รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

(Individual Study)

เรื่อง ความจำเป็นที่จะต้องมี
พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง

จัดทำโดย นายจักรกฤษณ์ กาญจนศูนย์

รหัส 1042

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1

สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ

ประจำปี 2552

ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ความจำเป็นที่จะต้องมีพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง

จัดทำโดย นายจักรกฤษณ์ กาญจนศูนย์
รหัส 1042

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเรื่อง "ความจำเป็นที่จะต้องมีพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" เป็นการศึกษาวิจัยปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล ในการออกหนังสือเดินทาง และการทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ.2541 และระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 โดยนำแนวคิดแบบ "Strategic Thinking" มาเป็นกรอบการพิจารณาเพื่อนำเสนอกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ สามารถนำไปปฏิบัติได้

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของหนังสือเดินทางไทยมีมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ได้เน้นการพัฒนาการให้บริการเป็นหลัก สำหรับตัวบทกฎหมายที่ใช้อยู่ไม่ทันสมัย ถึงแม้จะได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อเพิ่มความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางไว้ในกฎหมายอาญาด้วยแต่ก็ยังขาดข้อกำหนดที่จำเป็นบางเรื่อง การกระทำความผิดบางลักษณะจึงไม่เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาที่มีการแก้ไข ต้องนำกฎหมายเรื่องอื่นๆ มาใช้แทน ดังนั้น จึงได้เสนอแนะให้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเดินทางเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับบางประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อเจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทางในการใช้ดุลพินิจออก หรือปฏิเสธการออกหนังสือเดินทาง โดยมีกฎหมายรองรับชัดเจน และยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย เพราะจะอุดช่องว่างของการที่ไม่มีบทกฎหมายสำหรับดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดที่มีรูปแบบหลากหลาย

ผลการศึกษานอกจากสรุปได้ว่าประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง โดยออกเป็นพระราชบัญญัติหนังสือเดินทางแล้ว ยังได้เสนอแบบ (Model) ของกฎหมายโดยนำบทบัญญัติที่เป็นข้อดีของกฎหมายต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศมาใส่ไว้ในร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ตัวร่างใหม่ได้ตัดบทบัญญัติที่มีความอ่อนไหวและอาจทำให้เกิดปัญหาเมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาออก โดยเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารแทนโดยไม่จำเป็นต้องนำมาบรรจุไว้ในร่างกฎหมายเหมือนเช่นในอดีต ที่เคยทำให้กระบวนการเสนอ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" ต้องประสบกับปัญหาเมื่อเข้าสู่ขั้นตอนของกระบวนการพิจารณากฎหมาย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษานี้ สำเร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความอนุเคราะห์ และช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน ดังนี้

1. ขอกราบขอบพระคุณผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศทุกท่าน ที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนได้เข้ารับการฝึกอบรมครั้งนี้

2. เจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล และสำนักงานหนังสือเดินทางสาขาต่าง ๆ ทั้งข้าราชการและลูกจ้างที่ให้โอกาสผู้เขียนในการค้นคว้า สอบถามข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาในการให้บริการ และเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทำให้ผู้เขียนมีโอกาสได้รับข้อมูลจากแหล่งต่างๆ อย่างทั่วถึงและมีคุณค่า สามารถนำมาประมวลถ่ายทอดแก่ผู้ที่ต้องการศึกษาเพื่อหาความรู้ และเพื่อผู้บริหารกระทรวงการต่างประเทศได้ใช้ประโยชน์ต่อไปในโอกาสข้างหน้า ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมาในโอกาสนี้

3. ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านเอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาให้คำปรึกษา และข้อแนะนำ ที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งต่อการทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ และได้เป็นแรงดลใจให้ผู้เขียนทุ่มเทแรงกาย และแรงใจในการศึกษาค้นคว้าจนทำรายงานฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ

4. ขอขอบคุณครอบครัวของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจ และให้การสนับสนุนผู้เขียนอย่างเต็มที่ในทุกด้าน ตลอดระยะเวลาจนจบการฝึกอบรม

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญแผนภูมิ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดและปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อแนวคิด	**4**
2.1 ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อแนวคิด	4
2.2 แนวคิด	7
2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	7
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการศึกษา	**8**
3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา	8
3.2 ข้อมูลที่ใช้	8
3.3 แผนภูมิการจัดระเบียบการศึกษา	9
บทที่ 4 ผลของการศึกษาวิจัย	**11**
4.1 รูปแบบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง	11
4.2 มาตรการด้านเทคนิคที่ใช้ป้องกันการกระทำความผิด	13
4.3 มาตรการด้านกฎหมายที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด	15
4.4 ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่	18
4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	23
4.6 การดำเนินกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา	24
4.7 ศึกษากรณีกฎหมายหนังสือเดินทางของต่างประเทศที่น่าสนใจ	25
4.8 ศึกษากรณีกฎหมายอื่นๆ ของประเทศไทยที่ควรนำมาบรรจุไว้ใน	

(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง 31
บทที่ 5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ 34
5.1 ข้อสรุป 34
5.2 ข้อเสนอแนะ 35
5.3 แบบ (Model) ของ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" 36
บรรณานุกรม 47
ภาคผนวก
ก. ราชกิจจานุเบกษา พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ.2541 48
ข. คำสั่งกรมการกงสุล ที่ 9/2543 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2543 53
ค. บันทึกความเห็นเบื้องต้น เรื่อง การใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือเรียกคืนหนังสือเดินทาง ตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ ขัดต่อมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ 57
ง. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0708/8973 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2525 63
จ. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0203/13765 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2527 67
ประวัติผู้เขียน 82

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 : การจัดระเบียบการศึกษา 10

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หนังสือเดินทาง เป็นเอกสารราชการ ซึ่งรัฐออกให้แก่พลเมืองของตนเพื่อเดินทางไปต่างประเทศ เป็นเอกสารที่แสดงว่าผู้ถือหนังสือเดินทางมีสัญชาติของรัฐที่ออกหนังสือเดินทางให้ และเพื่อแสดงว่า ผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นคนชาติที่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐผู้ออกหนังสือเดินทางในขณะที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งในหลักการสากลรัฐผู้รับจึงมีภาระผูกพันระหว่างประเทศที่จะให้ “free passage” แก่ผู้ถือหนังสือเดินทาง และอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เดินทางตามสมควร ดังนั้น การออกหนังสือเดินทางจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของทุกรัฐบาล เพราะนอกจากหนังสือเดินทางจะเป็เอกสารที่มีความสำคัญดังกล่าวแล้ว ยังเป็นเอกสารสำหรับใช้ในการพิสูจน์ตัวบุคคลที่ได้ผลและเป็นที่ยอมรับสำหรับทุกประเทศด้วย

เมื่อปี 2550 รัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อเพิ่มประเภทความผิดในการปลอมและใช้หนังสือเดินทางปลอมไว้ใน ลักษณะ 7 หมวด 5 ของประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีบทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้นกว่าการปลอมและใช้เอกสารราชการปลอมโดยทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปราบปรามขบวนการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง และให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจคนเข้าเมืองมีเครื่องมือในการตรวจสอบกลั่นกรองบุคคลที่เดินทางเข้าและออกประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง เป็นเครื่องมือของผู้รักษากฎหมายในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เพื่อมิให้ประเทศไทยเป็นแหล่งพักพิง ที่หลบซ่อนและเป็นเส้นทางผ่านของขบวนการก่อการร้าย ผู้ลักลอบเข้าเมือง และกลุ่มอาชญากรข้ามชาติ

หลังจากการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน มีข้อสังเกตว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมิได้ลดน้อยลง และรูปแบบของการกระทำความผิดบางกรณียังไม่เข้าข่ายเป็นความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง ในทางตรงกันข้ามการกระทำความผิดกลับมีความหลากหลายมากขึ้น และต้องนำกฎหมายอื่นๆ มาเทียบเคียงใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดแทนที่จะใช้ประมวลกฎหมายอาญาตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ นอกจากนั้น บางกรณีไม่สามารถหากฎหมายที่เหมาะสมมาใช้ลงโทษตัวการกระทำความผิดได้ เพียงแต่สามารถดำเนินคดีฐานเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น

กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล เป็นหน่วยงานของกระทรวงการต่างประเทศ ที่รับผิดชอบในการออกหนังสือเดินทาง ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2541

โดยมีระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทาง ทั้งที่ปฏิบัติหน้าที่ในอดีตและปัจจุบัน ได้พบการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมาตลอด จึงได้พยายามเคร่งครัดปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเพื่อมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเนื่องจากเห็นว่า การอนุมัติให้มีการขอหนังสือเดินทางได้โดยง่ายและไม่รอบคอบอาจส่งผลทางลบต่อความมั่นคงของประเทศ อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกรมการกงสุล ได้กำหนดให้กองหนังสือเดินทางเป็นเพียงหน่วยงานที่ให้บริการหนังสือเดินทางเท่านั้น กองหนังสือเดินทางไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้สามารถตอบสนองการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศได้ ดังนั้น การปฏิเสธและยับยั้งคำขอหนังสือเดินทางของบุคคลใดจึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่สมควรทบทวน และหามาตรการแก้ไขโดยเร่งด่วน

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาการใช้ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 [1] ในการกลั่นกรองการขอหนังสือเดินทางว่า มีผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนอย่างไร

1.2.2 ศึกษารูปแบบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางในปัจจุบันว่า มีการพัฒนาไปอย่างไร

1.2.3 ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการออกหนังสือเดินทางของประเทศไทยว่า ควรจะมีมาตรการอย่างไรเพื่อให้การออกหนังสือเดินทางเป็นไปอย่างรัดกุม ป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง ในขณะที่มาตรการดังกล่าวต้องไม่ทำให้กรมการกงสุลถูกร้องเรียนในเรื่องของการให้บริการ

1.2.4 พิจารณาเสนอแบบ (Model) ทางกฎหมายสำหรับแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม เพื่อป้องปรามมิให้มีการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 เพื่อหาจุดอ่อนที่ส่งผลกระทบต่อการให้บริการ และศึกษาแนวทางแก้ไข โดยจะทำการศึก ฎหมาย

---

[1] โปรดศึกษาระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ.2548 ได้จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122, ตอนพิเศษ 39 ง, 25 พ.ค. 2548 หรือ http://www.thaichicago.net/ebook/regulation/00183230.pdf

เกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางของต่างประเทศ ได้แก่ ไต้หวัน และจีน ซึ่งเป็นประเทศที่มีปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยเน้นค้นหามาตรการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ และนำผลการศึกษามาใช้ทำแบบ (Model) ของ (ร่าง) กฎหมายหนังสือเดินทางของไทยขึ้นมา โดยศึกษาประวัติศาสตร์ของประเทศไทยในความพยายามเสนอ "(ร่าง)พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" ที่ผ่านมาประกอบด้วย เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงการต่างประเทศ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือเดินทาง ทั้งในปัจจุบันและสำหรับผู้ที่จะมาทำหน้าที่นี้ต่อไปในอนาคต ได้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของตนตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ซึ่งจะทำให้งานให้บริการหนังสือเดินทางที่จัดเป็นงานการทูตเพื่อประชาชนที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างชื่อเสียงและภาพพจน์ที่ดีได้ต่อไป นอกจากนั้น ยังจะเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงอำนาจ หน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ที่ออกหนังสือเดินทางต่อไปในอนาคต

ผลที่ได้จากการศึกษายังจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ด้านการปราบปราม และบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และหน่วยงานด้านความมั่นคงของประเทศให้มีความเข้าใจรูปแบบต่าง ๆ ของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและมีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่มีความคล่องตัว สามารถดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง โดยเฉพาะคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ก่อการร้ายข้ามชาติ หรือขบวนการค้ามนุษย์ ที่ใช้หนังสือเดินทางไทยปลอม ได้อย่างฉับไว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2
แนวคิด และปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อแนวคิด

2.1 ปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อแนวคิด

2.1.1 ปัจจัยด้านกฎหมายและระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่

2.1.1.1 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2541 (โปรดศึกษารายละเอียดในภาค**ผนวก ก**)

มาตรา 3 (3) ของพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว กำหนดให้กรมการกงสุลดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย

มาตรา 4 ให้กองหนังสือเดินทาง เป็นส่วนราชการระดับกองในสังกัดกรมการกงสุล

มาตรา 5 (5) ให้กองหนังสือเดินทาง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย และปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2.1.1.2 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ให้กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มี กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา 13 ให้กรมการกงสุล เป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

2.1.1.3 ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับปี พ.ศ.2548 ประกาศใช้แทนระเบียบฯ ฉบับปี พ.ศ.2545 ที่ได้ยกเลิกไปเนื่องจากประเทศไทยได้เปลี่ยนระบบหนังสือเดินทางมาเป็นหนังสือเดินทางแบบอิเล็กทรอนิกส์เมื่อเดือนมิถุนายน 2548 ซึ่งหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์มีคุณลักษณะที่ต่างไปจากหนังสือเดินทางรุ่นเก่า จึงทำให้ระเบียบที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการออกหนังสือเดินทางได้ต่อไป

สาระสำคัญของระเบียบฯ เป็นเรื่องของหลักเกณฑ์การออกหนังสือเดินทางโดยแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติมิได้เป็นกฎหมายกำหนดความผิด หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการ

ออก การปฏิเสธและยับยั้งคำขอ หรือการยกเลิกหนังสือเดินทาง ในระเบียบฯ ส่วนใหญ่เป็นไปเช่นเดียวกับระเบียบฯ พ.ศ. 2545 เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนประเภทของหนังสือเดินทางจากเดิมที่มี 5 ประเภท เหลือ 4 ประเภท และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการต่ออายุหนังสือเดินทางในประเทศได้ถูกยกเลิกไป รวมทั้ง การบันทึกแก้ไขข้อมูลในหา เดินทางเล่มเดิมซึ่งหากเป็นหนังสือเดินทางแบบอิเล็กทรอนิกส์จะไม่สามารถทำได้อีก ยกเว้น กา: แก้ไขลายเซ็นชื่อผู้ถือหนังสือเดินทางเท่านั้น

2.1.2 ปัจจัยด้านนโยบายและเป้าหมายในการให้บริการ

นโยบาย และเป้าหมายในการให้บริการหนังสือเดินทางแก่ประชาชน มีปรากฏอยู่ในคำสั่งกรมการกงสุล ที่ 9/2543 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2543 (โปรดศึกษารายละเอียดในภาค**ผนวก ข**) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.1.2.1 นโยบายในการให้บริการหนังสือเดินทางต้องเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง โดยให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องที่พบในทันท่ และให้มีการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

2.1.2.2 เป้าหมายในการให้บริการหนังสือเดินทาง ต้องมีการกำหนดกรอบเวลาเสร็จที่แน่นอน มีการศึกษาและจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้ในการปฏิบัติงาน

2.1.3 ปัจจัยด้านภารกิจและลักษณะงาน

2.1.3.1 การประสานงานกับหน่วยงานอื่น

1) การให้ความร่วมมือให้ข้อมูลแก่ส่วนราชการไทย เกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและแท้จริงของหนังสือเดินทางไทย

2) การให้ความร่วมมือแก่สถานทูต สถานกงสุล และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ ของต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย ในการช่วยตรวจสอบความถูกต้อง และแท้จริงของหนังสือเดินทางไทย

3) การติดต่อ ประสานงาน และให้ข้อมูลแก่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับหนังสือเดินทางไทยและต่างประเทศ

4) การให้ข้อมูลของผู้ที่ขอหนังสือเดินทางไทย แก่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และต่อศาล หรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีของศาล

5) การแจ้งรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานท้องถิ่น หรือสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ เกี่ยวกับการยกเลิกหนังสือเดินทางไทย และหนังสือเดินทางของต่างประเทศ

6) การออกหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการ รวมทั้ง ออกหนังสือนำในการขอรับการตรวจลงตราแก่ผู้ถือหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการสำหรับผู้จะเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศตามคำร้องขอ

7) การให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง และข้อมูลของผู้ถือหนังสือเดินทาง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

8) การประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบันทึกประวัติบุคคลต้องห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และการอนุมัติให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร[1]

9) การพิจารณาเกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการในการป้องกันการปลอมแปลงหนังสือเดินทางไทย และการติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและปัญหาการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง

2.1.3.2 การให้บริการหนังสือเดินทางแก่ประชาชนโดยตรง

1) การออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่แก่บุคคลทั่วไป ณ สำนักงานต่างๆ ในกรุงเทพฯ (กรมการกงสุล เซ็นทรัลซิตี้บางนา อาคารธนาลงกรณ์ปิ่นเกล้า และศูนย์แรงงานฯ ในกระทรวงแรงงานฯ) และในสำนักงานในส่วนภูมิภาค (เชียงใหม่ พิษณุโลก อุดรธานี ขอนแก่น อุบลราชธานี นครราชสีมา สุราษฎร์ธานี สงขลา และยะลา)

2) การออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่ และเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางแก่บุคคลทั่วไป ณ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลไทยทั่วโลก

3) การบันทึกและแก้ไขข้อมูลบุคคลในหนังสือเดินทางเล่มเดิม ซึ่งให้บริการทุกแห่ง

4) การให้บริการคัดประวัติการขอหนังสือเดินทาง เพื่อให้ผู้ขอนำไปใช้อ้างอิง ซึ่งให้บริการที่กรมการกงสุล

5) การให้บริการยกเลิกหนังสือเดินทาง ซึ่งให้บริการที่กรมการกงสุล

6) การให้บริการถอนการยกเลิกหนังสือเดินทาง ซึ่งให้บริการที่กรมการกงสุล

7) การให้บริการหนังสือเดินทางเคลื่อนที่ (บริการหนังสือเดินทางสัญจร) ซึ่ง

---

[1] เมื่อกองหนังสือเดินทางได้รับแจ้งรายชื่อผู้กระทำความผิดที่ขอให้มีการบันทึกเป็นบุคคลต้องห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็จะดำเนินการบันทึกรายชื่อไว้ เป็นผลให้บุคคลนั้น ๆ ไม่สามารถขอหนังสือเดินทางได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตาม มติ ครม.เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2525 ที่ให้กระทรวงการต่างประเทศร่วมมือกับกรมตำรวจในการระงับการเดินทางไปต่างประเทศตามที่ได้รับแจ้งมา

เป็นการให้บริการทั่วประเทศ

8) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่มาติดต่อ ได้มีความรู้เกี่ยวกับการเตรียมตัวเดินทางไปต่างประเทศ และข่าวสารข้อมูลเกี่ย บการให้บริการหนังสือเดินทาง ซึ่งมีการดำเนินการ ทั้งที่กรมการกงสุล และในสำนักงานสาขาต่าง ๆ

2.2 แนวคิด

รายงานนี้ใช้ "แนวคิดแบบยุทธศาสตร์" (Strategic Thinking) เป็นทฤษฎีในการวิเคราะห์ปัญหา เนื่องจากได้ศึกษาภาพรวมของปัญหาในการให้บริการหนังสือเดินทางทั้งระบบ ว่ามีอย่างไร มิได้เริ่มต้นศึกษาจากจุดใดจุดหนึ่ง สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาเป็นการวางกลยุทธ์ให้ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาที่พบอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจากการศึกษาปัจจัยแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดพบว่า การให้บริการหนังสือเดินทางขาดกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด และขาดกฎหมายให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิด จึงทำให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางยังมีปรากฏอยู่ตลอดมา ซึ่งนับเป็นผลเสียหายต่อสังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างร้ายแรง ดังนั้น จึงต้องศึกษาหาวิธีแก้ไขปัญหา โดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถนำไปปฏิบัติได้

2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า การพัฒนาการออกหนังสือเดินทางของประเทศไทยที่ผ่านมา ได้เน้นด้านการปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อสร้างระบบการออกหนังสือเดินทางที่มีมาตรฐานสากลและสามารถป้องกันการปลอมแปลงหรือป้องกันการทุจริตในการขอหนังสือเดินทางได้ ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นการใช้วิธี out-sourcing โดยให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ลงทุนดำเนินการในบางขั้นตอน ซึ่งช่วยให้สามารถพัฒนาระบบการออกหนังสือเดินทางได้รวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ดี การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในบางขั้นตอนได้มีผลเสียบางประการ เพราะภาคเอกชนไม่สามารถช่วยพัฒนากฎหมายและระเบียบทางราชการได้ ทำให้กฎหมายและระเบียบไม่ก้าวหน้าสอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยี นอกจากนั้น การดำเนินการต่อผู้กระทำผิดกฎหมายและระเบียบก็อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการเป็นผู้ดำเนินการเอง ดังนั้น รายงานนี้จึงมุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้บริการหนังสือเดินทาง และหาแบบ (Model) ของกฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์มาใช้กับระบบหนังสือเดินทาง ที่เปลี่ยนมาเป็นหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว พร้อมกับเสนอกลยุทธ์ที่จะทำให้การเสนอร่างกฎหมายประสบผลสำเร็จโดยนำประสบการณ์ในอดีตมาใช้ให้เป็นประโยชน์

