

บันทึก

เรื่อง การถอนสัญชาติของคนต่างด้าวบางคน

ตามหนังสือที่ ๑๖๓๒๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕ อธิบดีกรมตำรวจได้แจ้งไปยังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า นายจื่อเพ้ง หรือโอ้วเซียวท้ง หรือซู โอสถาพันธ์ กับพวก รวม ๒๖ คน ต้องหาว่าสมคบกันเป็นอั้งยี่ตั้งสมาคมลับ และเรียไรโดยมิได้รับอนุญาต เหตุเกิดระหว่าง พ.ศ.๒๕๔๕ ถึง ๑๐ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้เนรเทศผู้ต้องหาทั้งปวงรวม ๙ คน เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่ในจำนวนผู้ต้องหาเหล่านี้มี ๓ คนที่ได้รับอนุมัติให้แปลงชาติเป็นคนไทยไปแล้ว คือ (๑) นายจื่อเพ้ง หรือโอ้วเซียวท้ง หรือซู โอสถาพันธ์ (๒) นายอิวสือ หรือสงบ แซ่โต้ว (๓) นายเต็กหมั่น แซ่จ้ง หรือหมั่น จันเตยूर

โดยเฉพาะบุคคลทั้งสามที่กล่าวนามมาแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้หารือไปยังกระทรวงการต่างประเทศ โดยหนังสือที่ ต.๔๐๙๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๒ เพื่อขอให้พิจารณาถอนสัญชาติไทยของบุคคลเหล่านี้ และกระทรวงการต่างประเทศได้หารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ น.๔๙๙๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๒ เพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกรณีที่จะถอนสัญชาติของบุคคลดังกล่าวแล้ว ต่อมาเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยหนังสือที่ ๓๔๐๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ความเห็นข้างมากเห็นว่า ถ้าจะสั่งเนรเทศบุคคล (ที่เป็นคนไทยโดยการแปลงชาติ) โดยอาศัยมาตรา ๕ แห่งกฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ร.ศ.๑๓๑ เท่านั้นแล้ว ก็เกรงว่า ถ้าบุคคลนั้นนำกรณีขึ้นฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม ศาลอาจจะวินิจฉัยว่าคำสั่งนั้นเป็นโมฆะก็ได้ คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษาลงมติให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญชาติเสียใหม่ โดยให้มีการถอนคืนหนังสือสำคัญการแปลงชาติด้วย กระทรวงมหาดไทยได้เก็บเรื่องรอมานจนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ แล้ว (เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๕)

อธิบดีกรมตำรวจมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของนายจื่อเพ้ง หรือโอ้วเซียวท้งหรือซู โอสถาพันธ์ นายอิวสือ หรือสงบ แซ่โต้ว และนายเต็กหมั่น แซ่จ้ง หรือหมั่น จันเตยूर ได้กระทำการอันเป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐตามความในมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ กรมตำรวจจึงใคร่จะดำเนินการถอนสัญชาติของบุคคลทั้งสามนั้น โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และขอคำแนะนำจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้ตระหนักแนในเบื้องต้นว่า คำชี้แจงของอธิบดีกรมตำรวจในหนังสือที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นการถูกต้องทีเดียว ความเห็นที่แล้วมาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบันทึกส่งพร้อมกับหนังสือที่ น. ๗๓๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แล้ว

