

บันทึก

เรื่อง พระบรมราชโองการให้ใช้สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กต.๐๖๐๕/๓๕๕๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการต่างประเทศกำลังพิจารณาแก้ไขสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับสหรัฐซึ่งได้ทำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและมีพระบรมราชโองการให้ใช้สนธิสัญญาด้วย ประเด็นที่จะแก้ไขสนธิสัญญานี้จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๗๒ โดยที่การแก้ไขสนธิสัญญาจะต้องทำสนธิสัญญานี้ฉบับใหม่เพื่อแก้ไขสนธิสัญญานี้เก่า จึงเกิดมีข้อสงสัยว่าสนธิสัญญานี้ฉบับใหม่จะต้องมีกฎหมายอนุวัติการหรือไม่ เพราะจะไปแก้ไขสนธิสัญญานี้เก่าซึ่งมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้ ทั้งที่สนธิสัญญานี้ฉบับใหม่ก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๗๒

กระทรวงการต่างประเทศจึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าพระบรมราชโองการให้ใช้สนธิสัญญาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชถือเป็นกฎหมายหรือกฎหมายอนุวัติการหรือไม่ และมีผลแปลงสภาพของสนธิสัญญาให้เป็นกฎหมายไทยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) แล้ว ได้ความว่าปัญหาที่ต้องการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยคือ ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช จะต้องมีกฎหมายอนุวัติการทำสนธิสัญญานี้ฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๗) มีความเห็น ดังนี้

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อสนธิสัญญาใดมีผลใช้บังคับระหว่างรัฐภาคีแล้ว ก็ย่อมมีผลผูกพันรัฐภาคีที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้น แต่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ก็เพียงใดโดยสมบูรณ์แล้วแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น เพราะว่าการต่างประเทศเป็นอำนาจอย่างหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งเมื่อทำความตกลงบางประเภท (Executive agreement) แล้วก็มีผลใช้บังคับภายในรัฐได้ แต่การปฏิบัติตามความตกลงหรือสนธิสัญญาใดหากเป็นเรื่องซึ่งโดยปกติเป็นการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือเป็นการบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม การตรากฎหมาย การพิจารณาตัดสินคดี และการเปลี่ยนขอบเขตของการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว การจะบังคับใช้ความตกลงหรือสนธิสัญญานั้นภายในรัฐได้ก็ต้องได้รับความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๒ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา

สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอธิปไตยแห่งชาติหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

การปฏิบัติตามสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นต้องมีการจับกุมซึ่งบุคคลที่มีการร้องขอให้ส่งตัวข้ามแดนเพื่อไปรับการพิจารณาลงโทษในรัฐอีกรัฐหนึ่ง การจับกุมคุมขังบุคคลแม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ตามแต่ก็ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้น โดยมีฝ่ายตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลในอันที่จะพิจารณาไต่สวนว่าด้วยตัวบุคคลที่มีการร้องขอให้ส่งตัวข้ามแดนนั้น เข้าลักษณะที่จะส่งข้ามแดนได้หรือไม่^๑ ในเมื่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย การปฏิบัติตามสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน จึงต้องมีกฎหมายอนุวัติการ ซึ่งก็ได้ถือปฏิบัติกันมาเช่นนั้นตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย^๒

พระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย่อมเป็นกฎหมาย^๓ ดังนั้น พระ

^๑ มาตรา ๙ เมื่อมีคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนมาสู่ศาล ศาลต้องแจ้งมายังเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และดำเนินการไต่สวนต่อไป

มาตรา ๑๑ เมื่อจับจำเลยได้แล้ว ต้องนำตัวขึ้นสู่ศาลโดยมิชักช้าเกินจำเป็น และต้องดำเนินการไต่สวนตามวิธีพิจารณาความอาญาในกฎหมายสยามเท่าที่ที่สุดที่จะเป็นได้ศาลจะสั่งให้เลื่อนการไต่สวนไปเป็นครั้งคราวตามคำขอของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีเหตุอันสมควรและเพียงพอก็ได้ แต่ในคดีเหล่านี้ศาลไม่ควรอนุญาตให้จำเลยมีประกัน

มาตรา ๑๒ ศาลจะต้องเป็นที่พอใจว่า

(๑) จำเลยเป็นตัวบุคคลที่ถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนแน่แล้ว

(๒) มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ต้องหาเพื่อส่งไปให้ศาลพิจารณาได้หากว่าความผิดนั้นได้กระทำในกรุงสยาม

(๓) ความผิดนั้นอยู่ในประเภทที่จะส่งตัวจำเลยข้ามแดนได้ และไม่ใช่ว่าเป็นความผิดอันมีลักษณะในทางการเมือง

พยานหลักฐานนั้นจะเป็นพยานบุคคลมาเบิกความต่อศาล หรือจะเป็นถ้อยคำพยานที่ได้จดบันทึกส่งมา (ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้รับรองว่าถูกต้อง) ก็ได้

^๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างสยามและเบลเยียม พุทธศักราช ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างสยามกับแซนซีบาร์และเกาะชอลอมอน ในอารักขาของอังกฤษ พุทธศักราช ๒๔๘๐

พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. ๒๔๒๒

^๓ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๘๗/๒๕๐๘ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งทรงได้จัดแบ่งมรดกของเจ้ามรดกให้แก่ทายาทตามส่วน ย่อมใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

บรมราชโองการให้ใช้สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งโปรดเกล้าฯ สั่งให้เจ้าพนักงานทุกกระทรวงทบวง กรมและบรรดาผู้ซึ่งมีการเกี่ยวข้อง กับข้อความที่กล่าวไว้ในหนังสือสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนนี้ว่า “ให้ถือตามกระทำตามความในสัญญาที่ว่านี้ทุกข้อทุกประการ” จึงมีผลเป็นกฎหมายอนุวัติการตามความในสนธิสัญญานี้ฉบับนั้น ถ้ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาใหม่แตกต่างไปจากที่ได้เคยอนุวัติการไปแล้วก็ต้องมีกฎหมายอนุวัติการใหม่ด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๖๔

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๘-๑๔๒๙/๒๕๖๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจดูแลทรัพย์สินดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ แต่โดยที่มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุรายพิพาท และขึ้นทะเบียนไว้แล้วก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมเป็นกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ราชพัสดุ อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจ