

บันทึก

เรื่อง ขอรบกกฏหมายเกี่ยวกับบุคคลในสัญชาติ

เดินทางออกนอกประเทศไม่มีหนังสือเดินทาง

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๗๑๑๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ความว่า กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองแจ้งว่า กรมประมวลราชการแผ่นดินรายงานมา เนื่องจากปรากฏว่ามีบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทย (บุคคลถือสองสัญชาติ) เดินทางออกไปนอกประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทาง เมื่อเวลาต้องการกลับเข้ามาประเทศไทยก็อ้างว่าเป็นคนในสัญชาติไทย หรือยื่นคำร้องขอเข้าประเทศ (เช่นลูกจีนเกิดในเมืองไทย) เช่นนี้เป็นจำนวนมาก กรมประมวลราชการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วใครจะหาทางป้องกันบุคคลประเภทนี้ จึงใคร่ขอให้สอบถามไปทางคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อขอรบว่ามีประเทศใดบ้างหรือไม่ว่ามีกฎหมายลงโทษบุคคลในสัญชาติของประเทศนั้น ๆ ซึ่งหลบหนีออกไปนอกประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทาง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

เพื่อที่จะเข้าใจสภาพของปัญหานี้ได้อย่างชัดเจน คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอให้ระลึกถึงหลักทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ปัญหานี้เสียก่อน คือ

ก. ตามหลักกฎหมายในสมัยปัจจุบัน พลเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ มีสิทธิที่จะเดินทางออกนอกประเทศไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยเสรีและไม่ต้องขออนุญาต ปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑๓ (๒) ซึ่งมีความว่า “ทุกคนมีสิทธิออกจากประเทศใด ๆ ไปรวมทั้งประเทศของตนเองด้วย และที่จะกลับยังประเทศของตน” ก็ได้สนับสนุนหลักกฎหมายดังกล่าวนี้

ข. หนังสือเดินทางไม่มีลักษณะเป็นใบอนุญาตให้ออกนอกประเทศได้ หนังสือเดินทางนี้ได้มีขึ้นเมื่อประมาณ ๒๐๐ ปีมาแล้ว เพื่อใช้เสมือนบัตรประจำตัวของผู้เดินทางอันจะเห็นได้ว่ามีข้อความเกี่ยวกับลักษณะรูปพรรณ อาชีพ และสัญชาติของผู้ถือหนังสือเดินทาง (ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากเมื่อมีสถานการณ์สงครามในประเทศต่าง ๆ) วัตถุประสงค์ของหนังสือเดินทางก็เพื่อจะแสดงว่าผู้ถือหนังสือเดินทางนั้นเป็นชนในสัญชาติของประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของประเทศของผู้นั้นเป็นผู้ออกให้ เพื่อผู้นั้นจะได้รับความช่วยเหลือและความคุ้มครองในต่างประเทศตามสมควร (เฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม)

จากหลักข้างบนนี้ จึงอนุมานได้ว่า

บุคคลหนึ่งบุคคลใดอาจเดินทางออกจากประเทศของตนไปได้โดยเสรีโดยมิต้องร้องขอหรือรับหนังสือเดินทาง กล่าวคือ บุคคลนั้นย่อมกระทำได้ด้วยตัวเองกรณีอาจเกิดขึ้นเนื่อง ๆ ว่าบุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าไปในประเทศหนึ่งที่ดินประสงค์จะเข้าไปในเมื่อตนไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับชื่อหรือรูปพรรณ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปหนังสือเดินทาง) ซึ่งเป็นหลักฐานที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าไปในประเทศนั้น ๆ ได้ ซึ่งทั้งนี้ย่อมเป็นสิทธิเด็ดขาดของประเทศนั้น

เมื่อผู้เดินทางกลับเข้ามาในประเทศของตน บุคคลนั้นจะถูกลงโทษในความผิดฐานเดินทางออกจากประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทางไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะเป็นสิทธิของเขา บุคคลนั้นจะถูกลงโทษต่อเมื่อตามบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศของตนถือว่าการไปพักอาศัยอยู่ในต่างประเทศบางประเทศนั้นเป็นภัยต่อความปลอดภัยของประเทศของตนและเป็นการผิด

ชนชาติของประเทศหนึ่งประเทศใดไม่อาจร้องเรียนเรื่องการที่รัฐบาลของตนไม่ออกหนังสือเดินทางให้ได้ ทั้งนี้ เพราะการไม่ออกหนังสือเดินทางให้ไม่เป็นการเสียหายแก่สิทธิในการเดินทางไปต่างประเทศและกลับเข้าประเทศของตนภายใต้บทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังได้กล่าวมาแล้ว

การออกหนังสือเดินทางให้นั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลปฏิเสธไม่ออกหนังสือเดินทางให้ก็ไม่มีเหตุที่จะโต้เถียงได้ เว้นแต่ประเทศที่มีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิเศษในอันที่จะพิจารณาการใช้อำนาจในทางมิชอบและไม่มีเหตุผลสมควรของฝ่ายปกครอง ทางแก้ในเรื่องนี้โดยทั่วๆ ไปก็คือการตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎร

เหตุผลที่ไม่นิยมให้มีกฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเดินทางก็คือ รัฐบาลทั้งหลายรังเกียจที่จะผูกพันตนอยู่กับข้อบังคับอันตายตัวและประสงค์ที่จะสงวนสิทธิริเริ่มและการปฏิบัติตามความเหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งอาจเกี่ยวพันกับปัญหาทางการเมืองอยู่บ่อย ๆ ฉะนั้นจึงไม่อาจหาตัวอย่างประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเดินทางได้ ในประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายเก่าครั้งสมัยปฏิวัติ ปีที่ ๖ (An VI) ซึ่งขณะนี้พ้นสมัยเสียแล้ว และหลังจากนั้นก็เพียงกฎหมายปี ค.ศ. ๑๘๙๐ และ ๑๙๒๖ ซึ่งก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับคำแนะนำในทางปกครองสำหรับเจ้าพนักงานในการออกเอกสารที่เรียกว่า หนังสือเดินทาง โดยเฉพาะมากกว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาของหลายประเทศได้กำหนดความผิดแก่ผู้ปลอมหนังสือเดินทางหรือให้ข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน

อนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า การเดินทางออกจากประเทศของตนนั้นได้มีลักษณะเป็นไปโดยเสรีปราศจากข้อขัดขวางใด ๆ มากกว่าการเดินทางเข้าไปในอีกประเทศหนึ่ง เพราะประเทศอื่นนั้นไม่มีความผูกพันที่จะต้องอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าไปในฐานะผู้เดินทาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะคนเข้าเมือง ฉะนั้น ประเทศอื่นจึงอาจเรียกร้องให้มีหนังสือเดินทางเพื่ออนุญาตให้เข้าประเทศของตนโดยวิธีตรวจลงตรา (Visa) หนังสือเดินทาง (ซึ่งแสดงว่าได้อนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศได้) ได้มีความตกลงระหว่างรัฐบาลต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบวิธีตรวจลงตราหลายประเทศด้วยกัน

สรุปแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายโดยเฉพาะที่บัญญัติลงโทษบุคคลในสัญชาติของ
ประเทศนั้น ๆ ซึ่งหลบหนีออกไปนอกประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทาง

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๐๑