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนั้นเป็นความเห็นที่ได้ทำขึ้นเมื่อสี่ปีมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อเรื่องสัญชาติยังอยู่ในบังคับของกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และเรื่องการแปลงสัญชาติยังอยู่ในบังคับของกฎหมายเก่า คือ กฎหมายแปลงชาติ ร.ศ.๑๓๐ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่า ปัญหาเรื่องการถอนสัญชาติของคนต่างด้าวซึ่งได้แปลงชาติเป็นคนไทยแล้วนั้น เป็นเรื่องที่พึงระมัดระวังเพราะเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศและฐานะของบุคคล เพราะฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสัญชาติหรือกฎหมายแปลงชาติที่ใช้อยู่เมื่อสี่ปีมาแล้ว ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหานั้น กรณีจึงเป็นที่เคลือบแคลงและเป็นปัญหาอยู่มาก แม้ถึงว่ากฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ จะได้คำนึงและบัญญัติถึงการถอนการแปลงชาติของคนต่างประเทศไว้ก็ตาม บทบัญญัตินั้นก็ได้ตรารขึ้นไว้เพื่อให้ทำการเนรเทศให้เท่านั้น หากใช้เป็นหลักการของนโยบายที่กล่าวไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัตินั้นเพียงแต่เกี่ยวเนื่องกับวิธีการเนรเทศในพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับคนต่างด้าวอันไม่พึงปรารถนา ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ปรากฏในบันทึกนั้นเห็นได้ชัดว่า มุ่งหมายที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้อยู่ในเรื่องนโยบายของสัญชาติและการแปลงชาติเพื่อให้ปลอดภัยขึ้น

ข้อนี้ก็ได้อันบังเกิดผลแล้ว โดยต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕ ความเคลือบแคลงทั้งมวลก็เป็นอันหมดไป เพราะพระราชบัญญัติฉบับใหม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนทั้งในด้านนโยบาย (คนต่างด้าวที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติอาจถูกถอนการแปลงชาติได้) และวิธีการตั้งปรากฏในมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๕^๑

^๑ มาตรา ๑๘ ผู้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติอาจถูกถอนสัญชาติได้ เมื่อ

(๑) การแปลงสัญชาตินั้นได้เป็นไปโดยการฉ้อฉล หรือโดยปกปิดข้อเท็จจริง

(๒) มีพยานหลักฐานแสดงว่าผู้แปลงสัญชาตินั้นยังถือสัญชาติเดิม

(๓) ผู้แปลงสัญชาตินั้นได้กระทำการใด ๆ อันเป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ หรือเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของชาติ หรือลัทธิ หรือเกียรติของประเทศไทย

(๔) ผู้แปลงสัญชาตินั้นได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสุขเกษมหรือความเจริญแห่งสาธารณชน

(๕) ผู้แปลงสัญชาตินั้นไปอยู่นอกประเทศ โดยไม่มีภูมิลำเนาในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดปี

(๖) ผู้แปลงสัญชาตินั้นยังคงมีสัญชาติของรัฐที่ทำสงครามกับประเทศไทยให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๘ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกสี่คน คือ อธิบดีกรมอัยการอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมมหาดไทย และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพในกฎหมายของการถอนการแปลงชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ นั้น การถอนการแปลงชาติมิใช่เป็นคำวินิจฉัยที่เปลี่ยนแปลงฐานะในทางแพ่งของบุคคล และมีใช้เป็นผลอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลแพ่ง(ดังปรากฏในประเทศอื่น ๆ มากหลาย) การถอนการแปลงชาติมิใช่เป็นโทษอันเนื่องมาจากคำพิพากษาของศาลอาญา (แต่นายหยุด แสงอุทัย อ้างว่า อะไรที่มีลักษณะเป็นความทุกข์ทรมานซึ่งลงแก่บุคคลเป็นการตอบแทนการกระทำที่รัฐเห็นว่า เป็นการกระทำที่ชั่วร้ายแล้ว ก็เป็นโทษทำนองเดียวกับโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายคัดค้านการตีความที่ว่านี่อย่างเต็มที่ เพราะเป็นการตีความที่หลงลืมไปว่า โทษต่าง ๆ นั้น มีอยู่ก็แต่เฉพาะที่จำแนกไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งกฎหมายลักษณะอาญา และจะลงได้ก็แต่โดยคำพิพากษาของศาลอาญาเท่านั้น) เมื่อเช่นนี้ การถอนการแปลงชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ จะเป็นอะไรเล่า ก็เป็นคำวินิจฉัยของทางการปกครองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยพฤตินัยเป็นวิธีการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือวิธีการของตำรวจนั่นเอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพึงดำเนินการไปได้โดยอาศัยดุลยพินิจของรัฐมนตรีในเมื่อรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นความจำเป็นเพื่อป้องกันประเทศรัฐมนตรีเพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เรื่องนี้ยอมไม่ตัดสิทธิของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในอันที่จะยื่นคำร้องต่อศาลคัดค้านคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีในเมื่อบุคคลนั้นเห็นว่า รัฐมนตรีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ หรือมีการปฏิบัติไปในทางที่ไม่ควรกระทำ เช่น ใช้อำนาจในทางอันมิชอบ การปราศจากอำนาจ การตีความไม่ถูกต้อง ฯลฯ

