

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่อง
เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ.

ตามที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๓/๖๕๔๖ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่าคณะรัฐมนตรี ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่อง เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสองฉบับหลังกลับไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปก่อนแล้ว นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้ตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงและความเห็นของผู้แทน กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมตำรวจ) กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) และสำนักงานอัยการสูงสุด แล้ว มีความเห็น ดังนี้

(๑) โดยที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. เป็นเรื่องการใช้อำนาจรัฐในเขตต่อเนื่องตามประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้สิทธิของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับเขตต่อเนื่อง โดยมีมูลฐานจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปโดย ๒๑ ของประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้ราชอาณาจักรไทยสามารถดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง หรือการสาธารณสุขที่จะกระทำหรืออาจกระทำภายในราชอาณาจักรหรือทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักร รวมถึงดำเนินการลงโทษในกรณีมีการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับข้างต้น กรณีจึงเห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวมิได้มุ่งหมายจะให้การใช้อำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่องกระทำได้เสมือนกับการบังคับใช้กฎหมายในราชอาณาจักรหรือในทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักร ซึ่งกรณีเช่นนั้นรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายได้เต็มที่ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่การกระทำใด ๆ ในเขตต่อเนื่องทั้งในการตรวจ ค้น จับ หรือควบคุมตัวผู้ต้องหา หรือการกระทำอื่น ๆ จะต้องกระทำ

ตามเงื่อนไขที่ประกาศดังกล่าวกำหนด กล่าวคือ ต้องดำเนินการเพี่ยงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดหรือมิให้เกิดผลเสียหายในราชอาณาจักรหรือในทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ซึ่งหลักการเช่นนี้ก็สอดคล้องกับหลักการตามข้อ ๒๔^๑ แห่งอนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ. ๑๙๕๘ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. กำหนดหลักการให้ถือว่า การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง หรือการสาธารณสุข เป็นการกระทำในราชอาณาจักร จึงเป็นการขยายอำนาจตามกฎหมายภายในไปใช้บังคับในเขตต่อเนื่องโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งเกินขอบเขตที่ประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้

(๒) โดยที่ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์กลางในการรักษาสีทธิประโยชน์ของราชอาณาจักรในเขตต่อเนื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสาธารณสุข เท่านั้น ส่วนกฎหมายใดหากมีหลักเกณฑ์ในรายละเอียดแล้วก็ย่อมไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอไปบังคับแต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า ข้อความว่า กฎหมายว่าด้วยการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสาธารณสุข ตามที่กำหนดในประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทยและในร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดโดยนัยที่กว้างและยังไม่มีความชัดเจนว่าหมายถึงกฎหมายใดบ้าง นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในด้านการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสาธารณสุข ใช้บังคับอยู่แล้วและกฎหมายแต่ละฉบับก็มีพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้นโดยตรงอยู่ด้วย เช่น กรมศุลกากรสำหรับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช

^๑ ข้อ ๒๔

๑. ในเขตทะเลหลวงซึ่งต่อเนื่องกับทะเลอาณาเขตของตน รัฐชายฝั่งอาจดำเนินการควบคุมตามที่จำเป็นเพื่อ

(ก) ป้องกันการละเมิดข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร รัชฎากร การเข้าเมืองหรือการอนามัย ภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน

(ข) ลงโทษการละเมิดข้อบังคับข้างต้น ซึ่งได้กระทำภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ในเขตต่อเนื่องนี้ ราชอาณาจักรไทยจะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อ

(ก) ป้องกันการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง หรือการสาธารณสุข ที่จะกระทำหรืออาจจะกระทำภายในราชอาณาจักรหรือทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักร

(ข) ลงโทษการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับตาม (ก) ที่ได้กระทำภายในราชอาณาจักรหรือทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักร

๒๔๖๙ กรมเจ้าท่าสำหรับพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ กรมสรรพสามิตสำหรับพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๔๒๗ กรมตำรวจสำหรับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๒๒ ฯลฯ การที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียงกระทรวงเดียว ในขณะที่กฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเรื่องในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง และกำหนดให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อไปปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใหม่ในขณะที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงอยู่แล้ว จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติการตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับที่กล่าวถึงข้างต้นว่า อำนาจสั่งการในกฎหมายแต่ละเรื่องจะเป็นอย่างไร และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้วยังมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนแค่ไหน เพียงไร หรือการปฏิบัติงานจะซ้ำซ้อนกันหรือไม่

ด้วยเหตุผลที่กล่าวใน (๑) และ (๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงมีความเห็นว่า ในการออกกฎหมายกำหนดการใช้สิทธิของราชอาณาจักรไทยในเขตต่อเนื่อง กระทรวงการต่างประเทศควรต้องมีหลักการที่ชัดเจนและแน่นอนว่าประสงค์จะให้ครอบคลุมถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยฉบับใดหรือจำเป็นจะต้องออกกฎหมายในเรื่องใดขึ้นใช้บังคับใหม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ยังเห็นว่า ในกรณีที่มีกฎหมายในเรื่องใดใช้บังคับอยู่แล้ว การกำหนดอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่องก็ควรกระทำโดยวิธีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ละฉบับดังที่กล่าวข้างต้น เพราะจะไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ โดยในส่วนของกฎหมายด้านการคลัง การเข้าเมือง หรือการสาธารณสุขนั้น ก็ควรดำเนินการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีหลักการกำหนดการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ทางศุลกากรและการเดินเรือในเขตต่อเนื่องไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาไปแล้ว และขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการในเรื่องนี้นั้น หากประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดโดยเฉพาะก็สามารถกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้นแต่ละฉบับได้

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๐