

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง: กรณีศึกษา การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากคำสั่งกักตัวคนต่างด้าว
คำสำคัญ	สิทธิมนุษยชน/คำสั่งกักตัว/คนต่างด้าว
นักศึกษา	อมรพันธุ์ นิตธีรานนท์
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.เอกพงษ์ สารน้อย
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากคำสั่งกักตัวคนต่างด้าวของต่างประเทศเปรียบเทียบกับราชอาณาจักรไทย และหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเกี่ยวกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อันเป็นฐานที่มาของการออกคำสั่งกักตัวคนต่างด้าวบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของการกักตัวในเรื่องระยะเวลา สถานที่ และทางเลือกอื่นแทนการกักตัวที่ยังไม่มีมาตรการที่เหมาะสมเพียงพอ และอาจขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน

ผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ แบ่งเป็น (1) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการกักตัวคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พบว่า กฎหมายดังกล่าวให้อำนาจกักตัวโดยไม่มีกำหนดเวลา และมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2379/2542 วินิจฉัยรับรองไว้ แต่หมายเหตุท้ายคำพิพากษาดังกล่าว มีความเห็นว่าคำสั่งจะแก้ไขกฎหมายนี้แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มี การแก้ไขเรื่องระยะเวลา อย่างไรก็ตามมิใช่ว่าจะกักตัวได้ตามอำเภอใจ ตามที่ศาลอาญากรุงเทพใต้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ คช4/2566 อันอาจนำมาสู่การขอให้ปล่อยจากการคุมขังโดยมิชอบ แต่หากที่มาของการคุมขังมาจากคำสั่งทางปกครอง ศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบและต้องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาพอสมควรเช่นคดีปกติทั่วไป (2) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสถานที่ที่เหมาะสมในการกักตัวคนต่างด้าว พบว่ามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1181/2564 วินิจฉัยว่าการกักตัวที่ห้องขังสถานีตำรวจไม่ใช่สถานที่ที่เหมาะสม แต่ตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ 89/2562 กำหนดว่า หากตรวจคนเข้าเมืองท้องที่ใดไม่มีห้องกัก ให้นำไปฝากกักตัวที่สถานีตำรวจ และยังไม่มีกฎหมายให้ใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักตัว คงมีเพียงคนประจำพาหนะเรือที่ใช้สิทธิประกัน โดยไม่ต้องวางหลักทรัพย์ได้ และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวคนต่างด้าว พบว่า

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเพียงวิธีเดียวคือการทำสัญญาประกัน ซึ่งเกิดขึ้นหลังมีคำสั่งให้กักตัวแล้ว ส่วนการให้ไปพักอาศัย ณ ที่อื่น ไม่เคยนำมาพิจารณาใช้ยื่นออกไปฝากกักตัวที่สถานีตำรวจ และบางกรณีคนต่างด้าวได้รับการปล่อยชั่วคราวในคดีอาญาแล้ว แต่ยังคงถูกนำไปกักตัวอีกอันเป็นการจำกัดเสรีภาพที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศแคนาดา ราชอาณาจักรเบลเยียม และสหพันธรัฐมาเลเซียแล้วพบว่าทั้งสามประเทศมีมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวที่หลากหลาย เช่น การทบทวนคำสั่งกักตัว ทุกระยะจนกว่าจะปล่อยตัว การให้ไปพักอาศัยกับชุมชนโดยกำหนดให้มารายงานตัว การประกันโดยเงินทุนจากรัฐและไม่ต้องวางหลักประกัน การให้พักอาศัยที่ศูนย์พักอาศัยโดยไม่ปิดล็อกประตู แต่กำหนดเวลาเข้าออก การบริหารจัดการรายกรณี การยกเว้นกักตัวเด็กแต่ให้ไปพักที่บ้านพักชั่วคราว ฯลฯ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวทางกฎหมาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 วรรคสาม ให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอปล่อยตัว ทุกระยะจนกว่าจะปล่อยตัว แต่รวมระยะเวลาที่กักตัวต้องไม่เกิน 90 วัน และกำหนดบทนิยามเรื่องสถานที่ที่เหมาะสมในการกักตัวไว้ในมาตรา 4 ซึ่งไม่ใช่ห้องขังของสถานีตำรวจหรือสถานที่อันมีลักษณะใกล้เคียงกัน นอกจากนี้เห็นควรเพิ่มหมวด 6/1 มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว โดยนำหลักการที่กำหนดไว้ใน แนวปฏิบัติสำหรับกฎเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมตัวผู้ขอลี้ภัยและทางเลือกอื่น ๆ แทนการควบคุมตัว และโมเดลการประเมินและการจัดหาสถานที่พักอาศัยในชุมชน หรือ CAP model มากำหนดไว้ในหมวดนี้ รวมถึงกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดมาตรการ และแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมทำนองเดียวกับแนวทางของสหพันธรัฐมาเลเซีย ให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลมาตรการทางเลือกแทนการกักตัว พร้อมเสนอแนะต่อรัฐสภา และวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับมาตรการ รวมถึงกำหนดมาตรการเพิ่มเติม