

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญา
ต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(กรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่าง
ราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ.)

สํานักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๔/๑๑๙๗๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ. พร้อมกับสนธิสัญญาท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

โดยที่มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ ต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องเสนอสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อนตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เพื่อให้มีกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าว หรือรัฐบาลสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๕^๒ และมาตรา ๑๒๖^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องให้ที่ประชุมร่วมของรัฐสภาให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาฯ ท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ เสียก่อน

ดังนั้น จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้ด้วย

^๑ มาตรา ๑๔๓ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๒) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๖๒

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๑๒๕ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๒๖ ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมราชทัณฑ์และกรมตำรวจ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าวนี้ มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ฯลฯ (๑๒) การให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๖๒ ฯลฯ” บทบัญญัติมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๓ (๑๒) ดังที่กล่าวมานี้ เป็นที่เห็นได้ว่า หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อวุฒิสภาตามลำดับด้วย ปัญหาที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะเสนอสนธิสัญญาให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๖๒ วรรคสองก่อน หรือจะเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๕^๔ และมาตรา ๑๒๖^๕ โดยไม่ต้องให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบแก่สนธิสัญญาก่อนนั้น ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่า หากเสนอหนังสือสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒) เสียก่อน และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ไม่จำเป็นที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่ออนุวัติการให้ใช้บังคับตามสนธิสัญญาต่อไป เพราะหากจะมีพระราชบัญญัติเช่นนั้นผ่านที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาออกมาก็จะเป็นพระราชบัญญัติที่อนุวัติการตามสนธิสัญญา ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒ วรรคสอง^๖ และมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^๗ อย่างชัดเจน หากจะตีความว่าคณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญาต่อสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๕^๔ และมาตรา ๑๒๖^๕ ได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับ สนธิสัญญานั้นมีกฎหมายอนุวัติการแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^๖ อ้างถึงแล้วหน้า ๒

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

๑๖๒ วรรคสองอีกต่อไป ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า การตีความดังนี้เป็น การขัดกับบทบัญญัติ มาตรา ๑๖๒ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๐} กับการประชุมพิจารณาพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรกับ การประชุมของวุฒิสภานั้น เป็นลักษณะและการประชุมของที่ประชุมต่างกัน การประชุมสภา ผู้แทนราษฎรและการประชุมของวุฒิสภาเพื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินั้น เป็นการประชุมของ สภาทั้งสองแยกกัน และต่างกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๑} ฉะนั้น ตราบใดที่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง ยังไม่ได้รับความเห็นชอบของที่ประชุม ร่วมกันของรัฐสภา แม้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการตาม สนธิสัญญานั้นแล้ว ก็ยังถือไม่ได้ว่าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ความเห็นชอบแก่หนังสือสัญญานั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๒} และมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง^{๑๓} แล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่า รัฐสภาโดยที่ประชุมร่วมกันตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๔} ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องให้ความเห็นชอบ สนธิสัญญาดังกล่าวเสียก่อนคณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการให้ เป็นไปตามสนธิสัญญานั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรตามนัยมาตรา ๑๒๖^{๑๕} ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยต่อไป

สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีหารือมา สนธิสัญญาระหว่าง รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็น สนธิสัญญาที่รัฐบาลทั้งสองประเทศได้ลงนามแล้ว ข้อ ๑๙ ของสนธิสัญญาฉบับนี้กำหนดไว้โดย ชัดแจ้งว่า “สนธิสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน” โดยที่สนธิสัญญาฉบับ นี้เป็นสนธิสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาดังกล่าว จึง ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่จะต้องให้รัฐสภาประชุมร่วมกันให้ความเห็นชอบเสียก่อนตามนัยมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง^{๑๖} และมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๗} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉะนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอสนธิสัญญา ดังกล่าวให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อนตามนัยมาตรา ๑๖๒ วรรคสอง^{๑๘} ของรัฐธรรมนูญแห่ง

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๓} อ้างถึงแล้วหน้า ๒

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๑๖} อ้างถึงแล้วหน้า ๒

^{๑๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๘} อ้างถึงแล้วหน้า ๒

ราชอาณาจักรไทย โดยรัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๑๙} ของรัฐธรรมนูญฯ แล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ดังนั้น คณะรัฐมนตรี จึงไม่อาจเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา ๑๒๕^{๒๐} และมาตรา ๑๒๖^{๒๑} ของรัฐธรรมนูญฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้โดยมิได้ให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา ๑๔๓ (๑๒)^{๒๒} ให้ ความเห็นชอบสนธิสัญญาดังกล่าวเสียก่อน

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๖

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๒๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

^{๒๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