ในทางกฎหมายอาจมีปัญหาปลีกย่อยเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสัญชาติและกฎหมายแปลงชาติฉบับเก่า และได้บัญญัติขึ้นใหม่แทน แต่พระราชบัญญัตินี้หาได้ยกเลิกกฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ ไม่ เมื่อเช่นนี้การที่กฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ มีหลักเกณฑ์พิเศษบางประการเกี่ยวกับวิธีการถอนคืนการแปลงชาติของบุคคล หลักเกณฑ์พิเศษเหล่านั้นจะยังคงใช้อยู่และจะนำมาใช้บังคับหรือไม่ (เพราะเป็นที่น่าเสียดายที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ มิได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ อันว่าด้วยการยกเลิกโดยเติมข้อความว่า “และบรรดาบทบัญญัติในกฎหมายอื่นซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งถ้าได้บัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ว่าหลักเกณฑ์เรื่องการถอนคืนการแปลงชาติที่มีอยู่ในกฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ จะคงสมบูรณ์อยู่หรือไม่ ก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น) คำตอบ

เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่าบุคคลใดอาจถูกถอนสัญชาติได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการเห็นควรสั่งถอนสัญชาติของบุคคลนั้น ก็ให้เสนอต่อรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีสั่งถอนสัญชาติแล้วให้นำความกราบบังคมทูล

มาตรา ๑๙ ฯลฯ ฯลฯ

การถอนสัญชาติไทยให้มีผลต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

น่าจะเป็นว่า หลักเกณฑ์เรื่องการถอนคืนการแปลงชาตินั้นเป็นส่วนอุปกรณ์ของปัญหาเรื่องการเนรเทศซึ่งเป็นเนื้อแท้และความมุ่งหมายอันสำคัญของกฎหมายเนรเทศ ร.ศ.๑๓๑ ดังนั้น เมื่อเวลานี้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ ได้กำหนดนโยบายและวิธีการไว้พร้อมมูลโดยได้บัญญัติเรื่องการถอนคืนการแปลงชาติไว้แล้ว การที่บุคคลซึ่งได้แปลงชาติเป็นไทยได้ถูกถอนการแปลงชาติแล้ว และกลายเป็นคนต่างด้าวโดยไม่มีข้อสงสัยนั้น ย่อมเป็นการเพียงพอที่เดียวที่จะเนรเทศบุคคลนั้นได้ ประการสุดท้ายก็คือ หลักการที่ดีและเป็นประโยชน์มีอยู่ว่าเมื่อกฎหมายสองฉบับมีวิธีการอย่างเดียวกัน กฎหมายฉบับใหม่ย่อมดีกว่าและลบล้างกฎหมายฉบับเก่า เพราะกฎหมายฉบับใหม่นั้นสมมุติกันว่าเป็นกฎหมายที่ดีที่สุด

เมื่อเป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้งกันว่า การถอนการแปลงสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ จะเป็นอะไรอื่นไม่ได้ นอกจากเป็นวิธีการของตำรวจแล้ว ก็เป็นการง่ายที่จะพิจารณาปัญหาซึ่งผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้พิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๙๖ ปัญหาที่มีว่า พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับใหม่ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๙๕ ประกาศเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๕ และใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๕ ส่วนการกระทำของบุคคลทั้งสามซึ่งจะยกขึ้นเป็นมูลเหตุให้ถอนการแปลงชาตินั้นปรากฏชัดว่าได้เกิดขึ้นก่อนวันต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เมื่อเช่นนี้จะมิเป็นการใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ ให้มีผลย้อนหลังไปหรือ

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ต้องระมัดระวังมาก เพราะนักกฎหมายนิยมกันอย่างเต็มที่ในหลักที่ว่า กฎหมายใหม่ไม่มีผลย้อนหลัง โดยอ้างเหตุผลที่ทราบกันอยู่แพร่หลายว่า เพื่อความยุติธรรม แต่ก็เป็นที่น่าเสียดาย เมื่อเราตรวจสอบบรรดากฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วจะพบว่า มีน้อยเหลือเกินที่ได้เขียนหลักนั้นไว้ ตามปกติกฎหมายเหล่านั้นไม่กล่าวแสดงให้เห็นว่าหลักนั้นเป็นหลักทั่วไป

ตัวอย่าง - ในประเทศไทย เรามีบทบัญญัติซึ่งกล่าวถึงผลย้อนหลังและห้ามมิให้มีผลย้อนหลังเพียงสองบทเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗^๒ และกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๗^๓ และบทบัญญัติเหล่านั้นก็จำกัดเฉพาะในเรื่องกฎหมายอาญาเท่านั้น การที่กฎหมายของเราบัญญัติเช่นนั้น ก็เป็นการสอดคล้องกับนโยบายแห่งปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งกล่าวไว้ในข้อ ๑๑ (๒) ว่า “จะถือบุคคลใดๆ ว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะได้กระทำการนั้นขึ้นไม่ได้” โดยที่บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้จำกัดอยู่แต่ในเรื่องกฎหมายอาญาโดยเฉพาะเท่านั้น จึงนำมาใช้กับวิธีการทางการปกครองหรือวิธีการของตำรวจ

^๒ รัฐธรรมนูญมาตรา ๖๗ บัญญัติว่า “การตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นการลงโทษบุคคลในทางอาญา หรือลงโทษบุคคลหนักขึ้นกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาก่อทำความผิด จะกระทำมิได้”

^๓ กฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๗ บัญญัติว่า “บุคคลควรรับอาญาต่อเมื่อมันได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้”

(Administrative or Police measure) ซึ่งมีโทษสำหรับความผิดอาญาไม่ได้

ในประเทศอื่น ๆ ก็ปรากฏชัดว่า กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องไม่มีผลย้อนหลังนั้น หายากเหมือนกัน บทบัญญัติทั่วไปในเรื่องที่กล่าวนี้มีน้อยเหลือเกินนอกจากในเรื่องที่เกี่ยวกับทางอาญา อย่างไรก็ตาม ประมวลแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๒ ได้บัญญัติไว้มีความว่า “กฎหมายบัญญัติไว้เพื่ออนาคตเท่านั้น ห้ามผลย้อนหลังไม่” เมื่อประมวลแพ่งที่ออกมาได้บัญญัติเรื่องสัญญา-การแปลงชาติไว้ การไม่มีผลย้อนหลังก็ต้องนำมาใช้บังคับกับเรื่องสัญญา-การแปลงชาติด้วย แต่เรื่องสัญญา-การแปลงชาตินี้ได้ถูกถอนออกไปจากประมวลแพ่งเสียแล้ว โดยกฎหมายปี ค.ศ.๑๙๒๗ ดังนั้นมาตรา ๒ (เรื่องไม่มีผลย้อนหลัง) จึงนำมาใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายฝรั่งเศสถือว่าในเรื่องสัญญา-การแปลงชาตินั้น ชอบที่จะยึดหลักเรื่องไม่มีผลย้อนหลังไว้ เมื่อเช่นนี้ก็มีวิธีเดียวเท่านั้นคือต้องมีบทบัญญัติขึ้นใหม่เป็นพิเศษสำหรับกฎหมายปี ค.ศ.๑๙๒๗ โดยบัญญัติว่า (มาตรา ๑๐) “ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งได้สัญญาฝรั่งเศสไว้แล้วก่อนบังคับใช้กฎหมายปี ค.ศ.๑๙๒๗ การถอนสัญญาฝรั่งเศสจะกระทำได้แต่เฉพาะสำหรับการกระทำที่เกิดขึ้นภายหลังการบังคับใช้ (กฎหมายปี ค.ศ.๑๙๒๗) เท่านั้น”

ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (มาตรา ๑ ข้อ ๙) กล่าวไว้ว่า ห้ามมิให้ผ่านร่างกฎหมายเกี่ยวกับการตัดสิทธิหรือความสามารถของบุคคล (Bills of Attainder) หรือกฎหมายที่ออกมาภายหลังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว (Ex postfacto law)

ส่วนในประเทศไทยและบรรดาประเทศอื่น ๆ หลายประเทศซึ่งไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรวางหลักในเรื่องไม่มีผลย้อนหลังไว้สำหรับกฎหมายทั้งมวล นอกจากสำหรับกฎหมายพิเศษบางอย่าง (อาญาหรือแพ่ง) โดยเฉพาะนั้น นักกฎหมายก็ดี ศาลก็ดีหรือเจ้าหน้าที่ก็ดี จะหาหลักอะไรเพื่อวินิจฉัยว่า กฎหมายใด (เช่น กฎหมายปกครองหรือกฎหมายตำรวจ ในกรณีที่เรากำลังกล่าวถึง) อยู่ในบังคับของหลักที่ว่าไม่มีผลย้อนหลัง การยอมเป็นที่ประจักษ์แจ้งอยู่ว่า ถ้าไม่มีหลักอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรแห่งประเทศของตนแล้ว จะทำได้ก็แต่โดยอาศัยบรรดาหลักกฎหมายอันเป็นหลักมูลเท่านั้น แต่เมื่อจะกระทำเช่นนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักแน่นอนว่า บรรดาหลักมูลนั้นเองอาจบ่งให้เห็นได้เป็นสองประการต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง

การที่ไม่มีบทบัญญัติห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองหรือกฎหมายตำรวจนั้น อย่างน้อยก็ย่อมหมายความว่า การใช้ย้อนหลังพึงกระทำได้โดยไม่เป็นการละเมิดตัวบทหรือหลักกฎหมายของเราแต่อย่างใด นักอธิบายกฎหมายในต่างประเทศได้กล่าวอย่างไม่ลำเอียงว่า อันที่จริงถ้ากฎหมายของประเทศไม่ได้บัญญัติห้ามการใช้ย้อนหลังสำหรับกฎหมายทั้งมวล (เช่น ในรัฐธรรมนูญ) ไว้ ก็เป็นเพราะหลักทั่วไปอันนี้จะทำความยุ่งยากให้แก่รัฐบาลอย่างมากในเมื่อพฤติการณ์แห่งท้องถิ่นปรารถนาหรือบังคับว่ากฎหมายจำต้องใช้ย้อนหลัง (อันที่จริงก็เป็นที่น่ารำคาญอยู่ทั่วไปว่า ในประเทศหนึ่ง ๆ ปรากฏบ่อย ๆ ว่า มีกฎหมายหลายฉบับ เฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการเงิน ให้ใช้ย้อนหลังได้)

ในประการนี้ ยังมีข้อความกล่าวไว้อีกว่า ถ้าในกฎหมายใด (เช่น ในประเทศไทย เป็นต้น) มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติว่าไม่ให้มีผลย้อนหลังในกรณีอาญาแล้วก็เป็นเพราะการไม่