บทที่ 3
ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1.1 เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาเอกสารด้านระเบียบ และกฎหมายของไทย และกฎหมายหนังสือเดินทางของต่างประเทศ รวมทั้ง คดีหนังสือเดินทางที่เกิดขึ้น นอกจากนั้น ข้อมูลบางส่วนได้มาจากการสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการให้บริการหนังสือเดินทาง และผู้กระทำความผิดที่ถูกดำเนินคดี

3.1.2 ข้อเสนอแนะของรายงานเป็นการถอดแนวคิดทางยุทธศาสตร์ ออกมาใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยการเสนอแบบ (Model) ของกฎหมายหนังสือเดินทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย และระบบการออกหนังสือเดินทางของไทย

3.2 ข้อมูลที่ใช้

3.2.1 ในเบื้องต้นประเด็นหลักของการศึกษาได้มุ่งไปยังสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติหน้าที่ว่า ประกอบด้วยสิ่งใดบ้าง เพื่อนำมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวคิด โดยทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกรมการกงสุล และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งภารกิจและลักษณะงานของกองหนังสือเดินทางในปัจจุบัน

3.2.2 ข้อมูลบางส่วนได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการหนังสือเดินท เนื่องจากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ล้วนทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี ซึ่งพบว่างานให้บริการมีปัญหามากเนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย และระเบียบที่ใช้อยู่ และเจ้าหน้าที่ไม่ทราบขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของตน

3.2.3 หลังจากได้พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามผู้กระทำความผิดของไทยยังมีจุดอ่อน ผู้เขียนจึงค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมจากกฎหมายหนังสือเดินทางของต่างประเทศที่มีปัญหาการลักลอบเข้าเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ไต้หวัน และจีน เพื่อนำส่วนที่ดีของกฎหมายมาใช้ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ และบทบัญญัติที่กฎหมายหนังสือเดินทางของไทยไม่มี เช่น บทคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านหนังสือเดินทาง และการลงโทษผู้ขายหนังสือเดินทาง เป็นต้น

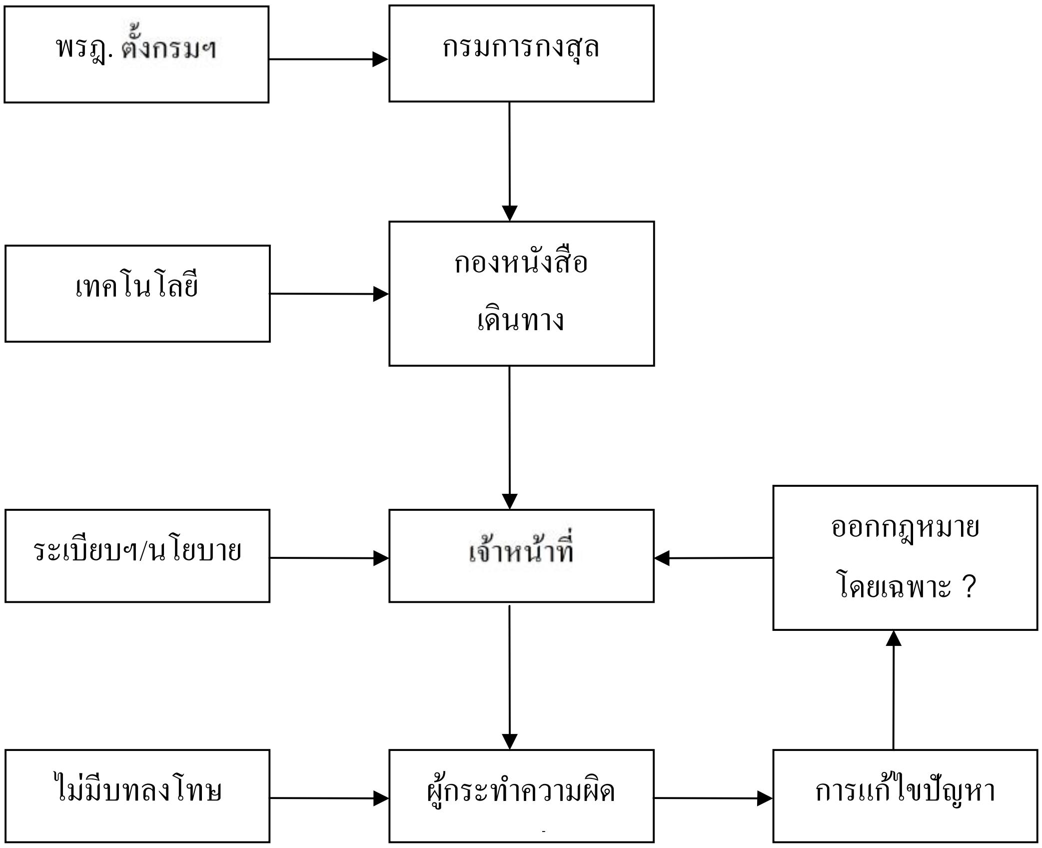
3.2.4 ในบทสุดท้ายผู้เขียนได้นำ (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง ที่เคยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี 2527 และยังไม่ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภามาศึกษา และใช้เป็นตัวอย่างในการเขียนร่างกฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ใช้เป็นแบบในการ

จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทางในอนาคต

3.3 แผนภูมิการจัดระเบียบการศึกษา

แผนภูมิการจัดระเบียบการศึกษาทำขึ้นเพื่อช่วยให้มีความง่ายต่อการทำความเข้าใจถึงลำดับการศึกษา ซึ่งเริ่มจากการตั้งกรมการกงสุล โดยมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกรมการกงสุล กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ และมีกองหนังสือเดินทางเป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้กรมการกงสุล กองหนังสือเดินทางได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการวางระบบการให้บริการหนังสือเดินทาง แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ คงมีเพียงระเบียบและนโยบายกำกับอยู่ นอกจากนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่พบเห็นการกระทำความผิด ปรากฏว่าบางกรณียังขาดกฎหมายลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น การแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่จึงได้เสนอให้มีกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับใช้กับการให้บริการหนังสือเดินทางในปัจจุบัน (โปรดดูแผนภูมิในหน้าต่อไป)

แผนภูมิที่ 1 : การจัดระเบียบการศึกษา



บทที่ 4
ผลของการศึกษาวิจัย

การศึกษาปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล ทำให้ได้ทราบว่า มีการตรวจพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางเป็นระยะ ถึงแม้การรับคำร้องและการผลิตเล่มหนังสือเดินทางล้วนมีมาตรการทางเทคนิค องกันการกระทำความผิด แต่การมีเพียงมาตรการที่ดีอย่างเดียวยังไม่เพียงพอเพราะหากมาตรการทางกฎหมายไม่เข้มงวดจะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ นอกจากนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยอาศัยระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 เป็นหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองการรับคำร้องยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งสรุปปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ ดังนี้

4.1 รูปแบบของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

4.1.1 การปลอมหนังสือเดินทาง และแก้ไขข้อมูลในหนังสือเดินทาง

ได้ตรวจพบการปลอมหนังสือเดินทางทั้งเล่ม หรือการแก้ไข และเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถือหนังสือเดินทางในเล่มหนังสือเดินทางที่ได้รับไปแล้ว เช่น การแก้ไข และนามสกุล วันเดือนปีเกิด เลขประจำตัวประชาชน หรือการเปลี่ยนรูปถ่ายโดยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นบุคคลอื่น เช่น เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2552 กองหนังสือเดินทางได้รับแจ้งจาก น.ส.โสภิชา กิตติประภาภัทร เจ้าหน้าที่ฝ่ายกงสุล สถานทูตจี ประจำประเทศไทยว่า ตรวจพบการเปลี่ยนรูปถ่ายในหนังสือเดินทางไทยที่ไปยื่นขอวีซ่าเข้าประเทศจีน ซึ่งเมื่อไปตรวจสอบพบว่ามีการเปลี่ยนรูปถ่ายจากผู้ขอหนังสือเดินทางเดิมเป็นรูปชายชาวจีน (ไม่ทราบชื่อ) กองหนังสือเดินทางจึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สืบสวนดำเนินคดีต่อไป

การปลอมหนังสือเดินทาง ยังรวมการดึงหน้าหนังสือเดินทางที่ใช้สำหรับประทับตราวีซ่าซึ่งมีข้อความหรือมีการบันทึกห้ามไม่ให้เดินทางเข้าประเทศหนึ่งประเทศใดออก เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจพบว่า เป็นบุคคลต้องห้ามเข้าประเทศใดเมื่อไปขอรับการตรวจลงตรา เอกอัครราชทูต และสถานกงสุลของต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังรวมถึงการปลอมแปลงลายมือชื่อและดวงตราประทับการต่ออายุหนังสือเดินทาง และการรับรองการแก้ไขข้อมูล(endorsement)ในหนังสือเดินทาง

โดยที่ปัญหาการปลอมแปลงหนังสือเดินทางเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน ดังนั้น รัฐบาลจึง

ควรให้ความสนใจต่อปัญหานี้อย่างจริงจังเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อมาตรฐานของหนังสือเดินท
ไทย

4.1.2 การใช้เอกสารที่ไม่ถูกต้องมายื่นขอหนังสือเดินทาง

การใช้เอกสารที่ไม่ถูกต้องยื่นขอหนังสือเดินทาง มีทั้งบัตรประจำตัวประชาชนปลอม และทะเบียนบ้านปลอม หรือบัตรประจำตัวประชาชน หรือทะเบียนบ้านที่ถูกแก้ไขข้อมูลโดยมิชอ นอกจากนั้น ได้แก่ เอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นเพิ่มตามความจำเป็น เช่น หนังสือยินยอมให้ผู้เยาว์เดินทางไปต่างประเทศได้ หรือหนังสือรับรองการเป็นผู้อุปการะบุตรแต่ฝ่ายเดียวของมารดาซึ่งท ปลอมขึ้นเอง เป็นต้น ทั้งนี้ การกระทำความผิดมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อาทิ การออกหนังสือรับรองหรือยินยอมปลอมให้แก่ผู้เยาว์ ส่วนใหญ่มักเป็นกรณีที่บิดาและมารดาของผู้เยาว์ไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับการที่จะให้ผู้เยาว์เดินทางไปต่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น

การใช้เอกสารที่ไม่ถูกต้องยื่นขอหนังสือเดินทาง ยังรวมถึงการใช้เอกสารที่ออกถูกต้อง แต่ไม่ใช่เป็นของตนเองมายื่นเรื่องขอทำหนังสือเดินทาง ซึ่งมักเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ใช่ขบวนการมิจฉาชีพแต่อาจได้รับการบอกกล่าวมาจากผู้ที่เคยทำความผิดสำเร็จมาก่อน อาทิ การใช้บัตรประจำตัวประชาชนของญาติพี่น้องที่รูปภาพใบหน้าที่คล้ายคลึงกันมายื่นขอทำหนังสือเดินทาง โดยมีเจตนาให้ออกหนังสือเดินทางในชื่อของบุคคลอื่น เนื่องจากตนเองไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศหนึ่งประเทศใดได้ และกรณีผู้เยาว์นำสูติบัตรที่ไม่ใช่ของตนเองมายื่นขอหนังสือเดินท เพื่อนำไปใช้กับขบวนการค้ามนุษย์จัดส่งเด็กออกไปยังต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังพบมากกรณี หญิงไทยไปลักลอบทำงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ไปค้าประเวณี และแรงงานไทยลักลอบทำงานผิดกฎหมายในต่างประเทศ เมื่อถูกจับกุมและเนรเทศกลับมาประเทศไทยก็ได้หาวิธี กลับไปอีกโดยผิดกฎหมาย

4.1.3 การเดินทางโดยใช้หนังสือเดินทางของบุคคลอื่น

วิธีการนี้มักมีขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติติดต่อดำเนินการให้ โดยขบวนการค้ามนุษย์จะมีความชำนาญและรู้กลเม็ดขั้นตอนการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างดี โดยมักให้เดินทางใช้หนังสือเดินทางของตนเองเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองขาออกก่อน เมื่อเข้าไป ในห้องพักผู้โดยสารจึงนำหนังสือเดินทางของผู้อื่นที่มีรูปร่างหน้าตาคล้ายคลึงกัน และมีวัยใกล้เคียง กันที่มีวีซ่าถูกต้องสำหรับการเดินทางไปท่องเที่ยว หรือมีวีซ่าทำงาน หรือวีซ่าอยู่ถาวรในประเทศที่จะเดินทางไปแลกให้ผู้นั้น ใช้เป็นหลักฐานประจำตัวในการผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองของประเท นั้น ๆ ในบางกรณีให้ผู้เดินทางไปแวะประเทศที่สามที่ไม่เข้มงวดในการเข้าเมืองก่อน เพื่อรับหนังสือเดินทางใหม่ก่อนเดินทางไปยังจุดหมาย กรณีนี้ผู้เดินทางส่วนใหญ่มักเป็นหญิงไทยที่ หลอก หรือบางรายเต็มใจเดินทางไปค้าประเวณีในต่างประเทศ และมีบางส่วนที่เป็นแรงงานไท

ที่ต้องการเดินทางไปทำงานในชื่อของบุคคลอื่น เพื่อหลบเลี่ยงกรณีที่สัญญาจ้างงานมีข้อจำกัดที่ไม่ต่อสัญญาจ้างอีกเมื่อครบอายุสัญญา เป็นต้น

4.1.4 การขาย การจำนำ และการยึดหนังสือเดินทาง

การขายหนังสือเดินทาง เป็นกรณีที่ผู้ถือหนังสือเดินทางนำหนังสือเดินทางของตนที่ออก อย่างถูกต้องไปขายแก่ผู้อื่นซึ่งมีทั้งที่ทำมาแล้วหลายครั้ง โดยผ่านขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ หรือ ทำเพียงครั้งแรกด้วยตนเอง กรณีนี้มักสังเกตจากประวัติการขอหนังสือเดินทางที่เคยขอมาแล้วหลาย เล่มจนผิดปกติ แต่การขอทุกครั้งมักมีเหตุผลและความจำเป็น อาทิ หนังสือเดินทางสูญหาย มีก เปลี่ยนชื่อสกุลใหม่ หรือหนังสือเดินทางชำรุดอย่างผิดสังเกต เป็นต้น สำหรับการยึดและจำนำ หนังสือเดินทาง เป็นกรณีที่คนไทยที่อยู่ในต่างประเทศนำหนังสือเดินทางไปให้ หรือจำนำไว้กับ นายหน้าเงินกู้เพื่อเป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน หรือค้ำประกันการผ่อนชำระเงินค่าใช้จ่ายในกา วิ่งเต้นให้เดินทางไปต่างประเทศ เช่น กร หญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพค้าประเวณีโดยผ่ นายหน้า และได้ถูกนายหน้ายึดหนังสือเดินทางไว้ หรือให้จำนำหนังสือเดินทางไว้เพื่อแลกกับการ ให้ค้าประเวณี เพื่อชำระหนี้ค่าบัตรโดยสารเครื่องบินและค่าวิ่งเต้นที่ได้เดินทางไปต่างประเทศ โดยเฉพาะพบบ่อยที่ประเทศญี่ปุ่น

4.2 มาตรการด้านเทคนิคที่ใช้ป้องกันการกระทำความผิด

4.2.1 เทคนิคการป้องกันการทำความผิดเกี่ยวกับการขอหนังสือเดินทาง

4.2.1.1 การตรวจด้วยข้อมูลชีวภาพของบุคคล

ระบบการตรวจข้อมูลชีวภาพของบุคคล เป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้กับหนังสือ เดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีความแม่นยำแน่นอนเพราะเป็นการตรวจโดยใช้เครื่องมือเทคนิคที่ได้ เกณฑ์มาตรฐานทำการตรวจสอบแทนการใช้สายตาคนตรวจ ข้อมูลชีวภาพที่นิยมใช้กับหนัง เดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ เค้าโครงใบหน้า ลายนิ้วมือ และม่านตา เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยใช้เค้าโครงใบหน้าและลายนิ้วมือ (นิ้วชี้ทั้ง 2 ข้าง) เป็น มาตรการตรวจสอบทั้งการยื่นขอหนังสือเดินทาง และตรวจสอบการปลอมแปลงหนังสือเดินทา แบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเมื่อยื่นขอหนังสือเดินทางจะถูกเก็บตัวอย่างเค้าโครงใบหน้าและลายนิ้วมือ (นิ้วชี้ 2 ข้าง) ไว้ในระบบข้อมูลบุคคล และเมื่อทำการผลิตเล่มข้อมูลนี้ก็จะถูกเก็บไว้ในไมโครชิพที่ อยู่ในหนังสือเดินทางด้วย ดังนั้น เมื่อมีการขอหนังสือเดินทางครั้งต่อไประบบคอมพิวเตอร์จะทำ การตรวจสอบว่า ผู้ขอเป็นบุคคลคนเดียวกับที่ยื่นขอครั้งแรกหรือไม่ โดยเปรียบเทียบเค้าโครง ใบหน้าและลายนิ้วมือผู้ขอกับข้อมูลที่บันทึกไว้ในการยื่นขอครั้งแรก และจะอนุมัติให้รับคำร้องเมื่อ ข้อมูลชีวภาพ และข้อมูลทะเบียนราษฎรในการขอครั้งนี้ และครั้งก่อนตรงกัน

4.2.1.2 การตรวจด้วยระบบฐานข้อมูล

การเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรและทะเบียนประวัติอาชญากร มาใช้ในการตรวจสอบบุคคลที่ยื่นขอหนังสือเดินทางนับว่ามีความสำคัญ และใช้กันแพร่หลายในกระบวนการยื่นขอหนังสือเดินทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2544 ทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน และข้อมูลทะเบียนบ้าน รวมทั้ง ข้อมูลบัญ (black list) มายังจุดรับคำร้อง เป็นผลให้การให้บริการเกิดความสะดวก รวดเร็วขึ้น ในขณะเดียวกันก็สามารถตรวจพบการใช้เอกสารที่ไม่ถูกต้องมายื่นขอหนังสือเดินทางได้

4.2.2 เทคนิคการป้องกันการทำความผิดเกี่ยวกับการใช้หนังสือเดินทาง

วัตถุประสงค์ในการใช้หนังสือเดินทางชนิดอิเล็กทรอนิกส์ ก็เพื่อป้องกันการใช้หนังสือเดินทางของบุคคลอื่นเดินทาง โดยใช้การตรวจด้วยประตูอัตโนมัติ (Auto-gate) ทำการเปรียบเทียบข้อมูลชีวภาพที่เก็บไว้ในไมโครชิพของหนังสือเดินทาง กับตัวผู้เดินทางที่ต้องผ่านประตูอัตโนมัติ การตรวจโดยประตูอัตโนมัตินี้ นับเป็นนวัตกรรมใหม่ที่มีความถูกต้องแน่นอนกว่าการตรวจด้วยคน แต่ระบบนี้จะได้ผลเต็มที่ต่อเมื่อมีการติดตั้งประตูอัตโนมัติ ณ จุดตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่ง

4.2.3 เทคนิคการป้องกันการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง และการแก้ไขข้อมูลในหนังสือเดินทาง

4.2.3.1 การบันทึกรหัสบนหน้าข้อมูล หนังสือเดินทางส่วนใหญ่มักบันทึกรหัสข้อมูล ไว้ที่ด้านล่างของหน้าข้อมูลเป็นสัญลักษณ์ เช่น P<THANA<<RACHANEE<<<<<<<< P544404 <<1THA49907851264<06 ซึ่งเมื่อแปลสัญลักษณ์นี้แล้ว จะได้ข้อมูลของเล่มหนังสือเดินทาง และข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถือหนังสือเดินทาง ได้แก่ สัญชาติ ชื่อและนามสกุล เลขประจำตัวประชาชน และเลขที่หนังสือเดินทาง ซึ่งสามารถอ่านได้ด้วยเครื่องมืออ่านสัญลักษณ์ ทำให้การปลอมแปลงหนังสือเดินทางกระทำได้ยาก

