

บทที่ 4

เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประเทศไทย

4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและในความหมายดังกล่าวจึงไม่สามารถมีกฎหมายอื่นใดออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ถือว่าเป็นการรับรองสิทธิส่วนบุคคลในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสิทธิส่วนบุคคลถือได้ว่าเป็นสิทธิมีอยู่จริง และเมื่อสิทธินี้ถูกรับรองโดยกฎหมายจึงเป็นสิทธิทางกฎหมายซึ่งจัดว่าเป็นสิทธิชนิดหนึ่งของสิทธิที่เป็นจริง ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันว่าบุคคลมีสิทธิในสิ่งนั้น สิทธินี้เองที่บุคคลย่อมเป็นเจ้าของจึงเรียกว่าสิทธิส่วนบุคคล

เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ ในปัจจุบันถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ซึ่งสิทธิมนุษยชนนั้นได้แก่ สิทธิทั้งหลายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่มีอารยธรรมว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และได้รับการยืนยันจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งประกาศโดยองค์การสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ. 1948 โดยกำหนดไว้ในข้อ 13 ว่า

- (1) บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนของแต่ละรัฐ
- (2) บุคคลมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งของตนเอง และที่จะกลับคืนสู่บ้านเกิดเมืองนอน

อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพตามข้อ 13 ในประกาศฉบับนี้ที่จริงได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายมาเป็นเวลานานแล้วก่อนที่จะมีองค์การสหประชาชาติเสียอีก ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายของไทยในอดีต แม้จะมีใช้เรื่องเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่โดยตรง แต่พอจะแสดงให้เห็นได้ว่า ในสมัยสุโขทัยมีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ซึ่งนับว่าเป็นหลักการที่ทันสมัยตรงกับข้อตกลงในสนธิสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ดังที่ได้จารึกไว้ว่า "ได้เข้าเลือกข้าเสื่อหัวฟุ้งหัวรบก็ดี ป่ฆ่าป่ตี" ซึ่งถือเป็นการวางแนวทางปฏิบัติของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำศึกว่า

ต้องไม่ปฏิบัติต่อผู้ที่เป็นเชลย หรือผู้ลี้ภัยเกินเลยกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ คือเมื่อจับผู้แพ้หรือผู้ลี้ภัยได้ต้องดูแลอย่างมีมนุษยธรรมพอสมควร และกำหนดหน้าที่ไว้ด้วยว่าไม่ให้ฆ่าและจากข้อความในสัญญาทางพระราชไมตรี¹ ที่กล่าวถึงเรื่องการเดินทางและการอาศัยอยู่ในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งว่าคนสังกัดชาติของอีกภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องมีเสรีภาพที่จะเข้าไปและเดินทางและอาศัยอยู่ในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งและไปจากที่นั่นก็ได้ หากแต่ต้องอนุวัตตามกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในบ้านเมืองนั้น ซึ่งตามสนธิสัญญาเบาริ่งกำหนดให้คนในบังคับของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเดินทางไปมา และอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้แต่ภายในเขตที่จำกัดไว้เท่านั้น คือ ภายในพระนครและภายในเขตที่ห่างกำแพงพระนครออกไป เพียงเท่าที่เรือพายเรือแจวจะไปถึงได้ใน 24 ชั่วโมง แต่ตามสัญญาใหม่ในปัจจุบันนี้ยอมให้คนสังกัดชาติของอีกภาคีอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะเข้ามาในประเทศไทย และสามารถเดินทางไปมาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ตลอดทั่วประเทศโดยไม่มีการจำกัดเขตแต่อย่างใด หากแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับภายในที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าในปัจจุบันการคมนาคมสะดวกขึ้นมา ทั้งการปกครองก็มีวิธีการหรือระเบียบที่เหมาะสม การที่ให้คนต่างชาติหรือคนในบังคับของประเทศคู่สัญญาเดินทางไปมาและอาศัยอยู่ได้ตลอดทั่วประเทศ จึงไม่เป็นสิ่งที่น่าวิตกเหมือนเช่นสมัยก่อน

สำหรับกฎหมายและข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามนั้น สัญญาบางฉบับเช่นสัญญากับประเทศเยอรมันและสวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น บังไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าในการเดินทางเข้าไปและอาศัยอยู่ในอาณาเขตของอีกฝ่ายหนึ่งนั้น คนในบังคับของอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งเกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยทั่วไป แต่สัญญากับประเทศอื่น ๆ โดยมากมิได้บังคับเช่นนั้น หากแต่กล่าวว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในประเทศที่เข้าไป ที่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยทั่วไปนั้น หมายถึง กฎหมายเรื่องการเข้าเมืองและเรื่องการจดทะเบียนคนต่างด้าวซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปซึ่งในเรื่องการเข้าเมืองนั้น ในเวลานั้นมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองบังคับใช้แล้ว ส่วนเรื่องการจดทะเบียนคนต่างด้าวนั้น สมัยนั้นยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะหากแต่พูดถึงเพียงกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้อยู่ซึ่งก็น่าจะตีความครอบคลุมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตามก็ดีเพื่อมิให้มีปัญหาในเรื่องนี้หนังสือสัญญา

¹ หลวงสิทธิสยามการ, "สัญญาทางพระราชไมตรีและการค้าขายระหว่างสยามกับต่างประเทศ," อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หลวงสิทธิสยามการ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2506, หน้า 133-135.

บางฉบับโดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาฉบับหลัง ๆ เช่น สัญญากับประเทศเยอรมันและสวิตเซอร์แลนด์ จึงได้พูดถึงกฎหมายเกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยทั่วไป เพื่อให้มีความชัดเจนว่า คู่สัญญาแต่ละฝ่ายอาจออกบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ได้ และถ้ากฎหมายนั้นใช้บังคับคนต่างด้าวโดยทั่วไป คนสังกัดชาติของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นด้วย แต่ข้อสำคัญมีอยู่ว่าบทกฎหมายที่ว่านั้นจะต้องมีผลเป็นการใช้บังคับแก่คนต่างด้าวโดยทั่วไปจะใช้บังคับแก่คนสังกัดชาติของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ เพราะมิเช่นนั้นอาจเป็นการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งนั้นเสียเปรียบได้

จากที่กล่าวมาแล้วถือได้ว่าตามข้อสัญญานี้ คนสังกัดชาติของประเทศคู่สัญญาทั้งหลายมีสิทธิที่จะเข้ามาในประเทศไทยและเดินทางไปมา และอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ตลอดทั่วประเทศ โดยไม่จำกัดเขตแต่อย่างใด หากแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ โดยทั่วไปด้วย เช่น จะต้องจดทะเบียนสำมะโนครัว และแจ้งการเกิดการตายต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือกฎหมายปลีกย่อย เช่น ถ้าต้องการจะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครองก็ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน เป็นต้น ในทางกลับกันคนในบังคับของประเทศไทย ก็มีสิทธิจะเข้าไปในประเทศของอีกฝ่ายหนึ่งและเดินทางและอาศัยอยู่ในประเทศนั้นได้ทั่วทั้งประเทศโดยไม่จำกัดเขต หากแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศนั้นเช่นเดียวกัน

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน เมื่อนับรวมกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียงไม่กี่ฉบับที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยยอมรับในสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนที่ควรได้รับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492, รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521, รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เป็นที่น่าแปลกกว่าเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายรับรองไว้น้อยมากเมื่อเทียบกับเสรีภาพในด้านอื่น เช่น เสรีภาพในการชุมนุม เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของบุคคลไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร" และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติอีกว่า "การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบท

บัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อความปลอดภัยของประเทศ เศรษฐกิจแห่งชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัว" ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับ 2517 ได้บัญญัติแตกต่างออกไปว่า "การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือการผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์" ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2495 ไม่ได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้ กล่าวคือ ภายในราชอาณาจักรคนไทยจะตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่ที่ไหนก็ตั้งได้ตามชอบใจ แต่ทั้งนี้ไม่หมายความถึงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยเฉพาะเสรีภาพตามบทบัญญัตินี้ หมายถึงการห้ามมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพของชนชาวไทยในการตั้งถิ่นที่อยู่ เว้นแต่จะเข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐย่อมจะออกกฎหมายว่าด้วยที่ดินให้เข้มงวดจนในทางปฏิบัติมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ไม่ได้

แต่ในปัจจุบันนี้มีกฎหมายบังคับบุคคลอยู่ 2 เรื่อง คือ

- (1) ในกฎหมายอาญา บังคับบุคคลบางประเภทให้อยู่ในที่บางแห่งหรือบังคับให้จำต้องอยู่ในที่บางแห่ง ทั้งนี้เกี่ยวกับความประพฤติของบุคคลนั้นซึ่งอาจจะเป็นภัยแก่รัฐหรือสังคมได้
- (2) ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เจ้าพนักงานเห็นบุคคลใดตั้งบ้านเรือนอยู่ในป่าห่างไกลผู้คนเกรงภัยจากโจรผู้ร้าย นายอำเภออาจจะสั่งให้บุคคลผู้นั้นอพยพมาอยู่กับหมู่คนใดในกรณีทั้ง 2 เรื่องนี้ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็ย่อมมีความผิด²

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติไว้ว่า "การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้" กล่าวคือ ห้ามเนรเทศคนไทยออกนอกราชอาณาจักร แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงคนที่แปลสัญชาติเป็นไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยแล้ว เพราะเมื่อถูกถอนสัญชาติเขาก็ไม่ได้เป็นคนไทยอีก

² ศักดิ์ ไทยวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง. (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2504), หน้า 44.

ต่อไป³ และไม่รวมถึงการส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งเป็นคนไทย⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน โดยบัญญัติในวรรคแรกไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่เป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล กล่าวคือ ประชาชนทุกคนล้วนมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าวตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพนี้มีได้เกิดจากรัฐเป็นผู้มอบให้ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง รัฐเพียงแต่เป็นผู้รับรองให้เท่านั้น และในการรับรองนี้ก็ได้อธิบายไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศนั่นก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายอื่นใดจะออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่จะมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา เพราะรัฐธรรมนูญไทยในอดีตเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย ก็ได้มีบทบัญญัติที่รับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เลยด้วยซ้ำเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ของประเทศ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 11) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 (ฉบับที่ 12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 14) ซึ่งรัฐธรรมนูญที่กล่าวมานี้มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เลย

อย่างไรก็ตาม การรับรองในเรื่องของเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ไว้ในรัฐธรรมนูญเริ่มมีปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ของประเทศไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช โดยบัญญัติไว้ใน

³ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511. (พระนคร : นำเชียการพิมพ์, 2512), หน้า 58.

⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, 2493), หน้า 86.

หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าชื่อหมวดจะแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ตรงที่รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะใช้ชื่อหมวดสิทธิและเสรีภาพว่า "สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย" แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้ชื่อว่า "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" ซึ่งเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 นี้ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหลายมาตราเพิ่มมากขึ้นจากฉบับก่อน ๆ และยังเป็นรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกที่กล่าวถึงเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ที่ให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังเพิ่มเสรีภาพในการประกอบอาชีพเข้าไปโดยบัญญัติเรื่องดังกล่าวรวมในมาตราเดียวกับเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ซึ่งจะต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จะบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ต่างหากมาตราหนึ่ง (มาตรา 50) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495⁵ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511⁶ ก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่จะต่างกันในเรื่องรายละเอียดบางประการ กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 บัญญัติเหตุที่ให้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ไว้ภายใต้เงื่อนไขเพื่อความปลอดภัยของประเทศ เศรษฐกิจแห่งชาติสวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัวเหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มิได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ไว้เฉพาะเรื่อง หากแต่กล่าวเพียงว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

อนึ่ง การรับรองเสรีภาพในการเดินทางเริ่มมีบัญญัติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517⁷ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 ของประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากความตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศด้วยตนเอง ประชาชนเริ่มมีความรู้ และมีความต้องการให้สิทธิและเสรีภาพของตนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น และเจตนารมณ์ประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ร่วมบำบัดทุกข์บำรุงสุขและพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของราษฎรโดย

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 31

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 39

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 47

ทั้งหมดและอย่างเสมอภาค ซึ่งจากเจตนารมณ์นี้เองที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังถือเป็นแม่แบบให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521⁸ (ฉบับที่ 13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534⁹ (ฉบับที่ 15) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องห้ามเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรได้ด้วยทุกฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ห้ามเนรเทศบุคคลใดโดยพลการ แต่ตามรัฐธรรมนูญไทยจะกล่าวไว้เลยว่าการเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ แต่ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในส่วนในเรื่องห้ามเนรเทศไว้โดยเพิ่มว่า การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้¹⁰

นอกจากจะมีที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายอื่นอีกเช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา หรือแม้แต่พระราชบัญญัติต่าง ๆ ก็ยังได้บัญญัติรับรองถึงการมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ ดังที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยภูมิลำเนา ตั้งแต่มาตรา 37 ถึงมาตรา 47 เพื่อแสดงให้เห็นว่าประชาชนต้องมีภูมิลำเนาเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ ถ้าไม่มีกฎหมายก็ได้กำหนดลักษณะภูมิลำเนาของบุคคลไว้ในกรณีไม่ทราบแน่ชัดว่าภูมิลำเนาที่แท้จริงคือที่ใดซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นถึงการรับรองเรื่องหลักการมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ซึ่งจะขอยกมาตราประกอบ ดังนี้

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 40.

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 43.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36.

มาตรา 37 ภูมิฐานะของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมี
สถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ

มาตรา 38 ถ้าบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สืบเปลี่ยนกัน
ไปหรือ...ให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิฐานะของบุคคลนั้น

มาตรา 39 ถ้าภูมิฐานะไม่ปรากฏให้ถือว่าถิ่นที่อยู่เป็นภูมิฐานะ

มาตรา 40 บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ไม่มีที่อยู่ปกติเป็นหลักแหล่ง
หรือเป็นผู้ครองชีพในการเดินทางไปมา... พบตัวในถิ่นไหนให้ถือว่า
ถิ่นนั้นเป็นภูมิฐานะของบุคคลนั้น

มาตรา 41 ภูมิฐานะย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่พร้อมด้วย
เจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิฐานะ

และส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสาบสูญแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 48
ก็ได้บัญญัติรับรองถึงเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ ที่กล่าวว่า ถ้าบุคคลใดไปเสีย
จากภูมิฐานะหรือถิ่นที่อยู่โดยมิได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจทั่วไปไว้ และไม่มีใครรู้แน่ว่าบุคคล
นั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ ศาลจะสั่งให้ทำการอย่า
หนึ่งอย่างใดไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่นั้นก็ได้ เมื่อเวลา
ได้ล่วงเลยไปหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ไม่อยู่นั้นไปเสียจากภูมิฐานะหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีผู้ใดได้รับ
ข่าวเกี่ยวกับบุคคลนั้นประการใดเลยก็ดี หรือหนึ่งปีนับแต่วันมีผู้ได้พบเห็นหรือได้ทราบข่าวมาเป็น
ครั้งหลังสุดก็ดี เมื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งร้องขอ ศาลจะตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่นั้นก็ได้

ประมวลกฎหมายอาญาก็ได้มีบทบัญญัติที่ถือเสมือนหนึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรี
ภาพของประชาชนในการเลือกถิ่นที่อยู่ เช่น ในหมวด 8 ว่าด้วยความผิดฐานบุกรุกที่ว่า ผู้ที่เข้า
ไปในอสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่นเพื่อถือการครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนหรือ
เข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการรบกวนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของเขาโดยปกติสุข
ไม่มีเหตุอันสมควร เข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในเคสสถาน อาคารเก็บรักษาทรัพย์สินหรือสำนักงานใน
ความครอบครองของผู้อื่นหรือกระทำการให้ผู้อื่นได้รับความอับอายหรือเดือดร้อนรำคาญ ต้อง
ระวางโทษ (มาตรา 364) นอกจากนี้ในกรณีที่จำเลยปิดทางเข้าออกทำให้ผู้อื่นไม่ได้รับความ
สะดวกในการเดินทางผ่านศาลฎีกาตีความว่าเป็นการลวงล้ำเข้าไปในอำนาจการครอบครองของผู้
อื่นแล้ว (คำพิพากษาฎีกาที่ 5588/2537) และยังมีคำพิพากษาฎีกาที่ตีความว่าการลวงล้ำไม่จำ
ต้องลวงล้ำเข้าไปทั้งตัว เพียงแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายลวงล้ำเข้าไปก็ถือเป็นความผิดสำเร็จ

เป็นความผิดฐานบุกรุกได้ แม้แต่ภาคความผิดลหุโทษก็ยังมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางของประชาชน โดยกำหนดไว้ว่าผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายก็ดขวางทางสาธารณ จนอาจเป็นอุปสรรคต่อความปลอดภัยหรือความสะดวกในการจราจร โดยวางหรือทอดทิ้งสิ่งของ หรือโดยกระทำด้วยประการอื่นใด ถ้าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยไม่จำเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 385) หรือขุดหลุมหรือวาง หรือปลูกปักหรือวางสิ่งของเกะกะไว้ในทางสาธารณ โดยไม่ได้รับอนุญาตอันชอบด้วยกฎหมายหรือทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ละเลยไม่แสดงสัญญาณตามสมควร เพื่อป้องกันอุบัติเหตุ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 386) หรือแขวนติดตั้งหรือวางสิ่งใดไว้โดยประการที่น่าจะตกหรือพังลง ซึ่งจะเป็นเหตุอันตราย ปรอะเปื้อนหรือเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรในทางสาธารณะ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (มาตรา 387) จากกฎหมายดังกล่าวเน้นให้เห็นถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางกล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนไว้แล้วก็ตาม แต่เสรีภาพนั้นก็อาจไม่ได้รับความสะดวกหรือความปลอดภัย และยังมีบทลงโทษแก่ผู้ที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการเดินทางด้วย ดังนั้นจึงมีกฎหมายบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวเป็นการย้ำให้เห็นว่า นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายอื่นอีกที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนและนอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นกว่าในอดีต โดยมีการวางแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการที่การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับรองไปเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2536 และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 ที่ได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มภาคภูมิและปราศจากการล่วงละเมิดจากผู้อื่น

4.1.1 เสรีภาพในการเดินทาง

เสรีภาพในการเดินทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36 วรรคแรกได้บัญญัติรับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง . . . ภายในราชอาณาจักร” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เรื่องเสรีภาพในการเดินทางนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการเดินทางของประชา

ชนเฉพาะแต่ภายในราชอาณาจักรเท่านั้น ซึ่งถ้าตีความตามตัวบทบัญญัติแล้ว ก็หมายความว่าถ้าเป็นการเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางดังกล่าว รัฐธรรมนูญก็มุ่งคุ้มครองแต่เฉพาะประชาชนชาวไทย ซึ่งจะเห็นได้จากชื่อของหมวด 3 ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย คำว่า “ชนชาวไทย” นี้หมายถึงประชาชนชาวไทยเท่านั้น แต่สำหรับคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยก็ได้หมายความว่า จะไม่มีกฎหมายใดคุ้มครองในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของเขาเลย หากแต่กฎหมายที่รับรองสิทธิและเสรีภาพได้ให้ความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

เสรีภาพในการเดินทางมิได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับในอดีตที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จากตารางในข้อ 4.1 ข้างต้น แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 , รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งได้บัญญัติรับรองแต่เฉพาะเรื่องเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองในเรื่องเสรีภาพในการเดินทางด้วยเลย หากแต่บทบัญญัติเรื่องเสรีภาพในการเดินทางเริ่มมีบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นฉบับแรกและเป็นแม่แบบมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าวรรคแรกของบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใดไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่ให้เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ หรือแม้แต่ในวรรคสองที่กล่าวถึงเรื่องการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว สามารถทำได้แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการต่าง ๆ ดังนี้

- ก. เพื่อความมั่นคงของรัฐ
- ข. เพื่อความสงบเรียบร้อย
- ค. เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน
- ง. เพื่อการผังเมืองและหรือ
- จ. เพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

และในวรรคสุดท้ายได้บัญญัติไว้เหมือนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ที่ห้ามมิให้เนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มี

สัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จึงทำให้สามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เป็นแม่แบบในเรื่องเสรีภาพในการเดินทางมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จะรับรองแต่เพียงเรื่องเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่เท่านั้น มิได้บัญญัติรับรองถึงเสรีภาพในการเดินทางไว้เลยเพิ่งเริ่มมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 จึงทำให้คิดได้ว่าในสมัยก่อน ประชาชนมีเสรีภาพในการเดินทางหรือไม่ ถ้ามีก็น้อยเพียงใด รัฐสามารถกระทำการใดมากกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้หรือไม่ ถ้าได้จะมีขอบเขตจำกัดแค่ไหน เพราะเมื่อไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นอาจออกมาจำกัดหรือกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางของประชาชนได้

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเดินทางรวมถึงการคมนาคมขนส่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนหรือสิ่งของเป็นรูปแบบของปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการพัฒนามือง พัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งในการเดินทางหรือการคมนาคมขนส่งนั้นไม่ว่าจะโดยรูปแบบใด เช่น การเดินทางโดยรถยนต์โดยสาร ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลในรูปแบบขนส่งมวลชนหรือในรูปของเอกชนที่ได้รับสัมปทาน รถไฟ รถไฟฟ้า เรือ หรือแม้แต่การเดินทางโดยเครื่องบิน เป็นต้น ล้วนแต่เป็นรูปแบบต่าง ๆ ของการเดินทางทั้งสิ้น และการเดินทางยังถือเป็นพื้นฐานของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ก่อให้เกิดการกระจายของโอกาสและการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อันทำให้ประชาชนได้รับโอกาสและผลประโยชน์ที่ใกล้เคียงกัน

บทบาทสำคัญของการเดินทางที่จะช่วยในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ นั้น เช่น การที่รัฐสามารถให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งในด้านการศึกษา การสาธารณสุข ความปลอดภัยและอื่น ๆ ในแง่ของรัฐเองการเดินทางก็เป็นตัวกลางที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นไม่ว่าจะในทางวิชาการ เศรษฐกิจและวัฒนธรรมการดำรงชีวิตของประชากรในกลุ่มต่าง ๆ อันจะทำให้ประชาชนแต่ละคนเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเทคโนโลยีพัฒนาไปอย่างรวดเร็วโดยไม่หยุดยั้ง การเดินทางของประชาชนได้รับความสะดวกสบายและรวดเร็วกว่าในสมัยก่อนมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยเพราะเมื่อเทคโนโลยีพัฒนาไป การเดินทางก็มีแนวโน้มไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้น และปัจจัยเดิม ๆ ที่มีอยู่ก็จะเปลี่ยนแปลงตามไป ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีส่วนรวมในการปรับปรุงสภาพและรูปแบบของการเดินทางให้ดีขึ้นให้ทันกับยุคสมัยในปัจจุบัน เพื่อที่จะสามารถรักษาความสะดวกสบาย ความสงบสุขให้แก่สังคมได้อย่างเป็นระบบและระเบียบ

ถึงแม้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 13 จะบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่ไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะในประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างออกไปจากประเทศอื่นก็ยากที่จะให้เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวเท่ากับประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอีกแบบ หรือแม้แต่สภาพความเป็นอยู่วัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป เช่น ในประเทศอัฟริกาใต้ การเดินทางออกนอกประเทศสำหรับชนผิวดำแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย ดังนั้นแม้จะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนกับการละเมิดซึ่งบุคคลพึงมีเท่านั้นเอง มิใช่สิทธิที่ตนมีอยู่แล้วและมีการรับรองหรือคุ้มครองให้ตามกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงจำเป็นต้องเร่งแก้ปัญหาต่าง ๆ ของการเดินทาง และการคมนาคมขนส่งพร้อม ๆ กับต้องเร่งปรับปรุงรูปแบบของการเดินทางและการคมนาคมขนส่งให้มีความสะดวก ปลอดภัย และประหยัดขึ้น ให้ทันกับการเพิ่มขึ้นของปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น หรือปริมาณการจราจรที่มีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและมีระบบขึ้นกว่าเดิม หากจะพิจารณาเทียบเคียงสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ กับบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสหประชาชาติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะพบว่าไม่แตกต่างกันเท่าใด กล่าวคือ ปฏิญญาสากลดังกล่าวได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ไว้เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือรับรองสิทธิทางอาญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพดังกล่าวไว้ เช่น บุคคลจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้ซึ่ง สาเหตุที่ประเทศไทยได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลเพราะเนื่องจากโดยปกติทั่วไปปฏิญญาสากลของสหประชาชาติเป็นเสมือนข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญและประเทศไทยได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลดังกล่าวในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกของสหประชาชาติประเทศหนึ่ง ซึ่งถือเป็นเรื่องของการกระทำตามหลักการที่จะให้ความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ปฏิญญาไม่ใช่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแต่อย่างใด

4.1.1.1 เสรีภาพในการเดินทางภายในราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 36 วรรคแรกว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง . . . ภายในราชอาณาจักร”

จากบทบัญญัติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของเสรีภาพในการเดินทางของประชาชน ซึ่งเสรีภาพดังกล่าวถือเป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของการจำแนกสิทธิและเสรีภาพ และสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลนั้นนับว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญมากที่สุด เพราะถือเป็นเรื่องของการให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

ลักษณะสำคัญของสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลตามแนวความคิดของฝ่ายตะวันตกจะเน้นถึงความเป็นตัวของตัวเอง ความมีเหตุมีผลของปัจเจกชนซึ่งมองอำนาจรัฐในฐานะที่เป็นศัตรูต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนแนวความคิดที่คัดค้านแนวความคิดของฝ่ายปัจเจกชนนิยม คือ ชุมชนนิยม (Collectivism) ซึ่งฝ่ายนี้มองว่าการที่มนุษย์มารวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม ทำให้มนุษย์แต่ละคนไม่อาจแยกตัวเองออกเป็นเอกเทศจากกลุ่มหรือสังคมที่ตนเป็นสมาชิกได้ ดังนั้นมนุษย์แต่ละคนจึงถือเป็นส่วนประกอบที่แบ่งแยกออกจากโครงสร้างของสังคมไม่ได้ และสังคมจะสามารถดำรงตนอยู่ได้ก็จากความเป็นเอกภาพของมนุษย์ในสังคมนั้น ชุมชนนิยมจึงเน้นความสำคัญของความมั่นคงและความมีเสถียรภาพภายในสังคมนั้น โดยนัยดังกล่าวนี้รัฐในฐานะที่เป็นกลไกของสังคมส่วนรวมจึงมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคม รัฐไม่เพียงแต่ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเท่านั้น แต่รัฐยังมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าจะทำให้สังคมมีความเจริญรุ่งเรืองได้ ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิที่จะเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายในสังคมนั้นได้ หากเห็นว่าการเข้าแทรกแซงนั้นจะเกิดผลดีต่อสังคมส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันมาแล้วว่าเสรีภาพในการเดินทางถือเป็นสิทธิส่วนบุคคล เพราะถือได้ว่าเป็นสิทธิที่มีอยู่จริงซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้เพื่อเป็นการยืนยันว่าบุคคลมีสิทธิในสิ่งนั้นอย่างแท้จริง และเมื่อบุคคลเป็นเจ้าของในสิทธินั้น จึงเรียกว่า สิทธิส่วนบุคคลซึ่งต่อไปจะได้กล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของคนไทย

แนวความคิดของคนไทยในอดีตเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับแนวความคิดของคนไทยในอดีตเกี่ยวกับการมีสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลว่า “ไม่เคยปรากฏว่าสนใจในโชคชะตาของพระมหากษัตริย์พระองค์ใดพระองค์หนึ่งโดยเฉพาะ และไม่เคยปรากฏว่าประชาชนในสมัยอยุธยาได้เคยคิดบงกชหรือคิดโค่นล้มราชบัลลังก์ของพระมหากษัตริย์เลยแม้แต่ครั้งเดียว ความผันผวนทางการเมืองสมัยอยุธยานั้นเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจทั้งสิ้นหากผู้ใดมีอำนาจสูงสุดขึ้นมาประชาชนก็ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้นั้น และยอมรับโดยไม่มีข้อขัดแย้งแต่อย่างใดว่าผู้้นั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือตน”¹¹

ดังนั้น จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ทำให้มองเห็นค่านิยมของคนไทยในอดีตว่ามีลักษณะเป็นการยอมรับอำนาจของรัฐ ถึงแม้คนไทยจะมีได้นิยมในอำนาจของรัฐอย่างแท้จริงก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนั้นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของคนในสมัยก่อนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่ออำนาจของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่าคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ชื่อว่ามี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แนวความคิดของฝ่ายตะวันตกในการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยการมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้ถูกนำมาใช้และเริ่มมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความสำคัญในการมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เสรีภาพในการเดินทาง ถือเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลที่มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง . . .” ทำให้มองเห็นว่าทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง บุคคลอื่นใดหรือรัฐจะเข้ามาแทรกแซงหรือล่วงละเมิดมิได้ แต่การมีเสรีภาพดังกล่าวรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้เฉพาะเสรีภาพในการเดินทางภายในราชอาณาจักรเท่านั้น คำว่า “ภายในราชอาณาจักร” หมายความว่าเฉพาะภายในประเทศไทย หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ทุกคนย่อม

¹¹ คึกฤทธิ์ ปราโมช, “สังคมสมัยอยุธยา” ในประวัติศาสตร์และการเมือง หนังสืออ่านประกอบพื้นฐานอารยธรรมไทย. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 49-50.

มีเสรีภาพในการเดินทางภายในประเทศ คือถ้าเป็นการเดินทางภายในประเทศรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวไว้

เพราะฉะนั้น ถ้าเป็นการเดินทางไปมาภายในราชอาณาจักรแล้ว ทุกคนโดยเฉพาะประชาชนชาวไทยย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางได้อย่างอิสระ จะมียกเว้นสำหรับคนต่างด้าว ที่เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ไม่ว่าจะเดินทางเข้ามาด้วยเหตุผลประการใด อาทิเช่น เข้ามาท่องเที่ยว ประกอบธุรกิจ ติดต่อหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง¹² ดังนั้น คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ถ้าจะเดินทางไปมาในประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ว่า ถ้าเดินทางไปจังหวัดใดและอยู่ในจังหวัดนั้นเกินสี่สิบสี่ชั่วโมงให้คนต่างด้าวผู้นั้นแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่ภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไปถึง¹³ และในพระราชกำหนด กำหนดเขตหวงห้ามคนต่างด้าว พ.ศ. 2484 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 4 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คนต่างด้าวยอมเดินทาง . . .
ได้ทั่วราชอาณาจักร นอกจากเขตท้องที่ซึ่งกำหนดหวงห้ามไว้ การกำหนด
เขตหวงห้ามนี้ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

แต่เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวบางประการ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจ
กำหนดเงื่อนไขในการที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าไป . . . ในเขตหวงห้าม
ตามความในวรรคก่อนได้ตามที่เห็นสมควรโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดเขตหวงห้ามไว้สำหรับคนต่างด้าวก็ตาม แต่ก็ยังมีกรณียกเว้น ดังที่บัญญัติไว้ในวรรคสองของมาตราดังกล่าว และในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าไป ในเขตหวงห้ามภายในเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้¹⁴

* คนต่างด้าว หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

¹² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 34

¹³ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 (4)

¹⁴ พระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้ามคนต่างด้าว พ.ศ. 2487 มาตรา 6

เสรีภาพในการเดินทางไปมาภายในราชอาณาจักรมีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 36 แต่ในการให้เสรีภาพดังกล่าวต้องมีการควบคุมโดยกฎหมายลำดับรอง อีกชั้นหนึ่ง เช่น การเดินทางโดยรถยนต์ ก็ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบตามกฎหมายจราจร เช่น พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พ.ศ. 2516 พระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจร แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) นอกจากนี้ถ้าเป็นการเดินทางทางอากาศก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 หรือแม้แต่การกำหนดช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมือง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองในการขอรับการตรวจลงตรา (ฉบับที่ 4) ตามที่ได้มีประกาศกำหนดช่องทางอนุญาตของด่านตรวจคนเข้าเมืองในการขอรับการตรวจลงตรา ฉบับลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2530 ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 และฉบับลงวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2535 ไว้แล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และความในข้อ 5 วรรคสอง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2530) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประชาชนชาวไทยรวมทั้งคนต่างด้าวจะมีเสรีภาพในการเดินทางไปมาภายในราชอาณาจักรอย่างเสรีเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่อาจมีการถูกจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ในบางกรณี เช่น การห้ามเข้าเขตทหารหรือเขตที่กำหนดห้ามไว้ในพระราชกำหนดกำหนดเขตหวงห้าม พ.ศ. 2484 หรือห้ามมิให้เดินทางหรือเข้าไปตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนในกรณีที่ท้องที่นั้นเกิดมีหรือเป็นที่สงสัยว่าจะมีโรคติดต่อเกิดขึ้น¹⁵ ซึ่งแม้แต่เพียงสงสัยว่าจะเกิดมีโรคติดต่อเกิดขึ้นก็ห้ามแล้ว บทบัญญัตินี้จึงคล้ายกับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน

¹⁵ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 มาตรา 10

4.1.1.2 เสรีภาพในการเดินทางเข้า – ออก นอกราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36 บัญญัติรับรองแต่เพียงว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง . . . ภายในราชอาณาจักร” และในวรรคสามว่า “การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีที่ประชาชนชาวไทยหรือผู้มีสัญชาติไทยเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จะมีกฎหมายคุ้มครองกรณีดังกล่าวอย่างไร เพราะถ้าตีความตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึง จะถือเสมือนว่าไม่รับรองเสรีภาพดังกล่าวหรือไม่ และถ้าเป็นกรณีที่เนรเทศคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรก็ย่อมสามารถทำได้ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามไว้ มีกรณีใดบ้างที่สามารถเนรเทศคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรได้ และถึงแม้ว่าประชาชนชาวไทยจะมีเสรีภาพในการเดินทาง แต่มีกรณีใดบ้างที่ห้ามคนไทย (ผู้มีสัญชาติไทย) เดินทางออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งการห้ามคนไทยเดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยหลักแล้วไม่สามารถกระทำได้นอกจากเสียจากว่าผู้นั้นต้องหาว่ากระทำความผิดและกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี หรืออาจเป็นกรณีที่หนังสือเดินทางไม่ถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งจะต้องถูกจำกัดสิทธิในเสรีภาพมิให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางเข้าออกนอกราชอาณาจักรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีได้หมายความว่า ถ้าสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดที่มีได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสิทธิและเสรีภาพนั้นจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เพราะมีสิทธิตามธรรมชาติมากมายซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ แต่ก็มิได้กำหนดว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงไม่สามารถจะแยกสิทธิตามกฎหมายบัญญัติออกจากสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน และจากข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเฉพาะเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ซึ่งรับรองไว้แต่เฉพาะคนไทยเท่านั้น แต่โดยลักษณะของการคุ้มครองแล้วจะคุ้มครองแต่เฉพาะคนไทยไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ว่าการจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายในที่นี้ก็คือกฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อันอาจก่อให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ และเนื่องจากลักษณะของเสรีภาพในการเดินทางจะมีลักษณะคล้ายกับการมีเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนพึงมีตามที่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิธรรมชาติมาแล้วในตอนต้น

นอกจากนี้ คนไทยหรือคนต่างด้าวเมื่อเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะโดยสารพาหนะประเภทใดก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดและสำหรับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยไม่ว่าจะเข้ามาชั่วคราวหรือเข้ามาถาวรที่อยู่ประจำย่อมต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐที่คนต่างด้าวนั้นเดินทางเข้าไป แต่อย่างไรก็ตาม รัฐเจ้าของสัญชาติของคนต่างด้าวนั้นยังมีสิทธิและหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนของตนในดินแดนต่างรัฐ และเป็นที่น่าอนว่าประเทศที่คนต่างด้าวเดินทางเข้าไปอยู่นั้น คนต่างด้าวไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใด ๆ ให้เท่าเทียมกับพลเมืองเจ้าของประเทศได้ เพราะสิทธิบางประการกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ก็ย่อมต้องสงวนไว้สำหรับประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศหรือบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศนั้น ซึ่งความคิดดังกล่าวนี้ ถือเป็นหลักร่วมกันระหว่างประเทศ นอกจากนี้คนต่างด้าวอาจเป็นบุคคลของรัฐอื่นคือมีสัญชาติอื่นหรืออาจเป็นคนไร้สัญชาติคือเป็นคนที่ไม่ใช่สัญชาติของรัฐใดเลย คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอาจมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น เพื่อท่องเที่ยว เพื่อการค้า การลงทุน เยี่ยมญาติ ติดต่อราชการต่าง ๆ เป็นต้น หรือแม้แต่เป็นพวกอพยพ พกสัญชาติทางการเมือง หรือเป็นผู้ร้าย หลบหนีการจับกุมจากรัฐหนึ่งเข้าไปอยู่ในอีกรัฐหนึ่งบุคคลเหล่านี้ แม้รัฐจะให้ที่พำนักอาศัยเพื่อไม่ให้ขัดกับหลักมนุษยธรรมแล้วรัฐยังมีหน้าที่ต้องระมัดระวังตรวจตรามิให้บุคคลดังกล่าวมาก่อความเดือดร้อนวุ่นวานกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

โดยเหตุที่มีคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น รัฐจึงต้องวางกฎเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวไว้ให้เป็นการแน่นอนเพื่อยึดถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน นับตั้งแต่เรื่องการเดินทางเข้ามาในประเทศ ซึ่งมีทั้งกฎหมายภายใน ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สำคัญเพราะกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ และยังมีกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ อันจัดได้ว่าเป็นกฎหมายภายใน นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งได้ทำการตกลงกันเรื่องการจลาจลชายแดนระหว่างประเทศ อาทิเช่น ข้อตกลงเรื่องการจลาจลชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย เมื่อ พ.ศ. 2483 และในข้อตกลงนี้ยังมีคำสั่งกองตรวจคนเข้าเมืองที่ 87/2524 ลงวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2524 เพื่อให้ผู้ที่อยู่ตามชายแดนระหว่างประเทศสามารถข้ามแดนเพื่อการต่าง ๆ ในระยะเวลาอันสั้นได้โดยสะดวก นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศกัมพูชา ประชาธิปไตย ซึ่งตกลงกันเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2486 โดยกำหนดให้คนชาติไทยผู้มีถิ่นที่อยู่ในระยะเวลา 2 ปีมาแล้วในเขต 25 กิโลเมตรจากเขตแดนร่วมกันทั้งทางบกและทางน้ำที่ประสงค์จะข้ามแดนไปยังเขตตรงกันข้ามในระยะไม่

เกิน 25 กิโลเมตรเพื่อการต่าง ๆ ในระยะเวลาอันสั้นสามารถเดินทางได้โดยสะดวก ซึ่งจากข้อตกลงร่วมกันนี้ยังมีระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ 3/2487 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2487 ที่ให้เสรีภาพในการเดินทางข้ามประเทศระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่สัญญาดังกล่าว และยังมีข้อตกลงการจราจรชายแดนระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2503 และมาตรการที่รัฐกำหนดในเรื่อง การพักอาศัยและการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศ ซึ่งจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป การกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของคนต่างด้าวเหล่านั้นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด และรัฐสามารถตรากฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยตามที่เห็นสมควรและที่เห็นว่าจะประโยชน์ต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ แต่ทั้งนี้ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมนานาชาติ จึงจำเป็นต้องเคารพและยึดถือหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน และหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐจะออกกฎหมายภายในมาลบล้างความรับผิดชอบหน้าที่ที่ตนมีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดสิทธิและเสรีภาพตลอดทั้งการรับรองสิทธิของคนต่างด้าวในประเทศนั้นมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศรับรองอยู่ จึงเป็นเหตุให้การจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวจะถูกจำกัดหรือเพิกถอนสิทธิบางประการของคนต่างด้าวไม่ได้ สิทธิเช่นนี้ได้แก่ สิทธิที่มีลักษณะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คือ เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด

4.1.2 เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่

แนวความคิดในเรื่องเสรีภาพการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนชาวไทย เริ่มมีมาตั้งแต่อดีต ดังจะเห็นได้จากจารึกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงว่า “คนใดขี่ช้างมาหาพามาเมืองมาสู่ช่วยเหลือเพื่อกู มั่นบมีช้าง บมีม้า บมีบัว บมีนาง บมีเงิน บมีทอง ให้มันช่วยตวงเป็นบ้านเป็นเมือง ได้ข้าเลือกข้าเสีย หัวฟุงหัวรบก็ดี บ่ฆ่าบตี¹⁶ ซึ่งมีความหมายว่า คนใดมาสู่เมืองสุโขทัย ไม่มีปัจจัยจะตั้งบ้านตั้งเมือง พ่อขุนรามคำแหงก็ทรงช่วย เช่น มะกะโท หรือเจ้าฟ้ารั้ว และถ้าจับข้าศึกได้ก็ไม่ฆ่าไม่ทำร้าย ซึ่งข้อนี้เทียบได้กับกฎหมายระหว่างประเทศพ้องกับสนธิสัญญาเจนีวาที่ใช้กันในปัจจุบัน คือจะฆ่าหรือทำร้ายเชลยศึกไม่ได้ นอกจากนี้ กรุงสุโขทัยยังถือเป็นเมืองสห

¹⁶ เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง. (กรุงเทพมหานคร : ศิริมิตรการพิมพ์, 2515), หน้า 35.

ประชาชาติ เพราะมีจารึกไว้ในตอนท้ายว่า มากด้วยกาวลาว ทางใต้มีชาวอุ ชาวขอมมาอยู่ด้วย และประเพณีปกครองในอดีตนี้ก็มิได้เสื่อมคลายไปจากบ้านเมืองของประเทศไทยเลย คือใครใคร่ มา มา ใครใคร่อยู่อยู่ ถ้าสามารถผ่านกฎหมายคนเข้าเมืองเข้ามาได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายคนเข้าเมืองมานานแล้ว และเมื่อเข้ามาก็สามารถเลือกถิ่นที่อยู่ได้อย่างเสรี จะเห็นได้ว่าไม่เพียงแต่เฉพาะชนชาวไทยเท่านั้นที่มีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ ซึ่งชาวต่างชาติก็สามารถเดินทางเข้ามาอาศัยพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ในประเทศไทยได้

ถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพความเป็นอยู่ในแต่ละยุคสมัย การตั้งหลักแหล่งที่พักอาศัยและกรรมสิทธิในที่ดิน รวมทั้งรูปแบบของการสร้างอาคารประเภทบ้านพักอาศัย ประเภทของที่พักอาศัย ก็จะแตกต่างกันไป ตามสังคมและเศรษฐกิจที่พัฒนา ซึ่งจะพบว่าในช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 ประชาชนส่วนใหญ่จะตั้งถิ่นฐานที่พักอาศัยบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาและริมคลองทั้งฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรี

พัฒนาการความเป็นมาของเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่

สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่มีค่อนข้างชัดเจนไม่เพียงแต่เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่มีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ หากแต่ชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยก็ค่อนข้างมีเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวพอสมควรคือสามารถตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนได้โดยกำหนดระยะทางไว้กล่าวคือเพียงชั่วระยะเวลาเดินทางถึงภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งคนต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยในช่วงสมัยนั้นมีตั้งแต่ก่งสุลต่างประเทศ หมอสอนศาสนา พ่อค้าชาวตะวันตก รวมทั้งพวกที่อพยพ ได้แก่ พวกจีน ลาว มอญ แขก ประชาชนชาวไทยทั่วไปในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ คือช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 ส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเรือนแพและเรือค้าขาย ซึ่งจอดตามริมแม่น้ำเจ้าพระยา และในสมัยรัชกาลที่ 5 บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา ยังคงเป็นย่านพักอาศัยที่สำคัญอยู่เช่นเดิม เพราะเนื่องจากสมัยนั้นการคมนาคมหลักยังใช้ทางน้ำอยู่ราษฎรทั่วไปเดินทางติดต่อโดยใช้เรือเป็นพาหนะ ดังนั้น ชาวยุโรปและชาวไทยที่มีฐานะจึงมักตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณริมน้ำ แต่ต่อมาในช่วงกลางและปลายสมัยรัชกาลที่ 5 มีเรือกำปั่นไฟ ซึ่งใช้เครื่องจักรไอน้ำ ซึ่งเป็นเรือสินค้าที่เข้ามาแล่นในแม่น้ำเจ้าพระยาหลายลำ ทำให้เกิดความเสียหายแก่แพที่ใช้อยู่อาศัยริมแม่น้ำ การอยู่ในเรือแพและแพค้าขายจึงไม่สงบอย่างก่อน จึงย้ายไปอาศัยอยู่ตามริมถนนมากขึ้นตามลำดับ

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา เริ่มมีการสร้างที่พักอาศัยประเภท ตึกแถว หรือเรือนพักอาศัยกึ่งร้านค้า (shop house) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศจีน ปีนังและประเทศสิงคโปร์ มีทั้งชนิดชั้นเดียวและสองชั้น โดยเริ่มจากตึกแถวที่รัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้สร้างใกล้พระบรมมหาราชวัง เช่นที่บริเวณสนามไชยและท่าเตียน สำหรับให้ข้าราชการชาวต่างประเทศอยู่อาศัย ต่อมาจึงมีการสร้างอาคารชนิดดังกล่าวขึ้นตามริมถนนสำคัญ ๆ ในย่านความเจริญ เช่น บริเวณริมถนนเจริญกรุง ถนนบำรุงเมือง สำหรับให้ราษฎรและชาวต่างประเทศเช่าประกอบการค้าและใช้อาศัย ลักษณะของการตั้งถิ่นที่อยู่จึงเป็นลักษณะของการแผ่กระจายทางแนวราบไปตามเส้นทางคมนาคมหลัก

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2468 ถือเป็นช่วงที่อารยธรรมตะวันตกเข้ามามีอิทธิพล การคมนาคมเจริญก้าวหน้ามีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศโดยเฉพาะทางตะวันตก นอกจากนี้ประเทศไทยยังเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ และมีการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งให้สิทธิแก่ชาวตะวันตกเดินทางเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเพื่อทำการค้าขาย เผยแพร่ศาสนา การศึกษา ได้โดยอิสระ รวมทั้งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรียนและสามารถเช่าที่ดินสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยได้อย่างเสรี สนธิสัญญาฉบับนี้ มีผลต่อการกำหนดแหล่งที่อยู่อาศัยและที่ตั้งศาสนาสถานของชาวต่างประเทศ ซึ่งในรัชกาลนี้ได้มีการกำหนดเขตสุขาภิบาล อันเป็นเขตที่มีการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ถนน และควบคุมการรักษาความสะอาดในเขตที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย ซึ่งถือว่าเป็นการวางระเบียบของผังเมือง

เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของราษฎรในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ แม้จะให้อิสระในการเลือกถิ่นที่อยู่แก่ราษฎรแต่ก็ยังมีบริเวณตำแหน่งที่ตั้งบ้านเรือนซึ่งเท่าที่ปรากฏจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ส่วนใหญ่เป็นของข้าราชการ และข้าราชการบริหาร ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของการได้ถิ่นที่อยู่ออกเป็น 4 ประเภทดังนี้

ก. ได้รับพระราชทานที่ดินอยู่อาศัย เช่น เจ้าจอมสุวัฒนา ได้รับพระราชทานที่ดินของพระคลังข้างที่ขนาด 1 ไร่ 188 ตารางวา ที่บริเวณถนนข้าวสารและถนนราชดำเนินและโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้อาศัยอยู่ได้จนตลอดชีวิต *

ข. ขอรับพระราชทานที่อยู่อาศัย เช่น พระยานิติศาสตร์ไพศาล ขอพระราชทานที่ดินที่พระยามหาอำมาตย์ เคยอยู่ขนาด 1 ไร่ 200 ตารางวา ที่ริมถนนพระอาทิตย์ มีตึก 2 หลังอยู่ในที่ดิน โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานให้อยู่อาศัย^{**}

ค. ที่ดินไม่ระบุงกรรมสิทธิ์ เช่น พระพรหมศาสตร์ราชเสนาบดี (คู่ ไกรฤกษ์) อธิบดีผู้พิพากษาศาลมณฑลและศาลต่างประเทศ มณฑลจันทบุรี มีบ้านเรือนอยู่เชิงสะพานพิทยเสถียร และมีชอยออกสู่ถนนเจริญกรุงได้ ที่ดินมีขนาด 1 ไร่ 73 ตารางวา ต่อมาที่ดินตกเป็นของหลวง^{***}

ง. ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล เช่น พระยาสังฆาภิบาล ตั้งบ้านเรือนที่บริเวณใกล้เสาชิงช้า หรือบริเวณถนนศิริพงษ์ในปัจจุบัน ขนาดที่ดิน 171 ตารางวา¹⁷

นอกจากนี้ ในสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้เริ่มมีการออกประกาศกำหนดให้ข้าราชการจดทะเบียนครอบครัว และจดทะเบียน และจดทะเบียนภาพการสมรส และออกพระราชบัญญัติตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว พ.ศ. 2460 ซึ่งแสดงถึงการจัดระบบการจัดการและการควบคุมจำนวนประชากร อันจะทำให้ทางราชการทราบตำแหน่งที่ตั้ง ขนาดและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนจำนวนผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือน เพื่อสามารถจัดระเบียบชุมชนและการบริการสาธารณสุขหลักในชุมชนที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย และถ้าถิ่นที่อยู่อาศัยใดมีประชากรอาศัยอยู่นานจนทำให้ต้องมีการกำหนดเขตสุขาภิบาลขึ้น 3 เขต เป็นเขตที่มีการก่อสร้างอาคาร ถนน ล้ำคลอง และควบคุมการรักษาความสะอาดในเขตที่มีประชาชนพักอาศัย ซึ่งทางราชการต้องควบคุมให้เกิดความเป็นระเบียบ ความสะอาดและสุขอนามัยที่ดีในถิ่นที่อยู่นั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในสมัยก่อนแม้ประชาชนจะมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่ก็อาจถูกจำกัดด้วยระบบชนชั้น ซึ่งมีใช้มีกฎหมายมาจำกัดเช่นปัจจุบันที่มีการจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ตามวรรคสองของมาตรา 36 แต่เป็นการจำกัดโดยการแบ่งฐานะทางสังคม ดังจะเห็นได้จากที่อยู่อาศัยบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก จะเป็นถิ่นที่อยู่ของบรรดาเสนาบดีคนสำคัญ ๆ เช่น เสนาบดีหลายท่านในตระกูลบุญนาคน ซึ่งได้รับพระราชทานที่ดินให้ตั้งหลักแหล่งอยู่ในบริเวณนี้ต่อเนื่องกันมา นอกจากนั้นบริเวณดังกล่าวยังเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของข้าราชการและพ่อค้าคนบดี

^{**} กจช. ร 6. ค. 22.1/25

^{***} กจช. ร 6. ค. 22.1/21

¹⁷ ผู้สดี ทิพทัส และ มานพ พงศทัต, บ้านในกรุงเทพฯ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 192.

จีน และคนในบังคับต่างชาติ ซึ่งเป็นราษฎรไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกงสุลต่างชาติ หรือสมรสกับชาวต่างชาติ เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส เป็นต้น หรือแม้แต่ชาวต่างชาติที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยก็มีใช้ว่าจะมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ได้อย่างอิสระ เพราะอาจขึ้นอยู่กับ การได้รับพระราชทานที่จากพระมหากษัตริย์ เช่น หลวงจ่านงนิเวศกิจ (แรมแซ) ขอรับพระราชทานที่ดินรอบคลองบางลำภูเพื่อให้อยู่อาศัยแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงอนุญาต เนื่องจากหลวงจ่านงนิเวศกิจ เป็นชาวต่างประเทศหากแต่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขอยืมจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอยู่ได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่า¹

นอกจากนี้ ประชาชนทั่วไปมีสิทธิจับจองที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่า เช่น ในบริเวณที่ ความเจริญเพิ่งขยายออกไป หรือบริเวณที่มีการขุดคลองต่าง ๆ ในสมัยของรัชกาลที่ 5 ข้าราชการ และราษฎรที่มีทรัพย์สินหรือที่ลงทุนขุดคลอง ย่อมได้รับสิทธิจับจองที่ดินสองฝั่งคลองตามธรรมเนียม นอกจากนี้ยังมีสิทธิขายสิทธิจับจองแก่ผู้อื่นได้ด้วย เช่น คลองสาทร และถนนสาทรที่ควบคุมกันไปทางด้านใต้ของตัวเมือง ซึ่งหลวงสารราชาฤกษ์ เป็นผู้ลงทุนขุดขึ้น ก็ได้ทำการแบ่งที่ดินบริเวณริมคลองเป็นแปลงย่อย ๆ และขายแก่ประชาชนทั่วไป สำหรับข้าราชการหรือประชาชนที่เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยสามารถทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาขอรับพระราชทานที่ดินเพื่ออยู่อาศัยจากพระมหากษัตริย์ได้ และส่วนใหญ่มักได้รับพระราชทานให้ตามแต่พระองค์จะเห็นสมควร เช่น ทรงอนุญาตให้อาศัยอยู่ในบริเวณที่ดินของทางราชการตลอดชีวิต เมื่อผู้นั้นเสียชีวิตก็ให้ที่ดินตกเป็นของทางราชการตามเดิม ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินบริเวณใดก็ได้ นอกเขตพระบรมมหาราชวัง ชาวต่างประเทศและคนในบังคับต่างประเทศที่ต้องการตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทยไม่มีสิทธิขอรับพระราชทานที่ดิน หรือซื้อที่ดินในเขตกำแพงพระนคร หากต้องการจะซื้อหรือเช่าบ้านและที่ดินในเขตที่ทางราชการกำหนดเพื่ออยู่อาศัย ต้องขออนุญาตจากทางราชการโดยผ่านกงสุลของประเทศตน ซึ่งทางราชการจะพิจารณาตามความเหมาะสม จึงจะให้ซื้อหรือเช่าที่ดินได้ และต้องชำระภาษีที่ดินเช่นเดียวกับคนไทย อย่างไรก็ตาม ที่ดินในแนวเขตกำแพงพระนคร ชาวต่างประเทศและคนในบังคับต่างประเทศที่พำนักอยู่ในพระนครมาเกิน 10 ปีแล้วจึงจะมีสิทธิขออนุญาตซื้อหรือเช่าที่ดินอยู่อาศัยได้

ในต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันตมหาดล เป็นช่วงเวลาที่ราคาที่ดินสูงขึ้น การนำที่ดินที่มีราคาสูงมาเป็นที่อยู่อาศัย จึงไม่

เหมาะกับสภาพเศรษฐกิจในสมัยนั้น ดังนั้นการสร้างอาคารพักอาศัยในสมัยนั้นจึงเป็นการสร้างอาคารประเภทบ้านแถวหรือตึกแถว ซึ่งใช้อยู่อาศัยและค้าขายเพราะการใช้เนื้อที่ค่อนข้างจำกัด มีการแบ่งเขตกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจังหวัดพระนคร และกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นจังหวัดธนบุรี ความเจริญและความหนาแน่นของชุมชนส่วนใหญ่จะอยู่ที่ฝั่งพระนคร ถิ่นที่อยู่อาศัยทางฝั่งพระนครจะขยายตัวรวดเร็ว และมีเนื้อที่กว้างขวางมากกว่าทางฝั่งธนบุรี¹⁸

ถิ่นที่อยู่อาศัยและชุมชนในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมืองขยายตัวออกไปจากเดิมกลายเป็นกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งประกอบด้วยหลายจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร (รวมธนบุรี) นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เป็นต้น บริเวณถิ่นที่อยู่อาศัยเดิมมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์พื้นที่จากลักษณะบ้านเดี่ยวมีบริเวณกว้างของขุนนางคหบดี มาสู่การแบ่งพื้นที่ริมถนนปลูกสร้างห้องแถวล้อมรอบเพื่อทำการค้าชั้นล่างและอยู่อาศัยชั้นบนของคนชั้นกลาง

เป็นที่ทราบกันมาแล้วว่าประชาชนในสมัยก่อนนิยมตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนบริเวณริมคลอง ริมแม่น้ำ แต่เนื่องจากนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมาไม่ปรากฏว่ามีการขุดคลองเพิ่มขึ้นอีก ทั้งยังไม่มีมีการขุดซ่อมคูคลองเดิม จึงทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเรื่องความสกปรก คลองตื้นเขิน และปัญหาเรื่องการรुकล้าคลอง ดังนั้น เมื่อมีผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ริมฝั่งคลองเป็นจำนวนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2459 จึงมีประกาศไม่ให้จอดแพในบริเวณคลองสำคัญ ๆ ที่เป็นเส้นทางคมนาคมอีกต่อไป เช่น คลองผดุงกรุงเกษม คลองบางลำภู คลองมหานาค เป็นต้น นโยบายดังกล่าวส่งผลให้แหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนไทยมาแต่เดิมถูกจำกัดโดยทางอ้อม ซึ่งถ้ามองกันในปัจจุบันอาจมองว่าเป็นการไปจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนได้

ปัจจุบันเรื่องถิ่นที่อยู่อาจมองดูว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกิดปัญหาหรือไม่กระทบต่อเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่เท่าไรนัก แต่เมื่อทราบกันแล้วว่าถิ่นที่อยู่ได้แก่ สถานที่ที่บุคคลพักอาศัยหรืออยู่ ณ ที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งบุคคลบางคนอาจเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ และอาจเป็นผู้ไม่มีภูมิลำเนาได้ แต่ทุกคนจะต้องพักอาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง

¹⁸ นิจ ธิภูชีระนันท์, ข่าวสารสำนักผังเมือง. (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย, 2515), หน้า 14.

และปัญหาในเรื่องถิ่นที่อยู่ที่ประสบอยู่นั้น ได้แก่ ปัญหาที่ว่าบุคคลอาจมีถิ่นที่อยู่ในประเทศใด ซึ่งปัญหาในเรื่องดังกล่าวในสมัยก่อนไม่เกิดขึ้น เพราะถือว่าบุคคลอาจเข้าไปพำนักอาศัยหรือมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนส่วนใดก็ได้ โดยเป็นไปอย่างเสรี และไม่มีกฎหมายวางกฎเกณฑ์ไว้ การข้ามแดนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งก็สะดวก แม้จะไม่รวดเร็วอย่างในปัจจุบันและที่สำคัญไม่ต้องใช้เอกสารการเดินทาง แต่ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เข้มงวดในเรื่องการเดินทางเข้าออกหรือผ่านเขตของพลเมืองต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยเองก็มีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นกัน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และเข้มงวดเรื่องการให้เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่มากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อระวังรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

4.2 บุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพ

กฎหมายกำหนดให้บุคคลเป็นผู้มีบทบาทหรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดอำนาจในทางกฎหมายแก่บุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่นและจากอำนาจในทางกฎหมายนั่นเอง ทำให้บุคคลมีสิทธิเรียกร้องให้มีการละเว้นการกระทำที่มากกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นหรือเรียกร้องให้กระทำการหรือให้ยอมรับการกระทำของบุคคลนั้น จากผลของสิทธิและเสรีภาพนี้เองทำให้เกิดปัญหาว่าใครเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและใครเป็นบุคคลที่ต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ สำหรับในเรื่องของเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ก็เช่นเดียวกัน ใครเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพและใครเป็นผู้ที่ต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น

4.2.1 บุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

ในเรื่องของผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในเรื่องของเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้เป็นของชนชาวไทย ซึ่งจากชื่อของหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และจากข้อกฎหมายที่กำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร¹⁹ คำว่า "บุคคล" ในที่นี้หมายถึง ชนชาตินั้นเอง ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร หมายถึงใคร เพราะจากถ้อยคำใน

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36

รัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมหมายถึง คนชาวไทยหรือบุคคลผู้มีสัญชาติไทย แต่การบัญญัติไว้เช่นนั้นจะคุ้มครองเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวแก่คนไทยเท่านั้นหรือโดยลักษณะแล้วทำได้ไหม เพราะในเรื่องของผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยหลักทั่วไปสามารถจำแนกตามการเกิดได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง ดังนี้²⁰

1) สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนเป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลเพียงประการเดียวว่าบุคคลนั้นเป็นมนุษย์จึงทำให้ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอยู่แล้วก่อนที่รัฐจะเกิดขึ้น²¹ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่มนุษย์ทุกคนมิได้จำกัดว่าบุคคลคนนั้นเป็นพลเมืองของประเทศใด มีสัญชาติอะไรหรือนับถือศาสนาอะไร หากแต่มองว่าบุคคลคนนั้นเป็นพลเมืองของประเทศใด มีสัญชาติอะไร และนับถือศาสนาอะไร โดยมองว่าหากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอาณาเขตของพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองจากหลักประกันภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน

2) สิทธิพลเมือง

สิทธิพลเมืองหรือสิทธิของพลเมือง คือ สิทธิและเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ สิทธิพลเมืองนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดมีรัฐขึ้นแล้วเท่านั้น หมายความว่า เมื่อเกิดมีรัฐหรือประเทศขึ้นก็ต้องมีพลเมืองซึ่งมีสัญชาติของรัฐหรือประเทศนั้น และมีรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่จะกำหนดหลักประกันที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองของตนให้อยู่อย่างสงบสุข สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่มีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐหรือประเทศนั้นเท่านั้น เช่น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน แต่พิจารณาจากชื่อหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะเห็นว่า ยังต้องเน้นคำว่า

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543), หน้า 47.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ของ “ชนชาวไทย” ไว้โดยเฉพาะ นั่นก็หมายความว่าถ้าเป็นสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวจะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเรื่องอีกทีหนึ่ง สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นของประชาชนชาวไทยทุกคนซึ่งร่วมไปถึงเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ด้วย ดังนั้น สิทธิพลเมืองจะเกิดขึ้นก่อนมีรัฐไม่ได้ และถือกันว่าสิทธิพลเมืองนี้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง²²

ดังนั้น จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 3 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่เฉพาะชนชาวไทยเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจเกิดปัญหาการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าว ว่าบุคคลต่างด้าวจะอ้างสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เพียงใด และจากเรื่องนี้มีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่านได้ให้ความคิดในเรื่องดังกล่าวว่า ผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ คนสัญชาติไทยเท่านั้น เพราะรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นกับคนสัญชาติของตนเท่านั้นไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นกับคนต่างด้าว²³ ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนต่างด้าว ก็จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใด ย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่เรื่องของรัฐธรรมนูญ²⁴ และจากเหตุดังกล่าวรัฐธรรมนูญไทยจึงไม่ได้แยกแยะระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมืองออกจากกัน จึงมีข้อสังเกตว่า ถ้าเป็นสิทธิและเสรีภาพในเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่ต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ ด้วยแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการปฏิเสธอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้บุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพที่ให้คุณค่าใช้สิทธิและเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่ชัดเจนว่า บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศนั้นเท่านั้นที่จะมีสิทธิดังกล่าว อันจะเป็นบทบัญญัติที่รับรองออกมาในรูปของสิทธิของพลเมือง ส่วนสิทธิและเสรีภาพที่อยู่ในรูปของ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²³ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 655.