มีผลย้อนหลังนั้นไม่ใช่หลักทั่วไปที่จะเอามาใช้แก้กฎหมายทุกเรื่อง (ซึ่งอาจรวมถึงกฎหมายอาญาด้วย และก็ไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าวว่าไม่มีผลย้อนหลัง) เมื่อเช่นนี้ข้อบังคับเรื่องไม่ใช่ย้อนหลังในกรณีอาญาจึงเป็นข้อยกเว้นของหลักเรื่องใช้ย้อนหลังที่ใช้อยู่ทั่วไป ซึ่งยังไม่เคยมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดขัดแย้ง

ถ้าเรานำเอาหลักต่าง ๆ ในประการที่หนึ่งมาใช้กับกรณีของเราแล้ว บรรดาผู้สนับสนุนย่อมไม่ละเลยที่จะคำนึงถึงข้อที่ว่า ถ้าการใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นสิ่งที่เป็นไปได้แล้ว ก็เป็นการแน่นอนอยู่ว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและตำรวจนั้น การใช้ย้อนหลังย่อมสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง แม้แต่ในกฎหมายอังกฤษซึ่งเคร่งครัดมากในเรื่องที่ว่ากฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง ก็ยังมีข้อความ (หนังสือของ Craies ว่าด้วย Statute Law พิมพ์ครั้งที่ ๔ ค.ศ. ๑๙๓๖ หน้า ๓๔๒) กล่าวว่า “ถ้ากฎหมายออกมาโดยมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองประชาชนต่อการกระทำอันชั่วร้ายหรือการกระทำอันมิชอบแล้ว ก็ให้ใช้ย้อนหลังได้ แม้ว่าการใช้ย้อนหลังนั้นจะเป็นการตัดสิทธิที่บุคคลบางคนหรือบางจำพวกได้ไว้แล้วก็ตาม” (ดูคดี R.V. Vine) ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในประเทศไทย การถอนการแปลงชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็เป็นเรื่องทำนองที่วุ่นวาย อันการกระทำใด ๆ ของรัฐบาลย่อมอยู่เหนือการวิพากษ์วิจารณ์ (นอกจากโดยรัฐสภาซึ่งมีสิทธิที่จะควบคุม) การกระทำของรัฐบาลพึงกระทำไปได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใด โดยเหตุนี้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่รัฐมนตรียกขึ้นเป็นมูลฐานในการวินิจฉัยในทางปกครองอาจเกิดขึ้นแล้วในเวลาหนึ่งเวลาใดก่อนหรือระหว่างที่บุคคลนั้นมีสัญชาติไทยก็ได้ รัฐมนตรีอาจใช้วิธีการของทางการปกครองได้ทันทีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงนั้น ๆ เพราะเหตุใดเล่า ก็เพราะเหตุว่า รัฐมนตรีไม่ได้ยกข้อเท็จจริงเหล่านั้นขึ้นพิจารณาเพื่อที่จะลงโทษอาญา แต่เพื่อที่จะทำความเห็นให้ถูกต้องเกี่ยวกับอุปนิสัยใจคอและความเชื่อถือในตัวบุคคลนั้น เพื่อให้รู้ว่าการยอมให้บุคคลนั้นมีสัญชาติไทยจะเป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยสาธารณะหรือไม่เท่านั้น ทั้งนี้ย่อมเป็นการเพียงพอ แต่ที่รู้ได้เช่นนั้น ก็จำเป็นที่รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลที่ได้แปลงชาติแล้วนั้น เพราะข้อเท็จจริงต่าง ๆ เท่านั้นที่จะเผยให้ทราบถึงบุคลิกลักษณะของบุคคลดังกล่าวได้ เป็นแต่ว่าการวินิจฉัยของรัฐมนตรีนั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้นเท่านั้น