4.2.3.2 การพิมพ์ภาพเงา (shadow image) ของผู้ถือหนังสือเดินทาง ให้เป็นภาพเดียวกันกับรูปถ่าย ซึ่งเป็นกรรมวิธีป้องกันการปลอมแปลงชนิดเดียวกับเทคโนโลยีการพิมพ์ธนบัตร

4.2.3.3 การใช้หมึกพิมพ์เรืองแสงอัลตร้าไวโอเลต ในการพิมพ์ตัวอักษรหรือสัญลักษณ์ซึ่งไม่สามารถมองเห็นด้วยตาเปล่า แต่จะเรืองแสงเมื่อส่องด้วยแสงอัลตร้าไวโอเลตเป็นวิธีที่นิยมใช้กันสำหรับประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี

4.2.3.4 การเคลือบหน้าข้อมูลผู้ถือหนังสือเดินทางด้วยวัสดุฉาบชนิดพิเศษ ที่ไม่สามารถลอกออกเพื่อแก้ไขข้อมูลได้โดยง่าย เพื่อป้องกันการเปลี่ยนรูปถ่าย และการลบหรือแก้ไขข้อมูล

4.2.3.5 การใช้ภาพลักษณ์แฝง (Latent Image) เป็นตัวอักษรหรือรูปภาพลวดลายซึ่งสามารถเปลี่ยนสีได้ตามมุมตกกระทบของแสง

4.2.3.6 การใช้วัสดุชนิดพิเศษ เช่น โพลีคาร์บอเนต ซึ่งเป็นพลาสติกชนิดพิเศษหรือใช้กระดาษที่มีใยพิเศษ ที่ไม่สามารถหาซื้อได้ทั่วไป

4.2.3.7 การใช้ระบบเส้นนูน เป็นการพิมพ์ตัวอักษรหรือลวดลายด้วยเส้นนูนคล้ายกับการป้องกันการปลอมแปลงธนบัตรเนื่องจากเครื่องพิมพ์ชนิดนี้ไม่สามารถหาซื้อได้ทั่วไป

4.2.3.8 การฝังไมโครชิพ ใช้กับหนังสือเดินทางชนิดอิเล็กทรอนิกส์โดยไมโครชิพที่บันทึกข้อมูลบุคคล จะต้องผ่านวิธีการบันทึกโดยการเข้ารหัสเพื่อให้สามารถอ่านได้ด้วยเครื่องอ่านที่มีระบบการถอดรหัสข้อมูลเป็นการเฉพาะ โดยผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องไม่สามารถล่วงรู้ได้

4.2.3.9 การบันทึกข้อมูลชีวภาพ ใช้กับหนังสือเดินทางชนิดอิเล็กทรอนิกส์โดยทำการบันทึกเก็บไว้ในระบบข้อมูลและในไมโครชิพเพื่อใช้ในการตรวจสอบตัวบุคคล และหนังเดินทางโดยการใช้เครื่องมืออ่าน ทั้งนี้ หากเป็นหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลที่จะเก็บได้แก่ เค้าโครงใบหน้า (สำหรับหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ของไทยใช้เค้าโครงใบหน้า และลายนิ้วมือ) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีระดับสูงที่เพิ่งนำมาใช้

4.3 มาตรการด้านกฎหมายที่ใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด

4.3.1 การลงโทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 7 หมวด 5 ที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี 2550 โดยมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1) การปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ตามมาตรา 269/8

2) การมีและใช้หนังสือเดินทางปลอม การนำเข้า หรือส่งออกหนังสือเดินทางปลอม ตามมาตรา 269/9 และ 269/10

3) การใช้หนังสือเดินทางของผู้อื่น ตามมาตรา 269/11

4) การปลอมแปลงดวงตราประทับตามมาตรา269/12 269/13 269/14 และ 269/15

5) ให้ผู้ที่กระทำความผิดภายนอกราชอาณาจักรถูกดำเนินคดี และรับโทษภายในราชอาณาจักรตามมาตรา 8 (2/2) ของประมวลกฎหมายอาญา [1]

---

[1] โปรดศึกษาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2550 ได้จากราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124, ตอน ที่ 42 ก, 15 สิงหาคม 2550 หรือจาก http://www.thaichicago.net/ebook/gqzette/acts/travel_doc.pdf.

อย่างไรก็ดี กฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางไม่มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบในระหว่างการให้บริการทำให้ต้องนำกฎหมายอื่นๆ มาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดแทน

4.3.2 การลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ

1) ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางไม่มีบทลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จในการขอหนังสือเดินทาง เช่น การนำบัตรประจำตัวประชาชน และเอกสารทะเบียนราษฎรของบุคคลอื่นมาใช้ยื่นขอหนังสือเดินทาง รวมทั้งการให้ข้อมูลที่เป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องนำกฎหมายเรื่องอื่นๆ มาใช้เทียบเคียงเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

2) การปลอมแปลงเอกสารข้อมูลผู้ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารประวัติการขอหนังสือเดินทาง ซึ่งปกติกองหนังสือเดินทางได้เก็บไว้ในสารบบข้อมูลผู้ถือหนังสือเดินทาง และสามารถพิมพ์สำเนาออกมาให้แก่ประชาชนที่ต้องการนำไปใช้ประโยชน์ ในการยื่นขอตรวจลงตรายังสถานทูตของต่างประเทศ หรือเพื่อประกอบการสมัครไปทำงานต่างประเทศกับบริษัทจัดหางานโดยเก็บค่าธรรมเนียม 100 บาท ไม่ถือเป็นการกระทำความผิดฐานปลอมหนังสือเดินทาง (ตามมาตรา 269/8) เพราะเอกสารข้อมูลมิใช่หนังสือเดินทาง ตามคำนิยามในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องนำกฎหมายเรื่องอื่น ๆ มาใช้เทียบเคียงเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

3) การจำนำ การรับจำนำ และยึดหนังสือเดินทาง เป็นอีกกรณีหนึ่งที่มักปรากฏเป็นปัญหาในต่างประเทศ จนทำให้สถานเอกอัครราชทูตของไทยในต่างประเทศต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา เช่น ช่วยเจรจาเพื่อขอหนังสือเดินทางคืนให้ ซึ่งบางรายยินยอมคืนแต่ บางรายได้ปฏิเสธ อย่างไรก็ดี ปัจจุบัน การจำนำ การรับจำนำ และการยึดหนังสือเดินทางของบุคคลอื่นไว้ ไม่ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือ นทาง ยกเว้นจะเข้าข่ายองค์ประกอบความผิดในกฎหมายอื่น

4) กรณีผู้เยาว์ยื่นขอหนังสือเดินทางโดยแสดงสูติบัตรที่ได้มาอย่างไม่ถูกต้องหรือเป็นของปลอมหรือเป็นของผู้เยาว์รายอื่น ไม่ถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้ ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง และไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 เพราะสูติบัตรไม่ใช่บัตรประจำตัวประชาชน ดังนั้น ต้องนำบทกฎหมายอื่นๆ มาใช้

5) ความผิดด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง มิได้มีบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้ถือหนังสือเดินทางในประการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้ งข้อมูล ดังนั้น ต้องนำกฎหมายอื่นมาใช้เทียบเคียงดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

สำหรับกฎหมายอื่นๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักนำมาใช้ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมี ดังนี้

1) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในมาตรา ดังนี้

มาตรา 15 บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการนำบัตร หรือใบรับบัตร หรือใบแทนใบรับบัตรของบุคคลอื่นไปใช้แสดงว่าตนเป็นเจ้าของบัตร หรือใบรับบัตร หรือใบแทนใบรับบัตร ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 1 หมื่น ถึง 1 แสนบาท

มาตรา 16 บัญญัติให้ผู้ที่ยินยอมให้ผู้อื่นนำบัตรหรือใบรับ หรือใบแทนใบรับบัตรของตนไปใช้ในทางทุจริตต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนถึง 3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 5 พันถึง 6 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 โดยเฉพาะในมาตรา ดังนี้

มาตรา 50 บัญญัติให้ผู้ทำ ใช้ หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือกระทำการเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้าน หรือเอกสารการทะเบียนราษฎรอื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 2 หมื่นบาทถึง 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

3) ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 1 (ความผิดต่อเจ้าพนักงาน) มาตรา 137 บัญญัติให้ผู้ที่แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน1 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อย่างไรก็ดี การดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศมีฐานะเป็น “เจ้าพนักงาน” หรือไม่ (โปรดดูหัวข้อถัดไป)

4.3.3 สถานะของเจ้าหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา

การพิจารณาถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านหนังสือเดินทางนับว่า มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา เพราะหากเจ้าหน้าที่มีสถานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาก็จะทำให้มีผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานะเป็นผู้เสียหาย เช่น กรณีมีการแจ้งความเท็จต่อ

เจ้าพนักงาน เป็นต้น อย่างไรก็ดี โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้ให้บทนิยาม "เจ้าพนักงาน" ไว้ แต่จากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการ คำว่า "เจ้าพนักงาน" อาจหมายถึงบุคคล 2 จำพวก ได้แก่ 1) บุคคลที่มีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนให้เป็น"เจ้าพนักงาน" และ 2) บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการไม่ว่าจะเป็นประจำหรือชั่วคราว ซึ่งหมายรวมถึงบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับเงินเดือนในหมวดงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายด้วย (เช่น ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างของส่วนราชการ เพราะไม่มีฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย แต่เป็นการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง)[2] ดังนั้น เมื่อนำความเห็นและคำอธิบายเพิ่มเติมดังกล่าวมาใช้กับการให้บริการหนังสือเดินทางที่มีผู้ให้บริการประกอบด้วยข้าราชการ ลูกจ้าง และพ บริษัทเอกชน ผู้ให้บริการหนังสือเดินทางจึงน่าจะมิใช่ "เจ้าพนักงาน" ทุกคน แต่จำกัดเฉพาะข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ไม่รวมถึงลูกจ้าง และพนักงานบริษัทเอกชน อย่างไรก็ดี สถานะของเจ้าหน้าที่ในการเป็น "เจ้าพนักงาน" เพื่อปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง ยังคงต้องได้รับการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนอีกต่อไป (โปรดศึกษาต่อใน หน้า 22 ข้อ 4.4.2.2)

4.4 ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

4.4.1 การใช้อำนาจตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548

4.4.1.1 การปฏิเสธและยับยั้งคำขอหนังสือเดินทาง

ผลการศึกษาพบว่า การให้บริการหนังสือเดินทางแก่ประชาชน ยังมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจใน**การปฏิเสธ และยับยั้ง**การขอหนังสือเดินทาง ที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ข้อ 21 และ ข้อ 22 ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้หากเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อาทิ ผู้ขอเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้มีการออกหมายจับไว้แล้ ซึ่งศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจเห็นว่าไม่ควรออกหนังสือเดินทางให้ (มี black list) หรือผู้ขอได้ทำหนังสือเดินทางสูญหายเกินกว่า 2 ครั้งในรอบ 1 ปี หรือถ้าให้ผู้ขอเดินทางไปต่างประเทศแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวมักอ้างว่าการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแม้จะเป็นไปตามระเบียบฯ แต่ระเบียบฯ ก็ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรืออ้างว่า การปฏิบัติตามระเบียบฯ ทำให้ตนได้รับความเสียหาย

---

[2] มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2550 : 372-377

เพราะไม่สามารถเดินทางไปต่างประเทศได้ รวมทั้ง กระทรวงการต่างประเทศไม่มีอำนาจอ ระเบียบดังกล่าว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะทำการศึกษา 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่

1) ตามที่ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ ข้อ 42 ได้ให้อำนาจปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รักษาการตามระเบียบฯ และให้มีอำนาจแต่งตั้ง "พนักงานเจ้าหน้าที่" เพื่อปฏิบัติตามระเบียบฯ ได้นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ซึ่งจะมีอำนาจปฏิเสธและยับยั้งการขอหนังสือเดินทางหมายถึงบุคคลใดบ้าง เพราะเจ้าหน้าที่กองหนังสือเดินทางส่วนใหญ่ที่ให้บริการประชาชนเป็นลูกจ้ งชั่วคราว และพนักงานบริษัทเอกชน จะถือเป็น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตามระเบียบฯ ด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากระเบียบฯ ข้อ 4 (6) ซึ่งให้คำนิยามคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่" ว่า หมายถึง **ข้าราชการ** ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามระเบียบนี้ ดังนั้น "พนักงานเจ้าหน้าที่" ที่จะมีอำนาจปฏิบัติตามระเบียบฯ จึงต้องเป็นข้าราชการ และต้องได้รับคำสั่งจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางอย่างชัดเจนเท่านั้น

2) การใช้อำนาจในการรับคำร้องหรือปฏิเสธการรับคำร้องขอหนังสือเดินทางหรือกระทำการอื่นใดตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 มิได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่เป็นการออกคำสั่งทางการปกครอง ทั้งนี้ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกายืนยันเรื่องนี้ไว้[3] ดังนั้น เมื่อเป็นคำสั่งทางการปกครองจึงต้องนำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ โดยเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

มาตรา 3 กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองตามกฎหมายต่างๆ ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ปร กันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติ

มาตรา 12 ระบุให้คำสั่งทางการปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจในเรื่องนั้น

---

[3] บันทึกความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 6) เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2552 ตีความการใช้ดุลพินิจของกองหนังสือเดินทางในการปฏิเสธ ยับยั้ง และยกเลิก หนังสือเดินทาง ตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ ว่าเป็นคำสั่งทางการปกครอง ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 (โปรดศึกษาในภาค**ผนวก ค)**

มาตรา 50 ให้สามารถยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และผู้รับคำสั่งมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้

เจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครองก็เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ส่วนราชการ และเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ และเพื่อมิให้การบริหารราชการเกิดความชะงักงันเพราะไม่สามารถหากฎหมายมารองรับการใช้อำนาจหน้าที่ได้ แต่คำสั่งทางการปกครองมีความแตกต่างจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นเสมือนดาบสองคม เพราะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถโต้แย้งคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้ความระมัดระวังจะให้เกิดการละเมิดสิทธิ และสร้างความเสียหายแก่บุคคลอื่นไม่ได้ หาไม่แล้วส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ซึ่งควรับผิดชอบดังกล่าวจะตกแก่ส่วนราชการหรือกับเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว ก็ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539[4]

3) การใช้อำนาจตามระเบียบฯ จะต้องไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายใดๆ เนื่องจาก “ระเบียบ” มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมาย จึงจะใช้ในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายมิได้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายทั่วไปก็ตาม โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนไว้ชัดเจน โดยให้มีการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้เท่านั้น[5] แต่โดยที่การใช้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นการใช้อำนาจตามระเบียบทางราชการซึ่งไม่ใช่กฎหมายจึงไม่เข้าตามหลักเกณฑ์ของข้อยกเว้น และที่ผ่านมากระทรวงการต่างประเทศก็เคยถูกองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนทำหนังสือสอบถาม และเชิญไปให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคณะที่ 3 ได้แสดงความไม่เห็นด้วยกับอำนาจ

---

[4] พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้ หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ ไปในการปฏิบัติหน้าที่ ยกเว้น ถ้าการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว

(โปรดศึกษารายละเอียดได้จากhttp://www.krisdika.go.th/highlightSearch01.jsp?idx=3)

[5] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์...” (โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก http://www.krisdika.go.th/lawHeadContent01.jsp?hID=0&fromPage)

ในการปฏิเสธไม่ออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ขอ โดยให้ความเห็นว่า ระเบียบของกระทรวงการต่างประเทศขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) ซึ่งใช้ในขณะนั้น[6]

4.4.1.2 การออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้เยาว์

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาที่พบบ่อยอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบกระทรวงการต่างประเทศข้อ 28 ซึ่งให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องมีผู้มีอำนาจปกครองมาร่วมลงนามในสัญญายินยอมชดใช้ค่าเสียหายสำหรับผู้เดินทางไปต่างประเทศในแบบคำร้อง ซึ่งเป็นการออกระเบียบโดยอาศัยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 21 ที่บัญญัติว่า "ผู้เยาว์จะทำนิติกรรมใดๆ ต้องได้รับความยินยอมของผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน การใดที่ผู้เยาว์ได้ทำลงโดยปราศจากความยินยอมเช่นว่านั้น เป็นโมฆียะ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น" นอกจากนั้น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 มาตรา 1566 และ 1569 ได้ระบุว่า บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องอยู่ใต้อำนาจปกครองของบิดามารดา และผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุตร ดังนั้น การทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าเสียหายของผู้เยาว์ที่จะเดินทางไปต่างประเทศจึงต้องให้บิดา และมารดา ซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมมาให้ความยินยอมก่อน

นอกจากประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสามารถของบุคคล ในการทำนิติกรรมสัญญาแล้ว มีประเด็นข้อเท็จจริงที่กระทรวงมหาดไทยเคยมีหนังสือขอความร่วมมือมายังกระทรวงการต่างประเทศให้ส่งคำร้องของผู้เยาว์ที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 14 ปี ให้กรมประชาสงเคราะห์ทำการตรวจสอบก่อนการอนุมัติให้ออกหนังสือเดินทางเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 และ 30 พฤษภาคม 2521 เกี่ยวกับมาตรการป้องกันการซื้อขายเด็ก และการจัดหาเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรมของคนต่างด้าว ยกเว้น เด็กซึ่งมีบิดาและมารดามาให้ความยินยอมจึงให้กระทรวงการต่างประเทศออกหนังสือเดินทางให้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0708/8937 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2525 ในภาคผนวก ง) ซึ่งกองหนังสือเดินทางจึงได้ยึดทั้งหลักเกณฑ์ของข้อกฎหมายและ

---

[6] เป็นกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับการร้องขอจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้บันทึกชื่อแกนนำกลุ่มสมัชชาคนจนรายหนึ่ง (ขอสงวนนาม) ให้เป็นบุคคลต้องห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรเนื่องจากยังหลบหนีการจับกุมจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในคดีหมิ่นประมาท และทำลายทรัพย์สินทางราชการ เมื่อบุคคลดังกล่าวมาติดต่อขอทำหนังสือเดินทาง เมื่อปี 2548 จึงทำไม่ได้ และได้ไปยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยอ้างว่าการปฏิเสธไม่ออกหนังสือเดินทางให้เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ประเด็นการให้ความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย เป็นแนวทางในการออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้เยาว์ตั้งแต่นั้นมา โดยได้ออกเป็น "คำสั่งว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการออกหนังสือเดินทาง ฯ .ศ. 2526 ลงวันที่ 25 มกราคม 2526" ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ขึ้นเป็นลำดับ จนกระทั่งได้ออกเป็นระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฉบับปัจจุบั ซึ่งไม่ต้องให้ผู้เยาว์ได้รับอนุมัติการเดินทางจากกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป แต่ผู้เยาว์ต้องมีบิดาและมารดามาลงนามยินยอมชดใช้ค่าเสียหายก่อน และได้ปรับอายุของผู้เยาว์ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผู้ที่มีอายุยังไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์

การขอหนังสือเดินทางของผู้ที่อายุยังไม่ครบ 20 ปีบริบูรณ์ หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย จึงเป็นปัญหาที่สร้างความยุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติให้ออกหนังสือเดินทางจนมีผลกระทบต่อการให้บริการเป็นเนื่องๆ โดยมีสาเหตุจากผู้เยาว์บางรายบิดาและมารดาไม่สามารถมาลงนามได้ทั้งสองคน โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาภายในครอบครัวของผู้เยาว์เอง หรือเป็นเพราะการหย่าร้าง หรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสียชีวิต แต่ฝ่ายที่เป็นผู้อุปการะเลี้ยงดูไม่สามารถหาเอกสารมาแสดงถึงสถานะการมีอำนาจปกครองของตนได้ นอกจากนั้น ในบางกรณีบิดา มารดา หรือผู้ใช้อำนาจปกครองที่ไม่สามารถหาหลักฐานดังกล่าว ได้ทำการปลอมแปลงเอกสารราชการเพื่อให้ระบุถึงสถานะการเป็นผู้ปกครองบุตรของตน เพื่อให้สามารถขอหนังสือเดินทางให้ผู้เยาว์ได้

4.4.2 การดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้กระทำผิด

4.4.2.1 ผลการศึกษาพบว่า หากพบผู้ที่กระทำความผิดอย่างชัดแจ้ง เจ้าหน้าที่จะสามารถปฏิเสธมิให้ผู้ที่กระทำความผิดขอหนังสือเดินทางได้ โดยผู้กระทำความผิดไม่กล้าโต้แย้งเนื่องจากเกรงกลัวถูกจับกุมดำเนินคดีหรือกลัวว่าจะไม่สามารถขอหนังสือเดินทางครั้งต่อไปได้ อย่างไรก็ดี ในการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ยังคงประสบปัญหาในการใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิดเนื่องจากประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางยังไม่ครอบคลุมกระทำความผิดบางลักษณะ เช่น การใช้เอกสารหลักฐานของผู้อื่นมายื่นขอหนังสือเดินทาง ซึ่งเมื่อพบการกระทำที่ไม่เข้าข่ายองค์ประกอบความผิดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องนำกฎหมายเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ใช่ความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมาใช้ ซึ่งมักเป็นบทกฎหมายที่มีอัตราโทษไม่สูงนัก เช่น มีการเปรียบเทียบปรับตั้งแต่ 500-1,000 บาท ซึ่งผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวและมีการกระทำความผิดซ้ำอีก

4.4.2.2 กฎหมายอื่นที่นำมาใช้บางเรื่อง ยังมีปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่ามีการกระทำครบองค์ประกอบความผิดแล้วหรือยัง เช่น ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน เพราะไม่ใช่ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศทุกคนที่ น "เจ้าพนักงาน" การจะเป็น "เจ้าพนักงาน" หรือไม่ต้องดูที่คำสั่งแต่งตั้งที่มีผลทางกฎหมาย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำฐาน

ความผิดที่ไม่ถูกต้องมาใช้ดำเนินคดีต่อผู้ทุจริตในการขอหนังสือเ ทางจึงอาจถูกจำเลยยกขึ้นโต้แย้งได้ ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ให้บริการด้านทะเบียนราษฎร ก็จะเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ให้เป็น "เจ้าพนักงาน" ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายและยังเพื่อผลในการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาด้วย (โปรดดูหน้า 32 ข้อ 4.8.2) ซึ่งต่างกับการให้บริการหนังสือเดินทาง

4.4.3 การดำเนินการต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอหนังสือเดินทาง

4.4.3.1 การเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคล

ในการขอหนังสือเดินทาง ผู้ขอจะต้องแจ้งข้อมูลส่วนบุคคลให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อทำการบันทึกไว้ในสารบบข้อมูลผู้ขอหนังสือเดินทางและเก็บรักษาไว้เป็นความลับ สามารถเข้าถึงได้เฉพาะผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยข้อมูลส่วนบุคคลประกอบด้วย ชื่อ นามสกุล อายุ เพศ เลขประจำตัวประชาชน วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ ส่วนสูง ชื่อ และที่อยู่ของบิดา/มารดา และชื่อและที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของบุคคลที่สามารถติดต่อได้ในเวลาฉุกเฉิน ทั้งนี้ หากเป็นหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลส่วนบุคคลจะรวมถึงข้อมูลชีวภาพของบุคคล ได้แก่ เค้าโครงใบหน้าและลายนิ้วมือ ซึ่งการเก็บข้อมูลชีวภาพของบุคคลยังเป็นประเด็นที่อ่อนไหวและบางฝ่ายอ้างว่า อาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน กอปรกับ ยังไม่มีกฎหมายรองรับการดำเนินการ

4.4.3.2 การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 24 ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยราชการหรือประชาชนโดยปราศจากความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของข้อมูล ยกเว้น เป็นกรณีที่อนุญาตให้เปิดเผยได้ อาทิ การเปิดเผยต่อศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะขอข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งในการปฏิบัติภารกิ และลักษณะงานของกองหนังสือเดินทาง ต้องทำการเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอหนังสือเดินทางโดยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องรองรับอำนาจในการดำเนินการ[7]

4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.5.1 โดยที่พื้นฐานของปัญหาในปัจจุบัน เป็นประเด็นของการไม่มีกฎหมายรองรับการใช้

---

[7] ศึกษาเพิ่มเติมจาก "พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540", สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, มาตรา 24, หน้า 7

อำนาจหน้าที่ และกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ยังมีจุดอ่อนไม่สามารถใช้ต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงควรมุ่งไปที่การออกกฎหมายหนังสือเดินทางขึ้นมาใหม่เป็นการเฉพาะให้มีบทบัญญัติสำหรับแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่พบโดยมีแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย ดังนี้

4.5.1.1 ให้กฎหมายหนังสือเดินทางเป็นกฎหมายแม่บทรองรับการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบและกฎเกณฑ์บางข้ออาจกระทบต่อสิทธิในการขอหนังสือเดินทาง ซึ่งหมายถึงกระทบต่อเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

4.5.1.2 กฎหมายหนังสือเดินทางจะต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอหนังสือเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นการเก็บข้อมูล หรือเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องก็ตาม โดยมีระเบียบที่กำหนดรายละเอียดแล หลักเกณฑ์ในการดำเนินการไว้ให้ชัดเจน

4.5.1.3 กฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติครอบคลุมลักษณะความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางให้ครบถ้วน โดยไม่เปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดี ในฐานะตัวการ และต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำความผิด

4.5.1.4 กฎหมายจะต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็น "เจ้าพนักงาน" ตามกฎหมายอาญา เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดเอกสารของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิดได้ เช่น บัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทางของบุคคลอื่น เพื่อนำไปใช้เป็นพยานในชั้นศาล และให้มีอำนาจสืบสวน หรือตรวจสอบข้อมูลกับบุคคลหรือส่วนราชการใด ๆ

4.5.2 กระบวนการเสนอเป็นกฎหมายจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา โดยออกเป็น "พระราชบัญญัติ..." เพื่อให้กฎหมายมีสถานะที่ถูกต้องและสมบูรณ์และมีศักดิ์เช่นเดียวกับกฎหมายที่สำคัญอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้เคยมีความพยายามเสนอ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" มาแล้วถึง 4 ครั้ง คือ ในปี 2527 ปี 2529 ปี 2532 และปี 2540 แต่ยังไม่ได้ทำการเสนอร่างฯ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเนื่องจากเหตุผลต่างๆ กัน โดยมีร่างฯ ฉบับปี 2527 ที่กระทรวงการต่างประเทศได้มีส่วนสำคัญในการยกร่างฯ[8]

4.6 การดำเนินกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา

---

[8] โปรดศึกษาตัวบท "(ร่าง)พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ดังปรากฏในสำเนา หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0203/13765 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2527 ในภาค**ผนวก จ**

4.6.1 ตามที่ได้เคยมีการจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทางนั้น มีร่างฯ ที่สำคัญจำนวน 2 ร่างฯ คือ ร่างฯ ของคณะกรรมการยกร่างฯ ที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องจัดทำร่างฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในปี 2527 และร่างฯ ที่จัดทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่ง ซึ่งร่างฯ ฉบับหลังมีสาระสำคัญที่เป็นข้อสังเกต ได้แก่ 1) ให้มีการออกหนังสือเดินทางพิเศษแก่แรงงานไทยและ 2) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการการเมืองขอ**หนังสือเดินทางทูต**ได้ อย่างไรก็ดี โดยที่ร่างฯ ทั้งสองฉบับมิได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ข้อสังเกตดังกล่าวจึงไม่ได้ถูกนำมาพิจารณา และต่อมาในปี 2532 และปี 2540 กระทรวงการต่างประเทศ ได้หยิบยกเรื่องการเสนอ (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทางขึ้นมาพิจารณาเป็นการภายในอีก แต่ก็มิได้มีการเสนอร่างฯ ใหม่แต่อย่างใด

4.6.2 การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ในอดีต มีจุดมุ่งหมายเพื่อการวางหลักเกณฑ์ในการออกหนังสือเดินทางของเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหลัก มิได้มุ่งเน้นใช้เป็นกฎหมายสำหรับลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น บทบัญญัติในตัวร่างฯ จึงมีรายละเอียดมาก โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิถือหนังสือเดินทางทูต (ซึ่งไม่รวมถึง ส.ส. และข้าราชการการเมือง) ซึ่งผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่มีประโยชน์ต่อกระบวนการผ่านร่างกฎหมายและไม่จำเป็นต้องนำมาบรรจุไว้ในตัวร่างฯแต่อย่างใด เพราะอาจทำเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารในภายหลังได้หลังจากร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาที่กระชับ เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการปราบปรามการกระทำความผิดอย่างแท้จริงเท่านั้น

4.6.3 เป้าประสงค์ในการออกกฎหมายต้องมีเพียง เพื่อการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง และการคุ้มครองส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ มิใช่เพื่อการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกหนังสือเดินทาง อันเป็นการผูกมัดส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะการไม่เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลพินิจอาจส่งผลกระทบต่อการให้บริการได้ ทั้งนี้ ต้องให้กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายฯ เองเพราะเป็นส่วนราชการที่เข้าใจเป้าประสงค์ และปัญหามากที่สุด

4.6.4 เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองของไทยค่อนข้างมีความผันผวน และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายฯ จึงควรเลือกเสนอในช่วงเวลาที่เหมาะสมที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากอย่างชัดเจนในรัฐสภา เพื่อความได้เปรียบในการพิจารณาร่างกฎหมาย

4.7 ศึกษากรณีกฎหมายหนังสือเดินทางของต่างประเทศที่น่าสนใจ

4.7.1 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

4.7.1.1 กฎหมายหนังสือเดินทาง (Passport Act) ของไต้หวัน มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2543 มีสาระสำคัญจำแนกหนังสือเดินทาง ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หนังสือเดินทางทูต หนังสือเดินทางราชการ และหนังสือเดินทางบุคคลทั่วไป โดยบัญญัติถึงลักษณะความผิดต่างๆ และบทกำหนดโทษ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทา ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการ โดยประกาศเป็น "Enforcement Rules of the Act"[9]

4.7.1.2 สำนักงานการกงสุล (Bureau of Consular Affairs/BOCA) ในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบในการออกหนังสือเดินทาง ทั้งที่สำนักงานใหญ่ในกรุงไทเป และที่สำนักงานสาขา (เมือง Taichung, Kaohsiung และ Hualien) รวมทั้ง ที่คณะผู้แทนไต้หวันในประเทศต่าง ๆ

4.7.1.3 กฎหมายหนังสือเดินทางของไต้หวัน มีหลายมาตราที่ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิเสธการออกหนังสือเดินทาง การยึดหนังสือเดินทาง และการลดอายุของหนังสือเดินทางที่จะออกทดแทนเล่มเดิมที่เสียหายหรือสูญหายให้สั้นลงกว่าปกติได้ สำหรับลักษณะของความผิดที่กฎหมายอาญาของไทย ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางไม่มีบัญญัติไว้แต่มีในกฎหมายของไต้หวัน ได้แก่ มีบทลงโทษการยึดหนังสือเดินทางของบุคคลอื่ การมอบบัตรประจำตัวประชาชนของตนเพื่อให้ผู้อื่นมาใช้ยื่นขอหนังสือเดินทาง การมอบหนังสือเดินทางของตนเองให้ผู้อื่นใช้เดินทาง และการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จว่าหนังสือเดินทางสูญหาย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ดังนี้

1) มาตรา 5 วรรค 2 กำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทาง และเอกสารหลักฐาน ที่ใช้ในการขอหนังสือเดินทาง

2) มาตรา 10 ห้ามมิให้บุคคลใดถือหนังสือเดินทางเกินกว่า 1 เล่ม ยกเว้นบุคคลนั้นจะได้รับอนุมัติจากกระทรวงการต่างประเทศให้ถือหนังสือเดินทางได้มากกว่า 1 เล่ม

และวรรค 2 ของมาตรานี้ บัญญัติให้ผู้เยาว์ต้องได้รับความยินยอมของบิดามารดา หรือผู้ปกครองในการขอหนังสือเดินทาง

---

[9] "Enforcement Rules of the Passport Act" ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545 ตามความในมาตรา 26 ของกฎหมายหนังสือเดินทางของไต้หวัน เป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหนังสือเดินทางของไต้หวันที่กระทรวงการต่างประเทศออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายหนังสือเดินทาง อาทิ การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์ถือหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการ เอกสารหลักฐานในการใช้ยื่นขอหนังสือเดินทาง ฯลฯ ในรายละเอียด ซึ่งไม่สามารถนำไปเขียนไว้ในกฎหมาย หนังสือเดินทางได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=1296&CtNode=97&mp=2)

3) มาตรา 11 กำหนดอายุของหนังสือเดินทางแต่ละประเภทไว้กว้างๆ ว่าให้มีอายุไม่เกิน 5 ปี (หนังสือเดินทางทูตและหนังสือเดินทางราชการ)และไม่เกิน 10 ปี (หนังสือเดินทางบุคคลทั่วไปที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป) ทั้งนี้ ได้ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้กำหนดอายุของหนังสือเดินทางแต่ละประเภทเอง และเมื่อหมดอายุแล้วไม่สามารถต่ออายุได้อีก

4) มาตรา 13 ให้กระทรวงการต่างประเทศ กำหนดชนิดของข้อมูลบุคคลที่จะเก็บและบันทึกไว้ในระบบข้อมูลและในการออกเล่มหนังสือเดินทาง

5) มาตรา 15 วรรค 3 ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศ กำหนดอายุหนังสือเดินทางที่ออกให้ใหม่เพื่อทดแทนเล่มเดิมมีอายุสั้นลงได้ เพื่อป้องการการยื่นขอหนังสือเดินทางใหม่โดยไม่สุจริต อาทิ บุคคลที่เจตนาทำหนังสือเดินทางให้เสียหาย เพื่อจะขอออกเล่มใหม่โดยมีสาเหตุบางประการที่ไม่ปกติ เช่น หนังสือเดินทางเล่มเดิมมีการประทับห้ามเข้าบางประเทศ หรือได้เปลี่ยนชื่อเพื่อหลีกเลี่ยงบัญชีดำ (black list) เหล่านี้ หากหนังสือเดินทางเล่มเดิมมีอายุเหลือน้อยกว่า 3 ปี ให้ออกเล่มใหม่ทดแทนให้โดยมีอายุเพียง 3 ปี โดยไม่ออกให้ 10 ปี

6) มาตรา 16 เป็นกรณีคล้ายคลึงกับ ข้อ 5) แต่เป็นการทำหนังสือเดินทางสูญหาย โดยให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการยื่น และเรียกดูเอกสารที่ใช้ยื่นกรณีผู้ทำหนังสือเดินทางสูญหาย และให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศ และคณะผู้แทนได้หวันในประเทศต่างๆ กำหนดอายุของหนังสือเดินทางเล่มใหม่ให้สั้นลงกว่าปกติได้

7) มาตรา 17 กำหนดให้ผู้ถือหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการต้องส่งคืนหนังสือเดินทางดังกล่าว เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจตามที่ได้รับอนุญาตให้ใช้หนังสือเดินทางทูตและหนังสือเดินทางราชการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางไปปฏิบั ภารกิจนั้นๆ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากกระทรวงการต่างประเทศให้ไม่ต้องส่งคืนหนังสือเดินทางดังกล่าว

8) มาตรา 18 ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศ และคณะผู้แทนได้หวัน ในประเทศต่างๆ ปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลใด เมื่อมีกรณีปรากฏตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ อาทิ ผู้ขอให้ข้อมูลที่เป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่ ฯลฯ

9) มาตรา 19 ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศ และคณะผู้แทนได้หวัน ในประเทศต่างๆ ยึดหนังสือเดินทางใด เพื่อส่งไปดำเนินการตามระเบียบ เมื่อปรากฏกรณีตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ อาทิ เป็นหนังสือเดินทางปลอม ฯลฯ และให้ทำการยกเลิก หรือให้อายุของหนังสือเดินทางสิ้นสุดลงเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไข อาทิ เมื่อไม่มีผู้มารับหนังสือเดินทางภายใน 3 เดือนนับจากวันที่ออกหนังสือเดินทาง และเมื่อหนังสือเดินทางตกไปอยู่กับบุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

10) มาตรา 23 บัญญัติลักษณะความผิด และระวางโทษการปลอมแปลงบัตร

ประจำตัวประชาชนหรือแก้ไขบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อนำมาใช้ในการยื่นขอหนังสือเดินทาง (ลงโทษผู้ปลอมหรือแก้ไข) และความผิดเกี่ยวกับการใช้บัตรดัง ล่าว (ลงโทษผู้ใช้) รวมทั้งความผิดเกี่ยวกับการยินยอมมอบบัตรประจำตัวประชาชนของตน หรือแจ้งว่าบัตรตนเองสูญหายเพื่อให้บุคคลอื่นนำบัตรนั้นไปใช้ยื่นขอหนังสือเดินทาง (ลงโทษเจ้าของบัตร) และความผิดเกี่ยวกับการใช้บัตรดังกล่าว (ลงโทษผู้ใช้บัตร) ทั้งนี้ ในมาตรานี้ยังมีลักษณะความผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องที่ทุจริตโดยการยินยอมให้มีการดำเนินการดังกล่าวอีกด้วย

11) มาตรา 24 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการปลอม หรือใช้หนังสือเดินทางปลอม และความผิดเกี่ยวกับการมอบหนังสือเดินทางของตนให้แก่บุคคลอื่น หรือแจ้งความเท็จว่าหนังสือเดินทางตนสูญหายเพื่อให้บุคลอื่นใช้เดินทาง

12) มาตรา 25 กำหนดความผิดเกี่ยวกับการยึดหนังสือเดินทางของบุคลอื่นไว้โดยที่ตนเองไม่มีอำนาจกระทำ ซึ่งถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา 4 (“หนังสือเดินทางจะถูกยึดเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น”)

4.7.2 สาธารณรัฐประชาชนจีน

4.7.2.1 กฎหมายหนังสือเดินทางของสาธารณรัฐประชาชนจีน (The Passport Law of the People’s Republic of China) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2550 นับเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และมีบทกำหนดโทษผู้ต่อกระทำความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางฉบับแรกของประเทศจีน ที่ออกมาใช้แทนระเบียบหนังสือเดินทางดั้งเดิมของจีนที่ใช้มาเป็นเวลากว่า 20 ปี ที่ค่อนข้างล้าสมัย

4.7.2.2 กฎหมายหนังสือเดินทางของจีน แบ่งประเภทของหนังสือเดินทางออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ หนังสือเดินทางบุคคลทั่วไป หนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการ โดยให้กระทรวงรักษาความสงบภายใน มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือเดินทางบุคคลทั่วไป และให้กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ใน รออกหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการ โดยหน่วยงานทั้งสองมีอำนาจในการออกระเบียบและหลักเกณฑ์ในการขอหนังสือเดินทางแต่ละประเภทในรายละเอียดต่อไป[10]

---

[10] หลักเกณฑ์ในการออกหนังสือเดินทางตามกฎหมายหนังสือเดินทางของสาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงหนังสือเดินทางฮ่องกง (Hong Kong Special Administrative Region Passport) ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของ “Hong Kong Special Administrative Region Passports Ordinance (Chapter 539)” ภายใต้ “One Country, Two System Principle” ที่ระบุไว้ในข้อกำหนด มาตรา 154 ของ “Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region” ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนมอบหมายรัฐบาลฮ่องกงออกหนังสือเดินทาง และบัตรประจำตัวประชาชนแก่บุคคลสัญชาติจีนที่มีถิ่นพำนักถาวรใน (โปรดดูหน้าต่อไป)

4.7.2.3 กระทรวงการต่างประเทศจีน เป็นส่วนราชการที่กำหนดอายุของหนังสือเดินทางทูตและหนังสือเดินทางราชการ

4.7.2.4 การให้ความคุ้มครองส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ และบทลงโทษมี ดังนี้

1) มาตรา 4 ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยราชการจีน ในการออกหนังสือเดินทางประเภทต่างๆ กล่าวโดยสรุป ได้แก่ กระทรวงรักษาความสงบภายใน (และหน่วยงานในสังกัด) รับผิดชอบในการออกหนังสือเดินทางประเภทบุคคลทั่วไป และกระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในการออกหนังสือเดินทางทูต สำหรับหนังสือเดินทางราชการ อาจออกโดยกระทรวงการต่างประเทศ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลจีน และหน่วยงานด้านกิจการต่างประเทศในระดับท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการต่างประเทศก็ได้

2) มาตรา 6 กำหนดรายละเอียดของเอกสารหลักฐาน ที่ต้องใช้ยื่นเพื่อขอหนังสือเดินทางประเภทบุคคลทั่วไป

3) มาตรา 7 ให้กระทรวงรักษาความสงบภายในการทำการบันทึกข้อมูลของผู้ถือหนังสือเดินทางประเภทบุคคลทั่วไป ได้แก่ ชื่อ (และชื่อสกุล) เพศ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถือหนังสือเดินทาง และให้อำนาจกระทรวงรักษาความสงบภายในกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการออกหนังสือเดินทางประเภทบุคคลทั่วไปได้

4) มาตรา 8 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิถือหนังสือเดินทางทูต ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่การทูต เจ้าหน้าที่กงสุล และคู่สมรสและบุตรผู้เยาว์ที่ติดตามบุคคลดังกล่าว รวมทั้ง ผู้เดินสาส์นทางการทูต และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิถือหนังสือเดินทางราชการ ซึ่งได้แก่บุคคลที่รัฐบาลจีนส่งไปประจำยังสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุล (ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่การทูต หรือ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 10) ฮ่องกงได้ ทั้งนี้ หนังสือเดินทางของฮ่องกงมีความแตกต่างจากหนังสือเดินทางของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สำคัญคือ เป็นหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-passport) ที่บรรจุข้อมูลชีวภาพของบุคคล ซึ่งได้แก่ เค้าโครงใบหน้า (Facial Image) ไว้ในไมโครชิพที่ฝังอยู่ที่ปกหลังของหนังสือเดินทาง ซึ่งต่างจากหนังสือเดินทางของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่เป็นหนังสือเดินทางที่ไม่ใช่หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่เป็นชนิดหนังสือเดินทางที่อ่านได้ด้วยเครื่อง (Machine Readable Passport)

รัฐบาลฮ่องกงเริ่มออกหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์โดยถือเป็นหนังสือเดินทางหนึ่งของสาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่ เดือนกุมภาพันธ์ 2550 โดยกรมตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Department) ของฮ่องกงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน สำหรับชาวฮ่องกงที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศสามารถยื่นขอหนังสือเดินทาง ได้ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลจีน หรือหน่วยงานจีนในต่างประเทศ ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการต่างประเทศจีน (โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก Beijing Review.com.cn หรือ http://www.bjreview.com.en/document/txt/2006-12/14/content_50706.htm)

เจ้าหน้าที่กงสุล) หรือประจำในองค์การสหประชาชาติ องค์กรชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้ง คู่สมรสและบุตรผู้เยาว์ที่ติดตามไปด้วย

สำหรับบุคคลอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาหากประสงค์จะขอหนังสือเดินทางทูต หรือหนังสือเดินทางราชการ ให้หน่วยงานที่บุคคลดังกล่าวสังกัดยื่นคำร้องต่อกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้เป็นอำนาจของกระทรวงการต่างประเทศในการพิจารณาความเหมาะสมที่จะออกหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการให้แก่บุคคลดังกล่าวหรือไม่

5) มาตรา 9 ให้กระทรวงการต่างประเทศ บันทึกข้อมูลผู้ถือหนังสือเดินทางลงบนหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการ ได้แก่ ชื่อ(และชื่อสกุล) เพศ วันเดือนปีเกิด และสถานที่เกิดของผู้ถือหนังสือเดินทาง และให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอ รายละเอียดของวิธีการ และอายุการออกหนังสือเดินทางทูตและหนังสือเดินทางราชการ รวมถึง ชนิดต่างของหนังสือเดินทางราชการได้

6) มาตรา 13 ให้อำนาจหน่วยงานที่ออกหนังสือเดินทางปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางแก่บุคคลใดได้หากปรากฏพฤติการณ์ที่เห็นว่า ไม่สมควรออกหนังสือเดินทางแก่บุคคลดังกล่าว ได้แก่ ไม่มีสัญชาติจีน ไม่สามารถตรวจสอบหรือพิสูจน์ถึงตัวตนที่แท้จริงของผู้ขอ ทำการทุจริตในกระบวนการขอ ต้องคำพิพากษาในคดีอาญาและยังอยู่ระหว่างการรับโทษ ศาลประชาชนจีนมีคำสั่งห้ามออกนอกประเทศเนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีแพ่ง เป็นผู้ต้องสงสัยหรือจำเลยในคดีอาญา และในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของสภาแห่งประเทศเชื่อว่าการเดินทางไปต่างประเทศของผู้ขออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือทำให้ประเทศเสียผลประโยชน์อย่างมาก

7) มาตรา 14 ให้อำนาจหน่วยงานที่ออกหนังสือเดินทาง ยับยั้งการออกหนังสือเดินทางแก่บุคคลใดไว้เป็นเวลาตั้งแต่ 6 เดือนถึง 3 ปี นับจากวันที่บุคคลนั้นพ้นโทษหรือถูกส่งตัวกลับมาประเทศจีนได้ หากบุคคลดังกล่าวถูกคำพิพากษาลงโทษในความผิดเกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมือง หรือถูกส่งตัวกลับมาเนื่องจากเดินทางออกอย่างผิดกฎหมาย พำนัก หรือทำงานในต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย

8) มาตรา 15 ให้อำนาจศาล ผู้แทนประชาชน องค์กรรักษาความสงบภายในองค์กรด้านความมั่นคงของประเทศ และองค์กรฝ่ายบริหาร ทำการยึดหนังสือเดินทางของบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีไว้ได้ และหากบุคคลดังกล่าวปฏิเสธที่จะส่งมอบหนังสือเดินทาง ใ
หน่วยงานที่ออกหนังสือเดินทางมีอำนาจประกาศยกเลิกหนังสือเดินทางของบุคคลนั้นได้

9) มาตรา 16 ให้ทำการยกเลิกหนังสือเดินทางได้ เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางเสียสัญชาติจีน ทำหนังสือเดินทางหาย หรือหนังสือเดินทางถูกขโมย

10) มาตรา 17 ให้อำนาจหน่วยงานที่ออกหนังสือเดินทาง ยึดหนังสือเดินทางที่

ได้มาโดยมิชอบ หรือประกาศยกเลิกหนังสือเดินทางดังกล่าว

11) มาตรา 18 บัญญัติความผิดเกี่ยวกับ การจัดหาหนังสือเดินทางปลอม หนังสือเดินทางที่มีการแก้ไข หรือขายหนังสือเดินทาง ให้แก่บุคคลอื่น โดยให้อำนาจองค์กรรักษาความสงบภายในริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด และคุมขังผู้กระทำความผิดได้ตั้งแต่ 10 วัน แต่ไม่เกิน 15 วัน และปรับตั้งแต่ 2 พันหยวน แต่ไม่เกิน 5 พันหยวน รวมทั้ง ยึดหนังสือเดินทางที่ได้มาจากการกระทำผิด และเครื่องพิมพ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการกระทำผิดด้วย ทั้งนี้ หากการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาผู้กระทำต้องรับโทษตามกฎหมายด้วย

12) มาตรา 19 บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเดินทาง โดยใช้หนังสือเดินทางปลอม หรือหนังสือเดินทางที่มีการแก้ไข หรือใช้หนังสือเดินทางของบุคคลอื่น โดยให้อำนาจองค์กรรักษาความสงบภายในลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายด้านการเข้าเมือง และยึดหนังสือเดินทางที่ใช้ในการกระทำความผิดดังกล่าว

13) มาตรา 20 เจ้าหน้าที่ผู้ออกหนังสือเดินทางผู้ใด กระทำการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถือหนังสือเดินทางอันเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้นั้น จะต้องถูกลงโทษทางวินัย และหากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายด้วย

4.8 ศึกษากรณีกฎหมายอื่นๆ ของประเทศไทยที่ควรนำมาบรรจุไว้ใน (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดโดยใช้ประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางมีปัญหาที่การกระทำความผิดบางลักษณะ ไม่เข้าองค์ประกอบความผิดของมาตราใดๆ จึงต้องนำกฎหมายอื่นๆ มาใช้ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดแทน ดังนั้น หากมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทางต่อไป จึงควรมีบทบัญญัติเรื่องต่างๆ ดังกล่าบรรจุไว้ด้วย รวมทั้ง บทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในงานด้านการให้บริการประชาชนที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามภารกิจ (โปรดย้อนดู หน้า 5 ข้อ 2.1.3) ได้แก่

4.8.1 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542[11]

1) มาตรา 8 ให้การขอมีบัตรประจำตัวประชาชน การขอบัตรใหม่ การขอเปลี่ยนบัตร เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่จะออกเป็นกฎกระทรวง

2) มาตรา 10 ผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอตรวจหลักฐาน หรือคัดสำเนารายการ

---

[11] โปรดดูรายละเอียดได้จาก http://www.krisdika.go.th/highlightSearch01.jsp?idx=9

เกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนได้ และสามารถขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่คัดและรับรองสำเนาด้วยก็ได้

3) มาตรา 14 (1) บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อความ หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขอมีบัต โดยให้รับโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 1 หมื่นบาทถึง 1 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 14 (3) บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการใช้หรือแสดงบัตรอันเกิดจากการกระทำความผิดตาม มาตรา 14 (1) และมาตรา14 (2) (การปลอมบัตร) ต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้น

4) มาตรา 15 บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการนำบัตร หรือใบรับบัตรหรือใบแทนใบรับบัตรของบุคคลอื่นไปใช้แสดงว่าตนเป็นเจ้าของบัตรหรือใบรับบัตรหรือใบแทนใบรับบัตร ต้อรับโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 1 หมื่น ถึง 1 แสนบาท

5) มาตรา 15 ทวิ บัญญัติให้ผู้ที่เอาไป หรือยึดไว้ซึ่งบัตร หรือใบรับ หรือใบแทนใบรับบัตรของบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท

6) มาตรา 16 บัญญัติให้ผู้ที่ยินยอมให้ผู้อื่นนำบัตรหรือใบรับ หรือใบแทนใบรับบัตรของตนไปใช้ในทางทุจริตต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนถึง 3 ปี หรือปรับตั้งแต่ 5 พันถึง 6 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.8.2 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551[12]

1) มาตรา 6 วรรคแรก อนุญาตให้ผู้มีส่วนได้เสียขอตรวจ หรือคัดสำเนารายการ หรือให้นายทะเบียนคัดและรับรองซึ่งสำเนาทะเบียนบ้าน ทะเบียนคนเกิด หรือทะเบียนคนตายได้ที่สำนักทะเบียนในวันเวลาราชการ

2) มาตรา 11 ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎรฯ ให้นายทะเบียนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

3) มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตาม ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

---

[12] โปรดดูรายละเอียดได้จาก http://www.krisdika.go.th/highlightSearch01.jsp?idx=9

4) มาตรา 14 ให้สิทธิบุคคลผู้มีหน้าที่แจ้งการต่างๆ ตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ หรือเจ้าของประวัติตามมาตรา 12 หรือผู้แทนโดยชอบธรรมในกรณีเจ้าของประวัติผู้เยาว์ ผู้อนุบาลในกรณีคนไร้ความสามารถ หรือทายาทเจ้าของประวัติ หรือผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลดังกล่า ขอให้นายทะเบียนดำเนินการคัดและรับรองสำเนาข้อมูลทะเบียนประวัติ หรือ แก้ไข ลบ เพิ่มเติม หรือทำให้ทันสมัยซึ่งข้อมูลทะเบียนประวัติได้

5) มาตรา 15 วรรคแรก ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐ ขอให้นายทะเบียนจัดส่งสำเนาเอกสารข้อมูลทะเบียนประวัติได้เมื่อมีความจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่

วรรค 2 ให้อำนาจนายทะเบียนกลางเป็นผู้อนุญาตให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนราษฎรแก่ส่วนราชการใดๆ

วรรค 3 ห้ามมิให้ส่วนราชการใดๆ หรือพนักงานสอบสวนที่ได้ข้อมูลตามาตรานี้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจหรือเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอ

6) มาตรา 17 ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับ และให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.ฯ นี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคนของรัฐ หรือการดำเนินคดี และการพิจารณาคดี หรือการปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ว่าในกรณีใดจะนำข้อมูลนั้นไปใช้ในทางที่อาจก่อความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้

7) มาตรา 49 ผู้ใดฝ่าฝืน มาตรา 17 (เปิดเผยข้อมูลทะเบียนราษฎร) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทที่ 5
ข้อสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1. ข้อสรุป

ผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่า ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับหนังสือเดินทาง โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

1) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ที่กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น

2) เพื่อให้กระทรวงการต่างประเทศมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางที่ชัดเจน และให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่

3) โดยที่ประชาชนอาจร้องขอให้ยกเลิกคำสั่งทางการปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา 50 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางการปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจนำไปสู่สิทธิในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายรองรับการดำเนินการที่ชัดเจน แทนที่จะมีเพียงระเบียบกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น

4) เพื่อให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมใช้ได้กับลักษณะความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทางทั้งหมด

5) เพื่อรับรองสถานะให้เจ้าหน้าที่ที่กระทรวงการต่างประเทศมอบหมายเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้สามารถดำเนินการกับพยานหลักฐานในการกระทำความผิด และสามารถเป็นผู้เสียหายในการเข้าร้องทุกข์ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ในความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาได้อย่างชัดเจน

6) เพื่อให้มีกฎหมายรองรับการดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษา และการใช้ประโยชน์ทางราชการและในทางคดีความ จากข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลชีวภาพ ของผู้ขอหนังสือเดินทาง

7) เพื่อให้กฎหมายมีพัฒนาการสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีหนังสือเดินทางในปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนมาเป็นหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์

8) เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีกฎหมายที่ทันสมัย ใช้ในการใช้ปราบปรามขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ และกลุ่มก่อการร้ายที่ทำการปลอมแปลง หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยว หนังสือเดินทางเพื่อประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของประเทศ

9) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการประชาชนเช่นกันได้มีกฎหมายโดยเฉพาะ

เกี่ยวกับการดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนราษฎร ดังนั้น การดำเนินการด้านหนังสือเดินทางซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานออกบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนราษฎรจึงควรมีกฎหมายโดยเฉพาะเช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ผลการศึกษามีข้อเสนอแนะให้นำ “(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง” ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เมื่อปี 2527 (โปรดศึกษาร่างฯ ในภาคผนวก จ) มาปรับปรุงเพราะเนื้อหาของร่างฯ เดิม มีหลายมาตราที่ยังใช้ได้แต่มีหลายมาตราที่ไม่ทันสมัย และมีบางมาตราที่มีความอ่อนไหวหากเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจึงสมควรตัดออก ทั้งนี้ หากจำเป็นก็สมควรนำไปออกเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารแทน

5.2.2 ตัวร่างฯ ฉบับใหม่จะต้องมีการปรับเนื้อหาให้สอดคล้องกับความต้องการของกระทรวงการต่างประเทศอย่างแท้จริง โดยต้องมีความกระชับ และ ไม่มีเนื้อหาที่เป็นกฎเกณฑ์ที่จะกระทบต่อการให้บริการประชาชน แต่ควรให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ใช้ดุลพินิจโดยออกเป็นระเบียบปฏิบัติที่สามารถยืดหยุ่นได้

5.2.3 ผลการศึกษาพบว่ามีความจำเป็นที่ร่างฯ ใหม่ จะต้องครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการ ซึ่งเป็นกรณีที่พบเห็นการกระทำความผิดบ่อยครั้ง หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่

1) การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่และส่วนราชการ ในการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางทั้งหมด ได้แก่ การออก การปฏิเสธและยับยั้งคำขอ การยึด การยกเลิก และทำลายหนังสือเดินทาง ที่ไม่มีผู้รับตามกำหนด ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายแม่บทรองรับ ทั้งนี้ ให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวในรายละเอียดได้

2) การให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่และส่วนราชการในการเก็บรักษา และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลชีวภาพของผู้ถือหนังสือเดินทางโดยให้กระทรวงการต่างประเทศออกระเบียบในการดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

3) การมีบทบัญญัติรับรองให้พนักงานเจ้าหน้าที่หนังสือเดินทางเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายอาญา เพื่อให้การกระทำผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีผลตามประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดต่อเจ้าพนักงาน

4) เพิ่มบทลงโทษผู้ที่ยินยอมมอบหนังสือเดินทางของตนให้แก่ผู้อื่นใช้เดินทาง และขายหนังสือเดินทาง ซึ่งปัจจุบันผู้ถือหนังสือเดินทางไม่มีความผิดตามกฎหมาย

5) เพิ่มบทลงโทษผู้ที่แสดงหลักฐานที่ไม่ถูกต้องและแจ้งข้อความอันเป็นเท็จในการขอหนังสือเดินทาง ซึ่งปัจจุบันไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

6) เพิ่มบทลงโทษผู้ที่ยึด หรือดำเนินการในลักษณะรับจำนำหนังสือเดินทางของบุคคลอื่นโดยมิชอบซึ่งปัจจุบันไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

7) เพิ่มบทลงโทษผู้ที่ปลอมแปลงข้อมูลประวัติการขอหนังสือเดินทาง ซึ่งปัจจุบันไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง

5.2.4 เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับหนังสือเดินทางเป็นการเฉพาะแล กระทรวงการต่างประเทศจะต้องออกคำสั่งกระทรวง หรือกฎหมายของฝ่ายบริห ชนิดอื่น เพื่อแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ด้านหนังสือเดินทางให้ชัดเจน เพื่อให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง เป็น "เจ้าพนักงาน" ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาต่อไป

5.3 แบบ (Model) ของ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง"

ผลการศึกษาได้นำ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" ฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นชอบเมื่อปี 2527 มาเป็นแม่แบบ โดยนำกฎหมายไทยบางฉบับเฉพาะมาตราที่เจ้าหน้าที่มักจะใช้ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และส่วนดีของกฎหมายไต้หวัน และจีน บางมาตรามาใส่ไว้ด้วย เพื่อประสงค์ให้เป็นแบบ (Model) ของ "(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง" ที่สมบูรณ์ สอดคล้องกับระบบหนังสือเดินทางของไ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ต่อไป ทั้งนี้ ถ้าในอนาคตรัฐบาลมีดำริที่จะจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทางฉบับใหม่ คณะกรรมการยกร่างฯ อาจนำร่างฯ ที่ได้จากผลการศึกษานี้ไปเป็นแม่แบบ ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดเวลาในการพิจารณายกร่างกฎหมายลงได้มาก

(การจัดทำร่างฯ ได้บันทึกเหตุผลในการปรับถ้อยคำและเนื้อหาของแต่ละมาตราให้แตกต่างไปจากร่างฯ เดิมที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ โดยศึกษาได้ในช่องหมายเหตุ)

(ร่าง) พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง

(จากผลการศึกษา)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง
พ.ศ. ....

<u>**หลักการ**</u> และ <u>**เหตุผล**</u>

(*<u>หมายเหตุ</u> อาจปรับให้เหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป*)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ...."

(*<u>หมายเหตุ</u>คงไว้ตามมาตรา ๑ ของร่างฯ เดิม*)

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

(*<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตามมาตรา ๒ ของร่างฯ เดิม*)

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"หนังสือเดินทาง" หมายความว่า เอกสารราชการซึ่งบุคคลสัญชาติไทยใช้ในการเดินทางในต่างประเทศ ซึ่งหมายความรวมถึง "หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์" ด้วย

"ผู้ถือหนังสือเดินทาง" หมายความว่า ผู้ที่มีชื่ออยู่ในหนังสือเดินทาง

"เล่มหนังสือเดินทาง" หมายความว่า หนังสือเดินทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมิได้บันทึกข้อมูลใดๆเกี่ยวกับผู้ถือหนังสือเดินทาง

"เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง" หมายความว่า หนังสือสำคัญประจำตัวที่ใช้แทนหนังสือเดินทางตามเงื่อนไขและวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง

"สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทย" หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงสำนักงานอื่นใดที่รัฐบาลไทยตั้งขึ้นในต่างประเทศให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยด้วย แต่ไม่รวมถึงสถานกงสุลกิตติมศักดิ์

"ข้อมูลชีวภาพ" หมายความว่า ข้อมูลของบุคคลที่ใช้ทำ "หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์"

"ประวัติการขอหนังสือเดินทาง" หมายความว่า เอกสารและสารบบข้อมูลการขอและการได้รับหนังสือเดินทางของบุคคล

"เจ้าพนักงาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

(หมายเหตุ ส่วนใหญ่คงตามมาตรา ๓ ของ ร่างฯ เดิม ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วโดย มีส่วนสำคัญที่เปลี่ยนไป คือ ขยายความคำว่า "หนังสือเดินทาง"ให้รวมถึง "หนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์" และ เพิ่มคำจำกัดความของ "ข้อมูลชีวภาพ" และ "ประวัติการขอหนังสือเดินทาง"และ วรรคสุดท้ายเปลี่ยนจาก "พนักงานเจ้าหน้าที่" ในร่างฯ เดิม เป็น "เจ้าพนักงาน" เพื่อให้สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา)

มาตรา ๔ บุคคลสัญชาติไทยซึ่งเดินทางออกไปนอกอาณาจักรหรือเข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เว้นแต่เป็นการเดินทางไปในประเทศที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศนั้น

(หมายเหตุ คงไว้ตาม มาตรา ๔ ของร่างฯ เดิมที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมกากฤษฎีกาแล้ว)

มาตรา ๕ ให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดชนิดของข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลชีวภาพที่จะทำการบันทึกไว้ในหนังสือเดินทาง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ข้อมูลดังกล่าว

การขอ ขอต่ออายุ ขอแก้ไข การผลิต การขอรับ การใช้ และทำลายหนังสือเดินทางที่ไม่มีผู้รับตามกำหนด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้กระทรวงการต่างประเทศ เก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอหนังสือเดินทางไว้เป็นความลับ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของข้อมูล ยกเว้น เป็นการดำเนินการที่จำเป็นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการต่างประเทศกำหนดไว้

(หมายเหตุ เพิ่มข้อความเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลชีวภาพ เพื่อให้อำนาจกระทรวงการต่างประเทศในการเก็บและใช้ข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้ง ข้อมูลชีวภาพ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและพิสูจน์ทราบตัวบุคคล และให้ความคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ส่วน

หลักเกณฑ์ในการออกหนังสือเดินทางทุกเรื่อง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอหนังสือเดินทางทูต การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ในการยื่น ซึ่งรวมถึง การขอหนังสือเดินทางของผู้เยาว์ ให้ประกาศในกฎกระทรวง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจถูกแก้ไขเมื่อเสนอขึ้นสู่สภาฯ ซึ่งแนวการเขียนกฎหมายลักษณะนี้ นิยมกระทำกันเมื่อต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาเมื่อเสนอร่างกฎหมายสู่สภาฯ โดยสามารถเทียบเคียงได้กับตัวบท มาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งกำหนดไว้ว่า "การขอมีบัตร การขอบัตรใหม่ การขอเปลี่ยนบัตร การออกบัตร...ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่กำหนดใน ฎกระทรวง" สำหรับวรรคสุดท้ายได้เพิ่มเติมจากร่างเดิมเพื่อการให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ในขณะเดียวกันก็คุ้มครองเจ้าของข้อมูลมิให้ถูกเปิดเผยข้อมูลของตน นอกจากนั้น ได้เพิ่มข้อความรับรองการทำลายเล่มหนังสือเดินทางที่ไม่มีผู้มารับตามกำหนดด้วย เพราะเป็นหนังสือเดินทางที่ได้มีการชำ ค่าธรรมเนียมแล้ว)

มาตรา ๖ ให้เจ้าพนักงานยับยั้งหรือปฏิเสธการขอหรือแก้ไขหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ขอในกรณีดังต่อไปนี้

๑ เมื่อผู้ขอเป็นผู้ซึ่งถือหนังสือเดินทางประเภทเดียวกันกับที่ขอซึ่งยังคงมีอายุใช้ได้อยู่ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒ เมื่อได้รับแจ้งว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งกำลังรับโทษในคดีอาญา หรืออยู่ในระหว่างการปล่อยชั่วคราว หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้มีการออกหมายจับไว้แล้ว

๓ เมื่อผู้ขอเป็นผู้ซึ่งศาล หรือเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายอื่นสั่งห้ามไม่ให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร

๔ เมื่อมีเหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้ขอปิดบังความจริงหรือไม่อยู่ในฐานะที่จะเดินทางไปต่างประเทศได้ หรือหากได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะเป็นภัยต่อสวัสดิภาพของผู้เดินทางเอง หรือจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไทย หรืออาจจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

๕ เมื่อทางราชการได้ออกเงินทดรองจ่ายช่วยเหลือส่งตัวผู้ถือหนังสือเดินทางกลับประเทศไทย และผู้ถือหนังสือเดินทางได้ทำสัญญากับทางราชการว่าจะชดใช้เงินจำนวนที่ทางราชการได้ทดรองจ่ายไปคืนให้ทางราชการ แต่ผู้ถือยังไม่ได้ชดใช้เงินคืนให้แก่ทางราชการจนครบตามเงื่อนไขในสัญญา

๖ เมื่อผู้ขอกระทำการทุจริตในการขอหนังสือเดินทาง หรือไม่สามารถตรวจสอบตัวตน

ที่แท้จริงได้

เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการยื่นขอหนังสือเดินทางที่เป็นเอกสารปลอมหรือเชื่อว่าเป็นเอกสารปลอม หรือเอกสารที่ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ หรือเพื่อใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีได้

(หมายเหตุ เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นไปตาม มาตรา ๑๓ ของ ร่างฯ เดิม แต่ได้เพิ่มข้อ ๕ ขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศกลับประเทศไทย นอกจากนั้น ได้เพิ่ม ข้อ ๖ เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยนำตัวอย่างของกฎหมายของจีนมาใช้ และเพิ่มวรรคสุดท้าย เพื่อการให้ความคุ้มครองเจ้าพนักงานในการยึดเอกสารหลักฐานที่คาดว่าเป็นเอกสารปลอม หรือของบุคคลอื่น ที่นำมาใช้ในการกระทำความผิดไว้ตรวจสอบ หรือไว้เป็นของกลางในการดำเนินคดี อาทิ บัตรประชาชนปลอม หรือบัตรประชาชนของบุคคลอื่น เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในอดีตมักถูกร้องเรียนว่าไม่มีอำนาจในการยึดเอกสารหลักฐานของบุคคลอื่น)

มาตรา ๗ เจ้าพนักงานสามารถปฏิเสธหรือยับยั้งการขอ และออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลซึ่งทำหนังสือเดินทางเดิมสูญหายเกินกว่า ๒ ครั้งในรอบ ๑ ปี นับจากวันขอครั้งแรก จนกว่าบุคคลผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการหายโดยสุจริต

(หมายเหตุ มาตรานี้เพิ่มเติมขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ.๒๕๔๘ ข้อ ๒๒ ซึ่งมีความจำเป็นเนื่องจากเป็นมาตรการส่วนหนึ่งในการป้องกัน และป้องปรามการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง)

มาตรา ๘ เจ้าพนักงานอาจยกเลิกหนังสือเดินทางของบุคคลใดได้ เมื่อปรากฏกรณีดังต่อไปนี้

๑ เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติที่จะขอหนังสือเดินทางประเภทนั้นได้

๒ เมื่อพิจารณาเห็นว่าผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นผู้ซึ่ง เจ้าพนักงานไม่อาจออกหนังสือเดินทาง ให้ได้ตามมาตรา ๖ (๒) (๓) และ (๔)

๓ เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางต้องถูกส่งตัวกลับประเทศไทย

๔ เมื่อมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ถือหนังสือเดินทางได้หนังสือเดินทางนั้นโดยมิชอบ

๕ เมื่อหนังสือเดินทางนั้นได้มีการแจ้งว่าสูญหายต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่เกิดเหตุแล้ว

หรือผู้ถือได้ร้องขอให้ยกเลิกเพื่อขอหนังสือเดินทางชนิดเดียวกันเล่มใหม่

๖ เมื่อหนังสือเดินทางนั้นอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น ซึ่งไม่ใช่ผู้ถือหนังสือเดินทางโดยไม่มีเหตุผลอันควร

๗ เมื่อพิจารณาเห็นว่าหากให้ผู้ถือหนังสือเ นทางยังคงอยู่ในต่างประเทศต่อไป อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทย หรือต่างประเทศได้

๘ เมื่อพิจารณาเห็นว่าผู้ถือหนังสือเดินทางไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ว่าด้วยการดำเนินการต่อหนังสือเดินทางตาม มาตรา ๕ วรรคสอง

๙ เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางร้องขอให้ยกเลิกหนังสือเดินทางของตนเอง โดยแสดงเหตุผลอันสมควร และไม่เป็นการกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในกรณีหนังสือเดินทางถูกยกเลิก ให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ผู้ถือหนังสือเดินทางทราบตามวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด และให้ผู้ถือหนังสือเดินทางส่งหนังสือเดินทางคืนให้แก่เจ้าพนักงาน

กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจยึดหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกจากผู้ถือหนังสือเดินทางหรือผู้ครอบครองหนังสือเดินทางได้ และมีอำนาจยึดเล่มหนังสือเดินทางจากผู้ครอบครองซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการครอบครองได้

(<u>หมายเหตุ</u> ส่วนใหญ่คงไว้ตาม มาตรา ๑๔ ของร่างฯ เดิม แต่เพิ่ม ข้อ ๙ ขึ้นมา เนื่องจากปัจจุบันกองหนังสือเดินทางได้ให้บริการยกเลิกหนังสือเดินทาง แก่ประชาชนที่ไม่ประสงค์จะใช้หนังสือเดินทางเล่มนั้นอีกต่อไป และเกรงว่าจะตกไปอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น แต่ที่ผ่านมายังไม่มีระเบียบ หรือกฎหมายรองรับการดำเนินการ)

มาตรา ๙ สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ อาจออกหนังสือสำคัญประจำตัวเป็นเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลซึ่งเชื่อว่า มีสัญชาติไทยเพื่อเดินทางกลับประเทศไทยได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. เมื่อหนังสือเดินทางของบุคคลนั้นถูกยกเลิกตามมาตรา ๘

๒. เมื่อบุคคลนั้นไม่มีหนังสือเดินทาง หนังสือเดินทางสูญหายหรือเสียหายจนใช้การไม่ได้ หรือหนังสือเดินทางขาดอายุ แต่มีหลักฐานอื่นที่พอเชื่อได้ว่ามีสัญชาติไทย และประสงค์จะเดินทางกลับประเทศไทยเป็นการเร่งด่วนโดยไม่อาจรอการออกหนังสือเดินทางเล่มใหม่แทนได้

(<u>หมายเหตุ</u> เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึง การออก C.I.ซึ่งนำมาจาก มาตรา ๑๕ ของ ร่างฯ เดิม

*แต่ได้ปรับ ถ้อยคำให้สอดคล้องกับระเบียบฯ ปัจจุบัน โดยให้สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุล เป็นผู้ออก C.I. แทน "พนักงานเจ้าหน้าที่" ตาม ร่างฯ เดิม และตัดมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ ในร่าง เดิม ที่กล่าวถึง**เอกสารเดินทางคนต่างด้าว**ออกเพราะเป็นกรณีที่แตกต่างไปจากหนังสือเดินทางซึ่งใช้กับผู้มีสัญชาติไทย)*

มาตรา ๑๐ ผู้ใดพิมพ์เล่มหนังสือเดินทาง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเล่มหนังสือเดินทา นอกจากที่กระทรวงการต่างประเทศจัดพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิมพ์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หก เดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๑๘ ของร่างฯ เดิม)

มาตรา ๑๑ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งเล่มหนังสือเดินทาง หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเล่ม หนังสือเดินทางนอกจากที่กระทรวงการต่างประเทศพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิม ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเว้นแต่จะ พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้ว่าเป็นเล่มหนังสือเดินทางหรือส่วนใดของเล่มหนังสือเดินทาง นอกจากที่ กระทรวงการต่างประเทศจัดพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิมพ์

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๑๙ ของร่างฯ เดิม)

มาตรา ๑๒ ผู้ใดทำหนังสือเดินทางปลอมขึ้นทั้งฉบับ หรือส่วนหนึ่งส่วนใด เติมตัดทอน ข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในหนังสือเดินทางโดยไม่มีอำนาจทำได้ หรือประทับตรา ปลอมหรือลงลายมือชื่อปลอมในหนังสือเดินท ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๐ ของ ร่างฯ เดิม)

มาตรา ๑๓ ผู้ใดมีไว้ในครอบครอง ใช้ หรืออ้างหนังสือเดินทางอันเกิดจากการกระทำ ความผิดตามมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึง ห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนมิได้รู้ว่าเป็นหนังสือเดินทางปลอม

ผู้ใดจำหน่าย หรือมีไว้เพื่อจำหน่ายซึ่งหนังสือเดินทางตาม มาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษจำคุก

ตั้งแต่หนึ่งปีถึงยี่สิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

การมีหรือครอบครองหนังสือเดินทางตาม มาตรา ๑๒ จำนวนตั้งแต่ ๒ เล่มขึ้นไป ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีไว้เพื่อจำหน่าย

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรค ๑ หรือวรรค ๒ เป็นผู้ปลอมซึ่งหนังสือเดินทางตาม มาตรา ๑๒ ให้ลงโทษตามมาตรานี้แต่กระทงเดียว

(<u>หมายเหตุ</u> วรรคแรกคงไว้ตาม มาตรา ๒๑ ของ ร่างฯ เดิม แต่เพิ่มวรรค ๒ วรรค ๓ และวรรค ๔ ขึ้นมา โดยใช้เนื้อหาของประมวลกฎหมายอาญา ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง มาตรา ๒๖๙/๙)

มาตรา ๑๔ ผู้ใดทำปลอมขึ้นซึ่งดวงตราหรือรอยตราของเจ้าพนักงาน ซึ่งปกติใช้ในการทำหนังสือเดินทาง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาท ถึงหนึ่งแสนบาท

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๒ ของ ร่างฯ เดิม และมีเนื้อหาเช่นเดียวกับประมวล กฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง มาตรา ๒๖๙/๑๒)

มาตรา ๑๕ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งดวงตราหรือรอยตราที่ทำปลอมขึ้น หรือผู้ใดได้มาซึ่งดวงตราหรือรอยตราของเจ้าพนักงานซึ่งปกติใช้ในการทำหนังสือเดินทาง และใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๓ ของ ร่างฯ เดิม)

มาตรา ๑๖ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ใช้หรืออ้างเอกสารปลอมต่อเจ้าพนักงานในการขอหนังสือเดินทางหรือใช้หรืออ้างเอกสารของบุคคลอื่นเพื่อให้เจ้าพนักงานหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารของตนเอง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(<u>หมายเหตุ</u> นำข้อความใน มาตรา ๒๔ ของ ร่างฯ เดิมมา ปรับปรุง และเพิ่มข้อความ <u>"หรือ</u>

<u>ใช้หรืออ้างเอกสารหลักฐานของบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่หลงเชื่อว่าเป็นเอกสารหลักฐานของตนเอง"</u> เช่น กรณีการสวมบัตรประจำตัวประชาชนและสูติบัตร ซึ่งตรวจพบการกระทำความผิดจำนวนมาก เพิ่มเติมขึ้นจากร่าง ฯ เดิม)

มาตรา ๑๗ ผู้ใดใช้หรืออ้างหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกตามมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(*<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๕ ของ ร่างฯ เดิม*)

มาตรา ๑๘ ผู้ใดใช้หรืออ้างหนังสือเดินทางของผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดจัดหาหนังสือเดินทางให้ผู้กระทำความผิดตามวรรค ๑ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

(*<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๖ ของ ร่างฯ เดิม แต่เพิ่มวรรค ๒ ขึ้น โดยนำเนื้อหามาจากประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง มาตรา ๒๖๙/๑๑ วรรค ๒*)

มาตรา ๑๙ ผู้ใดยินยอมมอบหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลอื่นใช้เดินทาง หรือให้ผู้อื่นยึดหนังสือเดินทางไว้ หรือขายหนังสือเดินทางของตนเองแก่บุคคลอื่น หรือแจ้งความเท็จว่าหนังสือเดินทางสูญหายเพื่อให้บุคคลอื่นสามารถขอหนังสือเดินทางได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(*<u>หมายเหตุ</u> นำเนื้อหามาจากมาตรา ๒๔ วรรค ๓ ของกฎหมายหนังสือเดินทาง ของไต้หวัน และมาตรา ๑๘ ของกฎหมายหนังสือเดินทางของจีน ทั้งนี้ ได้เพิ่มข้อความเกี่ยวกับการยินยอมมอบหนังสือเดินทางให้แก่ผู้อื่นยึดไว้ ซึ่งเป็นลักษณะของการจำนำ*)

มาตรา ๒๐ ผู้ใดเอาไปเสีย หรือยึดหนังสือเดินทางของบุคคลอื่นโดยมิชอบ ในประการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณชนหรือบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(*<u>หมายเหตุ</u> นำเนื้อหามาจากมาตรา ๒๕ ของกฎหมายหนังสือเดินทางของไต้หวันและ*

พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๑๕)

มาตรา ๒๑ ผู้ใดทำประวัติหนังสือเดินทางปลอม หรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในประวัติหนังสือเดินทางของตนเองหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(*หมายเหตุ เพิ่มขึ้นจากร่างฯ เดิมเพื่อให้ครอบคลุมการปลอมแปลง เอกสารประวัติการขอหนังสือเดินทาง*)

มาตรา ๒๒ การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ หรือ มาตรา ๒๑ แม้กระทำนอกราชอาณาจักรก็ให้ถือว่าได้กระทำภายในราชอาณาจักร

(*หมายเหตุ คงไว้ตาม มาตรา ๒๗ ของ ร่างฯ เดิม แต่เพิ่มจำนวนมาตราขึ้น*)

มาตรา ๒๓ ให้เจ้าพนักงานที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

(*หมายเหตุ เพิ่มมาตรานี้ขึ้นมาเพื่อผลในการให้สามารถใช้กฎหมายอาญา เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้*)

มาตรา ๒๔ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้

(*หมายเหตุ คงไว้ตาม มาตรา ๒๘ ของ ร่างฯ เดิม*)

มาตรา ๒๕ ให้บรรดาประกาศ กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทาง ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญ่ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออก

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๒๙ ของ ร่างฯ เดิม)

มาตรา ๒๖ หนังสือเดินทาง เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ที่ออกให้ก่อนวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ

(<u>หมายเหตุ</u> คงไว้ตาม มาตรา ๓๐ ของ ร่างฯ เดิม แต่เพิ่มข้อความ "เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง" และตัด "หนังสือสำคัญประจำตัว เอกสารเดินทางสำหรับคนต่างด้าว หรือเอกสารการเดินทางฉุกเฉิน" ออก)

มาตรา ๒๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานออกหนังสือเดินทาง หรือดำเนินการอื่นใด ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ละ หรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการ พระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(<u>หมายเหตุ</u> ส่วนใหญ่คงไว้ตาม มาตรา ๓๑ ของ ร่างฯ เดิม แต่เปลี่ยนคำว่า "พนักงานเจ้าหน้าที่"ตามร่างฯ เดิม เป็น "เจ้าพนักงาน" เพื่อให้สอดรับกับการได้รับความคุ้มครอง จา ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ ๒ หมวด ๑ "ความผิดต่อเจ้าพนักงาน" และเพิ่มเติมข้อความบางข้อความเพื่อเน้นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหนังสือเดินทางให้ชัดเจน โดยเปรียบเทียบกับตัวบทใน มาตรา ๒๓ ของ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ ด้วย)

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรณานุกรม

1. กระทรวงการต่างประเทศ. 2548. *ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ.2548*. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการต่างประเทศ.
2. ทรงยศ ลังการ์พินธุ์. 2539. *สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539*. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก http://www.krisdika.go.th/data/ lawabout/lawdetail /lawdetail_042.htm.
3. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2550. *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายอาญาสำหรับรัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
4. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115. ตอนที่ 60 ก. 11 กันยายน 2541
5. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122. ตอนพิเศษ 39ง. 25 พฤษภาคม 2548
6. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124. ตอนที่ 42 ก. 15 สิงหาคม 2550
7. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2540. *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์.
8. http://www.bjreview.com.cn/document/txt/2006-12/14/content_50706.htm
9. http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=1293&CtNode=96&mp=2
10. http://www.china.org.cn/archive/2007-01/02/content_1194884.htm
11. http://www.krisdika.go.th/highlightSearch01.jsp?idx=3
12. http://www.krisdika.go.th/highlightSearch01.jsp?idx=9
13. http://www.krisdika.go.th/lawContent01.jsp?vID=0
14. http://www.krisdika.go.th/lawHeadContent01.jsp?hID=0&fromPage
15. http://www.pub-law.net/library
16. http://www.thaichicago.net/ebook/gazette/acts/travel_doc.pdf.
17. http://www.thaichicago.net/ebook/regulation/00183230.pdf

