

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในการศึกษาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคนต่างด้าวเกี่ยวกับกรณีการกักตัวก่อนส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรไทยตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น พบว่ามีสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีลักษณะและสภาพที่หลากหลาย ซึ่งอาจกล่าวโดยภาพรวมได้ว่า กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นต่อคนต่างด้าวในส่วนของ การกักตัวนั้น มีสาเหตุหลักประการสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่คนต่างด้าว คือปัญหาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทยมีลักษณะสภาพที่คุกคาม (Coercion) สิทธิส่วนบุคคลของคนต่างด้าว ทั้งๆที่สภาพบังคับในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้เป็นบทลงโทษในทางอาญา แต่ก็มีลักษณะของการจำกัดสิทธิเสรีภาพแฝงอยู่ และในตระหนักถึงสภาพความเป็นจริงยังพบว่าองค์กรภาครัฐและกลไกด้านการบริหารก็เป็นตัวการ หรือปัจจัยแก่การก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคนต่างด้าวอีกด้วย เพราะหากผู้บังคับให้กฎหมายหรือกลไกด้านการบริหารกระทำการใดๆ ไปโดยบิดเบือนหรือดูแลอำนาจโดยมิชอบ สิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในส่วนของผู้ถูกกักตัว ก็จักมิได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

สำหรับประเด็นการกักตัวคนต่างด้าวเพื่อส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แม้จะเป็นการถือปฏิบัติตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ และโดยพฤติกรรมรูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคนต่างด้าว อาจไม่ปรากฏในรูปของการใช้กำลังทางกายภาพ หรือการบังคับข่มเหงกันโดยตรง แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพในรูปแบบการเลือกปฏิบัติที่เป็นไปโดยมีกลไกทางกฎหมายของรัฐให้การรับรอง ก็ถือได้ว่าสิทธิเสรีภาพนั้นยังคงถูกละเมิดอยู่ดี อีกทั้งการจะเรียกร้องสิทธินั้นจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายขึ้นมาอีก

อย่างไรก็ตาม แม้ในลายลักษณ์อักษรประเทศไทยจะได้อยอมรับในการดำรงอยู่ของหลักการด้านสิทธิมนุษยชน และมีความประสงค์ที่จะผลักดัน ส่งเสริมให้ปัจเจกชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งชนชั้นหรือฐานันดรใดๆ อันพบเห็นได้จากการให้สัตยาบันในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองหรือสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติ

สภาพการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังคงมิให้เห็นอยู่ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของประเทศชาติเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีมาตรการในการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจนแน่นอน และต่อเนื่อง ส่งเสริมและดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองจนซึมซับเข้าไปอยู่ในจิตใจเป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็งของสังคม เพื่อให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นสิทธิระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ไม่ตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด โดยเด็ดขาดเหมือนอดีตที่ผ่านมา และไม่ให้มีการนำเอาหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเป็นประเด็นในการต่อรองทางการเมือง การติดต่อกับทางทูต หรือทางการค้า จนถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน

ภาระหน้าที่อันสำคัญและความจำเป็นข้างต้น จึงเป็นบทบาท และหน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนต่อคนต่างด้าว โดยในส่วนของที่เกี่ยวกับการส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวที่อยู่ในฐานะผู้ถูกกักตัว หรือการปกป้องคนต่างด้าวให้พ้นจากการเลิกลปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการใช้อำนาจทางอาญาอันถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ประการหนึ่งของการกำหนดวิถีชีวิตที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละปัจเจกบุคคล รัฐจะต้องตระหนักและคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้อุดมการณ์และความเชื่อมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนเป็นประหนึ่งพลังในขับเคลื่อนที่สำคัญ และส่งผล ไปถึงการมองวิถีทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ยั่งยืนแท้จริง การเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการบัญญัติ หรือแก้ไขกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนจึงเป็นมุมมองหนึ่งที่สำคัญยิ่งเพื่อให้สังคมมีสันติสุข ประชากรในดินแดนอยู่ร่วมกันอย่างเอื้ออาทร มีเมตตา เคารพในสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สร้างสังคมให้เป็นประชาธิปไตย สร้างโอกาส ความเสมอภาค และความยุติธรรมให้แก่บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม โดยไม่ใช่หลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเงื่อนไขในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือมุ่งร้ายซึ่งกันและกัน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาในความบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้าพเจ้ามีข้อเสนอแนะบางประการในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับกรณีการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคนต่างด้าวในส่วนของ การกักตัวก่อนส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อเป็นทางให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง นำไปพิจารณา ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงทั้งในด้านตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