การที่จะคัดค้านว่า การถอนสัญชาติอาจทำให้บุคคลผู้ถูกถอนสัญชาติได้รับความเสียหายอย่างมากมาย ถ้าหากการกระทำต่าง ๆ ที่รัฐมนตรียกขึ้นเป็นมูลฐานในการวินิจฉัยได้เกิดขึ้นนานมาแล้ว และบุคคลดังกล่าวก็ไม่ได้กระทำการทำนองเดียวกันนั้นในภายหลังอีก เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเขาได้ทราบถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้วนั้น ข้อนี้หาอาจที่จะคัดค้านได้ไม่ ในการปฏิบัติของรัฐบาลนั้นต้องถือเอาความสะดวกของรัฐเป็นสิ่งสำคัญกว่าความสะดวกของเอกชน ความรู้สึกซาบซึ้งในฐานะและความทุกข์ยากของบุคคลดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่พึงมอบไว้ให้อยู่ในความเอาใจใส่ของรัฐมนตรี และก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบแทนรัฐบาลที่จะพิจารณาข้อโต้แย้งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้แปลงชาติโดยไม่ลำเอียงก่อนที่จะทำคำวินิจฉัยอย่างเที่ยงธรรมและเปิดเผยให้ทราบ

ประการที่สอง

ในประการที่สองนี้ได้พิจารณาหนักไปในข้อที่ว่า เมื่อรัฐบัญญัติกฎหมายขึ้น กฎหมายนั้นจะไม่มีผลย้อนหลัง เว้นแต่กฎหมายนั้นเองระบุไว้โดยชัดเจนว่าให้ย้อนหลัง

มีการกล่าวว่า การใช้กฎหมายย้อนหลังนั้นไม่จำเป็นจะต้องจำกัดแต่เฉพาะ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอาญาดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้นเท่านั้น ตามนัยแห่งประการที่สองนี้หลัก เรื่องไม่มีผลย้อนหลัง แม้จะมีได้เขียนไว้ ก็ควรที่จะขยายไปถึงกรณีต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่ที่บัญญัติ ห้ามใช้ย้อนหลังไว้ในกฎหมายพิเศษเท่านั้น (ซึ่งทุกคนเห็นด้วย) คือขยายไปถึงกฎหมายอื่น ๆ ซึ่ง แม้จะไม่มีบทบัญญัติห้ามใช้ย้อนหลังด้วย เป็นทำนองว่ามีความเห็นร่วมกันเป็นเอกฉันท์ว่า หลัก เรื่องไม่มีผลย้อนหลังนั้นเป็นหลักสูงสุดและจะละเมิดมิได้

ทั้งนี้เป็นระบบซึ่งศาลทั่ว ๆ ไปนิยมกัน และจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลในประเทศต่าง ๆ มากหลาย (คำพิพากษาของศาลสูงฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๒๔ เป็น คำพิพากษาที่เด่นอยู่ในเรื่องนี้) ข้อยกเว้นมีอยู่ก็แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับ “กฎหมายตีความ” (กล่าวคือ กฎหมายที่อธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่) หรือกฎหมาย เกี่ยวกับวิธีพิจารณา แบบพิธี ฯลฯ เท่านั้น อนึ่งในทางปฏิบัติของกฎหมายไทย ถ้าพระราชบัญญัติ ประสงค์จะย้อนหลังก็ระบุไว้โดยเจาะจงให้ย้อนหลังเช่น พระราชบัญญัติอาญาการสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ และพระราชบัญญัติสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งระบุให้มีผลย้อนหลังไว้โดย ชัดแจ้ง

ถ้าเรานำเอาวิธีการในประการนี้มาใช้กับกฎหมายไทยแล้ว พระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ตกอยู่ในข้อห้ามที่ว่าจะมีผลย้อนหลังไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่ปรากฏอยู่ว่าไม่ใช่เป็น กฎหมายอาญา และคำว่า “มีผลย้อนหลัง” ย่อมจะกีดกันมิให้หยิบยกเอาการกระทำต่าง ๆ (อัน เป็นภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ ขัดต่อผลประโยชน์ของชาติหรือสิทธิ หรือเกียรติของ ประเทศไทย) ซึ่งเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ มาพิจารณาได้

ในประการที่สองนี้ แม้ถึงว่าในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่ให้มีการ ถอนการแปลงชาติโดยการปกครองหรือตำรวจได้ จะไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้ย้อนหลัง และ ห้ามหยิบยกเอาการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาก็ตาม การไม่ใช้ ย้อนหลังนั้นเป็นหลักที่ไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ จำต้องหยิบ ยกเอามาใช้ บางทีเห็นจะเป็นเพราะเป็นหลักที่ยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่ไม่มีอยู่ในกฎหมายลายลักษณ์ อักษรของไทยเลย ทั้งนี้ก็หมายความว่า เป็นการเพิ่มเติมเข้ามาในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของเรา ซึ่งหลักการอันมิได้ปรากฏเป็นอย่างอื่น

สรุป

๑. ถ้ารัฐบาลจะเห็นด้วยความเห็นประการที่ ๑ ที่ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ มีผลย้อนหลังได้ ก็เนรเทศบุคคลนี้ได้ โดยถอนสัญชาติเสียก่อน เมื่อถอนสัญชาติแล้วก็ เป็นบุคคลต่างด้าวและรัฐบาลก็เนรเทศได้ แต่ผู้เสียหายอาจนำคดีขึ้นสู่ศาลขอให้ศาลวินิจฉัยคำสั่ง การถอนสัญชาติซึ่งศาลอาจเห็นว่าคำสั่งของรัฐมนตรียังไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๑๘ (๓) (๔) และให้เพิกถอนคำสั่งนั้นเสียก็ได้

๒. ถ้ารัฐบาลจะเห็นด้วยกับความเห็นประการที่ ๒ ก็เนรเทศบุคคลดังกล่าวนี้ไม่ได้ เพราะไม่อาจเอาการกระทำของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ มาเป็นเหตุให้ออนสัญชาติได้ เมื่ออนสัญชาติไม่ได้บุคคลนี้ก็เป็นคนไทย และไม่มีทางเนรเทศบุคคลดังกล่าวได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๙๖

ความเห็นของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ในฐานะที่เป็นกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายเห็นพ้องด้วยกับบันทึกซึ่งกรรมการร่างกฎหมายได้จัดทำเสนอ แต่ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายใครที่จะเสนอความเห็นเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญญาชาติพ.ศ. ๒๕๕๕ แล้ว การที่จะเลือกเอาวิธีการใดในสองประการดังได้ชี้แจงไว้ในบันทึกของกรรมการร่างกฎหมายนั้น ย่อมไม่อาจที่จะทำได้

พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ยอมรับนโยบายเรื่องการถอนการแปลงชาติโดยคำพิพากษาของศาล และโดยเหตุนี้จึงไม่ยอมรับนโยบายอันต่อเนื่องกันในเรื่องไม่มีผลย้อนหลังสำหรับการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ฉบับใหม่นี้ด้วย เพราะหลักเรื่องไม่มีผลย้อนหลังนั้นย่อมใช้ในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะดังได้ชี้แจงไว้ในบันทึกดังกล่าวแล้ว

พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ยอมรับนโยบายเรื่องการถอนสัญชาติโดยฝ่ายบริหารซึ่งเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผลก็คือว่า ในการปฏิบัติเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ฝ่ายบริการอาจหยิบยกรายงานรวมทั้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งได้เกิดขึ้นก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญญาชาติฉบับใหม่นี้ขึ้นมาพิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัยได้

มูลฐานแห่งความเห็นของข้าพเจ้า (ซึ่งได้ชี้แจงด้วยวาจาไว้แล้วในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๖) ก็คือ เมื่อเอาพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้บังคับโดยเคร่งครัดแล้ว ก็หมายความว่า เป็นการบังคับให้รับเอาวิธีการในประการที่หนึ่ง และปฏิเสธวิธีการในประการที่สอง

(ลงชื่อ) พิชาย บุลยง
ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๖