ภาคผนวก ก

ราชกิจจานุเบกษา

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ.2541

พระราชกฤษฎีกา
แบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล
กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. ๒๕๔๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑
เป็นปีที่ ๕๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑"

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบายและแผนด้านการกงสุล รวมทั้งกำหนดระเบียบด้านการกงสุล

(๒) ประสาน สนับสนุน และกำกับดูแลสถานกงสุลใหญ่ สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ของไทยในต่างประเทศ ตลอดจนประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการของไทยทั้งในประเทศและต่างประเทศในการดำเนินงานเกี่ยวกับการกงสุลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการกงสุล พ.ศ. ๒๕๐๖ สนธิสัญญาความตกลงระหว่างประเทศ และกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับงานด้านการกงสุล

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย

(๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจลงตราและเอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ

(๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสัญชาติ งานนิติกรณ์ งานทะเบียนคนไทยในต่างประเทศ และเรื่องอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรม

(๗) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ค่าทำการและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในงานที่เกี่ยวกับการกงสุลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและประกาศของกระทรวงการต่างประเทศ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ

(๓) กองตรวจลงตราและกิจการคนต่างด้าว

(๔) กองสัญชาติและนิติกรณ์

(๕) กองหนังสือเดินทาง

มาตรา ๕ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ มีดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรมและราชการที่มิได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(ก) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการและงานเลขานุการของกรม

(ค) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(๒) กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยและนิติบุคคลสัญชาติไทย รวมทั้งเรือและอากาศยานไทยในต่างประเทศ

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(๓) กองตรวจลงตราและกิจการคนต่างด้าว มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับงานการตรวจลงตราและการออกเอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(๔) กองสัญชาติและนิติกรณ์ มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับงานสัญชาติ งานนิติกรณ์ งานทะเบียนคนไทยในต่างประเทศและเรื่องอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกระบวนการยุติธรรม

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

(๕) กองหนังสือเดินทาง มีอำนาจหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่คนสัญชาติไทย

(ข) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการให้เหมาะสมกับสภาพงาน และเนื่องจากมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ภาคผนวก ข

คำสั่งกรมการกงสุล ที่ 9/2543

เรื่อง นโยบายและเป้าหมายของกรมการกงสุล

คำสั่งกรมการกงสุล

ที่ 9/2543

เรื่อง นโยบายและเป้าหมายของกรมการกงสุล

เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ของกรมการกงสุลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ขอรับบริการมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของกระทรวง ฯ กรมการกงสุลจึงขอกำหนดนโยบายและเป้าหมาย เพื่อให้ทุกส่วนราชการของกรมการกงสุลให้ความสำคัญและถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไปดังนี้

นโยบาย

กรมการกงสุลจะดำเนินนโยบาย "มุ่งบริการประชาชน" ดังนี้

1) ให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง
2) ให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นโดยทันที
3) ให้มีการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

เป้าหมาย

เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดผลตามนโยบายข้างต้น กรมการกงสุลจึงกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้

1. กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการให้บริการและการส่งมอบบริการ
   1.1 การขอหนังสือเดินทาง ได้รับเล่มภายใน 4 วันทำการ
   1.2 การต่ออายุและแก้ไขหนังสือเดินทาง ได้รับเล่มภายใน 1 วันทำการ
   1.3 การรับรองเอกสารได้รับภายใน 2 วันทำการ

1.4 การรับรองเอกสารกรณีเร่งด่วน ได้รับตามกำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่แจ้งให้ทราบ

1.5 การขอรับเอกสารเดินทางสำหรับคนต่างด้าว (TD) การออกใบอนุญาตพิเศษเพื่อเข้าประเทศประเภท ข (SPB) การออกเอกสาร E.C. (Emergency Certificate) ได้รับภายใน 1 วันทำการ

1.6 การคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ จะติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน 1 วันทำการ

ไม่นับวันยื่นคำร้อง

2. งานเอกสารอื่นๆ ของกรมฯ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานอื่นตามกำหนดเวลาดังนี้

2.1 เอกสารด่วนที่สุด ภายใน 2 วันทำการ ทั้งนี้ต้องประสานกับหน่วยงานอื่นเป็นการภายในก่อน

2.2 เอกสารด่วนมาก ภายใน 4 วันทำการ

2.3 เอกสารด่วน ภายใน 5 วันทำการ

2.4 เอกสารปกติ ภายใน 7 วันทำการ

2.5 ให้ติดตามเรื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อเห็นว่าไม่ได้รับคำตอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเวลาที่เหมาะสม

3. การปรับปรุงคุณภาพบริการของเจ้าหน้าที่

3.1 เจ้าหน้าที่ทุกระดับจะต้องเข้าใจนโยบาย เป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของกรมฯ

3.2 ให้จัดประชุมกอง/ฝ่ายทุกเดือนเพื่อรวบรวมประเด็นปัญหาทุกแง่มุมและวิธีการแก้ไขและสรุปผลรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

3.3 จัดฝึกอบรม On the Job Training เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจและเสริมทักษะในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพตามความจำเป็น

3.4 ข้าราชการใหม่ ต้องได้รับทราบลักษณะงานที่เกี่ยวข้องจากผู้บังคับบัญชาระดับกองภายใน 1 สัปดาห์

3.5 ผู้บังคับบัญชาระดับกอง/ฝ่าย ต้องให้ความสนใจต่อปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้ง ปัญหานั้นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยทันทีและให้มีการบันทึกปริมาณและผลของการแก้ไขเพื่อรวบรวมเป็นสถิติและปรับปรุงคุณภาพต่อไป นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทุกระดับต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการให้บริการ เพื่อผลงานที่ดียิ่งขึ้นของกรมฯ

4. การพัฒนางานบริการประชาชน

4.1 ให้ทุกกอง/ฝ่าย ศึกษาและเสนอแนวทางการพัฒนางานในลักษณะต่างๆ เช่น การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การแก้ไขปรับปรุงระเบียบ และการควบคุมให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนต่อประชาชน และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่กรมฯ

4.2 ศึกษาและจัดหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้กับงานที่ปฏิบัติเพื่อคุณภาพที่ดีขึ้น

สั่ง ณ วันที่ 28 มีนาคม 2543

(นายชัยสิริ อนะมาน)
อธิบดีกรมการกงสุล

ภาคผนวก ค

บันทึกความเห็นเบื้องต้น เรื่อง การใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือเรียกคืนหนังสือเดินทาง ตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ.2548 ขัดต่อมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) เพื่อพิจารณาในวัน พุธ ที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒

บันทึกความเห็นเบื้องต้น

เรื่อง การใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือเรียกคืนหนังสือเดินทาง ตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ ขัดต่อมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ข้อเท็จจริง

กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ ๓๐๕.๑/๓๐๙๙๔ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือประเด็นเรื่องการใช้ดุลพินิจตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ สรุปความได้ว่า ด้วยข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และข้อ ๒๓ ของระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธหรือยับยั้งการขอและออกหนังสือเดินทาง รวมทั้งยกเลิกและเรียกคืนหนังสือเดินทางได้ กระทรวงการต่างประเทศจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือเรียกคืนหนังสือเดินทางตามข้อบทแห่งระเบียบที่อ้างถึงข้างต้น จะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ต้องพิจารณา

การที่กระทรวงการต่างประเทศใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือเรียกคืนหนังสือเดินทางตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นการกระทำที่ขัดต่อเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ อย่างไร

กฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓. ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘

๔. ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

๕. บันทึก เรื่อง ขอทราบกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลในสัญชาติเดินทางออกนอกประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทาง

ความเห็น

ฝ่ายเลขานุการฯ พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

เสรีภาพในการเดินทางนั้นเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งกำหนดรับรองไว้ใน ข้อ ๑๓ (๒) ให้บุคคลมีสิทธิเดินทางออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตน และที่จะกลับมายังประเทศของตนด้วย[๑] ในขณะเดียวกันมาตรา ๓๔[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๕ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้รับรองว่าบุคคลนั้นมีเสรีภาพในการเดินทางและการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางนั้นไม่อาจทำได้เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีการกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์เท่านั้น ดังนั้น ภายใต้หลักเสรีภาพในการเดินทางตามมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญฯ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางทั้งที่เป็นการเดินทางภายในประเทศ เดินทางไปยังต่างประเทศ และเดินทางกลับเข้าประเทศ

สำหรับหนังสือเดินทางนั้น ประเทศส่วนใหญ่จะยึดถือว่าหนังสือเดินทางเป็นเอกสารของที่รัฐออกให้แก่พลเมืองและเป็นทรัพย์สินของรัฐที่รัฐสามารถอ้างกรรมสิทธิ์ได้[๓] และการที่รัฐออก

---

[๑] The Universal Declaration of Human Rights
Article 13,
(1) Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.
(2) Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

[๒] มาตรา ๓๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

[๓] ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ มีกรณีนักบินสัญชาติอังกฤษสองนายได้ขับเครื่องบินพาอดีตนายกรัฐมนตรีของคองโกหนีไปยังประเทศสเปนและนักบินทั้งสองนายได้ลืมหนังสือเดินทางไว้บนเครื่องบินที่จอดทิ้งไว้

(มีต่อหน้าถัดไป)

หนังสือเดินทางให้แก่พลเมืองของตนก็มิได้เป็นการอนุญาตให้เดินทางออกนอกประเทศแต่อย่างใด หากแต่เป็นไปการอำนวยความสะดวกและเพื่อประโยชน์ในการให้การคุ้มครองแก่พลเมืองของตนในตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น[๙] ดังนั้น ในทางระหว่างประเทศ หนังสือเดินทางจึงมีสถานะเสมือนบัตรประจำตัวที่ผู้เดินทางสามารถใช้ยืนยันตัวบุคคลและสัญชาติของตนเพื่อประโยชน์ในการขอรับการคุ้มครองในกรณีที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือหรือความคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามสงคราม บุคคลจึงสามารถที่จะเดินทางออกนอกประเทศของตนได้อย่างเสรีโดยไม่จำเป็นต้องขอรับหนังสือเดินทางจากรัฐ เพียงแต่การเดินทางโดยไม่มีหนังสือเดินทางนั้นอาจถูกมองถือว่าเป็นการยอมรับเข้าเสี่ยงภัยด้วยตนเอง

จากหลักข้างต้น ประเทศส่วนใหญ่จึงยึดถือว่า การออกหนังสือเดินทางนั้นเป็นอำนาจของรัฐและเป็นการกระทำของรัฐที่เป็นการให้ความอนุเคราะห์แก่พลเมืองของตนเท่านั้น การไม่ออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจึงไม่กระทบต่อสิทธิแก่บุคคลที่จะเดินทางไปต่างประเทศและกลับเข้าประเทศภายใต้บทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้กล่าวมา ดังนั้น หากรัฐปฏิเสธไม่ออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลใดแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมไม่มีเหตุโต้แย้งได้เว้นแต่ในกรณีของประเทศที่กลไกทางกฎหมายสำหรับตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือมีศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิเศษในอันที่จะพิจารณาการใช้อำนาจในทางที่มิชอบและไม่มีเหตุผลอันสมควรของฝ่ายปกครอง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น หนังสือเดินทางเป็นเอกสารของทางราชการที่กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศออกให้แก่บุคคลสัญชาติไทยเพื่อใช้ในการเดินทางในต่างประเทศ[๑๐] ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑[๑๑] แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๘)

ณ กรุง Majorca ต่อมาเจ้าหน้าที่ของประเทศสเปนได้ตรวจพบหนังสือเดินทางของนักบินดังกล่าวและได้ยึดไว้ รัฐบาลอังกฤษจึงได้ขอให้รัฐบาลสเปนนำส่งหนังสือเดินทางดังกล่าวคืนโดยอ้างว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลอังกฤษ รัฐบาลสเปนก็ได้ยอมรับและนำส่งหนังสือเดินทางของนักบินทั้งสองนายคืนให้แก่รัฐบาลอังกฤษตามคำขอดังกล่าว (ที่มา: หนังสือพิมพ์ The Daily Telegraph ฉบับวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๑๙๖๗)

[๙] บันทึก เรื่อง ขอทราบกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลในสัญชาติเดินทางออกนอกประเทศโดยไม่มีหนังสือเดินทาง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๕๖/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๐๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๑๐] ข้อ ๔ ในระเบียบนี้ หากไม่มีข้อความกำหนดเป็นอย่างอื่น

(๑) หนังสือเดินทาง หมายความว่า เอกสารราชการซึ่งบุคคลสัญชาติไทยใช้ในการเดินทางในต่างประเทศ

ฯลฯ ฯลฯ

[๑๑] ข้อ ๑ ให้กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการกงสุล โดยการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานด้านกงสุล กำหนดระเบียบด้านการกงสุล ประสานสนับสนุนการทำงานของสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ และสถานกงสุลกิตติมศักดิ์ของไทยในต่างประเทศ

(มีต่อหน้าถัดไป)

กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้อาศัยอำนาจดังกล่าวกำหนดเป็นระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘

แม้ว่าระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ จะมีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะปฏิเสธหรือยับยั้งคำขอหนังสือเดินทาง[๗] ยกเลิกหนังสือเดินทาง[๘] พร้อมทั้งมีอำนาจในการยึด[๙]หนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกคืนได้ก็ตาม แต่ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่จะเดินทางต้องมีหรือขอรับหนังสือเดินทางจากกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่ามีฉบับใดกำหนดให้ผู้ที่มีสัญชาติไทยที่จะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะต้องมีหนังสือเดินทางอีกด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นยึดถือหลักสากลว่าการออกหนังสือเดินทางให้แก่บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยนั้นเป็นการอำนวยความสะดวก แต่มิได้เป็นเงื่อนไขหรือเป็นการอนุญาตให้บุคคลเดินทางออกนอกราชอาณาจักร บุคคลยังคงสามารถที่จะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้โดยไม่มีหนังสือเดินทาง แต่อาจได้รับผลกระทบในด้านความสะดวกหรืออาจถูกปฏิเสธจากประเทศอื่นให้เข้าประเทศเท่านั้น ซึ่งการปฏิเสธไม่ให้บุคคลเข้าประเทศเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยแท้แต่ละรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขและข้อยกเว้นในเรื่องหนังสือเดินทาง ดังนั้น การปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือยึดหนังสือเดินทางตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของบุคคลในการเดินทางแต่อย่างใด อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕[๑๐]

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖)
เพื่อปกป้อง คุ้มครอง ดูแลและช่วยเหลือคนไทยและผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศให้ทั่วถึง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่สัญชาติไทย

[๗] ข้อ ๒๑ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิเสธหรือยับยั้งการขอ หรือแก้ไขหนังสือเดินทางในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๘] ข้อ ๒๓ พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยกเลิกและเรียกคืนหนังสือเดินทางได้ เมื่อปรากฏภายหลังว่า

ฯลฯ ฯลฯ

[๙] ข้อ ๒๔ กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจยึดหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกจากผู้ถือหนังสือเดินทางหรือผู้ครอบครองหนังสือเดินทาง และมีอำนาจยึดเล่มหนังสือเดินทางจากผู้ครอบครองซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการครอบครองได้

[๑๐] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

"คำสั่งทางปกครอง" หมายความว่า

(มีต่อหน้าถัดไป)

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้หากผู้ได้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

อนึ่ง ในประเด็นว่าข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่การปฏิเสธ ยับยั้ง ยกเลิก หรือยึดหนังสือเดินทางนั้นจะขัดต่อมาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่นั้นเป็นประเด็นวินิจฉัยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัยอีกทั้งเป็นเรื่องที่อาจมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองอย่างมากหากมีการให้ความเห็น กรณีจึงเห็นควรไม่รับพิจารณาตามข้อ ๙ (๒) และ (๓)[๑๑] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ฝ่ายเลขานุการฯ
นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร
นางสาวกมลกานต์ ศรสุวรรณ
นางสาวปกิตตา นิภาวรรณ

สำนักกฎหมายต่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๐)

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

[๑๑] ข้อ ๙ กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(๒) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมายและกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน

(๓) เรื่องซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมือง หรือทางการต่างประเทศ

ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือมีคำสั่งเป็นการภายในให้พิจารณา

ภาคผนวก ง

สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0708/8973 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2525

(สำเนา)

ด่วนมาก

ที่ มท 0708/8973 กระทรวงมหาดไทย

30 มิถุนายน 2525

เรื่อง มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎหมาย และการลดขั้นตอนในการขอหนังสือเดินทาง

เรียน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2525 เห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการออกกฎหมายและลดขั้นตอน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ขอหนังสือเดินทางในส่วนกลางรวมทั้งส่วนภูมิภาค ตามข้อสรุปจากผลการพิจารณาร่วมกัน ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงมหาดไทย นั้น

เนื่องจากในแนวปฏิบัติเดิมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2520 เรื่อง มาตรการป้องกันการซื้อขายเด็ก และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2521 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากหญิงไทยที่ไปประกอบอาชีพอันเสื่อมเสียศีลธรรมในต่างประเทศ และการจัดหาเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรมแก่คนต่างด้าว กระทรวงมหาดไทยได้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับสตรีและเด็กผู้ขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ดังนี้

1. ส่วนกลาง

ในเรื่องการขอหนังสือเดินทาง ให้เด็กอายุแรกเกิด - 14 ปีบริบูรณ์ กระทรวงการต่างประเทศจะส่งเรื่องให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบเอกสารหลักฐานประกอบการขอหนังสือเดินทาง และ E.C. (Emergency Certificate) ของเด็ก ก่อนออกหนังสือเดินทางให้ ส่วนการขอหนังสือเดินทางของสตรี เมื่อผู้ขอหนังสือมีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางไม่สุจริตและพยายามปิดบังข้อเท็จจริงต่าง ๆ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางจะรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ส่งให้กรมประชาสงเคราะห์สอบประวัติ และสถานภาพทางสังคมประกอบการพิจารณาว่าสมควรหรือไม่สมควรอนุญาตให้เดินทางไปต่างประเทศ

2. ส่วนภูมิภาค

เมื่อมีการยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางให้เด็ก ทางจังหวัดจะส่งเรื่องให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดตรวจสอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวตามข้อ 1 แล้วแจ้งผลให้กรมประชาสงเคราะห์ทราบและดำเนินการต่อไป สำหรับในกรณีที่สตรีอายุระหว่าง 14 - 36 ปีบริบูรณ์ ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางในส่วนภูมิภาค จังหวัดจะส่งเรื่องให้ประชาสงเคราะห์จังหวัดตรวจสอบสถานภาพทางสังคม จนเป็นที่มั่นใจได้ว่าผู้ขอหนังสือ

เดินทางจะไม่ไปประพฤติตนให้เป็นที่เสื่อมเสียชื่อเสียงของประเทศชาติ และเป็นภาระของทางราชการแล้ว ก็จะส่งเรื่องให้กรมประชาสงเคราะห์บันทึกรายนามไว้เพื่อการตรวจสอบ เป็นการป้องกันปัญหาการขอหนังสือเดินทางซ้ำซ้อนในภายหลังด้วย

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาตามข้อเสนอของ ป.ป.ป. เรื่อง การลดขั้นตอนในการจัดอำนวยความสะดวกที่ว่า "กำหนดวิธีการพิจารณาเกี่ยวกับบุตรของข้าราชการมิต้องส่งไปให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบ" และมติของที่ประชุมที่เกี่ยวข้องกับการขอหนังสือเดินทางของสตรี ซึ่งให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกระทรวงการต่างประเทศว่า ควรจะส่งผู้ขอหนังสือเดินทางรายใดให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณาตรวจสอบและเสนอความเห็นมายังกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงพื้นฐานการศึกษา รายได้ของครอบครัวและรายได้ของผู้ยื่นคำร้องในปัจจุบันเป็นสำคัญแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเภทของเด็กและสตรีผู้ยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ที่จะต้องส่งให้กรมประชาสงเคราะห์ตรวจสอบ กับแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการต่างประเทศทราบ ดังนี้

(1) เด็กอายุแรกเกิด - 14 ปี ลงให้ผ่านการตรวจสอบหลักฐานเอกสารจากกรมประชาสงเคราะห์ ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

- บุตรข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

- เด็กที่บิดามารดามาแสดงความยินยอมร่วมกันในการยื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางที่กระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่บางกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นสมควรส่งเรื่องให้กรมประชาสงเคราะห์พิจารณา เช่น มารดาอายุเกิน 50 ปี แต่มีบุตรอายุไม่ถึง 1 ปี หรือชื่อบิดามารดาในสูติบัตรเป็นคนไทย แต่ภาพถ่ายเด็กมีลักษณะเป็นเด็กลูกครึ่ง เป็นต้น

(2) กรณีผู้ขอหนังสือเดินทางเป็นสตรีอายุระหว่าง 14 - 36 ปี ซึ่งมายื่นคำร้องขอหนังสือเดินทางในส่วนกลาง ให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงการต่างประเทศดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

อนึ่ง สำหรับสตรีอายุตั้งแต่ 14 - 36 ปี ที่ขอหนังสือเดินทางในต่างประเทศ ซึ่งในที่ประชุมมิได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ จะให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ให้ส่งเรื่องตรงไปยังกระทรวงการต่างประเทศ โดยไม่ต้องผ่านกรมประชาสงเคราะห์หรือไม่ประการใด

/ จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา เมื่อได้ผลประการใดแล้วขอได้โปรดแจ้งยืนยันให้กระ[illegible]ไทย ทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ชาญ กาญจนาคพันธุ์

(นายชาญ กาญจนาคพันธุ์)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมประชาสงเคราะห์

โทร. 2810969

สำเนาถูกต้อง

(ลายมือชื่อ)

(นางฉวีวรรณ บุญสิริ)

นักสังคมสงเคราะห์ 6

ศรีสุดา/คัด

/ทาน

ภาคผนวก จ

สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0203/13765 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2527

สำเนา คู่ฉบับ

กองกฎหมาย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย รับวันที่ ๕ ต.ค. ๒๗ เวลา ๑๕.๐๐ เลขที่ 1086

กองกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ 54116 14 ตุลาคม 2527

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๒๐๓/๑๓๗๔๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๔ ตุลาคม ๒๕๒๗

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย รับวันที่ ๘ ต.ค. ๒๗ เวลา 11.30 เลขที่ 1175

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ. ....