²⁴ หยุด แสงฉุฑ์, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 130.

สิทธิเรียกร้อง²⁵ เช่น การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ หากรัฐไม่เข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศว่าต้องการให้คนต่างด้าวได้รับความคุ้มครองด้วยหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของลักเซมเบิร์ก สเปน เป็นต้น แล้วในประเด็นที่เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นได้แบ่งแยกระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองออกจากกัน และแม้บางประเทศจากการที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 รัฐธรรมนูญจะใช้ชื่อหมวดว่า สิทธิของพลเมืองชาตินั้น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญของลักเซมเบิร์ก แต่ในเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพก็ยังแยกระหว่างสิทธิพลเมืองกับสิทธิมนุษยชนออกจากกัน ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะใช้ชื่อหมวดว่า "สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย" จึงอาจยังเป็นที่สงสัยว่าชื่อของหมวดจะเป็นตัวกำหนดเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของทุกคนหรือไม่ ซึ่งในเรื่องของเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ก็เช่นเดียวกัน เพราะโดยลักษณะแล้วไม่ควรคุ้มครองเฉพาะชนชาวไทยเท่านั้น เว้นแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอาจสงวนสิทธิให้เฉพาะแต่ชนชาวไทยเท่านั้น แต่แม้ว่าบุคคลต่างด้าวไม่สามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพในหมวด 3 นี้ได้ หากแต่คนต่างด้าวก็ยังสามารถอ้างสิทธิและเสรีภาพในหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชน กล่าวคือเป็นสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลทุกคนควรได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นเป็นคนสัญชาติของประเทศนั้นหรือไม่ และจากการพิจารณามหมวด 8 นี้แล้ว จะเห็นว่าไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่กำหนดให้สิทธิแก่คนไทยเท่านั้น และจากถ้อยคำในหมวด 8 แล้วใช้คำว่า "บุคคล" จึงทำให้เข้าใจว่าหมายรวมถึงคนต่างด้าวด้วย

นอกจากนี้ คนต่างด้าวยังสามารถอ้างเรื่อง "ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์"²⁶ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และโดยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยทั่วไป ย่อมผูกพันความเป็นมนุษย์ซึ่งไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นบุคคลสัญชาติใด เพราะโดยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประกอบด้วยสิทธิและเสรี

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 49.

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4

ภาพ 2 ประการที่เป็นรากฐานสำคัญคือ เสรีภาพในชีวิตและร่างกายและสิทธิในความเสมอภาค²⁷ เพราะฉะนั้นการที่บุคคลจะได้รับความคุ้มครองโดยสามารถอ้างเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้นั้น ควรให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างน้อยสองประการที่สำคัญคือ ในเรื่องของเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย แต่ตามรัฐธรรมนูญไทยคุ้มครองเรื่องดังกล่าวเฉพาะสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 เท่านั้น แต่ยังมีเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอีกหลายประการที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่า คุ้มครองรวมไปถึงคนต่างด้าวด้วยหรือไม่ และในเรื่องของสิทธิในความเสมอนั้นตามรัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติให้ "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และ "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้"²⁸ แต่อย่างไรก็ตาม เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับชนชาวไทย หากแต่อย่างน้อยที่สุดบุคคลต่างด้าวต้องได้รับความคุ้มครองตามสิทธิที่เรียกว่า สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกคนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

อนึ่ง บุคคลผู้ทรงสิทธิอาจมีได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และนิติบุคคลยังสามารถแบ่งออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน²⁹ บุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรเป็นของชนชาวไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับนิติบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 มิได้มีการบัญญัติให้นำสิทธิและเสรีภาพมาใช้กับนิติบุคคลเหมือนที่รัฐธรรมนูญบางประเทศบัญญัติไว้ว่าให้นำสิทธิและเสรีภาพบางอย่างมาใช้กับนิติบุคคลเท่าที่สิทธิและเสรีภาพนั้นจะใช้กับนิติบุคคลได้ แต่หากพิจารณาถึงมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจะพบว่าได้บัญญัติให้นิติบุคคลสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายนี้หรือ

²⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. หน้า 67.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30

²⁹ Pieroth/Schlink, Grundrechte - Staatsrecht II. 9 Aufl., S. 21 P. 43 ;

Duering, in Maunz/Duerig, Art 19, Abs. III, Rdnr. 29. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. หน้า 67.

กฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งบัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย และนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นเสียแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพสามารถมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น³⁰ ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว นิติบุคคลย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 36 ด้วย เพราะเสรีภาพดังกล่าวโดยสภาพแล้วมิได้จำกัดเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เพราะฉะนั้น นิติบุคคลจึงสามารถเป็นผู้ทรงหรือเป็นผู้ใช้เสรีภาพนั้นได้

นอกจากนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนแล้วย่อมเกิดความผูกพันในฐานะผู้มีสิทธิและเสรีภาพนั้น และก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

4.2.2 ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพ

โดยหลักทั่วไปแล้ว สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันต่อองค์กรของรัฐ ดังที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง"³¹ จากความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว องค์กรของรัฐซึ่งต้องผูกพันนั้น ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายใหญ่ ๆ ของประเทศ คือ ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

4.2.2.1 ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกพันในการกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องถูกผูกพันในการบัญญัติกฎหมาย หรือกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดกฎหมายใด ๆ ไม่ให้ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ การออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ

³⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 70

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 27.

เจาะจง³² และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้³³ นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค³⁴

4.2.2.2 ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายบริหาร

ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายบริหารในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเน้นเฉพาะความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายปกครองเท่านั้น ซึ่งโดยหลักพื้นฐานของความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายปกครองนั้น ต้องเป็นไปด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หมายความว่า รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น³⁵ แม้จะกล่าวว่า หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่หลักดังกล่าวก็มิได้ใช้เฉพาะฝ่ายปกครองเท่านั้น เพราะหลักดังกล่าวนี้ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักทั่วไปของระบบนิติรัฐ ซึ่งเป็นระบบที่ยอมรับกันในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย ที่จะต้องถือว่ากิจกรรมทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ดังนั้นองค์กรของรัฐองค์กรอื่น ๆ ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักดังกล่าวเช่นเดียวกัน

4.2.2.3 ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายตุลาการ

องค์กรฝ่ายตุลาการนั้นมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในสองลักษณะคือ ลักษณะแรก องค์กรตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหารว่าในแต่ละองค์กรนั้น ได้ดำเนินการหรือกระทำการใดอันเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือ

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 วรรคสอง

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30

³⁵ R. Carre de Malberg, *Contribution a la Theorie Generale de l' Etat*. (Paris : Sirey). pp.222, 488 - 489. ; H.W.R. Wade, *Administrative Law*. Fourth Edition, (Oxford : Clarendon Press, 1980), pp. 23 - 24. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 54.

ไม่ และลักษณะที่สอง องค์การตุลาการเองก็ต้องผูกพันกับสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ องค์การตุลาการเองจะต้องไม่ใช้หรือตีความกฎหมายไปในทางที่จะเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นทำให้ทราบถึงบุคคลผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์การผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งสามเป็นอย่างดี ในหัวข้อต่อไปจะขอกล่าวถึงขอบเขตของการใช้บังคับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวว่ามีขอบเขตมากน้อยแค่ไหนและถูกจำกัดได้อย่างไร

4.3 ขอบเขตการใช้บังคับของสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันโดยตรงต่อองค์การผู้ใช้อำนาจของรัฐทั้งสามฝ่ายซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และเนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันกับรัฐต่างประเทศ ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจึงผูกพันเฉพาะอำนาจของรัฐภายในประเทศเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐนั้น ๆ อาจกำหนดกฎเกณฑ์ภายในขอบเขตที่จำกัดสำหรับการกระทำใด ๆ ของบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้นที่อยู่ในต่างประเทศได้ เช่น ³⁶ รัฐใดรัฐหนึ่งอาจทำการผูกพันองค์การของรัฐนั้นโดยอาศัยอำนาจในการบริหารบุคคลของรัฐนั้นในต่างประเทศ หรือองค์การของรัฐนั้นซึ่งอยู่ในต่างประเทศซึ่งอาจกำหนดกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียวที่เป็นการผูกพันบุคคลสัญชาติของรัฐนั้นหรือบุคคลของรัฐต่างประเทศ เช่น ในกรณีที่สถานทูตของรัฐใดรัฐหนึ่งในต่างประเทศได้ปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางแก่ชาวต่างชาติคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับขอบเขตการใช้บังคับของสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่นั้น ย่อมใช้บังคับภายในขอบเขตของประเทศไทย คือ ภายในราชอาณาจักรไทย ซึ่งหมายความว่า สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมคุ้มครองเฉพาะการกระทำของปัจเจกบุคคลที่อาศัยอยู่ภายในประเทศนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ย่อมใช้บังคับกับองค์การของประเทศไทย อันเป็นองค์การที่มีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายของคำ

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 52.

ว่าการกระทำบนขอบเขตอำนาจของรัฐอาจมีความแตกต่างกันออกไปซึ่งการกระทำจะต้องมีความมุ่งหมายภายในขอบเขตอำนาจของรัฐนั้น แต่ผลของการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นในต่างประเทศได้ ในกรณีนี้สิทธิและเสรีภาพย่อมต้องคุ้มครองต่อปัจเจกบุคคลในต่างประเทศด้วย หรือในกรณีของผลของการกระทำของรัฐจะต้องเกิดขึ้นในประเทศ ในกรณีนี้ย่อมคุ้มครองเฉพาะสิ่งที่อยู่ภายในเขตแดนของประเทศเท่านั้น

นอกจากนี้ ตามหลักที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร ย่อมใช้กับการกระทำของปัจเจกบุคคลภายในประเทศ ไม่ใช่กับการกระทำภายนอกประเทศ ถ้าประเทศไทยได้ใช้อำนาจรัฐกระทำการในเขตแดนของรัฐต่างประเทศ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในรัฐต่างประเทศย่อมไม่ใช่บุคคลที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ หากแต่เป็นบุคคลต่างด้าวของรัฐนั้น สิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ย่อมเป็นสิทธิและเสรีภาพของรัฐต่างประเทศด้วย ซึ่งประเทศนั้นจะยอมให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในรัฐต่างประเทศใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนั้น แม้ว่าสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยสามารถใช้ได้เฉพาะภายในขอบเขตดังกล่าวเท่านั้น แต่กรณีจะปราศจากเหตุผลถ้าคนที่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศไม่สามารถจะใช้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ซึ่งหมายความว่า หากประเทศไทยได้อาศัยอำนาจในการบริหารงานบุคคล หรืออำนาจในการจัดองค์กรได้ทำการกำหนดพื้นฐานในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยในต่างประเทศ คนที่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศดังกล่าวสามารถที่จะอ้างสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยดังกล่าวต่อประเทศไทยได้ ในทางกลับกันคนต่างชาตินิยมมีเสรีภาพในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ ทั้งนี้โดยต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ประเทศไทยตราขึ้น และเมื่อเข้ามาในประเทศไทยได้แล้ว คนต่างชาติหรือคนต่างด้าวนั้นย่อมสามารถเดินทางไปมาภายในราชอาณาจักรได้ แต่ทั้งนี้ก็มิได้หมายความว่ามีความเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ เพราะยังมีกฎหมายซึ่งออกมาจำกัดเสรีภาพของคนต่างด้าว เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยแห่งสาธารณชน เช่น กฎหมายที่กำหนดว่า คนต่างด้าวย่อมเดินทางได้ทั่วราชอาณาจักร นอกจากเขตท้องที่ซึ่งกำหนดหวงห้ามไว้ ซึ่งการกำหนดเขตหวงห้ามนี้ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา³⁷ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม อาจมีคนต่างด้าวบางประเภทที่สามารถเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรได้อย่างเสรีซึ่งคนต่างด้าวที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับ

³⁷ พระราชกำหนด กำหนดเขตหวงห้ามคนต่างด้าว พ.ศ. 2484 มาตรา 4

ประเทศไทย ซึ่งเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวโดยปกติ ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศนั้น เช่น ข้อตกลงร่วมกันทางการทูตระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลี บูร์โน เป็นต้น คนโดยสารซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอดสายเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักร และผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทั้งทางน้ำหรือทางอากาศ ซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังสถานีหรือท้องที่ใดในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศจะให้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าไม่มีกฎหมายใดออกมาควบคุมเลย ดังเช่นที่มีระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 34 กำหนดให้คนต่างด้าวทุกคนรวมทั้งคนไทยที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไม่ว่าจะโดยสารพาหนะประเภทใดหรือเดินเท้าเข้ามา มีหน้าที่ต้องแสดงหลักฐานการเป็นผู้มีสิทธิเดินทางและหลักฐานที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรสำหรับกรณีคนต่างด้าว

นอกจากนี้ ยังมีระเบียบการตรวจบุคคลที่จะเดินทางออกนอกประเทศ ซึ่งในที่นี้จะขอเรียกว่า “ผู้โดยสารขาออก” โดยแบ่งผู้โดยสารขาออกเป็น 5 ประเภทดังนี้คือ คนไทย คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย คนไทยที่ถือหนังสือเดินทางต่างประเทศ

1) คนไทย หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย เอกสารที่ต้องตรวจคือหนังสือเดินทางไทย หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง บัตรขาเข้า-ขาออก และบัตรขึ้นเครื่องบิน (Boarding Pass) สิ่งสำคัญที่ควรระมัดระวัง คือ การตรวจความถูกต้องและสมบูรณ์ของหนังสือเดินทางไทย ซึ่งต้องใช้ความรอบคอบเป็นพิเศษ เพราะมีการปลอมแปลงหนังสือเดินทางไทยมาก นอกจากนี้ ต้องตรวจสอบบัญชีรายชื่อว่าเป็นบุคคลที่ห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หรือมีหมายจับหรือถูกอายัดตัว เป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ หรือหนังสือเดินทางถูกแจ้งยกเลิกแล้วหรือไม่ และถ้าคนไทยจะเดินทางไปประเทศตะวันออกกลาง 13 ประเทศ ดังต่อไปนี้ อิรัก ลิเบีย คูเวต โอมาน เยเมน จอร์แดน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน อิหร่าน เลบานอน กาตาร์ ซีเรีย ซาอุดีอาระเบีย เพื่อไปทำงานจะต้องมีแบบรายการออกไปทำงานนอกราชอาณาจักร จากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานมาแสดงด้วย

2) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เมื่อจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และมีความประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีกจะต้องนำไปสำคัญถิ่นที่อยู่ไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่สลักหลังทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก และจะต้องขอ

รับการตรวจลงตราประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวเสียก่อน นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจความถูกต้องของใบสำคัญถิ่นที่อยู่และความสมบูรณ์ของรายการ สลักหลังแจ้งออก ซึ่งมีอายุใช้ได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ทำการสลักหลังแจ้งออกนอกจากนี้ต้อง ตรวจสอบบัญชีรายชื่อว่าเป็นบุคคลที่ห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือมีหมายจับ หรือถูกอายัดตัวไว้หรือไม่

3) คนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว คนต่างด้าวประเภทนี้ หมายถึง คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวและจะกลับออกไป โดยหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว รวมทั้ง คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทน หนังสือเดินทางได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับการตรวจลงตราและได้รับอนุญาตให้อยู่ในฐานะคนอยู่ชั่วคราว ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจความถูกต้องและความสมบูรณ์ของหนังสือเดินทางหรือ เอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และกำหนดระยะเวลาอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนด อายุหรือไม่ โดยดูจากตราประทับขาเข้าหรือตราอนุญาตให้อยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งหากไม่มีตรา ประทับขาเข้าให้สอบถามว่าเดินทางเข้ามาเมื่อใดโดยพาหนะใด แล้วส่งให้พนักงานสอบสวนหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีก่อน ถ้าคนต่างด้าวอยู่เกินกำหนดอนุญาตให้นำตัวมอบให้ พนักงานเปรียบเทียบปรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เสียก่อน คือ เปรียบเทียบปรับวันละ 100 บาท ไม่เกิน 20,000 บาท กรณีอยู่เกินกำหนดแต่ไม่เกิน 24 ชั่วโมงเพราะมีเหตุจำเป็นให้นอนผ้น การเปรียบเทียบปรับแล้วรายงานตามระเบียบ นอกจากนี้ยังต้องตรวจสอบว่าเป็นบุคคลที่ทางการ ห้ามเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือมีหมายจับหรือถูกอายัดหรือไม่ และในกรณีที่คนต่างด้าว เดินทางเข้ามาโดยเครื่องบินทหารหรือเครื่องบินราชการ ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องตรวจหนังสือ เดินทาง เมื่อจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรโดยเครื่องบินพาณิชย์ต้องมีหนังสือรับรองการเดินทางจากหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย

4) คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เด็กหรือคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจะต้อง แจ้งการเกิดต่อนายทะเบียนท้องที่หรือที่ทำการเขตตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร แล้วนำสูติ บัตรพร้อมกับหนังสือเดินทางมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งหนังสือเดินทางนั้นออกโดยสถานทูตของชาตินั้นในประเทศไทย บุคคลประเภทนี้จะไม่มี ตราขาเข้าซึ่งต้องหมายเหตุไว้ในตราขาออกในหนังสือเดินทางว่าเด็กเกิดในประเทศไทย ตามสูติ บัตรเลขที่เท่าใด ออกให้ที่ไหน วันเดือนปีที่แจ้งเกิดหรือออกสูติบัตร

5) คนไทยที่ถือหนังสือเดินทางต่างประเทศ กรณีส่วนใหญ่จะเป็นหญิงไทยที่แต่งงานกับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งเมื่อแต่งงานแล้วจะได้สัญชาติตามสามี จึงขอหนังสือเดินทางเพื่อจะเดินทางไปต่างประเทศ ทั้งโดยต้องมีใบทะเบียนสมรสมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย

บุคคลทั้งห้าประเภทนี้ โดยเฉพาะคนไทยที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการเดินทางภายในราชอาณาจักร หากแต่กรณีข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรซึ่งในรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึง แต่ก็มีได้หมายความว่าเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงเสรีภาพนั้น จะไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงต้องมีกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์โดยเฉพาะ ออกมากำหนดวิธีปฏิบัติและถือเป็นการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางไปพร้อมกันด้วย

สำหรับกฎหมายที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และต้องการมีถิ่นที่อยู่ซึ่งตามรัฐธรรมนูญไทยกำหนดให้เสรีภาพดังกล่าวเป็นของชนชาวไทยเท่านั้น หากแต่ในเรื่องนี้มีกฎหมายกำหนดการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเทศคือ³⁸

1. คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปีภายในกำหนดจำนวนซึ่งรัฐมนตรีได้กำหนดจำนวนคนต่างด้าวที่จะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปีแต่มิให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี สำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อปี
2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรนอกกำหนดจำนวนซึ่งรัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศนั้นไม่จำกัดจำนวนแต่ให้จัดทำบัญชีควบคุมขึ้นเป็นรายปี โดยแบ่งออกเป็นแต่ละสัญชาติ และให้ปรากฏตามข้อความรายละเอียดเช่นเดียวกับบัญชีผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี

³⁸ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 40

นอกจากกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีคำสั่ง ตม.ที่ 29/2523 ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 และคำสั่ง ตม.ที่ 32/2532 ลงวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2532 กำหนดระเบียบจำนวน และเหตุของการขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวอีกด้วย

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรเป็นเสรีภาพส่วนบุคคล และคำว่า "บุคคล" ที่ปรากฏในบทบัญญัตินั้นหมายถึงประชาชนชาวไทย เพราะฉะนั้นประชาชนชาวไทยจึงมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ แต่ทั้งนี้อาจมีกฎหมายที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญออกมาจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งในการจำกัดเสรีภาพนั้นจะกระทำต่อเมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ คือ เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง และหรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ซึ่งก็หมายความว่าถ้าหากนอกจากเพื่อการที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายหรือการกระทำอื่นใดจะมาจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนไม่ได้ และนอกจากนี้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร บุคคลต่างด้าวอาจมีเสรีภาพได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องมีกฎหมายเฉพาะออกมารับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวให้แก่บุคคลต่างด้าวเพราะคนต่างด้าวไม่ได้รับผลจากมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4.4 บทบัญญัติของกฎหมายอื่นในการรับรองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 35 จะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการรับรองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่แล้วยังมีกฎหมายลำดับรองลงไป เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และกฎกระทรวง ที่ตราออกมาเพื่อรับรองถึงเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวไว้ต่างหาก ซึ่งถือเป็นการขยายขอบเขตหรือวางขอบเขตในการรับรองเสรีภาพของทั้งสองเรื่องนี้ โดยมีการสอดคล้องรับกับมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด หรือกฎกระทรวง ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวที่น่าสนใจ มีดังต่อไปนี้

4.4.1 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติขึ้น เนื่องจากเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเดินทาง เพื่อเป็นการจัดระเบียบและมาตรฐานเป็นหนึ่งเดียวในการให้ประชาชนปฏิบัติตามพระ

ราชบัญญัติขนส่งทางบกนี้ จึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเดินทางที่คำนึงถึงความมั่นคง ปลอดภัย และสวัสดิภาพของประชาชน ซึ่งผู้ที่ประกอบกิจการขนส่งต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 และผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งประจำทาง (การขนส่งเพื่อสินค้าตามเส้นทางที่คณะกรรมการกำหนด) การขนส่งไม่ประจำทาง (การขนส่งเพื่อสินค้าโดยไม่จำกัดเส้นทาง) และการขนส่งโดยรถยนต์ขนาดเล็ก (การขนส่งคนหรือสิ่งของหรือคนและสิ่งของรวมกันเพื่อสินค้าตามเส้นทางที่คณะกรรมการกำหนดด้วยรถที่มีน้ำหนักไม่เกินน้ำหนักบรรทุกรวมกันไม่เกินสี่พันกิโลกรัม) ต้องมีสัญชาติไทยและในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วน บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย และมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักร แต่สำหรับการขนส่งส่วนบุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น วัด มูลนิธิ สภากาชาดไทย สถานพยาบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นผู้ประกอบกิจการขนส่ง ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 23 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง การขนส่งขนาดเล็ก หรือการขนส่งส่วนบุคคล เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนแต่ถึงแม้จะไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 23 ดังกล่าว ก็ยังต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เสมือนดังเป็นผู้ได้ประกอบกิจการขนส่งส่วนบุคคลทุกประการเช่นกัน จึงทำให้เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ ถูกตราขึ้นมาเพื่อเป็นมาตรการในการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่การเดินทางและทำให้สังคมเป็นระบบระเบียบ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530 มาตรการในการยอมรับใบอนุญาตของคนต่างด้าวซึ่งออกโดยรัฐบาลของคนต่างด้าว โดยกำหนดว่า " ในกรณีที่มีความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถภายในประเทศซึ่งกันและกัน คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และมีใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสมาคมยานยนต์ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของประเทศที่มีความตกลงดังกล่าวกับรัฐบาลไทย อาจใช้ใบอนุญาตขับรถของประเทศนั้น ขับรถในราชอาณาจักรได้ตามประเภทและชนิดของรถที่ระบุไว้ในใบอนุญาตขับรถนั้น แต่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาและหรือความตกลงที่มีอยู่ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ และตามบทบัญญัติทั้งหลายในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ขับรถตามพระราชบัญญัตินี้³⁸

³⁸ พระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530 มาตรา 106 ทวิ

จากข้อกำหนดดังกล่าวถือเป็นการรับรองและส่งเสริมสนับสนุนเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีบทบัญญัติที่รับรองให้เสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทย ยังส่งเสริมไปถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้ได้รับผลของเสรีภาพในการเดินทางอีกด้วย ซึ่งเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) นี้ เนื่องมาจากประเทศไทยได้ทำความตกลงกับประเทศในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าด้วยการยอมรับใบอนุญาตขับรถภายในประเทศซึ่งกันและกัน และโดยที่ประเทศไทยอาจทำความตกลงในทำนองเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ด้วย ซึ่งความตกลงดังกล่าวจะมีผลให้ผู้มีใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือสมาคมยานยนต์ ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของประเทศในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือจากรัฐบาลของประเทศที่ประเทศไทยมีความตกลงด้วยโดยให้สามารถใช้ใบอนุญาตขับรถนั้นขับรถในประเทศไทยได้ แต่แม้จะมีการรับรองเสรีภาพคนต่างด้าวหรือคนต่างด้าวประเทศคู่สัญญาแต่ถ้าเป็นคนต่างด้าวที่ไม่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยหรือคนต่างด้าวบางประเภท การปฏิบัติกับคนต่างด้าวดังกล่าวจะแตกต่างกัน กล่าวคือ คนต่างด้าวซึ่งสังกัดสัญชาติที่ไม่มีสนธิสัญญากับรัฐบาลไทย เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดการแก่ผู้นั้นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคนเข้าเมือง และให้รับแจ้งไปยังตำรวจสันติบาล เพื่อดำเนินการสืบสวนพฤติการณ์ของผู้นั้นเมื่อปรากฏว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่น่าสงสัยว่าเป็นบุคคลที่ไม่น่าไว้วางใจก็ให้รับรายงานให้กรมตำรวจทราบเพื่อพิจารณาและสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวดังกล่าวค่อนข้างจะเด็ดขาดและระมัดระวังมากกว่าคนต่างด้าวบางประเภทหรือคนต่างด้าวที่เป็นคู่สัญญา

นอกจากนี้ ในกรณีคนต่างด้าวซึ่งสังกัดชาติที่ไม่มีสนธิสัญญากับรัฐบาลไทย ซึ่งได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ผ่านทางชายแดนต่างจังหวัด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรในท้องที่นั้น ๆ โดยแจ้งให้สารวัตรใหญ่ หรือสารวัตรหรือผู้กำกับการตรวจภูธรจังหวัดทราบ เพื่อสอดส่องพฤติการณ์ของคนต่างด้าวนั้น ๆ ส่วนคนต่างด้าวสังกัดสัญชาติโซเวียตรัสเซีย และประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ เช่น โปแลนด์ โรมาเนีย เชคโกสโลวาเกีย เป็นต้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าเป็นบุคคลต่างด้าวซึ่งสังกัดสัญชาติเหล่านั้นเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งกองตำรวจสันติบาล และกรมประมวลข่าวกลางทราบ เพื่อทำการตรวจสอบความถูกต้องและสอดส่องให้เกิดความสงบเรียบร้อย และหากเป็นบุคคลสัญชาติโซเวียตรัสเซียและสัญชาติในเครือคอมมิวนิสต์หรือบริวารคอมมิวนิสต์ดังกล่าว ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลที่ได้รับการอำนวยความสะดวกซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ หรือเดินทางเข้ามาในประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือคนที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าเมือง หรือเป็นบุคคลที่จะเดิน

ทางผ่านโดยหนังสือเดินทางได้รับการตรวจลงตราหรือได้รับการผ่อนผันไม่ต้องรับการตรวจลงตราก็ตาม ให้ถือว่าเป็นบุคคลที่จะต้องแจ้งให้กองตำรวจสันติบาลและกรมประมวลข่าวกลางทราบทุกกรณี

4.4.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521

การจัดระบบการจราจรทางบก หมายถึง การจัดระบบการสัญจรของยานพาหนะ และของคนเดินเท้าในทางบกทั้งที่มีอยู่แล้วและที่จะมีในอนาคตให้สัมพันธ์และได้สัดส่วนกัน เพื่อให้การคมนาคมเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และปลอดภัย และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงคมนาคม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนจราจร วิศวกรรมจราจร วิศวกรรมสิ่งแวดล้อม เศรษฐศาสตร์ เศรษฐกิจการคลัง หรือการผังเมือง อีกไม่เกินหกคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดระบบการจราจรและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการจราจรทางบก เสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจเรียกส่วนราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดให้ส่งเอกสาร รายละเอียดหรือแผนงานของโครงการที่เกี่ยวกับการจราจรทางบก หรือที่มีผลกระทบต่อการจราจรทางบกมาพิจารณา ซึ่งอาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้คำชี้แจงประกอบได้ด้วย จะเห็นว่าได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการเป็นอย่างมากในการที่จะให้เกิดความเรียบร้อยและสะดวกแก่การจราจร ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการจราจร ทำให้การเดินทางเป็นไปอย่างเสรี สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแม้จะมีได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าเป็นเรื่องเสรีภาพในการเดินทาง แต่จากผลของการปฏิบัติงานถือได้ว่าเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง และรับรองเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 36 แห่งรัฐธรรมนูญไทย ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางไว้อย่างชัดเจน

อนึ่ง เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะเห็นสมควรให้มีคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกซึ่งทำหน้าที่เสนอนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการจัดระบบจราจร รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับทั้งส่วนราชการและมิใช่ส่วนราชการ แต่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือกระทบกระเทือนต่อการจราจรของประเทศ เพื่อให้ระบบการจราจรมีความต่อเนื่องกันตลอด ไม่มีการหยุดชะงัก แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เนื่องจากฉบับ พ.ศ. 2521 มีสาระบางประการไม่เหมาะสม จึงได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกมากขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดความคล่องตัวมีประสิทธิภาพและเป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

4.4.3 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พ.ศ. 2516

เดิมมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 แต่เนื่องจาก มีผู้ใช้ยานยนต์ภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นจึงก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจราจรและสถานที่สำหรับจอดยานยนต์ จึงต้องตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขต่อสวัสดิภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในการกำหนดขอบเขตของสิทธิเพื่อก่อให้เกิดเสรีภาพในการเดินทางได้อย่างคล่องตัวและปฏิบัติได้ถูกต้องเป็นระเบียบต่อสังคมส่วนรวม สภากรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 214 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2515 จึงได้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขึ้น ซึ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการจราจรตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองการเดินทางภายในราชอาณาจักรของประชาชนให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย ทั้งนี้โดยควบคุมการจอดยานยนต์ในที่จอดยานยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบการจอดยานยนต์ กล่าวคือให้มีการจอดยานยนต์ในที่ที่ให้ออกเพื่อมิให้เกิดการติดขัดแก่การสัญจรไปมา ซึ่งหากมีการละเมิดต่อกฎระเบียบที่กำหนดไว้ก็สามารถส่งเป็นหนังสือให้ผู้ขับขี่ยานยนต์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าฝ่าฝืนข้อบัญญัตินี้ไปชี้แจงเกี่ยวกับการฝ่าฝืนนั้น ณ ที่ทำการของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสี่สิบสี่ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ออกคำสั่งดังกล่าว ถ้าไม่พบตัวผู้ขับขี่ยานยนต์ให้ติดไว้กับยานยนต์เพื่อให้ผู้ขับขี่เห็นได้เมื่อมาที่ยานยนต์ ซึ่งอำนาจนี้ไม่ถือว่าเป็นการไปจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของ

บุคคลผู้ฝ่าฝืนเพราะมิได้เป็นเรื่องห้ามมิให้เดินทาง บุคคลนั้นยังสามารถเดินทางไปยังสถานที่ที่ต้องการได้ และยังให้ออกาสในการชี้แจงการฝ่าฝืนนั้น

4.4.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ซึ่งทำ ณ กรุงโตเกียวเมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1963 และเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยัดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำ ณ กรุงเฮก เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1970 และอนุสัญญาเพื่อปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งทำ ณ นครมอนตรียอล เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1971 และด้วยเหตุดังกล่าวรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาจึงต้องตรากฎหมายเพื่อให้การได้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติถึงความผิดของผู้กระทำความผิดในอากาศยานในระหว่างการบิน และหรือในระหว่างบริการ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งก่อนอื่นต้องเข้าใจความหมายของคำว่า "อากาศยานในระหว่างการบิน" กับ "อากาศยานในระหว่างบริการ" ว่าหมายความว่าอย่างไรเพื่อที่จะเข้าใจการรับรองเสรีภาพและการถูกละเมิดว่าได้รับรองไว้อย่างไร ซึ่งอากาศยานในระหว่างการบิน หมายถึง อากาศยานที่ประตูด้านนอกทุกบานของอากาศยานปิดภายหลังที่ผู้โดยสารและหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานขึ้นจนถึงขณะที่ประตูด้านนอกบานใดบานหนึ่งของอากาศยานนั้นเปิดออกเพื่อให้ผู้โดยสารและหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานลงตามปกติ และหมายความรวมถึงกรณีที่อากาศยานต้องลงสู่พื้นโดยเหตุบังคับจนถึงขณะที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจได้เข้าคุ้มครองความปลอดภัยของอากาศยานบุคคลและทรัพย์สินในอากาศยานนั้น อากาศยานในระหว่างบริการ หมายถึง อากาศยานซึ่งอยู่ในระหว่างเวลาที่ผู้ประจำหน้าที่ภาคพื้นหรือเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานเริ่มเตรียมการก่อนการบิน สำหรับเที่ยวบินใดโดยเฉพาะจนถึงเวลาครบยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากอากาศยานลงสู่พื้น และไม่ว่ากรณีใด ๆ ให้หมายความรวมถึงระยะเวลาที่อากาศยานอยู่ในระหว่างการบินด้วย

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางโดยคำนึงถึงสวัสดิภาพ ความปลอดภัยในระหว่างการเดินทาง โดยมีการกำหนดไว้ว่าผู้ใดยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานในระหว่างการบินโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้

กำลังประทุษร้ายผู้อื่นหรือเชื่อว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยาน³⁹ หรือทำลายอากาศทำลายอากาศยานในระหว่างบริการกระทำความเสียหายแก่อากาศยานในระหว่างบริการเพื่อให้อากาศยานนั้นไม่สามารถทำการบินหรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบินหรือกระทำแก่อากาศยานในระหว่างบริการด้วยกลอุกรณ์วัตถุ หรือด้วยวิธีใด ๆ อันอาจทำลายอากาศยาน หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่อากาศยาน เพื่อให้อากาศยานนั้นไม่สามารถทำการบินหรือน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน⁴⁰ ซึ่งความผิดสำหรับการกระทำความดังกล่าวมานี้ มีโทษถึงขึ้นประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตเลยทีเดียว ซึ่งนับว่าเป็นโทษที่รุนแรงมาก ผู้ใดยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานในระหว่างการบิน โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือเชื่อว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นหรือเชื่อว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยาน

และมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ซึ่งประกาศใช้โดยเหตุที่ประเทศไทยได้ให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณฑาอากาศยานซึ่งให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศเพิ่มเติมต่อจากอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ทำขึ้นที่นครมอนทรีออล เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2514 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานั้น ทั้งนี้โดยเพิ่มการกระทำที่อาจเป็นความผิดซึ่งกระทำต่อบุคคลผู้อยู่ในอากาศยานโดยที่การกระทำนั้นได้กระทำลงไปแล้วหรือกำลังกระทำซึ่งเพียงน่าจะเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัสหรือถึงตาย⁴¹ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการกระทำความผิดซึ่งจะต้องรับโทษหนักขึ้น ถ้าใช้วัตถุอุปกรณ์หรืออาวุธร่วมด้วยในการกระทำ หรือแม้แต่การแจ้งข้อความหรือการส่งข่าวซึ่งรู้อยู่แล้วว่า

³⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 มาตรา 5

⁴⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 มาตรา 6

⁴¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มาตรา 6 ทวิ

เป็นเท็จและการนั้นก่อให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน⁴² ซึ่งจากบทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารซึ่งรู้อยู่แล้วว่าเป็นเท็จ และการนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบินเป็นบทบัญญัติที่แสดงถึงการคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางซึ่งครอบคลุมความผิดทุกด้าน นอกจากการใช้กำลังประทุษร้ายหรือในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดกระทำในรูปแบบของการแจ้งข้อความหรือส่งข่าวเท็จ และการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน ข้อกฎหมายดังกล่าวนี้เทียบได้กับมาตรา 384 และมาตรา 392 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติถึงความผิดในเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งบอกเล่าความเท็จให้เป็นที่เลื่องลือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตื่นตกใจ หรือเป็นการทำให้ผู้อื่นกลัวหรือตกใจ โดยการขู่เข็ญ อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำความผิดตามมาตราที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษสำหรับความผิดดังกล่าวสูงขึ้น

นอกจากนี้ แม้การกระทำความผิดดังกล่าวยังไม่บรรลุผลสำเร็จ หรือมิได้เป็นตัวการกระทำความผิด ก็ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ หรือผู้กระทำความผิดสำเร็จดังที่ได้บัญญัติไว้ซึ่งถือเป็นข้อกฎหมายที่ให้หลักประกันการคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางซึ่งครอบคลุมถึงผู้กระทำความผิดทุกคนไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้สนับสนุนหรือเป็นเพียงผู้พยายามกระทำความผิด ผู้ตระเตรียมการ กล่าวคือ แม้เป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 6 หรือมาตรา 6 ทวิ ก็ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการ และแม้เป็นเพียงการพยายามกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวก็ถือว่ามีความผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ นอกจากนี้หากแม้แต่อยู่ในขั้นตระเตรียมการก็ถือว่าเป็นความผิดแล้วเช่นกัน⁴³

ถ้าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้กระทำนอกราชอาณาจักร ก็มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการในการลงโทษภายในราชอาณาจักรได้ ถ้าการกระทำความผิดนั้นเข้าตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ ถ้าความผิดนั้น

⁴² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 มาตรา 9

⁴³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 มาตรา

ได้กระทำในอากาศยานต่างประเทศและอากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักรพร้อมด้วยผู้กระทำความผิดความผิดนั้นได้กระทำในอากาศยานต่างประเทศที่บุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ถาวรหรือสถานที่หลักในการประกอบธุรกิจอยู่ในราชอาณาจักร เช่น มาทำการบินโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานของผู้ให้เข้ามาด้วย หรือผู้กระทำความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 6 หรือมาตรา 6 ทวิ ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน⁴⁴ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวนี้คุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางอย่างกว้างขวางมากโดยได้วางกฎเกณฑ์ที่สำคัญในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่แม้จะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร หากแต่การกระทำความผิดนั้นเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา (1) – (3) ก็ต้องรับโทษในราชอาณาจักร เช่นเดียวกับได้กระทำความผิดนั้นในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ ยังมีหลักปฏิบัติที่เห็นได้ชัดว่าค้ำประกันถึงเรื่องของเสรีภาพในการเดินทางนั้นคือ คู่มือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521 และข้อ 13-15 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยาน ซึ่งลงนาม ณ กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1963 ดังนี้

ข้อ 7 หากบุคคลที่ถูกนำตัวลงสู่พื้นไม่ถูกควบคุมเพื่อการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการดำเนินคดีอาญา เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องรำลึกเสมอว่า บุคคลที่ถูกนำตัวลงสู่พื้นนั้นมีเสรีภาพที่จะเดินทางไปยังจุดหมายใด ๆ ตามแต่จะเลือกโดยเร็วที่สุด เท่าที่จะกระทำได้

อนึ่ง การให้ผลปฏิบัติแก่บุคคลที่ถูกนำตัวลงสู่พื้นในด้านความคุ้มครอง และความปลอดภัยนั้น ก็จะต้องไม่น้อยกว่าที่ให้แก่คนไทยในพฤติการณ์อย่างเดียวกันด้วย

⁴⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 36 วรรคสุดท้ายยังได้บัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” หมายความว่า บุคคลที่มีสัญชาติไทยจะได้รับความคุ้มครองโดยจะไม่ถูกเนรเทศออกนอกประเทศ ทั้งนี้แม้จะกระทำความผิดประการใดก็ตาม ก็จะมีผลเพียงถูกลงโทษสำหรับความผิดนั้นเท่านั้น แต่จะไม่ถูกลงโทษโดยการเนรเทศออกนอกประเทศ และมีถูกกีดกันโดยห้ามเข้าประเทศ เพราะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งก็มีกฎหมายฉบับหนึ่งมีบทบัญญัติไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 ดังนี้

4.4.5 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ยกเลิกกฎหมายเนรเทศ ร.ศ. 131 เนื่องจากเป็นกฎหมายเก่าล้าสมัย จึงปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง และมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ห้ามเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่า มีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้เนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร มีกำหนดเวลาตามที่จะเห็นสมควร อนึ่ง เมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป รัฐมนตรีจะเพิกถอนคำสั่งเนรเทศเสียก็ได้ แต่ทั้งนี้ข้อกฎหมายดังกล่าวจะใช้บังคับแก่ผู้ที่เคยได้สัญชาติไทยโดยการเกิดไม่ได้⁴⁵

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ห้ามเนรเทศผู้มีสัญชาติไทย โดยบทบัญญัตินี้ได้คุ้มครองไปถึงบุคคลที่เคยได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย และแม้ว่าจะมีคำสั่งให้เนรเทศบุคคลผู้ถูกสั่งเนรเทศแล้วก็ตาม ก็ต้องรอให้ครบกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน⁴⁶ เพราะโดยเหตุที่ผู้ถูกสั่งเนรเทศอาจอุทธรณ์คำสั่งของรัฐมนตรีได้⁴⁷ หลักกฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักประกันแก่คนต่างด้าวที่ถูกสั่งเนรเทศให้ได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง โดยยังสามารถมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งเนรเทศดังกล่าว ซึ่งทำให้ต้องมีการพิจารณาคำสั่งนั้น

⁴⁵ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 มาตรา 5

⁴⁶ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 มาตรา 7

⁴⁷ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 มาตรา 8

ให้ถ่วงถี่อีกครั้งหนึ่ง จึงนับได้ว่า กฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับ “บุคคลใดจะถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศโดยพลการมิได้”⁴⁸

4.4.6 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเลิกพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 234 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2515 เพราะเนื่องจากใช้บังคับมานานเกิดความล้าสมัยกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่ง ซึ่งกำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติหลาย ๆ มาตราที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งมีได้คุ้มครองแต่ประชาชนคนไทยที่เกิดภายในราชอาณาจักร หากแต่ขยายความคุ้มครองไปถึงประชาชนชาวไทยผู้มีสัญชาติไทยที่เกิดนอกราชอาณาจักร รวมถึงคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้โดยให้กงสุลไทยหรือข้าราชการสถานทูตไทยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ แต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียน มีหน้าที่รับจดทะเบียนคนเกิดและคนตายที่มีขึ้นนอกราชอาณาจักรสำหรับคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หลักฐานการจดทะเบียนดังกล่าวให้ใช้เป็นสูติบัตรและมรณบัตรได้และถ้าในที่ซึ่งมีการเกิดหรือการตายตามวรรคหนึ่ง ไม่มีกงสุลไทยหรือสถานทูตไทยประจำอยู่ ให้ใช้หลักฐานการเกิดหรือการตายที่ออกโดยรัฐบาลของประเทศนั้นซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้แปลและรับรองถูกต้องเป็นหลักฐานสูติบัตรและมรณบัตรได้⁴⁹

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน โดยให้มีมาตรการที่เป็นหลักประกันเพื่อให้การมีเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย และคำนึงถึงสวัสดิภาพของประชาชนและสวัสดิภาพของผู้เยาว์ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดกฎระเบียบและมาตรการให้ประชาชนปฏิบัติตาม แม้จะยังไม่ทราบข้อเท็จจริงก็ให้สันนิษฐานเป็นผลดีแก่ผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไว้ก่อนว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น และยังมีมาตรการควบคุมการมีถิ่นที่อยู่ของประชาชนเพื่อก่อให้เกิดความ

⁴⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 9

⁴⁹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 28

สงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบโดยได้กำหนดหน้าที่เจ้าบ้านซึ่งหมายถึงผู้ที่ป็นหัวหน้า ครอบครัวในบ้านในฐานะเป็นเจ้าของและยังมีความหมายรวมถึงผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม เช่นในกรณีที่ไม่ปรากฏเจ้าบ้าน หรือเจ้าบ้านไม่อยู่ ตาย สาบสูญ หรือไม่สามารถปฏิบัติกิจการได้ ให้ถือว่าผู้มีหน้าที่ดูแลบ้านในขณะนั้นเป็นเจ้าบ้าน ซึ่งหน้าที่ของเจ้าบ้านที่สำคัญคือ เจ้าบ้านต้องแจ้งการย้ายที่อยู่ต่อนายทะเบียน ในกรณีที่ผู้อยู่ในบ้านย้ายเข้าหรือออกจากบ้านโดยต้องแจ้งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้อยู่ในบ้านย้ายออก ถ้านายทะเบียนผู้รับแจ้งพบว่ามีการย้ายเข้าอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นคราวเดียวหรือหลายคราว ทั้งได้ตรวจสอบสภาพของบ้านแล้วพบว่า การย้ายเข้าอยู่ในบ้านจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข นายทะเบียนผู้รับแจ้งมีอำนาจไม่รับแจ้งการย้ายเข้าอยู่ในบ้านได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าว แม้จะคล้ายกับเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน หากแต่มาตรการนี้เป็นไปโดยคำนึงการสาธารณสุข เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและสวัสดิภาพของผู้เยาว์ จึงมิใช่มาตรการที่ไปกระทบต่อเสรีภาพหรือถือเป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด เพราะเข้าเงื่อนไขตามวรรคสองของมาตรา 36 ที่สามารถจำกัดเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้มีทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่อาจตามมาจากการลักลอบเข้าเมือง และเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบซึ่งอาจจะดูแลต่อกฎหมายคนเข้าเมือง คล้ายกับเป็นการเปิดช่องให้มีการเข้าเมืองกันอย่างผิดกฎหมาย แต่ถ้ามองในมุมนกลับกัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายคนเข้าเมืองแต่ประสิทธิภาพของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมหลายประการ และในปัจจุบันมีจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองมากขึ้น จนก่อให้เกิดปัญหาสังคมและเศรษฐกิจตามมามากมาย เช่น คดีนักโทษชาวพม่าแหกคุกจี้ตัวประกันจนเป็นเหตุให้ผู้บัญชาการเรือนจำเสียชีวิต จึงเห็นสมควรว่าถ้ามีมาตรการรองรับผลของการลักลอบเข้าเมืองโดยกำหนดให้มีทะเบียนบ้านดังกล่าวอาจส่งผลดีขึ้นมาได้ โดยกำหนดให้มีทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่างหากจากทะเบียนบ้านตามมาตรา 36 ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางมีอำนาจออกกระเบื้องพิมพ์ทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลดังกล่าวและแบบพิมพ์อื่น ๆ⁵⁰

⁵⁰ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 38

ทั้งนี้ยังมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยแบ่งการกระทำความผิดออกเป็นบุคคลสองประเภท คือ ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยและผู้กระทำความผิด ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยกำหนดให้ผู้ที่ทำใช้หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จหรือกระทำการเพื่อให้ตนเอง หรือผู้อื่นมีชื่อหรือมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้านหรือเอกสารการทะเบียนราษฎรอื่นโดยมิชอบต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหนึ่งเป็นคนที่ไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี ปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท⁵¹ ซึ่งถ้าสังเกตอัตราโทษตามมาตรานี้จะพบว่า ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดมีสัญชาติไทย อัตราโทษจำคุกขั้นต่ำจะเท่ากับผู้กระทำความผิดที่ไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ คือ หกเดือนแต่อัตราโทษขั้นสูงจะต่างกัน คือ สำหรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนสัญชาติไทยจะมีอัตราโทษขั้นสูงกำหนดไว้สามปี ส่วนกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีสัญชาติไทย ต้องระวางโทษจำคุกขั้นสูงห้าปี และต้องถูกปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท ต่างกับกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีสัญชาติไทยซึ่งอาจถูกจำคุกหรือถูกปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วแต่กรณี

4.4.7 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่แก่ประชาชน แต่ประชาชนในความหมายของมาตรา 36 นี้ หมายถึงประชาชนชาวไทยมิได้ครอบคลุมไปถึงทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรที่มีได้เป็นคนที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติดังนั้นการที่จะให้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่แก่บุคคลที่มีสัญชาติไทยซึ่งเรียกว่าคนต่างด้าว นั้นย่อมต้องมีกฎหมายที่ตราขึ้นมาเฉพาะ อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวนี้มีได้ให้เสรีภาพเพียงอย่างเดียวหากแต่ยังกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวปฏิบัติตามให้ถูกต้องด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยของประเทศ และแม้ว่าประเทศจะสนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวธุรกิจต่าง ๆ โดยให้มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาประเทศไทยมากมาย แต่ก็มิได้ให้เข้ามาอย่างไรชอบเขต ทั้งนี้โดยจะเริ่มตรวจตั้งแต่กองตรวจคนเข้าเมืองว่าหลักฐานการเข้า-ออกประเทศครบถ้วนและยังสมบูรณ์หรือไม่ อาชีพก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่รัฐบาลตระหนักดีว่าต้องมีการควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวซึ่งสามารถทำได้เท่าที่มี

⁵¹ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 50

กฎหมายอนุญาตไว้ และกฎหมายที่ควบคุมและให้เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่แก่คนต่างด้าวควบคู่กันไป ที่สำคัญฉบับหนึ่งก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดระเบียบ วิธีการ และมาตรการที่ให้คนต่างด้าวปฏิบัติตามโดยเฉพาะในเรื่องการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวโดยที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการซึ่งก็คือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ภายในเงื่อนไขสองประการคือ

1. กำหนดจำนวนคนต่างด้าวโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดไว้มิให้เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติมิให้เกินห้าสิบคนต่อไป
2. คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่จากอธิบดีกรมตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีกรมตำรวจมอบหมายไว้ ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่คนต่างด้าวอายุต่ำกว่าสิบสองปีและได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองต้องขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในนามของคนต่างด้าวผู้นั้น⁵² ใบสำคัญถิ่นที่อยู่สามารถใช้ได้ตลอดไป แต่ถ้าผู้ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ได้เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ใบสำคัญถิ่นที่อยู่นั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ต่อไป เว้นแต่ก่อนเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ได้นำใบสำคัญถิ่นที่อยู่ไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อกลับเข้ามาอีก และคนต่างด้าวผู้นั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหลักฐานให้และไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ให้ใบสำคัญถิ่นที่อยู่นั้นมีผลใช้ได้ต่อไป⁵³

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า แม้ว่าประเทศไทยจะให้คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรและสามารถมีถิ่นที่อยู่อาศัยในราชอาณาจักรได้ แต่ก็มีขอบเขตและมาตรการทางกฎหมายกำหนดไว้ให้คนต่างด้าวปฏิบัติ ดังนั้นเพื่อให้การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

⁵² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 47

⁵³ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 48

ของคนต่างด้าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศไทยมากที่สุด คณะกรรมการจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าว ซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ รายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในสายวิชาชีพ ฐานะในครอบครัวของคนต่างด้าว เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม และเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม นอกจากนี้ในกรณีที่คนต่างด้าวนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจในประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท โดยที่คนต่างด้าวต้องแสดงฐานะการเงินเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีแต่ไม่เกินห้าปี เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ ทั้งนี้ในปีหนึ่ง ๆ มิให้เกินร้อยละห้าของจำนวนที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดจำนวนคนต่างด้าวในราชกิจจานุเบกษา

4.4.8 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวผู้เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างในรัฐบาลไทยที่มีหนังสือสัญญาต่อกัน ผู้ซึ่งรัฐบาลต่างประเทศได้แจ้งต่อรัฐบาลไทยว่าเข้ามาในราชการและรวมถึงครอบครัวของบุคคลนั้น ตลอดระยะเวลาที่ผู้นั้นอยู่เพื่อปฏิบัติราชการ ผู้ถือเอกสารเดินทางซึ่งออกโดยองค์การสหประชาชาติและเอกสารนั้นยังสมบูรณ์ และบุคคลที่มีได้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

พระราชบัญญัตินี้ถือเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการและระเบียบต่าง ๆ สำหรับให้คนต่างด้าวหรือคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย ตามที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต้องมีใบสำคัญประจำตัวซึ่งก็คือหนังสือประจำตัวของคนต่างด้าวโดยกำหนดให้คนต่างด้าวที่มีอายุตั้งแต่สิบสองปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่ยังอาศัยอยู่ในประเทศไทย และหรือคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ไปขอใบสำคัญประจำตัวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิใช่อายุครบสิบสองปีบริบูรณ์ หรือนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมือง นอกจากนี้คนสัญชาติไทยผู้เสียไปซึ่งสัญชาติไทยไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ก็ต้องไปขอใบสำคัญประจำตัวจากนายทะเบียนในท้องที่ที่ตนอยู่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ารู้หรือควรรู้ว่าตนได้เสียไปซึ่งสัญชาติ

การกำหนดประเภทของคนต่างด้าว กำหนดอายุ หรือเงื่อนไขอื่นใด ตามกฎหมายนี้ ถือเป็นกาให้เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่แก่บุคคลต่างด้าวที่เข้ามาขงอยู่ในประเทศไทย เพราะคน

ต่างด้าว แม้ไม่มีสัญชาติไทยก็สามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยได้อย่างเสรี แต่ทั้งนี้ต้องมีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อคนต่างด้าวปฏิบัติตามกฎหมายแล้วย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการมีถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรได้ ซึ่งในเรื่องนี้จะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ได้กล่าวมาแล้ว

คนต่างด้าวแม้จะสามารถเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้แต่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่วางไว้ และแม้จะขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศได้แล้วก็ตาม ถ้าคนต่างด้าย้ายหรือเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่ คนต่างด้าวนั้นต้องนำใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวไปแจ้งต่อนายทะเบียนท้องที่ที่คนต่างด้าวนั้นมีภูมิลำเนาเดิม เพื่อจดข้อความลงไว้ในใบสำคัญ ประจำตัวคนต่างด้าวก่อนที่จะย้ายถิ่นที่อยู่และต้องแจ้งต่อนายทะเบียนท้องที่ที่เข้าไปอยู่ในใหม่ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่วันที่ไปถึง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าสามสิบวันนับแต่วันแจ้งย้าย สาเหตุของการมีระเบียบนี้เพราะถ้าไม่มีการกำหนดวิธีไว้ ก็จะเป็นเหตุให้การควบคุมคนต่างด้าวไม่รัดกุมและได้ผลเพียงพอตามความมุ่งหมายของทางราชการ

คนต่างด้าวในกรณีดังต่อไปนี้ ย่อมได้สิทธิยกเว้นไม่ต้องรับใบสำคัญประจำตัวและไม่ต้องต่ออายุใบสำคัญประจำตัว คือ ผู้ที่อยู่ในที่คุมขังโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีร่างกายพิการเดินไม่ได้ หรือเป็นใบ้ หรือตาบอดทั้งสองข้าง ผู้มีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งแพทย์โรคจิตได้ตรวจและรับรองแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุที่ได้รับยกเว้นล่วงพ้นไปแล้ว ให้ขอรับใบสำคัญประจำตัวหรือขอต่ออายุใบสำคัญประจำตัว ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เหตุนั้นได้ล่วงพ้นไป

พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และข้อบังคับคำสั่งต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนได้นำกฎหมายที่ให้เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวแก่คนต่างด้าวมาด้วยเพื่อจะเน้นให้เห็นว่า แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีรับรองเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่แก่คนต่างด้าวโดยรับรองเสรีภาพนั้นเฉพาะชนชาวไทย ตามถ้อยคำในฉบับบทและการจะให้เสรีภาพแก่คนต่างด้าวนั้นต้องมีกฎหมายเฉพาะออกมาคุ้มครองและรับรอง จึงจะทำให้คนต่างด้าวได้รับประโยชน์จากเสรีภาพในเรื่องนั้น ๆ ตามกฎหมายที่ออกมาเพื่อการนั้นโดยเฉพาะ

4.4.9 บันทึกเรื่องการดำเนินการตามมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ ยังมีบันทึกเรื่องการดำเนินการตามมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ที่สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกได้มีหนังสือลงวันที่ 15 ตุลาคม 2541 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) ได้กำหนดแนวทางมาตรการไม่ส่งเสริมการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลขึ้นโดยจะกำหนดห้ามรถยนต์ส่วนบุคคล (เฉพาะรถยนต์นั่งส่วนบุคคล ไม่เกินเจ็ดคน และรถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลซึ่งมิได้ใช้ประกอบการขนส่งส่วนบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก) ที่มีเลขตัวท้ายของป้ายทะเบียนรถตรงกับเลขท้ายของวันนั้นนั้นเดินทางในเขตพื้นที่ 45 ตารางกิโลเมตร ในช่วงเวลาเร่งด่วนตอนเช้า (06.00 - 09.00 น.) ยกเว้นวันที่ 31 และวันหยุดราชการ และวันนักขัตฤกษ์ ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้กำหนดขึ้นสำหรับควบคุมปริมาณการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในเขตพื้นที่ที่มีการจราจรหนาแน่น เพื่อให้สภาพการจราจรโดยรวมมีความสะดวกคล่องตัวและเป็นการลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 139 (1) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไว้ จึงขอหารือว่าการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนั้นจะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 4) พิจารณาแล้วเห็นว่ามาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติคุ้มครองไว้ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะเดินทางไป ณ ที่แห่งใดก็ได้ทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น สาระสำคัญของเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญอยู่ที่ว่าบุคคลย่อมสามารถจะเดินทางไปยังที่ใด ๆ ที่ตนประสงค์จะไปได้ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลจึงต้องมีผลโดยตรงทำให้บุคคลไม่สามารถเดินทางไปยังที่ใด ๆ ได้ สำหรับมาตรการดังกล่าวเห็นว่าเป็นการจำกัดจำนวนรถที่จะเข้าไปในเขตพื้นที่ 45 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นเขตที่มีการจราจรหนาแน่นในเฉพาะบางเวลา และบางวันเท่านั้น แม้มาตรการดังกล่าวจะทำให้บุคคลผู้ใช้รถยนต์ชนิดที่ถูกจำกัดไม่สามารถนำรถดังกล่าวเข้าไปในเขตพื้นที่ในบางเวลาก็ตาม แต่ก็มิได้เป็นการห้ามบุคคลดังกล่าวเดินทางเข้าไปในเขตพื้นที่นั้น กรณีจึงไม่เป็นการ

จำกัดเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลตามมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ 1 คณะ 7 และคณะ 5) มีข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า มาตรการที่กำหนดขึ้นตามข้อหาดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นอย่างมาก เพราะในวันที่ถูกห้ามเดินทางในเขตพื้นที่นั้นก็จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงไปใช้เส้นทางอื่นได้ มาตรการนี้จึงไม่เหมาะสมแก่การนำมาใช้บังคับ ควรหามาตรการอย่างอื่นที่สามารถแก้ไขปัญหายาจรรได้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนมากเกินไป และควรเป็นมาตรการที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถบังคับการใช้เป็นไปได้อย่างไม่ยุ่งยากมากนักด้วย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่มีบางมาตราถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของประชาชนโดยที่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจทำได้เช่นนั้น กล่าวคือไม่เข้าตามเงื่อนไขในวรรคสองของมาตรา 36 ที่เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรของประชาชนได้ ถ้าเข้าตามกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งที่น่าสนใจคือ พระราชบัญญัติจำกัดสิทธิคนไทยผู้กระทำการอันเป็นภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2484 เพราะเป็นพระราชบัญญัติที่จำกัดตัดสิทธิของคนไทยในกรณีที่ทำความผิดฐานขบถภายในหรือฐานขบถภายนอกราชอาณาจักรและศาลได้พิพากษาคดีถึงที่สุดให้จำคุกไม่ต่ำกว่าห้าปี หรือยอมให้คนต่างด้าวใช้ชื่อตนกระทำหรือตนเองกระทำเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวซึ่งกิจการได้อันกฎหมายไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวกระทำได้หรือกระทำการได้อันเป็นการแสดงตนเข้าข้างต่างชาติในขณะที่มีการบรรเทาประเทศไทยกับประเทศนั้น เมื่อมีคำสั่งของคณะกรรมการให้จำกัดสิทธิผู้ใดผู้หนึ่งยอมเสียไปซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ทั้งปวงอันมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่เฉพาะคนไทยพึงมีเท่านั้น ตลอดระยะเวลาที่ถูกจำกัดสิทธิ ซึ่งจากข้อกฎหมายดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการไปจำกัดตัดสิทธิของประชาชนอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดไว้ว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมายการใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง"⁵⁴ ดังนั้น แม้ว่าประชาชนจะกระทำความ

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 27

ผิดได้ก็ตามก็ไม่สามารถไปตัดสินสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ทั้งปวงที่เป็นของคนไทย หากแต่ควร
ลงโทษไปตามความผิดที่ได้กระทำลงไปเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้เสรีภาพในการเดินทางและการ
เลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักรแก่ประชาชนแล้ว ก็มิได้หมายความว่ากฎหมายทุกฉบับที่ออก
มาจะให้เสรีภาพในเรื่องดังกล่าวด้วยทุกฉบับ หากแต่มีบางฉบับ บางบทมาตราที่บัญญัติออกมา
จำกัดหรือกระทบต่อเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ของประชาชน ซึ่งจะกล่าวถึงราย
ละเอียดในบทต่อไป