือ การทำ สกัต หรือ ปรุง (PREPARATION) ในเรื่องฝิ่น แต่สำหรับในเรื่องยาเสพติดให้โทษนั้นได้บัญญัติถึงการทำให้แล้วตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๖๕ (มาตรา ๖) ถึงกระนั้นก็เห็นว่าน่าจะเติมคำว่า “แปลง, สกัต, ปรุง (PREPARATION) เข้าด้วย (ข้อ ๒ อนุสัญญาฉบับใหม่)

(จ) การปลูกฝิ่นโดยผิดกฎหมายนั้น ได้มีกฎหมายที่ใช้อยู่ห้ามไว้เพียงพอแล้ว ดูเหมือนในประเทศไทยจะไม่มี การปลูกพืชชนิดอื่นซึ่งอาจนำไปทำยาเสพติดให้โทษได้

๘. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั่วไปในปัจจุบันอันควรจะต้องกระทำ ในเมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับใหม่

(ก) ในเรื่อง พยายาม, การกระทำเพื่อเตรียมการกระทำผิดตามอนุสัญญาฉบับใหม่ ฯลฯ นี้ ได้มีกล่าวไว้แล้วในบันทึกฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกา การคัดค้านดังกล่าวแล้วเป็นสิ่งที่ถูกต้องอย่างแน่นอน และชรอยว่าจะได้มีประเทศอื่นคัดค้านแล้วเหมือนกัน เพราะร่างเดิมในตอนนั้นปรากฏในร่างฉบับใหม่ว่าได้ถูกแก้ไขอย่างมากมาย ถ้อยคำที่ไม่พึงปรารถนาและถกเถียงกัน เช่น คำว่า “การพยายามซึ่งได้บรรลุถึงขีดแห่งการลงมือกระทำ” นั้น ได้ถูกตัดออกเสียสิ้นเชิง ถ้อยคำแห่งร่างอนุสัญญาฉบับใหม่ในเรื่องเหล่านั้น (การใช้ให้กระทำ, การพยายาม ฯลฯ) ได้แก้ไขให้ดียิ่งขึ้นโดยเปลี่ยนใช้คำว่า “การพยายามและภายในบังคับแห่งเงื่อนไขของกฎหมายของพื้นเมือง การตระเตรียม” คำว่า “การตระเตรียม” นั้น ได้เคยเป็นข้อที่ถกเถียงกันอย่างใหญ่โตในคราวก่อน แต่เมื่ออนุสัญญากำหนดแต่เพียงว่าให้อยู่ภายในบังคับแห่งเงื่อนไขของกฎหมายพื้นเมืองแล้ว ก็ทำให้พอจะรับข้อนี้ไว้ได้ และไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ คำตอบก็คือ หลักการตามกฎหมายของ “การตระเตรียม” จะยังคงมีอยู่ในเมืองไทยเราเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา (ดูเรื่องพยายามกระทำความผิด, การที่บุคคลหลายคนกระทำความผิดอย่างเดียวกัน)

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

เหตุ สำหรับในเวลาสั้นพอจะกล่าวเช่นนี้ได้ เพราะร่างฉบับใหม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำของร่าง
ขั้นต้นซึ่งเป็นร่างที่มีข้อที่น่าตำหนิมาก)

(ค) ข้อ ๖ แห่งร่างอนุสัญญาที่มีความว่า “ให้ประเทศซึ่งถือหลักว่าด้วยการ
รับรู้ระหว่างประเทศในการลงโทษครั้งก่อน ๆ รับรู้การลงโทษของเมืองต่างประเทศสำหรับ
ความผิดที่กล่าวไว้ในข้อ ๒ เพื่อประโยชน์ในเรื่องสันดานร้าย (ESTABLISHING
HABITUAL CRIMINALITY) ทั้งนี้ภายในบังคับแห่งกฎหมายพื้นเมือง”

การรับรู้ระหว่างประเทศเช่นว่านี้หาที่อยู่ในเมืองไทยไม่ ซึ่งการทำดังนั้นก็
เพราะดำเนินตามรอยส่วนมากของประเทศทั้งหลาย และอาจให้คำตอบได้ตั้งรัฐชูดานว่าเป็นเรื่อง
ที่ “ต้องมีการดำเนินงานอันยุ่งยากและสิ้นเปลือง” เพราะฉะนั้น ถ้าจะยอมรับรู้คำพิพากษาของ
ศาลในเมืองต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในเรื่องไม่ชัดหลาย, เรื่องผู้มีสันดานเป็นคนร้าย ฯลฯ แล้ว
ก็จำจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปในนโยบายปัจจุบันของไทยเราในเรื่องรับรู้
(EXEQUATUR) ตามคำพิพากษาของเมืองต่างประเทศ ซึ่งจนทุกวันนี้เรายังดำเนินตามลัทธิ
ของประเทศอังกฤษอยู่ (คือไม่มีการรับรู้คำพิพากษาของเมืองต่างประเทศ) และซึ่งหาได้มีบท
กฎหมายใดกำหนดไว้ไม่