5.2.1 ข้อเสนอแนะในส่วนของบริษัทบัญญัติแห่งกฎหมาย

1) พิจารณาบททวน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือออกกฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาของคนเข้าเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของภารกิจตัวก่อนส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ถูกบังคับใช้ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ให้คนต่างด้าวได้รับความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริงหรือมิเช่นนั้นคนต่างด้าวจะต้องได้รับผลกระทบต่อการสิทธิเสรีภาพให้น้อยที่สุด โดยรัฐได้รับประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงพอสรุปแนวทางแก้ไขปัญหาได้ดังต่อไปนี้

(1) ควรเพิ่มเติมบท คำนียาม ความหมายของคำว่า “ผู้ถูกกักตัว” และการ “กักตัว” เข้าไปใน กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทย พ.ศ. 2522 เพื่อให้มี นิยามความหมายเป็นการเฉพาะว่า “ผู้ถูกกักตัว” ในกฎหมายนั้นหมายถึงบุคคลใด อย่างไร และกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “กักตัว” เป็นการควบคุมตัวบุคคลโดยลักษณะและวิธีการอย่างไร โดยกำหนดให้ชัดเจนไปว่า “ผู้ถูกกักตัว” หมายถึง คนเข้าเมืองที่รอส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และถูกกักตัวระหว่างการรอส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักร ส่วนการ “กักตัว” หมายถึง การควบคุมตัวคนต่างด้าวไว้ระหว่างการส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้จะได้ไม่เกิดช่องว่างของกฎหมาย อีกทั้งสะดวกในการตีความกฎหมาย และการนำกฎหมายไปใช้บังคับต่อคนต่างด้าว

(2) กรณีเรื่องกำหนดระยะเวลาในการกักตัวคนต่างด้าวไว้ เพื่อระหว่างรอการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 19 และมาตรา 20 ควรที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับอำนาจในการกักตัวคนต่างด้าวให้มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน อย่างกรณีของมาตรา 20 วรรคแรก ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกักตัวเพื่อรอสอบสวนในกรณีที่มีเหตุจำเป็นจะยึดเวลาเกินสี่สิบแปดชั่วโมงก็ได้แต่มิให้เกินเจ็ดวัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกเหตุจำเป็นในการยึดเวลาไว้ พร้อมขออำนาจศาลในการกักตัว ซึ่งกรณีนี้จะต้องลดระยะเวลาดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว โดยแก้กำหนดระยะเวลาให้คงเหลือเพียงสี่สิบแปดชั่วโมงเท่านั้น เพื่อที่ศาลจะได้ตรวจสอบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการกักตัวคนต่างด้าว หรือในกรณีอำนาจศาลตามมาตรา 20 วรรคสอง ที่ให้อำนาจแก่ศาลในการสั่งให้กักตัวคนต่างด้าวไว้เท่าที่จำเป็นครั้งละไม่เกินสิบสองวัน บริษัทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวก็มีได้กำหนดไว้ว่าให้มีจำนวนครั้งในการกักตัวเท่าใด ก็ครั้ง แต่ถือเอาเหตุจำเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหลัก จึงควรจะต้องมีจะกักจำนวนครั้งในการกักตัวโดยศาลด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจกักตัวบุคคลเหล่านั้นเป็นอย่างมีขอบเขตเหมาะสมและสอดคล้องกับ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

(3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ตลอดจนการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีของการกักตัวคนต่างด้าวที่ถูกศาลมีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร แต่อยู่ในระหว่างการรอส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักรตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรคสาม ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใด เป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้และค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย ซึ่งควรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยการกำหนดลงในรายละเอียดของกฎหมายให้ชัดเจนว่าให้กักตัวได้นานเพียงใด มีเงื่อนไข หรือข้อกำหนด ตลอดจนความจำเป็นอย่างไรบ้างที่จะต้องกักตัวคนต่างด้าวไว้โดยยังไม่ส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร สำหรับค่าใช้จ่ายในการกักตัวก็ต้องสอดคล้องกับลักษณะของความจำเป็น หากเป็นกรณีที่ส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักรไม่ได้เนื่องจากสาเหตุเฉพาะตัวของคนต่างด้าวๆ นั้นก็ต้องเป็นผู้เสีย แต่หากเป็นกรณีอื่นๆ ก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม

2) ปรับบทบาทของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาคนเข้าเมืองในปัจจุบัน โดยให้ครอบคลุมถึงปัญหาที่เกี่ยวกับกรณีคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และการดำเนินการในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการพิจารณาถึงลักษณะและรูปแบบในการออกคำสั่ง หรือวิธีการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอาจกำหนดในรูปของคณะกรรมการขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยมิชอบได้

3) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวในระดับหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์และรูปแบบที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องพิจารณา หมายมาตรการมารับรองสิทธิและหน้าที่ของคนต่างด้าวที่จะต้องถูกส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร ว่ามีอยู่อย่างไรและควรจะเป็นอย่างไร รวมถึงตลอดไปถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

5.2.2 ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน

1) ควรมีการกำหนดแผนงานด้านความมั่นคง ทางสังคม และทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้มีความชัดเจน แน่นนอน เพื่อลดปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและควรเพิ่มขีดความสามารถในการควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมือง และการกักตัวคนต่างด้าวก่อนส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยกำหนดมาตรการดังนี้

(1) ระดมเจ้าหน้าที่ออกทำการจับกุมผู้ให้ที่พักอาศัยแก่บุคคลต่างด้าวและติดตามการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยการประสานงานกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสืบสวนติดตามจับกุมคนต่างด้าวที่กระทำผิด พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือคดีอาญาอื่นๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะดำเนินการจัดชุดเจ้าหน้าที่ออกกวาดล้างจับกุมคนต่างด้าวและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งนายจ้างผู้ให้การช่วยเหลือหรือให้ที่พักพิงอย่างจริงจัง

(2) เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองและส่งกลับคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง โดยการจัดการครุภัณฑ์ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มความเข้มในการตรวจพิจารณาอนุญาตการอยู่ในราชอาณาจักร จัดทำทะเบียนของคนต่างด้าวให้เป็นสารบบที่สามารถตรวจสอบได้ มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดน โดยให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการขอความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านร่วมกำหนดวิธีการในการส่งกลับให้ชัดเจนมีประสิทธิภาพ

(3) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความผิด และโทษที่ได้รับกรณีหลบหนีเข้าเมือง หรือนำพาให้ที่พักพิง หรือให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองมาและอยู่ในราชอาณาจักร โดยผิดกฎหมาย รวมทั้งการจ้างงานผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยการประสานความร่วมมือกับสื่อต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์ที่ได้ผลดีขึ้น

2) เพิ่มขีดความสามารถของพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการบริการคนเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย และอำนวยความสะดวกให้แก่คนเข้าเมืองที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยการดำเนินการดังนี้

(1) จัดฝึกอบรมหรือสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถด้านต่างๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินการคนเข้าเมือง เช่น ฝึกอบรมความรู้ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ในงานตรวจคนเข้าเมืองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

(2) กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาและเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เป็นรูปธรรม เพื่อคนต่างด้าวหรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

3) วางนโยบายและแผนงานด้านการส่งกลับแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ทำงานครบกำหนดหลังจากได้รับการผ่อนผัน และดำเนินการผลักดันและส่งกลับคนต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมายทุกกลุ่ม โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับผิดชอบดำเนินการอย่างจริงจัง อีกทั้งควรเร่งดำเนินการเกี่ยวกับระบบข้อมูลบัตรขาเข้า-ขาออกและข้อมูลคนต่างด้าวอื่นๆ ตลอดจนข้อมูลที่ถูกผลักดันเพื่อการตรวจสอบติดตามและป้องกันการลักลอบเข้าเมืองอีกครั้ง

4) เร่งจัดทำห้องกักตัวคนต่างด้าวให้เพียงพอ มีมาตรฐานทั้งด้านสุขอนามัย และด้านความสะดวกสบายในระดับที่พอสมควรแก่ฐานะานุรูปของคนต่างด้าว จัดตั้งคณะผู้ตรวจการห้องกักตัว

คนต่างด้าว โดยประกอบด้วยหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศร่วมกัน ตรวจตราเป็นระยะ เพื่อให้แน่ใจว่าไม่ได้มีการปฏิบัติต่อผู้ถูกกักตัว อย่างโหดร้ายหรือผิดมนุษยธรรม แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือควรนโยบายผลักดันผู้ถูกกักตัวออกนอกประเทศเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ถูกกักตัว

5) ปรับและเกลี้ยกระจ่ายกำลังพลของหน่วยราชการที่เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรให้ทั่วถึง โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค เพื่อให้เหมาะสมกับจำนวนคนเข้าเมือง และการดำเนินการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

6) เร่งรัดติดต่อให้ประเทศต้นทางรับคนต่างด้าวที่ถูกส่งกลับประเทศไปโดยเร็ว โดยการประสานงานเพื่อหาทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และจัดทำเอกสารการเดินทาง “Certificate of Identity (CI)” ให้คนต่างด้าวใช้เดินทางกลับประเทศต้นทางอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

7) เสนอข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคี หรือกติการะหว่างประเทศต่อรัฐบาลที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการลักลอบเข้าเมือง เพื่อแก้ปัญหาและวางมาตรการเกี่ยวกับการส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร