

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๐๘๐๕/๑๖๗



กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๔๐๐

90 มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขออนุมัติลงนามร่างสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธรัฐรัสเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการดำเนินการให้สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ร่างสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธรัฐรัสเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฉบับภาษาไทย ภาษารัสเซียและภาษาอังกฤษ
๒. หนังสือแจ้งความเห็นต่อร่างสนธิสัญญาฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้วยกระทรวงการต่างประเทศได้เจรจาจัดทำสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธรัฐรัสเซียว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการให้ความร่วมมือระหว่างสองประเทศในการปราบปรามอาชญากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสนธิสัญญาดังกล่าวฉบับนี้เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และเข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) และมาตรา ๔ (๗) รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการเมือง การต่างประเทศ และความมั่นคง

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะผู้แทนไทยประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้ดำเนินการเจรจาจัดทำสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธรัฐรัสเซีย รวม ๓ รอบ โดยในการเจรจารอบที่สามผ่านระบบประชุมทางไกล ระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งมีรองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย และรองอธิบดีกรมกฎหมายระหว่างประเทศและความร่วมมือ กระทรวงยุติธรรมรัสเซีย เป็นหัวหน้าคณะฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซีย ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่างสนธิสัญญาดังกล่าวร่วมกันในทุกข้อบท และหัวหน้าคณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายได้ร่วมลงนามย่อในร่างสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

๑.๒ ช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๕ ฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซียได้เสนอปรับแก้ถ้อยคำในร่างสนธิสัญญาที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันและลงนามย่อไว้แล้วเพิ่มเติม เฉพาะในประเด็นการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน และพันธกรณีในการดำเนินคดีแทนในกรณีที่มีการปฏิเสธการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน โดยร่างสนธิสัญญาฯ ในส่วนอื่น ๆ ยังคงเนื้อหาสาระตามที่ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันและลงนามย่อไว้แล้ว โดยต่อมาทั้งสองฝ่ายเห็นชอบในประเด็นการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน และพันธกรณีในการดำเนินคดีแทนในกรณีที่มีการปฏิเสธการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดนในข้อ ๖ ของร่างสนธิสัญญาฯ โดยได้เห็นชอบร่วมกันว่าให้สนธิสัญญาดังกล่าวฉบับนี้ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่คู่ภาคีในการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน และกำหนดพันธกรณี

/ของแต่ละ...

ของแต่ละฝ่ายในการดำเนินคดีแทนเฉพาะในกรณีรัฐผู้ถูกร้องขอปฏิเสธการส่งคนชาติของตนเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเท่านั้น (หากศาลประเทศของตนมีเขตอำนาจ) ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยและรัสเซีย กำหนดเรื่องการส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ไทยสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะส่งบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในขณะที่รัฐธรรมนูญของรัสเซียกำหนดว่าบุคคลสัญชาติรัสเซียไม่สามารถถูกผลักดันออกนอกประเทศ หรือถูกส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนได้ กอปรกับผู้แทนกระทรวงยุติธรรมรัสเซียได้ยืนยันว่า ในทางปฏิบัติทางการรัสเซียไม่ส่งบุคคลสัญชาติรัสเซียเป็นผู้ร้ายข้ามแดน ดังนั้น การกำหนดด้วยคำในลักษณะดังกล่าว จึงมีความเหมาะสม เนื่องจากก่อให้เกิดการทำเทียมกันในทางปฏิบัติ และมีความชัดเจนว่าไทยและรัสเซีย จะไม่ส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน นอกจากนี้ การระบุพันธกรณีในการดำเนินคดีแทนเฉพาะในกรณีรัฐผู้ถูกร้องขอปฏิเสธการส่งคนชาติของตนเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเท่านั้น สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลซึ่งถูกร้องขอตามกฎหมายของประเทศผู้รับคำร้องขอหากไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอ (either extradite or prosecute) ซึ่งเป็นหลักการสากลประการหนึ่งในการพิจารณาในเรื่อง การส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่เป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านอาญาและ ยังเป็นการอำนวยความสะดวกการยุติธรรมระหว่างกันเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดอาญาลอยนวล ดังรายละเอียดร่างสนธิสัญญาฯ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ร่างสนธิสัญญาดังกล่าวมีถ้อยคำและบริบทที่มุ่งจะก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ร่างสนธิสัญญาฯ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนามและการดำเนินการให้มีผลผูกพัน แต่ไม่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากร่างสนธิสัญญาดังกล่าวไม่ได้มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง รวมถึงไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา เนื่องจากมีพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่รองรับเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาอยู่แล้ว

๓. ความจำเป็นเร่งด่วนของเรื่อง

ที่ผ่านมา ฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซียได้เสนอให้มีการลงนามสนธิสัญญาฯ ในโอกาสต่าง ๆ ที่จะมีการเยือนประเทศไทยของผู้แทนรัสเซีย ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบร่างสนธิสัญญาฯ รวมถึงอนุมัติการลงนามและการดำเนินการให้สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงได้หารือกับฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซียเพื่อกำหนดวันและเวลาที่เหมาะสมในการลงนามสนธิสัญญาฯ โดยอาจพิจารณาลงนามสนธิสัญญาฯ ในโอกาสการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้แทนระดับสูงของทั้งสองประเทศ หรือการประชุมต่าง ๆ อาทิ การเยือนประเทศไทยของนาย Konstantin Chuichenko รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแห่งสหพันธรัฐรัสเซียในห้วงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป หรือระหว่าง

/การประชุม...

การประชุม Joint Thai-Russian Commission on Bilateral Cooperation ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และคาดว่าจะมีกำหนดจัดที่ประเทศไทย ในช่วงปลายเดือนเมษายน ๒๕๖๖ หรือในโอกาสอื่นตามที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเหมาะสมและจะตกลงร่วมกันต่อไป

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ร่างสนธิสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระ และหลักเกณฑ์ในการให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนคล้ายคลึงกับสนธิสัญญาในเรื่องเดียวกันที่ประเทศไทยได้จัดทำกับประเทศต่าง ๆ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๔.๑ ความผิดที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กันได้ต้องเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายของทั้งสองประเทศ (double criminality) และเป็นความผิดที่มีกำหนดโทษจำคุกเกินกว่า ๑ ปี

๔.๒ ผู้ประสานงานกลางของฝ่ายไทยตามสนธิสัญญานี้ คือ อัยการสูงสุด และฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซียคือ สำนักงานอัยการสูงสุด

๔.๓ ภาคิที่ได้รับการร้องขอไม่ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนบุคคลซึ่งกระทำความผิดทางการเมืองและความผิดทางทหาร ทั้งนี้ ความผิดต่อประมุขของรัฐ หรือหัวหน้ารัฐบาล หรือสมาชิกในครอบครัวของบุคคลดังกล่าว และการกระทำหรือการละเว้นการกระทำซึ่งเป็นความผิดอาญาตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาพหุภาคิที่ทั้งสองฝ่ายเป็นภาคิ ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางการเมือง

๔.๔ ภาคิที่ได้รับการร้องขอจะต้องปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเมื่อมีเหตุต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายของภาคิแต่ละฝ่าย อาทิ ความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง หรือเป็นความผิดทางทหาร ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับอายุความ

๔.๕ ภาคิที่ได้รับการร้องขอสามารถปฏิเสธไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนเมื่อภาคิที่ได้รับการร้องขอมีเขตอำนาจเหนือความผิดที่มีการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการส่งบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนจะกระทบต่ออำนาจอธิปไตย ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ หรือภาคิที่ได้รับการร้องขอกำลังดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัวในความผิดนั้นอยู่

๔.๖ สนธิสัญญานี้ไม่กำหนดให้คู่ภาคิมีพันธกรณีใด ๆ ที่จะต้องส่งคนชาติของตนข้ามแดน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการปฏิเสธการส่งคนชาติข้ามแดน ภาคิที่ได้รับการร้องขอจะต้องเสนอคดีนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเพื่อฟ้องคดีต่อไปตามคำร้องขอของภาคิที่ร้องขอ เว้นเสียแต่ว่าภาคิที่ได้รับการร้องขอไม่มีอำนาจเหนือความผิดนั้น ก็จะไม่ต้องเสนอคดีนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนเพื่อฟ้องคดี

๔.๗ ในกรณีเร่งด่วน ภาคิคู่สัญญาแต่ละฝ่ายสามารถร้องขอให้มีการจับกุมตัวชั่วคราว (provisional arrest) บุคคลที่ต้องการเพื่อให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไปได้

๔.๘ ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยวิธีการแบบย่อ (simplified procedure) ในกรณีที่บุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัวยินยอมอย่างชัดแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือศาลแห่งภาคิที่ได้รับการร้องขอ

๔.๙ ในกรณีที่ได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้ร้องขอตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป ให้ภาคีที่ได้รับการร้องขอพิจารณาว่าจะส่งบุคคลนั้นข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอรายใด โดยนำเหตุที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาพิจารณา โดยเฉพาะเหตุดังต่อไปนี้ (๑) ประเทศผู้ร้องขอมีหรือไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย (๒) สัญชาติของบุคคลที่ถูกขอให้ส่งตัว (๓) เวลาและสถานที่กระทำความผิด (๔) ความร้ายแรงของความผิด (๕) ลำดับคำร้องขอที่ได้รับจากประเทศผู้ร้องขอ

๔.๑๐ กำหนดขั้นตอนการวินิจฉัยคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการส่งมอบตัวบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดน

๔.๑๑ กำหนดหลักการว่าบุคคลที่ถูกส่งตัวไปจะไม่ถูกลงโทษในความผิดอื่น นอกเหนือจากในความผิดที่ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๔.๑๒ ภาคีที่ได้รับการร้องขอจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนจนกระทั่งถึงเวลาส่งมอบตัว

๔.๑๓ ให้คู่ภาคีแจ้งแก่อีกฝ่ายเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางทางการทูตภายหลังจากที่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับตามลำดับแล้ว โดยให้สนธิสัญญานี้มีผลใช้บังคับสามสิบ (๓๐) วัน นับจากวันที่ได้มีการแจ้งครั้งหลัง

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ

-

๖. ผลกระทบ

-

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

-

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้เข้าร่วมในคณะผู้แทนไทยในการเจรจาจัดทำสนธิสัญญา และร่วมกันพิจารณาเห็นชอบร่างสนธิสัญญาฯ แล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๙.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘

๙.๒ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑

๙.๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๔ (๑) และ (๗)

๙.๔ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers)

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการต่างประเทศขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑๐.๑ ให้ความเห็นชอบร่างสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหพันธรัฐรัสเซีย ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๑๐.๒ อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายลงนาม ในสนธิสัญญาฯ

๑๐.๓ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้แก่ผู้ลงนามในข้อ ๑๐.๒ ข้างต้นในกรณีที่ผู้ลงนามไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

๑๐.๔ ให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับในโอกาสอันเหมาะสมตามแต่จะตกลงกับสหพันธรัฐรัสเซียต่อไป โดยหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามสนธิสัญญาฯ แล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการมีหนังสือแจ้งฝ่ายสหพันธรัฐรัสเซียว่า ฝ่ายไทยได้เสร็จสิ้นการดำเนินการตามกระบวนการของกฎหมายภายในเพื่อให้สนธิสัญญาฯ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยสนธิสัญญาฯ จะมีผลใช้บังคับ ๓๐ วัน นับจากวันที่ภาคีได้รับการแจ้งครั้งสุดท้าย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๒๑ ของสนธิสัญญาฯ

๑๐.๕ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงร่างสนธิสัญญาฯ ในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ก่อนมีการลงนาม ขอให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายทอง ประมัตถวินัย)

รองนายกรัฐมนตรี

และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองสนธิสัญญา

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๑๐๗๗

โทรศัพท์เคลื่อนที่ ๐๖๒ ๑๕๙ ๘๑๙๑ (สกลินันท์)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ salynn.p@mfa.go.th