



สิทธิความเป็นคนไทยสองสัญชาติ กรณีเดินทาง เข้าประเทศไทยด้วยหนังสือเดินทางต่างชาติ Rights of Thais with dual nationality in case of entering Thailand with a foreign passport

ศตวรรษ ศรีรัตนพงศ์*

Satawat Sriratanapong

กรกฎ ทองชะไค้**

Korakod Tongkachok

■ บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของคนไทยสองสัญชาติ ปัญหา และอุปสรรคในการเข้ามาในราชอาณาจักร และเพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรของคนสองสัญชาติโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อคนไทยสองสัญชาติกรณีเดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วยหนังสือเดินทางต่างชาติในปัจจุบันต้องปฏิบัติเหมือนคนต่างด้าว นั้น เป็นการกระทบสิทธิความเป็นคนไทยของคนสองสัญชาติ ส่งผลต่อระยะเวลาที่พำนักอยู่ในราชอาณาจักร กระทั่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยจะถูกควบคุมตามกฎหมาย

* พันตำรวจโท สารวัตร (สอบสวน) กองกำกับการสืบสวนสอบสวน กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6

นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Police Lieutenant Colonel Satawat Sriratanapong, Inspector (Inquiry official), Investigation sub-division immigration division 6

Graduate student in the Master of Laws, Faculty of Law, Thaksin University

** ศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Professor, Faculty of Law Thaksin University, Corresponding Author

Received: September 16, 2022 Revised: December 16, 2022 Accepted: December 19, 2022

ทั้งการแจ้งการพักอาศัย การแจ้งรายงานตัวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทุกระยะเก้าสิบวัน รวมทั้งถูกดำเนินคดีหากอยู่เกินกำหนดอนุญาต เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทบสิทธิความเป็นคนไทยที่เกิดจากการตีความบทกฎหมายและแนวทางปฏิบัติอย่างคลาดเคลื่อนของหลายภาคส่วนงานราชการทั้งเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและสถานเอกอัครราชทูตไทยและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ

จากผลการวิจัยเห็นควรให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาแนวทางการปฏิบัติต่อคนไทยสองสัญชาติในฐานะเป็นคนไทย โดยให้การกำหนดแนวทางปฏิบัติและกฎหมายต้องไม่ขัดกัน ไม่กระทบสิทธิเสรีภาพความเป็นคนไทย และเสนอความเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการปฏิบัติต่อคนสองสัญชาติอย่างเหมาะสม โดยเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 โดยเพิ่มเติมกฎหมายกำหนดให้ “บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและถือสัญชาติอื่นด้วย มีหน้าที่แจ้งการมีสัญชาติอื่นนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนด” เพื่อเป็นบทบังคับให้เกิดการเก็บข้อมูลคนสองสัญชาติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

คำสำคัญ: หนังสือเดินทาง, คนสองสัญชาติ, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

■ Abstract

The objectives of the research were to study the procedures of entering the

Kingdom of Thailand for Thais holding dual nationality, including problems and obstacles, and to study the laws, regulations and operation procedures of immigration officers involving the entry into the Kingdom for Thais holding dual nationality. The qualitative research was conducted by using in-depth interviews.

The research revealed that current immigration procedures for entering the Kingdom for Thais holding dual nationality are the same procedures for foreigners, which infringe on the rights of being Thai. It affects the permitted length of stay in the Kingdom and the enforcing regulations, such as notification of residence, 90-days reporting to Thai immigration and prosecution for overstaying the permitted length of stay. These infringing procedures of Thais are the results of misinterpretation of laws and regulations by officers in many government sectors, including immigration, Thai embassies and consulates abroad.

It is recommended that the procedures for the Thais holding dual nationality that do not conflict with regulations and laws pertaining to the rights and freedoms of Thai citizens must be reviewed by the immigration bureau. It is also proposed to amend the law written in the Nationality Act, B.E. 2508 by adding “A Thai national who also holds another nationality, must notify officials regarding such nationality,

following a prescribed form and procedure”, in order to establish the regulations of fair treatment for Thais holding dual nationality, and to formally enforce the collection of personal information of citizens holding dual nationality.

Keywords : Passport , Dual nationality , Immigration Act

■ บทนำ

ปัจจุบันการเดินทางระหว่างประเทศมีความสะดวกและมีเสรีภาพในการเดินทางมากยิ่งขึ้น การย้ายถิ่นฐานเพื่อการทำงาน เพื่อสภาพครอบครัวจึงเกิดขึ้นได้โดยง่าย ทำให้ผู้มีสัญชาติไทยอาจได้สัญชาติต่างประเทศตามกฎหมายสัญชาติของประเทศนั้น ๆ ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น ได้สมรสกับคนสัญชาตินั้น การทำคุณประโยชน์ให้รัฐนั้น หรือการได้สัญชาติในลักษณะสัญชาติทางเศรษฐกิจจากการนำเงินไปลงทุนในประเทศนั้น ๆ ครบเงื่อนไขที่กำหนด (Myers, 2016) หรือแม้กระทั่งบางรัฐอาจมีการขายสิทธิความเป็นพลเมืองของตนให้สามารถทำการซื้อได้ เช่น ประเทศวานูอาตู (Treanor & Nunis, 2019, October 10) โดยการซื้อขายสัญชาติหรือกระทำการใด ๆ ตามเงื่อนไขของประเทศนั้น ๆ เป็นต้น (Spiro, 2021) จึงเป็นเหตุให้คนไทยมีการถือสัญชาติสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ ดังนั้น กรณีคนไทยสองสัญชาติจึงอาจครอบครองหนังสือเดินทางได้ทั้งหนังสือเดินทางไทยและหนังสือเดินทางต่างชาติ ซึ่งในขณะที่เดินทางเข้าประเทศไทยนั้นอาจเลือกใช้เล่มใดก็ได้