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

อ้างถึง หนังสือที่ นร ๐๒๐๓/๘๕๗๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๓๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๗
และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

ตามที่ได้ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้เพิ่มตำแหน่ง "อธิบดีศาลอุทธรณ์" ในร่างมาตรา ๖ (๓) กับให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๕) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ รวม ๔ ประการ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือและร่างพระราชบัญญัติที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงเรียนมา เพื่อขอได้โปรดพิจารณาว่าเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ก็ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบด้วย เพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายปลั่ง มีจุล)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๒๘๑๐๐๐๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๑๐๐๕๔
วันที่ ๒๘ ก.ย. ๓๗ เวลา ๙.๒๐

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๕๐๑/๒๖๓๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพ ฯ ๑๐๒๐๐

๒๖ กันยายน ๒๕๓๗

เรื่อง การตราพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๙๕๙๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว

ตามหนังสือที่อ้างถึงความว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ. .... ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา รวมทั้งให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีรวม ๒ ข้อ เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมและการเดินทางไปต่างประเทศต้องมีหนังสือเดินทางไปประกอบการพิจารณาด้วย นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕)และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเสร็จแล้ว มีการแก้ไขในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ตัดบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "รัฐมนตรี" ออก เนื่องจากมีบัญญัติคำว่า "รัฐมนตรี" ในมาตราอื่น(มาตรา ๗) ซึ่งหมายถึง "รัฐมนตรี" ตามความหมายทั่ว ๆ ไป ดังนั้น หากคงบทวิเคราะห์ศัพท์ไว้ อาจทำให้ความหมายของคำว่า "รัฐมนตรี" มีความหมายสับสนได้(และแก้ไขบทบัญญัติอื่นให้สอดคล้องกัน) และเพิ่มบทวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง" เพื่อให้เป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงเอกสารตามกฎหมายใดบ้าง (ร่างมาตรา ๓)

๒. เพิ่มหลักการโดยกำหนดบังคับให้การเดินทางไปต่างประเทศต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ยกเว้นประเทศที่มีข้อตกลงเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๔)

๓. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การใช้หนังสือเดินทางแต่ละประเภทได้ (ร่างมาตรา ๕ วรรคสาม)

๔. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานวุฒิสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอรับหนังสือเดินทางทูตได้เช่นเดียวกับรองประธานศาลฎีกาด้วย และเพิ่มตำแหน่งอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ให้มีสิทธิขอหนังสือเดินทางดังกล่าวได้ตามมติของคณะรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๗)

๕. เพิ่มหลักการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอายุหนังสือเดินทางแต่ละประเภทและกำหนดเวลาในการขอรับหนังสือเดินทาง พร้อมทั้งกำหนดอายุสูงสุดของหนังสือเดินทางไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๙)

๖. เพิ่มหลักการให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยกเลิกหนังสือเดินทางได้ในกรณีที่ผู้ถือหนังสือเดินทางไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้หนังสือเดินทาง และกำหนดหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการยกเลิกหนังสือเดินทางให้ผู้ถือหนังสือเดินทางทราบ (ตามระเบียบที่ทางราชการกำหนด) พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่ให้ผู้ถือหนังสือเดินทางต้องส่งหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกคืนให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๑๔)

๗. แก้ไขอัตราโทษในร่างพระราชบัญญัตินี้เสียใหม่ให้ได้สัดส่วนกัน โดยถืออัตราโทษปรับหนึ่งหมื่นบาทเท่ากับโทษจำคุกหนึ่งปี และปรับปรุงอัตราโทษสำหรับการปลอมหนังสือเดินทาง การพิมพ์เลียนหนังสือเดินทาง และการทำดวงตราปลอมเพื่อใช้ในการทำหนังสือเดินทางให้เหมาะสมยิ่งขึ้น (ร่างมาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๓)

๘. แก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ โดยกำหนดอัตราสูงสุดเป็นสามเท่าของค่าธรรมเนียมที่เสนอมาตามร่างเดิม ทั้งนี้ ตามข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ออกกฎกระทรวงเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมที่จะจัดเก็บได้ตามที่เห็นสมควร (โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติ) และเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการต่ออายุหนังสือเดินทาง การขอหนังสือเดินทางใหม่ ฯลฯ ตามความประสงค์ของกระทรวงการต่างประเทศ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ได้มีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ(สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมตำรวจ) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม(กรมเจ้าท่า) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อได้โปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ:

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖ - ๘

ร่าง

พระราชบัญญัติ

หนังสือเดินทาง

พ.ศ. ....

....

....

....

....

....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหนังสือเดินทาง

....

....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"หนังสือเดินทาง" หมายความว่า เอกสารราชการซึ่งบุคคลสัญชาติไทยใช้ในการเดินทางในต่างประเทศ

"หนังสือเดินทางหมู่" หมายความว่า เอกสารราชการซึ่งบุคคลสัญชาติไทยใช้ในการเดินทางในต่างประเทศเป็นหมู่คณะ

"ผู้ถือหนังสือเดินทาง" หมายความว่า ผู้ที่มีชื่ออยู่ในหนังสือเดินทาง

"เล่มหนังสือเดินทาง" หมายความว่า หนังสือเดินทางที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมิได้กรอกข้อความใด ๆ เกี่ยวกับผู้ถือหนังสือเดินทาง

"เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง" หมายความว่า หนังสือสำคัญประจำตัวที่ออกตามมาตรา ๑๕ ใบพยานการเลิกจ้างที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย และเอกสารอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทย" หมายความว่า สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงสำนักงานอื่นใดที่รัฐบาลไทยตั้งขึ้นในต่างประเทศให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยด้วย แต่ไม่รวมถึงสถานกงสุลกิตติมศักดิ์

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ บุคคลสัญชาติไทยซึ่งเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรหรือเข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เว้นแต่เป็นการเดินทางไปในประเทศที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศนั้น

มาตรา ๕ หนังสือเดินทางมี ๔ ประเภท คือ

(๑) หนังสือเดินทางทูต

(๒) หนังสือเดินทางราชการ

(๓) หนังสือเดินทางธรรมดา

(๔) หนังสือเดินทางหมู่

หนังสือเดินทางแต่ละประเภทให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

การใช้หนังสือเดินทางแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด

มาตรา ๖ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่มีสิทธิขอหนังสือเดินทาง

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติหนังสือเดินทาง

พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยหนังสือเดินทาง

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันนี้การออกหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางอื่น ๆ ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ และปรากฏว่าการปลอมแปลงและการกระทำความผิดอื่นเกี่ยวกับหนังสือเดินทางได้ทวีจำนวนมากขึ้น อันอาจกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และกระทบกระเทือนผลประโยชน์และความปลอดภัยของประชาชนผู้ประสงค์จะเดินทางไปต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ผู้มีสิทธิขอหนังสือเดินทางทูต ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปและคู่สมรส

(๒) ประธานองคมนตรี องคมนตรี และคู่สมรส

(๓) นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลฎีกา และคู่สมรส

(๔) ข้าราชการที่มีตำแหน่งทางการทูตซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ ณ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทย หรือในคณะผู้แทนถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลดังกล่าวซึ่งติดตามไปอยู่ด้วย แต่ไม่รวมถึงบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว เว้นแต่เป็นบุตรซึ่งยังไม่ได้สมรสและยังอยู่อาศัยกับบิดามารดา

(๕) บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘ ผู้มีสิทธิขอหนังสือเดินทางราชการ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และสมาชิกรัฐสภา ซึ่งเดินทางไปราชการต่างประเทศ

(๒) ข้าราชการซึ่งไปประจำอยู่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยหรือในคณะผู้แทนถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศในตำแหน่งอื่นที่มิใช่ตำแหน่งทางการทูต รวมทั้งคู่สมรสและบุตรของบุคคลดังกล่าวซึ่งติดตามไปอยู่ด้วย แต่ไม่รวมถึงบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว เว้นแต่เป็นบุตรที่ยังไม่ได้สมรสและยังอยู่อาศัยกับบิดามารดา

(๓) บุคคลที่รัฐบาลไทยแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนรัฐบาล เพื่อไปปฏิบัติภารกิจของทางราชการกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๔) บุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๙ การออก การกำหนดอายุ การต่ออายุ และการขอรับหนังสือเดินทาง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่จะกำหนดอายุหนังสือเดินทางเกินสิบปีไม่ได้

ในการพิจารณาออกหรือต่ออายุหนังสือเดินทาง หากกระทรวงการต่างประเทศมีข้อสงสัยประการใดเกี่ยวกับประวัติและพฤติการณ์ของผู้ขอหรือผู้ขอต่ออายุหนังสือเดินทางรายใด กระทรวงการต่างประเทศอาจส่งเรื่องให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ เพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๑๐ ผู้ใดประสงค์จะขอหรือต่ออายุหนังสือเดินทาง ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กระทรวงการต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ขอหรือขอต่ออายุหนังสือเดินทางธรรมดา หรือผู้ขอหนังสือเดินทางหมู่ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร อาจยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ขอหรือขอต่ออายุหนังสือเดินทางธรรมดาซึ่งอยู่ต่างประเทศ อาจยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลไทยที่มีอำนาจหน้าที่สำหรับประเทศนั้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่หนังสือเดินทางสูญหายหรือเสียหายจนใช้การไม่ได้ ผู้ถือหนังสือเดินทางอาจยื่นคำขอหนังสือเดินทางใหม่ได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๒ ผู้ถือหนังสือเดินทางอาจยื่นคำขอแก้ไขข้อความใด ๆ เกี่ยวกับผู้ถือหนังสือเดินทางหรือขอเพิ่มหน้าหนังสือเดินทางได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยับยั้งหรือปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ขอ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อผู้ขอเป็นผู้ซึ่งถือหนังสือเดินทางประเภทเกี่ยวกับที่ขอซึ่งยังคงมีอายุใช้ได้อยู่ เว้นแต่จะได้รับยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) เมื่อได้รับแจ้งว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งกำลังรับโทษในคดีอาญา หรืออยู่ในระหว่างการปล่อยชั่วคราว หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ได้มีการออกหมายจับไว้แล้ว ซึ่งศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเห็นว่าไม่ควรจะออกหนังสือเดินทางให้

(๓) เมื่อผู้ขอเป็นผู้ซึ่งศาลหรือเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายอื่นสั่งห้ามไม่ให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร

(๔) เมื่อมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ขอปกปิดความจริงหรือไม่อยู่ในฐานะที่จะเดินทางไปต่างประเทศได้ หรือหากได้รับอนุญาตให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะเป็นภัยต่อสวัสดิภาพของผู้เดินทางเอง หรือจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือชื่อเสียงและเกียรติภูมิของประเทศไทย หรืออาจจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา ๑๔ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจยกเลิกหนังสือเดินทางได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติที่จะขอหนังสือเดินทางประเภทนั้นได้ตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่อพิจารณาเห็นว่าผู้ถือหนังสือเดินทางเป็นผู้ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจออกหนังสือเดินทางให้ได้ตามมาตรา ๑๓ (๒)(๓) และ (๔)

(๓) เมื่อผู้ถือหนังสือเดินทางต้องถูกส่งตัวกลับประเทศไทย

(๔) เมื่อมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ถือหนังสือเดินทางได้หนังสือเดินทางนั้นมาโดยมิชอบ

(๕) เมื่อหนังสือเดินทางนั้นได้มีการแจ้งว่าสูญหายต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ที่เกิดเหตุแล้ว

(๖) เมื่อหนังสือเดินทางนั้นอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้ถือหนังสือเดินทางโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๗) เมื่อพิจารณาเห็นว่าหากให้ผู้ถือหนังสือเดินทางยังคงอยู่ในต่างประเทศต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยหรือต่างประเทศได้

(๘) เมื่อพิจารณาเห็นว่าผู้ถือหนังสือเดินทางไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการใช้หนังสือเดินทางตามมาตรา ๕ วรรคสาม

ในกรณีหนังสือเดินทางถูกยกเลิก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ถือหนังสือเดินทางทราบตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกำหนด และให้ผู้ถือหนังสือเดินทางส่งหนังสือเดินทางคืนให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจยึดหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกจากผู้ถือหนังสือเดินทางหรือผู้ครอบครองหนังสือเดินทางได้

มาตรา ๑๕ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือสำคัญประจำตัวให้แก่บุคคลซึ่งเชื่อว่ามีสัญชาติไทยเพื่อเดินทางกลับประเทศไทยได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อหนังสือเดินทางของบุคคลนั้นถูกยกเลิกตามมาตรา ๑๔

(๒) เมื่อบุคคลนั้นไม่มีหนังสือเดินทาง หนังสือเดินทางสูญหายหรือเสียหายจนใช้การไม่ได้ หรือหนังสือเดินทางขาดอายุ แต่มีหลักฐานอื่นที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีสัญชาติไทย

มาตรา ๑๖ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว ~~ให้กับบุคคลไร้สัญชาติ~~ เพื่อใช้ในการเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรได้

การขอและการออกเอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๗ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารการเดินทางฉุกเฉินให้กับคนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ไม่อาจขอรับหนังสือเดินทางหรือเอกสารการเดินทางอื่นจากประเทศเจ้าของสัญชาติของตนได้

การขอและการออกเอกสารการเดินทางฉุกเฉิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๘ ผู้ใดพิมพ์เล่มหนังสือเดินทางหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเล่มหนังสือเดินทางนอกจากที่กระทรวงการต่างประเทศจัดพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิมพ์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๙ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งเล่มหนังสือเดินทางหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเล่มหนังสือเดินทางนอกจากที่กระทรวงการต่างประเทศจัดพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิมพ์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้ว่าเป็นเล่มหนังสือเดินทางหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเล่มหนังสือเดินทางนอกจากที่กระทรวงการต่างประเทศจัดพิมพ์หรือว่าจ้างให้จัดพิมพ์

มาตรา ๒๐ ผู้ใดทำหนังสือเดินทางปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือส่วนหนึ่งส่วนใด เติม ตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใด ๆ ในหนังสือเดินทางโดยไม่มีอำนาจทำได้ หรือประทับตราปลอมหรือลงลายมือชื่อปลอมในหนังสือเดินทาง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๑ ผู้ใดมีไว้ในครอบครอง ใช้หรืออ้างหนังสือเดินทางอันเกิดจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๐ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้ว่าเป็นหนังสือเดินทางปลอม

มาตรา ๒๒ ผู้ใดทำปลอมขึ้นซึ่งดวงตราหรือรอยตราของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปกติใช้ในการทำหนังสือเดินทาง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๓ ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งดวงตราหรือรอยตราที่ทำปลอมขึ้น หรือผู้ใดได้มาซึ่งดวงตราหรือรอยตราของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปกติใช้ในการทำหนังสือเดินทาง และใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๔ ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ใช้หรืออ้างเอกสารปลอมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขอหนังสือเดินทาง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๕ ผู้ใดใช้หรืออ้างหนังสือเดินทางที่ถูกยกเลิกตามมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๖ ผู้ใดใช้หรืออ้างหนังสือเดินทางของผู้อื่นโดยมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๗ การกระทำความผิดตามมาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖ แม้กระทำนอกราชอาณาจักร ก็ให้ถือว่าได้กระทำภายในราชอาณาจักร

๔

มาตรา ๒๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๙ ให้บรรดาประกาศ กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทางซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

มาตรา ๓๐ หนังสือเดินทาง หนังสือสำคัญประจำตัว เอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว หรือเอกสารการเดินทางฉุกเฉิน ที่ออกให้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุ

มาตรา ๓๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

....

นายกรัฐมนตรี

<u>อัตราค่าธรรมเนียม</u>

(๑)	หนังสือเดินทางธรรมดา	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๒)	หนังสือเดินทางหมู่ ไม่เกินหมู่ละ ๑๐ คน	ฉบับละ ๓,๐๐๐ บาท
(๓)	เอกสารการเดินทางสำหรับคนต่างด้าว	ฉบับละ ๑,๕๐๐ บาท
(๔)	เอกสารการเดินทางฉุกเฉิน	ฉบับละ ๑,๕๐๐ บาท
(๕)	การต่ออายุหนังสือเดินทาง	ครั้งละเท่ากับค่าธรรมเนียมสำหรับหนังสือเดินทางนั้น
(๖)	การขอรับหนังสือเดินทางเกินกำหนด	ครั้งละ ๑๐๐ บาท
(๗)	การขอหนังสือเดินทางใหม่ตามมาตรา ๑๑	ฉบับละเท่ากับค่าธรรมเนียมสำหรับหนังสือเดินทางนั้น
(๘)	การขอแก้ไขข้อความหรือเพิ่มหน้าหนังสือเดินทาง ตามมาตรา ๑๒	ครั้งละ ๑๐๐ บาท

ประวัติผู้เขียน

นายจักรกฤษณ์ กาญจนศูนย์

การศึกษา

ปริญญาตรี	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	ศิลปศาสตร์บัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปริญญาโท	นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การทำงาน

รัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2520	นิติกร กองกฎหมาย โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

ส่วนราชการ

พ.ศ. 2521	พนักงานที่ดิน 3 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย
พ.ศ. 2522	นักการข่าว 3 กรมประมวลข่าวกลาง สำนักนายกรัฐมนตรี
พ.ศ. 2530	นักวิชาการพาณิชย์ 5 กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์
พ.ศ. 2532	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2534	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองนโยบายฯ กรมอาเซียน
พ.ศ. 2535	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ คูเวต
พ.ศ. 2537	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองการเมือง กรมองค์การระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2539	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล
พ.ศ. 2543	เจ้าหน้าที่การทูต 6 สำนักงานปลัดกระทรวง
พ.ศ. 2545	นิติกร 7 หัวหน้าสำนักงานหนังสือเดินทางฯ บางนา กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล
พ.ศ. 2549	นิติกร 8ว กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล
ปัจจุบัน	นิติกร ชำนาญการพิเศษ กองหนังสือเดินทาง กรมการกงสุล