(ง) ข้อ ๗ ย่อมใช้บังคับแก่ “ประเทศซึ่งไม่รับรู้หลักว่าด้วยการส่งคนร้าย
ข้ามแดนซึ่งเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นเอง” ทั้งนี้ได้แก่ประเทศสยาม เพราะฉะนั้นสำหรับใน
ประเทศดังกล่าวแล้ว อนุสัญญาข้อนี้จึงกล่าวต่อไปว่า “ในประเทศที่ไม่ยอมรับรู้หลักการส่งคนร้าย
ข้ามแดนซึ่งเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นเอง คนสัญชาติซึ่งได้กลับเข้ามาในอาณาเขตของ
ประเทศของตน หลังจากที่ได้กระทำความผิดต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในข้อ ๒ ในต่างประเทศแล้ว
จะต้องถูกฟ้องร้องและลงโทษโดยวิธีเดียวกัน เสมือนหนึ่งว่าความผิดนั้นได้กระทำลงในอาณาเขต
ของประเทศนั้น แม้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดได้มีสัญชาตินั้นหลังจากที่ได้กระทำความผิด”

บันทึกฉบับก่อนของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวไว้แล้วว่า ความข้อนี้
ประสงค์ต่อกรที่จะให้คนในบังคับสยามซึ่งได้กระทำความผิดภายนอกประเทศถูกลงโทษใน
ประเทศสยาม บทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๐ (๔) แห่งกฎหมายลักษณะอาญาได้วางเงื่อนไขต่าง ๆ
อันคนไทยจะพึงถูกลงโทษในประเทศสยามเพราะความผิดอันได้กระทำลงภายนอกประเทศไว้
อย่างรอบคอบแล้ว ฉะนั้นจึงไม่เป็นสิ่งพึงปรารถนาในการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัตินี้ อาจ
กล่าวได้ว่าข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญาคงจะยินยอมต่อการที่จะปฏิเสธไม่ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ
ดังนั้นควรที่ฝ่ายเราจะยึดมั่นเรียกเอาประโยชน์ในข้อนี้

(จ) ข้อ ๘ แห่งอนุสัญญาที่มีความว่า

“คนต่างประเทศซึ่งอยู่ในอาณาเขตของประเทศซึ่งเป็นอัครภาคแห่ง
อนุสัญญานี้ และได้กระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งที่ระบุไว้ในข้อ ๒ ลงภายนอกประเทศนั้น
จะต้องถูกฟ้องร้องและลงโทษเสมือนกับว่าความผิดนั้นได้กระทำลงในอาณาเขตของประเทศ
นั้น หากปรากฏเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เมื่อได้มีการขอให้ส่งตัวคนร้ายข้ามแดน และไม่ได้รับอนุญาต
เพราะเหตุอันไม่เกี่ยวกับความผิดนั้นเอง

(๒) เมื่อกฎหมายของประเทศที่ผู้กระทำความผิดหนีไปอาศัยอยู่ ยอมรับการฟ้องร้องการกระทำความผิดซึ่งได้กระทำความผิดนอกประเทศเป็นหลักทั่วไป

อนุสัญญาข้อนี้มีกำหนดหนักขึ้นกว่าร่างเดิมและกำหนดให้ประเทศสยามลงโทษคนต่างประเทศที่อาศัยอยู่ในประเทศสยามซึ่งได้กระทำความผิดลงภายนอกประเทศสำหรับความผิดนี้ หลักเกณฑ์ต่างๆ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ (๑, ๒, และ ๓) ของกฎหมายลักษณะอาญาแล้ว แต่กฎหมายลักษณะอาญาได้ระมัดระวังอย่างหนักโดยระบุเพียงกรณีที่ย้ำแรงเพียงสองสามกรณี ซึ่งพอรับฟังได้สำหรับบทบัญญัติพิเศษเช่นนี้ และกรณีเหล่านี้ก็ได้บัญญัติไว้อย่างจำกัดโดยตั้งใจ อาจกล่าวได้ว่า เราไม่อาจถือมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายลักษณะอาญาที่จะอ้างว่าการฟ้องร้องคนต่างประเทศสำหรับความผิดที่ได้กระทำความผิดนอกประเทศนั้น “เป็นหลักทั่วไปของกฎหมายสยาม” และเราก็ไม่อาจปฏิเสธในการที่จะฟ้องร้องบุคคลเหล่านี้สำหรับความผิดในเรื่องยาเสพติดให้โทษ ผลคงจะเป็นว่าควรเพิ่มเติมความผิดต่างๆ ในเรื่องยาเสพติดให้โทษเข้าในมาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา แต่เห็นว่าเราอาจปฏิเสธผลนี้เสียได้โดยอาศัยข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญา

(ฉ) ข้อ ๙ กำหนดให้รวมความผิดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติเข้าในสัญญาทางพระราชไมตรีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ขอให้ดูบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาฉบับแรกซึ่งได้พิจารณาถึงปัญหาข้อนี้ไว้แล้ว

ที่เกี่ยวกับข้อ ๙ นี้ ผู้แทนรัฐบาลสยาม (ดูรายงานของผู้แทนหน้า ๒๓) ได้ยกขึ้นกล่าวว่า คำว่า “ให้ถือว่าความผิดนั้นๆ รวมอยู่ในสัญญาทางพระราชไมตรีว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเสมือนหนึ่งว่าเป็นความผิดอาญาอันพึงต้องส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน..... ฯลฯ” นั้นจะต้องแปลว่า หมายความว่าถึงการที่ปล่อยให้แก่แต่ละรัฐวินิจฉัยเอาเองว่าควรจะรวมความผิดอาญาเหล่านั้นเข้าหรือไม่ ถ้าจะถือตามการตีความดังกล่าวนี้ คำคัดค้านสำหรับข้อ ๙ ก็จะเป็นบรรเทาลงแต่ดูเหมือนว่าการตีความเช่นนี้ยากที่จะให้รับกับถ้อยคำอันหนักแน่นของอนุสัญญา

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

(ซ) ข้อ ๑๓ กล่าวถึงหนังสือร้องขอ “LETTERS OF REQUESTS” ที่จะต้องส่งไปในเรื่องเกี่ยวกับความผิดต่างๆ ตามอนุสัญญา และวางข้อกำหนดอันกว้างขวางเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่, การแปล, ค่าใช้จ่าย, ฯลฯ บันทึกฉบับแรกของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาถึงข้อนี้แล้วโดยบริบูรณ์ ถ้าประเทศสยามยอมรับตามข้อ ๑๓ นี้ หรือไม่ตั้งข้อสงวนประการใดแล้ว ก็จะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ตรงกับความเห็นของกระทรวงยุติธรรมดังที่ปรากฏในหนังสือของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ฎ.๖๗๔๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๗๙ กระทรวงยุติธรรมได้สังเกตเห็นโดยตลอดแล้วว่า ถ้ายอมรับตามความในต่อนั้นของอนุสัญญาแล้ว ก็จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายใหม่แล้วก็ควรที่จะออกเป็นบทบัญญัติทั่วไปและไม่มุ่งหมายโดยเฉพาะสำหรับความผิดต่างๆ ในเรื่องยาเสพติดให้โทษ

อาจเถียงได้ว่า แทนที่เราจะบัญญัติกฎหมายใหม่ว่าด้วยหนังสือร้องขอ "LETTERS OF REQUEST" เราอาจรับเอาอนุสัญญาไว้ทั้งหมดและตราให้เป็นกฎหมายของเราขึ้น แต่วิธีนี้ดูน่าจะมีข้อคัดค้านอย่างรุนแรง อย่างน้อยเฉพาะในกรณีอันพิเศษของอนุสัญญานี้ สำหรับในเรื่องที่เกี่ยวกับหนังสือร้องขอ "LETTERS OF REQUEST" เราควรจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในเรื่องความผิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษเท่านั้น และยิ่งกว่านั้นบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มาจากฉบับต่างประเทศอาจเป็นสิ่งที่น่าคัดค้านและไม่ลงรอยกันกับนโยบายของไทยเราในอนาคตเกี่ยวกับเรื่องหนังสือร้องขอ "LETTERS OF REQUEST" ก็เป็นไปได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทั่วไปของกฎหมายลักษณะอาญานั้น ได้กล่าวไว้เพียงพอในตอนต้นแล้วว่า ข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญานี้ใหม่มีประโยชน์ในการที่จะป้องกันมิให้เสียหลักกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งเป็นข้อที่ไม่พึงประสงค์จึงไม่มีประโยชน์ที่จะประกาศใช้ข้อความในอนุสัญญานั้น ๆ เป็นกฎหมายของบ้านเมืองเราทั้งนี้โดยอาศัยข้อสันนิษฐานว่า ข้อ ๑๕ แห่งอนุสัญญานี้จะป้องกันทันทีให้ถือว่าข้อความในอนุสัญญานั้นใช้บังคับได้

(ลงชื่อ) เตือน บุณนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๔๗๙