แต่ปรากฏว่าสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศหรือ สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ อาทิ สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงปารีส (Ambassade Royale de Thaïlande en France, 2022) รวมทั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด (Office of International Peoples' Rights Protection Department of Peoples' Rights Protection and Legal Aid Office of the Attorney General, 2010) ได้ให้คำแนะนำแก่คนไทย ซึ่งถือสองสัญชาติว่า ผู้เดินทางที่มีสัญชาติไทยและใช้หนังสือเดินทางต่างประเทศในการเดินทางเข้าประเทศไทย จะได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยภายในระยะเวลาที่กำหนดตามประเภทการตรวจลงตรา (Visa) ที่ผู้เดินทางได้รับ อาทิ ตรวจลงตราประเภทท่องเที่ยว (Tourist Visa (TR)) ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย 60 วัน หรือคนอยู่ชั่วคราว (Non Immigrant Visa) ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย 90 วัน หรือบางประเทศได้รับยกเว้นการตรวจลงตรา (ยกเว้น Visa) ตามสิทธิเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวของคนสัญชาตินั้น ๆ ที่รัฐบาลไทยให้สิทธิโดยไม่ต้องขอรับตรวจลงตรา (วีซ่า) ก่อนเดินทางเข้าประเทศไทย บุคคลผู้เดินทางก็จะได้รับสิทธิตามนั้น และจะต้องเดินทางออกจากประเทศไทยก่อนการอนุญาตนั้นสิ้นสุดลง ดังนั้น หากผู้เดินทางประสงค์จะพำนักอยู่ต่อ ในประเทศไทยระยะยาว ผู้เดินทางจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ/ข้อบังคับในการขออนุญาตขยายเวลาพำนักกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฐานะคนต่างชาติ หากอยู่เกินกำหนดอนุญาตที่ได้รับจากเจ้าพนักงาน

ตรวจคนเข้าเมือง ก็จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฐานเป็นคนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุดตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งจะถูกเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองเปรียบเทียบปรับตามจำนวนวันที่อยู่เกินกำหนดอนุญาตวันละ 500 บาท แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 20,000 บาท โดยพบว่าจากฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีสถิติข้อมูลคนไทยยื่นคำร้องขออยู่ต่อในราชอาณาจักรด้วยเหตุผลดังกล่าวในปี 2562 จำนวนกว่า 6,500 คน (ฐานข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2562) ซึ่งการปฏิบัติลักษณะเช่นนี้มีประเด็นปัญหาว่าคนไทยสองสัญชาติซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเดินทางเข้าประเทศไทยนั้นจะต้องถูกปฏิบัติเช่นคนต่างด้าวโดยได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยอย่างจำกัด โดยเสียสิทธิที่ตนเป็นคนไทยที่มีสิทธิจะพำนักอยู่ได้โดยไม่จำกัดไปเพียงเพราะเดินทางเข้าประเทศโดยมิได้ใช้หนังสือเดินทางไทยนั้นถูกต้องและสมควรแล้วหรือไม่

สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและสิทธิความเป็นคนชาตินั้นเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งซึ่งนานาประเทศต่างกระทำการรับรองสิทธิโดยปรากฏทั้งในรูปแบบของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐดังเช่นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 13 กล่าวว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ และทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเองด้วย และสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน และข้อ 15 กล่าวว่า

ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้ ในส่วนของการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้น ปฏิญญาดังกล่าวกล่าวถึงไว้ในข้อ 29 ว่าในการใช้สิทธิและอิสรภาพแห่งตน ทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่มีกำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพสิทธิและอิสรภาพอันควรของผู้อื่น (Anzola, 2020) และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการอันสมควรทางด้านศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย ซึ่งหลักการนี้ถูกนำมาบัญญัติรับรองสิทธิไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 38 ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ และมาตรา 39 บัญญัติรับรองว่าการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรหรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้

ดังนั้น ในการพิจารณากรณีเกี่ยวกับสัญชาติไทย ผู้ใดมีสัญชาติไทยหรือไม่ต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ในการกำหนดสัญชาติของบุคคลธรรมดา ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติ

สัญญาติ พ.ศ. 2508 ในส่วนของกฎหมายคนเข้าเมือง การพิจารณาขั้นตอนในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายควบคุมว่าการเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องกระทำเช่นไร หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในขณะที่พำนักอยู่ในราชอาณาจักร เป็นเช่นไรต้องพิจารณาจากกฎหมายนี้

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 4 บัญญัติว่า คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย การปฏิบัติของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองไทยในปัจจุบันนี้จึงมีประเด็นปัญหาว่า สิทธิความเป็นคนไทยซึ่งถูกจำกัดไว้เนื่องจากการใช้หนังสือเดินทางต่างชาติแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และต้องปฏิบัติเช่นคนต่างด้าว นั้น การปฏิบัติดังกล่าวถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิความเป็นคนไทยหรือไม่ เพื่อจะได้ทราบถึงขั้นตอนการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรของคนไทยสองสัญชาติ ปัญหาที่กระทบต่อสิทธิความเป็นคนไทยของคนสองสัญชาติ เพื่อที่จะสามารถปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของคนไทยสองสัญชาติซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อคนไทยสองสัญชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศต่อไป

■ วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามาในราชอาณาจักรของคนไทยสองสัญชาติ
2. เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรของคนสองสัญชาติ

■ ระเบียบวิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่หลักสัญชาติของบุคคล ตลอดจนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกฎหมายอาญา รวมถึง กฎกระทรวง ระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มคนสองสัญชาติ 2) กลุ่มเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง 3) กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและนักวิชาการ ได้แก่ นักวิชาการกฎหมายสัญชาติ นักวิชาการกฎหมายคนเข้าเมือง ผู้พิพากษา และอัยการ รวม จำนวน 13 คน แล้วจึงนำข้อมูลที่รวบรวมได้ประมวลข้อมูลและวิเคราะห์

■ ผลการวิจัย

ทบทวนวรรณกรรม

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

สิทธิและเสรีภาพในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากสิทธิและเสรีภาพของชนชั้นกลางในยุคกลางของยุโรป อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) โดยมีพื้นฐานในการสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้สิทธิมาจากแนวความคิดเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” (Kulphon Phonwan, 2004) ที่ถูกพัฒนาเรื่อยมาและรับรองในรูปแบบเอกสาร ไม่ว่าจะเป็น Cortes Von Leon, Magna Carta, The Petition of Right (Jacobo-Suárez, 2021) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพลเมือง ค.ศ. 1789 และต่อมาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนนี้ สหประชาชาติได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินทางและสิทธิเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ดังนี้

ข้อ 13 (1) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใดรวมทั้งประเทศของตนเองด้วยและสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน

ข้อ 15 (1) ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง

(2) บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

จากแนวคิด “กฎหมายธรรมชาติ” ที่มีความสำคัญต่อการเกิดแนวความคิดในการรับรองสิทธิและเสรีภาพและรัฐจะออกกฎหมายมากระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ไม่ได้ แต่ในทางกลับกัน เมื่อกฎหมายกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพแก่บุคคลหนึ่งแล้วย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะไม่ก้าวล่วงต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลนั้น แนวคิดที่รัฐมีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่นในเยอรมัน เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaat) หรือในประเทศอังกฤษหลักการนี้เรียกว่า “หลักนิติธรรม” (The rule of law) สาระสำคัญของหลักนิติธรรม (The rule of law) มีลักษณะสำคัญ คือ กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย กฎหมายจะต้องได้รับการตรารับให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต กฎหมายจะต้องได้รับการตรารับโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายจะต้องไม่มีข้อที่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และกฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องตามเนื้อหาของกฎหมาย (Phongdet Wanitkittikul, 2020)

ความมุ่งหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อคุ้มครอง

สิทธิของบุคคลอื่น ประการที่สอง เพื่อดำรงอยู่ และเพื่อความสามารถในการทำภาระหน้าที่ของรัฐ การรักษาความมั่นคง ความปลอดภัยของรัฐ ประการที่สาม เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Banjerd Singhaneti, 2019) แม้กระทั่งปฏิกฎาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ก็ได้ยอมรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ตามที่รับรองไว้ในข้อ 29(2) ว่า ในการใช้สิทธิและอิสรภาพแห่งตน ทุกคนต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่มีกำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้นการโต้แย้งกันเกิดขึ้นว่าไม่ควรสับสนระหว่างสองสัญชาติที่เกิดจากสัญชาติโดยกำเนิดกับสถานการณ์ที่ได้มาซึ่งสัญชาติที่สองโดยสมัครใจ กรณีที่สองที่มีการแบ่งแยกมากขึ้นเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อบุคคลสองสัญชาติ มีการโต้แย้งว่าทั้งสองสัญชาติไม่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน (Wautelet, 2018)

เสรีภาพในการเดินทาง

เมื่อกล่าวถึงเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่หลักสากลเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินทาง มักกล่าวอ้างถึง ปฏิกฎาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 13 บัญญัติว่า ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ ทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเองด้วย และสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 12 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพที่จะ

ออกนอกประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตนได้ สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมาย และที่จะเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ที่รับรองไว้ในกติกานี้ บุคคลจะถูกลิดรอนสิทธิในการเดินทางเข้าประเทศของตนโดยอำเภอใจมิได้ (Department of International Organizations, Ministry of Foreign Affairs, 2022)

หลักกฎหมายคนเข้าเมือง

สมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้ประกาศใช้ในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยใช้ชื่อว่าพระราชบัญญัติลักษณะคนต่างประเทศเข้าเมือง พุทธศักราช 2460 อันมีหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยสรุปได้ว่าเนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีคนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บางคนไม่สามารถประกอบอาชีพหรือมีปัจจัยในการเลี้ยงดูตนเองได้ ก็จะเที่ยวจรจัดเตร็ดเตร่หรือก่ออาชญากรรมต่าง ๆ เป็นเหตุให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเดือดร้อน จึงตรากฎหมายนี้ขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเดินทางเข้าออกในพระราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2463 อันมีหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีคนต่างด้าวที่ไม่สมควรเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อรักษาความสงบสุขของประชาชน โดยมีสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ บุคคลที่จะเดินทาง

