

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง บัตรผ่านแดนเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือไม่

กรมการจัดหางานได้มีหนังสือ ที่ รง ๐๓๐๒/๑๓๔๒๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว ซึ่งในการหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเกี่ยวกับการพิจารณาว่าบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ กรมการจัดหางานมีความเห็นว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามมาตรา ๑๔ เนื่องจากในการพิจารณาขออนุญาตตั้งกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมการจัดหางานได้ชี้แจงสภาพปัญหาการลักลอบทำงานของคนต่างด้าวในบริเวณชายแดน ซึ่งที่ประชุมได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับเอกสารที่คนต่างด้าวในบริเวณชายแดนใช้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งบัตรผ่านแดน เพื่อกำหนดให้เป็นเอกสารในการขอรับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งได้ขอยุติให้ใช้ถ้อยคำว่าเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางก็เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการกงสุล และกรมเอเซียตะวันออก เห็นว่า บัตรผ่านแดนไม่ใช่เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เนื่องจากบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารที่ออกตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศเกี่ยวกับการเดินทางข้ามพรมแดนตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้คนสัญชาติของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทยได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

กรมการจัดหางานพิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. บัตรผ่านแดนเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ดังกล่าว หรือไม่

๒. เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางดังกล่าว หมายถึงเฉพาะเอกสารที่ทางการของประเทศต้นทางออกให้แก่คนต่างด้าว หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการจัดหางาน โดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมเอเชีย ตะวันออก) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการจัดหางาน) ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. ผู้แทนกรมการจัดหางานได้ชี้แจงว่า ในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวจากประเทศที่มี ชายแดนติดกับประเทศไทยได้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรจำนวนมากโดยคนกลุ่มนี้ไม่มีใบอนุญาต ทำงานในราชอาณาจักรไทย ซึ่งกรมการจัดหางานได้มีนโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยมาตรการหนึ่ง คือมาตรการทางกฎหมายตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่ใช้บังคับในปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่า บัตรผ่านแดนเป็นเอกสารที่ออก ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศในการเดินทางข้ามพรมแดนตามมาตรา ๑๓ (๒) จึงทำให้เกิดปัญหาว่าบัตรผ่านแดนจะใช้กับความหมายของคำว่า “เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง” ได้หรือไม่ ซึ่งกรมการจัดหางานมีความเห็นว่า บัตรผ่านแดนถือว่าเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ที่กรมการจัดหางานจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวได้

๒. ผู้แทนกรมการกงสุล ผู้แทนกรมเอเชียตะวันออก ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมการปกครอง ได้ชี้แจงและมีความเห็นไปในทางเดียวกันว่า บัตรผ่านแดนไม่มีลักษณะ เป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เนื่องจากหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เป็นเอกสารที่รัฐบาลของแต่ละประเทศออกให้แก่ประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งรัฐบาลของนานาประเทศยอมรับและใช้เป็นมาตรฐานสากล โดยเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง มีหลายประเภท เช่น เอกสารที่รัฐบาลออกให้สำหรับการเดินทางเข้าประเทศโดยมีวัตถุประสงค์ เป็นการเฉพาะเพื่อเดินทางกลับประเทศของตนหรือเพื่อใช้แทนหนังสือเดินทางในการเดินทางกลับ ประเทศของตน สำหรับกรณีบุคคลนั้นไม่มีหนังสือเดินทางและประเทศนั้นไม่มีสถานทูตหรือ สถานกงสุลในประเทศ หรือเอกสารการเดินทางของสหประชาชาติ แลสแซ่ปาสเซ่ (Laissez-passer) ที่สหประชาชาติออกให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนเพื่อใช้แสดงตัวในการเดินทาง แต่กรณีของบัตรผ่านแดน จะออกตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกัน โดยมีวัตถุประสงค์จำกัดเพียงเพื่อให้ประชาชนเดินทางสัญจรข้ามแดนเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาล จะออกบัตรผ่านแดนให้กับคนชาติของตนที่เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๓ (๒) โดยในความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของต่างประเทศจะกำหนดวัตถุประสงค์ ไว้อย่างชัดเจนให้ประชาชนทั้งสองฝ่ายข้ามชายแดนเพื่อท่องเที่ยว ประชุม สัมมนา เป็นต้น แต่ไม่มี วัตถุประสงค์ในการเข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ยกเว้นประเทศมาเลเซียที่ไม่ระบุวัตถุประสงค์ไว้

นอกจากนี้ มาตรา ๑๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง แต่มาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยไม่ต้องมีเอกสารเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยต้องเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว และต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ดังนั้น จึงเห็นว่า บัตรผ่านแดนไม่มีลักษณะเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง กรมการจัดหางานจึงไม่อาจนำบัตรผ่านแดนที่ออกตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาเพื่อใช้ประกอบการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการจัดหางาน ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่อ้างอิงไปยังพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้พิจารณาการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่รักษาการและปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) ที่เป็นหน่วยงานรักษาการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่เป็นหน่วยงานรักษาการและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับได้พิจารณาตัวอย่างของบัตรผ่านแดนที่นำมาแสดงในที่ประชุมแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ข้อหารือนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ตามมาตรา ๑๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้คนต่างด้าวนั้น อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ เฉพาะในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าถ้าคนต่างด้าวเหล่านั้นได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมี “เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ โดยในการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางดังกล่าวด้วย กรณีก็จะต้องพิจารณาเอกสาร

^๑มาตรา ๑๔ คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาตให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังกล่าวตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๒ (๑)^๒ ได้บัญญัติให้คนต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และมาตรา ๑๓ (๒)^๓ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นว่า คนต่างด้าวที่เป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง แต่สามารถใช้บัตรผ่านแดนซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศที่ติดต่อกัน เมื่อบัตรผ่านแดนตามข้อเท็จจริงที่หาหรือเป็นเอกสารที่รัฐบาลจะออกให้กับคนชาติของตนซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย ซึ่งสามารถใช้ในการเดินทางข้ามแดนเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้เป็นการเฉพาะคราวเท่านั้น และบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารคนละประเภทกับเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บัตรผ่านแดนจึงไม่อาจเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางได้ เพราะบัตรผ่านแดนเป็นเอกสารที่เป็นการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๒) และโดยที่หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเป็นเอกสารที่รัฐบาลของประเทศออกให้ประชาชนเพื่อแสดงสัญชาติตัวบุคคล และการให้ความคุ้มครองทางการทูต ซึ่งหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น รัฐบาลของนานาประเทศยอมรับและใช้เป็นสากล แต่กรณีของบัตรผ่านแดนที่ออกตามมาตรา ๑๓ (๒) จะออกตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเดินทางสัญจรข้ามแดนเท่านั้น มีลักษณะเป็นความตกลงที่ฝ่ายบริหารออกให้บุคคลในสัญชาติของตนเป็นการเฉพาะตัว เฉพาะถิ่น และเฉพาะประเทศที่ได้ทำความตกลงกันไว้ บัตรผ่านแดนจึงไม่อาจใช้เป็นการทั่วไปเช่นหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ดังนั้น จึงเห็นว่าบัตรผ่านแดนไม่มีลักษณะเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง กรมการจัดหางานจึงไม่อาจใช้บัตรผ่านแดน

^๒มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(๑) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตรวจลงตราตาม (๑) ให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๓ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ออกตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตีความว่าเป็นเอกสารประเภทเดียวกับเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า กรณีตามปัญหาข้อหาหรือเป็นเรื่องข้อเท็จจริงเพื่อขอทราบความหมายของเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งกรมการจัดหางานควรปรึกษาหารือกับกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๔