เข้าออกประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนต่างด้าว นั้น ต้องมีการตรวจตราเป็นพิเศษเพื่อป้องกันมิให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลไม่พึงปรารถนาเข้ามาในประเทศไทย อีกทั้งเป็นการป้องกันประชาชนคนไทยมิให้ถูกล่อลวงจากคนร้ายที่จะชักชวนออกนอกประเทศซึ่งจะนำไปสู่การคบหาสมาคมคนร้ายดังกล่าว หรืออาจเป็นเหตุให้ผู้ชักชวนนั้นเปลี่ยนแปลงสัญชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือประชาชนดังกล่าวนั้นอาจจะตระกะกำล่ำบักหาที่พึ่งไม่ได้ และภายหลังพัฒนามาเป็น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อคัดกรองคนต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศให้สอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ๆ (Wacharaphol Sawangpaeo, 2002)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1952 ได้การออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและสัญชาติ ฉบับปี ค.ศ. 1952 (The Immigration and Nationality Act of 1952) ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับปัจจุบัน มุ่งเน้นจำนวนโควตาต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศก่อนมีการพัฒนาเรื่อยมา เช่น การกำหนดกฎเกณฑ์ในการเนรเทศ การกำหนดลักษณะคนห้ามเข้าประเทศ การตรวจลงตรา (Visa) การทำงาน (Weerachai Thinkamut, 2011)

จากวิวัฒนาการกฎหมายคนเข้าเมืองของทั้งสองประเทศ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายคนเข้าเมืองของแต่ละประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันคนต่างด้าวไม่ให้เดินทางเข้าประเทศตนหรืออนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศ

ตนตามแต่บริบทความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมของประเทศในขณะนั้น

แนวคิดในกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเมือง แม้มนุษย์ทุกคนจะมีเสรีภาพในการเดินทางออกจากประเทศใด ๆ ก็ตามดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ใช่ว่าจะสามารถเดินทางเข้าประเทศอื่น ๆ ได้โดยเสรี ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิของคนต่างด้าวในประเทศซึ่งตนไม่ใช่คนชาตินั้น ได้รับการพัฒนาและคุ้มครองเรื่อยมา โดยปรากฏหลักฐานแห่งความพยายามผลักดันในระดับนานาชาติใน Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live. (1985) ซึ่งแม้ว่าปฏิญานี้จะรับรองสิทธิของคนต่างด้าวในรัฐต่าง ๆ ไว้ แต่ในข้อ 2 ของปฏิญญาดังกล่าวกำหนดว่าปฏิญานี้จะไม่ผูกมัดความว่าเป็นการจำกัดสิทธิของรัฐใด ๆ ในการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการเข้ามาของคนต่างด้าว ดังนั้น เห็นได้ว่ากฎหมายคนเข้าเมืองแต่ละประเทศ ย่อมเป็นสิทธิขาดของแต่ละประเทศที่จะตรากฎหมายภายในเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้คนเดินทางเข้าออกประเทศของตนได้ตราบทที่ไม่ขัดกับพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐนั้นรวมทั้งกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน (Audiovisual Library of International Law)

สัญชาติและหลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคล

รัฐทุกรัฐมีอธิปไตยและเขตอำนาจรัฐ และแต่ละรัฐประกอบขึ้นด้วยการรวมกลุ่มกันของปัจเจกชน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเชื่อมโยงกันทางกฎหมายระหว่างรัฐกับปัจเจกชนซึ่งรวมกันอยู่ในดินแดนของรัฐ

ตามแนวความคิดว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งถือว่าสัญชาติเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงในทางกฎหมายระหว่างรัฐกับบุคคลสัญชาติของรัฐ หรือที่เรียกว่าคนชาติ และความเชื่อมโยงนี้เองก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ในระหว่างรัฐและคนชาติ กล่าวคือ บุคคลถือสัญชาติของรัฐใดก็ย่อมมีสิทธิหรือได้รับประโยชน์ต่าง ๆ เช่น มีสิทธิถือหนังสือเดินทางของรัฐที่ตนถือสัญชาติ และได้รับความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติ ในทางกลับกันบุคคลก็มีหน้าที่ เช่น หน้าที่ที่จะต้องจงรักภักดีต่อรัฐซึ่งตนถือสัญชาติ (Chitra Phianlumiert, 2005)

แนวความคิดว่าด้วยสัญชาติปรากฏอยู่ทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ สัญชาติมีสถานะเป็นเงื่อนไขในการมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายภายในของรัฐ ดังนั้นแต่ละรัฐจะมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของตนเอง รัฐจะกำหนดถึงกฎเกณฑ์ 3 ประการในการกำหนดสัญชาติ กล่าวคือ กฎเกณฑ์กำหนดการได้สัญชาติ กฎเกณฑ์กำหนดการเสียสัญชาติ และกฎเกณฑ์กำหนดการได้กลับคืนสัญชาติ (Pantip Kanchanachitra-saisunthon, 2005, pp. 4-5) ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติในกฎหมายระหว่างประเทศ หลักกฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่าการกำหนดกฎหมายสัญชาติเป็นอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction of each State) โดยแท้ รัฐอื่น ๆ จึงเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการนิบัญญัติในเรื่องนี้ไม่ได้ และเนื่องจากหลักเกณฑ์การให้สัญชาติของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน สุดแต่ที่ว่ากฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะใช้เกณฑ์ใดในการให้สัญชาติ จึงเป็นที่มาของปัญหาคนมีสองสัญชาติ (Prasit Piwawattanapanich, 2018) ซึ่งผลของการมีสัญชาติก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์

ระหว่างรัฐผู้ให้สัญชาติกับบุคคลที่ได้รับสัญชาติทั้งทางกฎหมายทั้งภายในประเทศและในทางระหว่างประเทศ ในทางกฎหมายภายในประเทศนั้นรัฐจะต้องบริหารจัดการสาธารณูปโภคและสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพที่เหมาะสมแก่คนชาติของตน เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาล หรือการเข้าถึงระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น และในทางระหว่างประเทศนั้น รัฐจะต้องให้สิทธิคุ้มครองคนชาติของตนที่ออกนอกราชอาณาจักร เช่น การเดินทางไปต่างประเทศเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการ ศึกษาต่อ เป็นต้น หรือที่เรียกกันว่า Diplomatic Protection ซึ่งในประเด็นนี้อาจจะนำมาซึ่งปัญหาในทางระหว่างประเทศได้ เพราะรัฐมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติของตนกรณีที่อาศัยพำนักอยู่นอกราชอาณาจักร ซึ่งหากกรณีที่บุคคลมีสองสัญชาติอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้สิทธินั้น ๆ จากรัฐได้ เนื่องจากมีความทับซ้อนของการใช้สิทธิ เช่น หากบุคคลต้องการความช่วยเหลือเมื่ออยู่นอกราชอาณาจักร รัฐใดจะเป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นบุคคลของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ เป็นต้น (Narumon Thanisaro, 2018)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 นอกจากนี้ ในมาตรา 4 ยังบัญญัติว่า ศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งกรณีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการเดินทางปรากฏอยู่ในมาตรา 38 ซึ่งได้บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น 5 ประการ คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือ เพื่อรักษาสถานภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

ประการต่อมา สิทธิของบุคคลสัญชาติไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการรับรองสิทธิไว้ในมาตรา 39 คือ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร รวมทั้งการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้

2. กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจบุคคลและพาหนะซึ่งเข้ามาในและออกไปนอกราชอาณาจักรของบุคคล ตลอดจนบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าวในขณะพำนักอยู่ในราชอาณาจักร (Phongnakhon Nakhonsantiphap, 2009) โดยเป็นบทกฎหมายที่มีโทษทางอาญา รายละเอียดมีการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจบุคคลเดินทางเข้าและออกนอกราชอาณาจักร กำหนดขั้นตอนในการตรวจบุคคล การขอขยายระยะเวลาพำนัก การรายงานตัวและการควบคุมคนต่างด้าวขณะอยู่ในประเทศ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทั้งนี้ข้อสำคัญประการหนึ่งของ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 คือ มาตรา 4 คนต่างด้าว หมายความว่าบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ในส่วนขั้นตอนการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ไม่ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ได้นำไปเขียนไว้ในระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34 การตรวจคนเข้าเมือง บทที่ 6 หมวดที่ 1 ข้อ 8 (Royal Thai Police Regulations regarding police procedures not related to cases Title 34 Immigration (No. 5) B.E.2562, 2019)

3. กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 กำหนดกฎเกณฑ์การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการได้กลับคืนสัญชาติ ทั้งนี้ข้อสำคัญประการหนึ่งคือ มาตรา 4 คนต่างด้าว หมายความว่า ผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและมาตรา 5 การเสียสัญชาติไทย มีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นคนสองสัญชาติยังคงมีสัญชาติไทย จึงมิใช่คนต่างด้าวตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

4. กฎหมายอาญา

กฎหมายอาญาที่ใช้บังคับอยู่ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งที่เกี่ยวข้องคือ มาตรา 17 ซึ่งให้นำบทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้แก่กรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติเป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงนำไปใช้กับบทบัญญัติความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ด้วย (Kiattikhajorn Wachanasawat, 2019) และมาตรา 2 บัญญัติว่า บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น

บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้อยคำที่ว่า “อันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิด” หมายถึง กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำให้เป็นความผิด จะตีความขยายความไปถึงการกระทำได้ที่ไม่มีกฎหมายระบุชัดว่าเป็นความผิดให้เป็นความผิดไม่ได้ หลักการนี้คือหลักกฎหมายอาญาจะต้องตีความโดยเคร่งครัด (Saharat Kiti-suphakarn, 2015) ดังนั้น เมื่อคนต่างด้าวตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นคนสองสัญชาติ ซึ่งยังคงมีสัญชาติไทย จึงมิใช่คนต่างด้าว ไม่อาจกระทำความผิดในฐานความผิดต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ลงโทษแก่คนต่างด้าวได้

5. กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมคนสองสัญชาติ

จากการศึกษาแนวทางในการควบคุมคนสองสัญชาติของต่างประเทศ พบว่า ปีพ.ศ. 2557 สหพันธรัฐรัสเซียได้กำหนดให้พลเมืองชาวรัสเซียทุกคนที่ถือสัญชาติอื่นร่วมด้วย จะต้องประกาศสัญชาติที่สองต่อทางการ และให้ถือเป็นโทษทางอาญาสำหรับบุคคลที่ไม่แจ้งต่อทางการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญอนุญาตให้พลเมืองชาวรัสเซียถือสัญชาติที่สองได้ แต่ทางการรัสเซียยืนยันว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการประกาศสัญชาติที่สองเพื่อป้องกันปัญหาบุคคลสองสัญชาติกระทำการอันก่อให้เกิดความแตกแยกหรือภัยคุกคามขึ้นในรัสเซีย (J.S.100, 2014) กฎหมายฉบับดังกล่าวออกโดยรัฐบาลกลางสหพันธรัฐรัสเซีย ฉบับที่ 142-FZ ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2014 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 สิงหาคม 2014 (พ.ศ. 2557) (Federal Law No.142-FZ, 2014)

■ อภิปรายผล

จากการศึกษาขั้นตอนการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรของคนไทยสองสัญชาติ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้ามาในราชอาณาจักรสามารถนำมาแยกพิจารณาและวิเคราะห์ประกอบหลักแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายข้างต้นได้ โดยลำดับ ดังนี้

1. การเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรของคนไทยสองสัญชาติ

กรณีคนไทยสองสัญชาติใช้หนังสือเดินทางไทยสามารถเข้าประเทศไทยได้ตามปกติและอยู่ในประเทศได้อย่างไม่จำกัด สิทธิทุกอย่างเหมือนคนไทยทุกประการ แต่กรณีใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเดินทางเข้าประเทศ จะถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับคนต่างด้าว และได้รับอนุญาตอยู่อย่างจำกัดเช่นเดียวกับได้รับวันอนุญาตให้อยู่ในประเทศอย่างจำกัดตามสิทธิของหนังสือเดินทางที่แสดงและต้องกรอกแบบฟอร์มขอเข้าประเทศ (แบบ ตม.6) โดยผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 18 กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจบุคคลที่เดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร และมาตรา 12(1) ประกอบมาตรา 19 กล่าวถึงการตรวจหนังสือเดินทางของบุคคลต่างด้าว ซึ่งเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้นโดยไม่พบว่ามิมีทบัญญัติในมาตราใดแห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ระบุถึงการตรวจหนังสือเดินทางของบุคคลสัญชาติไทยในการเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 13(2)

คือมีสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองข้อ 12 ที่ระบุว่าบุคคลจะถูกสิทธิรอนสิทธิในการเดินทางเข้าประเทศของตนโดยอำเภอใจมิได้ ทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 39 ที่ว่าการห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ แต่จากผลการศึกษาถึงขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจหนังสือเดินทางของผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร พบว่าเจ้าพนักงานใช้ขั้นตอนการตรวจตามระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะ 34 การตรวจคนเข้าเมือง โดยปรากฏอยู่ในบทที่ 6 หมวดที่ 1 ข้อ 8 ซึ่งกำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยเมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรให้ยื่นหนังสือเดินทางของตนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการตรวจ ซึ่งแนวทางปฏิบัตินี้บังคับให้คนไทยต้องแสดงหนังสือเดินทางนั้นเป็นสิ่งไม่ถูกต้องและขัดกับหลักการข้างต้น ดังนั้น เมื่อคนสองสัญชาติแสดงหลักฐานให้ปรากฏได้ว่ามีสัญชาติไทยก็เพียงพอที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยได้ในฐานะคนไทย แม้จะไม่แสดงหนังสือเดินทางฉบับใดเลย และแม้จะแสดงตนด้วยหนังสือเดินทางต่างชาติแต่หากแสดงหลักฐานการมีสัญชาติไทยได้ก็ควรได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างคนไทย

2. สิทธิและหน้าที่ของคนสองสัญชาติขณะอยู่ในประเทศไทย

คนไทยสองสัญชาติหากเดินทางเข้าประเทศด้วยหนังสือเดินทางไทย สามารถพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เหมือนดังคนไทย ไปพักอาศัยที่ใดไม่ต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยแก่เจ้าหน้าที่ และอยู่ในประเทศไทยได้อย่างไม่จำกัด แต่หาก

เดินทางเข้าประเทศด้วยหนังสือเดินทางต่างชาติพบว่าต้องปฏิบัติตนเช่นเดียวกับคนต่างด้าว ซึ่งเดินทางเข้าประเทศไทย หากจะพำนักเกินกว่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต จะต้องขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรเพื่อขยายระยะเวลาพำนัก โดยยื่นคำร้องและชำระค่าธรรมเนียม โดยยื่นตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 327/2557 เหตุผลข้อ 2.23 กรณีกลับภูมิลำเนาเดิมของผู้เคยมีสัญชาติไทย ซึ่งมีค่าธรรมเนียม 1,900 บาท และเจ้าพนักงานจะอนุญาตครั้งละไม่เกิน 1 ปี (Order of the Royal Thai Police Office No. 327/2557 regarding criteria and conditions for consideration in the case of foreigners requesting permission to stay temporarily in the Kingdom, 2014) ซึ่งพบว่าการปฏิบัตินี้ขัดต่อกฎหมาย เนื่องจากคนสองสัญชาติยังคงมีสัญชาติไทยจึงมีไซ่คนต่างด้าวทั้งในความหมายของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรนั้นจึงไม่ถูกต้อง และด้วยแต่ด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา การตีความจะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามหลักกฎหมายอาญา และ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 กำหนดให้การเสียสัญชาติมีผลเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนั้น ตราบเท่าที่ยังคงมีสองสัญชาติก็มีอาจเป็นคนต่างด้าวที่จะต้องปฏิบัติเช่นคนต่างด้าวตามกฎหมายคนเข้าเมืองต่าง ๆ ได้

3. การเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบว่า หนังสือบันทึกข้อความของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่

26 กุมภาพันธ์ 2562 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจอนุญาตให้บุคคลเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร กรณีบุคคลถือหนังสือเดินทางร่วมหรือถือหนังสือเดินทาง 2 เล่ม โดยหนังสือบันทึกข้อความนี้ได้ขยายความถึงการตรวจอนุญาตในลักษณะให้ใช้หนังสือเดินทางเล่มใดเล่มหนึ่งเพียงสัญชาติเดียวว่า ประเทศไทยยึดหลักการมีสัญชาติเดียวตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และกำหนดให้เจ้าพนักงานซึ่งตรวจพบคนไทยมี 2 สัญชาติ ให้ประมวลเรื่องแจ้งตำรวจสันติบาลเพื่อรวบรวมแจ้งกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เสียสัญชาติ รวมทั้งคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ระบุว่าในคนสองสัญชาติซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติขณะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ในขณะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหากตรวจพบว่าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเกินกำหนดอนุญาต จะต้องเสียค่าปรับ หากไม่ประสงค์จะเสียค่าปรับและจะใช้หนังสือเดินทางไทยเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะไม่อนุญาตให้เดินทางออก ผู้วิจัยพบว่าแนวทางปฏิบัติดังกล่าวขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 13(2) ที่ว่าทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเองด้วย รวมทั้งขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 12 ที่ว่า บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีภาพที่จะออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตนได้ นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยตอบข้อหารือกรณีดังกล่าวว่า หนังสือเดินทางไม่มีลักษณะเป็นใบอนุญาตให้ออกนอกประเทศได้ (Office of the Council of State, 1958)

ซึ่งแนวคิดหลักสากลข้างต้นต่างสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรว่าจะต้องมีหนังสือเดินทางแต่อย่างใด

ประการต่อมา ผู้วิจัยพบว่าแนวปฏิบัติที่ปรากฏในคู่มือปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองชื่อว่า อิมมิเกรชัน ทเวนตีโฟร์ เซเวน ระบุว่าคนสองสัญชาติซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติขณะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ในขณะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหากตรวจพบว่าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเกินกำหนดอนุญาต จะต้องเสียค่าปรับ หากไม่ประสงค์จะเสียค่าปรับและจะใช้หนังสือเดินทางไทยเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะไม่อนุญาตให้เดินทางออก (Natthorn Phuasunthorn, 2013) ข้อกล่าวหาซึ่งใช้ในการเปรียบเทียบปรับนี้คือความผิดฐาน “เป็นคนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด” อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 81 ซึ่งกรณีนี้ผู้วิจัยพบว่าขัดกับหลักการในประมวลกฎหมายอาญาที่จะต้องตีความโดยเคร่งครัด ไม่อาจตีความขยายความออกไปเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่จำเลยหรือผู้ต้องหา ดังนั้นกรณีองค์ประกอบความผิดในบทบัญญัติมาตรานี้ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นคนต่างด้าว และคนต่างด้าวหมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแล้ว ดังนั้นคนสองสัญชาติแม้ใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเข้ามาในราชอาณาจักรและอยู่เกินกำหนดอนุญาตก็ไม่อาจจะเป็นความผิดตามมาตรานี้ เนื่องจากการขาดองค์ประกอบภายนอกของความผิด ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายต่างเห็นตรงกันว่า

คนสองสัญชาติไม่อาจมีความผิดตามมาตรานี้ได้

4. การควบคุมคนสองสัญชาติ

จากที่ได้ทำการศึกษาพบว่า การนำกฎหมายคนเข้าเมืองมาใช้บังคับแก่คนสองสัญชาติ เฉพาะแต่กรณีใช้หนังสือเดินทางต่างชาติ เดินทางเข้ามาในประเทศไทยให้ปฏิบัติตนเหมือนคนต่างด้าว นั้น เป็นการไม่ถูกต้องและยังเป็นการกระทบสิทธิความเป็นคนไทย และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายอื่นใดที่เป็นการควบคุมคนสองสัญชาติ ดังนั้น จึงควรเริ่มต้นให้มีกฎหมายในการเก็บรวบรวมข้อมูลคนสองสัญชาติ เพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายต่อไปในอนาคต ดังเช่นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ในการแจ้งการมีสองสัญชาติ อย่างเช่นประเทศสหพันธรัฐรัสเซีย เป็นต้น

■ บทสรุป

ปัญหาการปฏิบัติต่อคนสองสัญชาติซึ่งใช้หนังสือเดินทางต่างชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเช่นนี้ ถูกปฏิบัติมาอย่างยาวนาน และถูกประชาสัมพันธ์ถ่ายทอดจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สถานเอกอัครราชทูตไทยและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ และถ่ายทอดต่อในกลุ่มคนไทยสองสัญชาติด้วยกันจนทุกฝ่ายเห็นว่าการปฏิบัติดังกล่าวถูกต้องและชอบด้วยตัวบทกฎหมายแล้ว โดยไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ใดโต้แย้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือนักคิดมาฟ้องต่อศาลมาก่อนแต่อย่างใด จนทุกฝ่ายทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและคนสองสัญชาติยอมรับการปฏิบัติเช่นนี้ไปโดยปริยาย ซึ่งจากที่ได้วิเคราะห์มาโดยลำดับแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการมีสองสัญชาติ

ของบุคคลนั้น กฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดถือสองสัญชาติ หรือจะลดทอนสิทธิความเป็นคนไทยลงเพียงเพราะเดินทางเข้าประเทศด้วยหนังสือเดินทางต่างชาติก็ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการใช้บังคับกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อไม่ให้เกิดการกระทบสิทธิของคนไทย และหากมีรัฐไทยมีความประสงค์จะควบคุมคนสองสัญชาติ ก็จะต้องออกกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดการควบคุมคนสองสัญชาติอย่างถูกต้อง

■ ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะ 34 การตรวจคนเข้าเมือง บทที่ 6 หมวดที่ 1 ข้อ 8 โดยให้ยกเลิกข้อความในส่วนของการตรวจหนังสือเดินทางของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและให้ระบุเพียงว่าบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยให้แสดงเพียงเอกสารหลักฐานว่าตนมีสัญชาติไทยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพียงเท่านั้น

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมคนสองสัญชาติ ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายรัฐบาลกลางสหพันธรัฐรัสเซีย ฉบับที่ 142-FZ ลงวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 2014 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย “ON CITIZENSHIP OF THE RUSSIAN FEDERATION” ลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรเพิ่มบทบัญญัติกำหนดหน้าที่และบทกำหนดโทษของคนสองสัญชาติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เช่น

“มาตรา 6/1 บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและถือสัญชาติอื่นด้วย ให้มีหน้าที่แจ้งการมีสัญชาติอื่นนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แจ้งการมีสัญชาติอื่น ต้องระวางโทษ”

ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

1. ควรให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยกเลิกหนังสือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจอนุญาตให้บุคคลเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร กรณีบุคคลถือหนังสือเดินทางร่วมหรือถือหนังสือเดินทาง 2 เล่ม ซึ่งมีใจความระบุแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติขัดต่อกฎหมาย

2. ควรให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดทำเอกสารคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operation Procedure : SOP) ซึ่งระบุ ขั้นตอนหรือกระบวนการทำงานมาตรฐาน เพื่อเป็นมาตรฐาน และประชาสัมพันธ์แจกจ่ายให้สถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศ สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ และคนสองสัญชาติในช่องทางต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

■ บรรณานุกรม (References)

Ambassade Royale de Thaïlande en France. (n.d.). *Une personne ayant la double nationalité titulaire de deux passeports*. <https://www.thaiembassy.fr/fr/service-consulaire/passport/deux-passeports/>

Anzola, J. E. (2020). *Dual Nationality of Individuals in Venezuelan Investment Arbitration*. (n.p).

Audiovisual Library of International Law. (1985, December 13). *Introductory note to be published : Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in Which They Live General Assembly resolution 40/144 New York*. Audiovisual Library of International Law. <https://legal.un.org/avl/ha/dhriwncwtl/dhriwncwtl.html>

Banjerd Singhaneti. (2019). *Fundamentals of Human Rights and Human Dignity* (6th ed.). Winyuchon, 204-214.

Chitra Phianlumert. (2005). *Teaching Materials for International Law Course 41451 Units 1-8 1st revised edition 2005* (5th ed.). Office of the University Press - STOU, 3-56.

International Covenant on Civil and Political Rights. (n.d.). Department of International Organizations, Ministry of Foreign Affairs. <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/iccprt.pdf>

Putin, V. (2014, June 4). *Russian Federation Federal Law*. <https://data.globalcit.eu/NationalDB/docs/Federal%20Law%20%E2%84%96%20142FZ%20On%20Amendments%20to%20Article%206%20and%2030%20of%20the%20Federal%20Law.pdf>

J.S.100. (2014, August 3). *Russia issues a law requiring citizens to declare a second nationality*. <https://www.js100.com/en/site/news/view/4311>

- Jacobo-Suárez, M. (2021). *With Dual Citizenship Comes Double Exclusion: US-Mexican Children and Their Struggle to Access Rights in Mexico*. In *Accountability across Borders*. University of Texas Press, 166-186.
- Kiattikhajorn Wachanasawat. (2019). *Explanation of criminal law part 1* (11th ed.). Krung siam Publishing Company Limited.
- Kulphon Phonwan. (2004). *Human rights in world society* (1st ed.). Nititham Publishing House, 1-10.
- Myers, J. (2016, July 28). *Countries where you can buy citizenship*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/07/countries-selling-citizenship/>
- Narumon Thanisaro. (2018). *Nationality law*. Winyuchon, 13-16.
- Natthorn Phuasuathorn. (2013). *Immigration* 24/7 (4th ed.), 56-57.
- Office of International Peoples' Rights Protection Department of Peoples' Rights Protection and Legal Aid Office of the Attorney General. (2010). *Q&A on the law of Thai people abroad via the Internet* (www.humanrights.ago.go.th), 99.
- Office of the Council of State. (1958). *Note: Requesting to know the law regarding nationals traveling out of the country without a passport Completed matter No. 5/2501*.
- Order of the Royal Thai Police Office No.327/2557 regarding criteria and conditions for consideration in the case of foreigners requesting permission to stay temporarily in the Kingdom. (2014, August 8). *Royal Thai Government Gazette*, No.131 Chapter special 150g. pp.3-4.
- Pantip Kanchanachitra-saisunthon. (2005). *Explanation of Thai nationality law*. (4th ed.). Winyuchon.
- Phongdet Wanitkittikul. (2020). *Collection of lectures Part 1 Session 73 Academic Year 2020 Volume 1*. Institute of Legal Education of the Thai Bar, 173-175.
- Phongnakhon Nakhonsantiphap. (2009). *Explanation of immigration law*. (2nd ed.). Chulalongkorn University Press, 34-35.
- Prasit Piwawattanapanich. (2018). *Explanation of International Case Law Department* (5th ed.). Thammasat press, 34-35.
- Royal Thai Police Regulations regarding police procedures not related to cases Title 34 Immigration (No. 5) B.E.2562*. (2019). (2019, April 22). <http://tsd.police.go.th/wp-content/uploads/2021/01/Characteristics-34-Immigration-Issue-5.pdf>
- Saharat Kiti-suphakarn. (2015). *Principles and judgments of criminal law* (3rd ed.). Se-education Company Limited, 37-38.

- Spiro, P. J. (2021). *Book Review: Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset*.
- Treanor, S., & Nunis, V. (2019, October 10). *How selling citizenship is now big business*. BBC. <https://www.bbc.com/news/business-49958628>
- Wacharaphol Sawangpaeo. (2002). *The Problems of Enforcement under the Immigration Act B.E. 2522* [Unpublished master's thesis]. Ramkhamhaeng University, 29-32.
- Wautelet, P. (2018). *The next frontier: dual nationality as a multi-layered concept*. *Netherlands International Law Review*, 65(3), 391-412.
- Weerachai Thinkamut. (2011). *Problems of Arbitrary Use of Power by Immigration Officers under Immigration Law: A Case Study of Undocumented Migrants* [Unpublished master's thesis]. Sripatum University, 41-43.



