

สำนักเลขาธิการ กบ  
วันที่ 19404  
วันที่ 15 ก.ย. 63  
รับที่ : ธ10054/83  
วันที่ : 16 ก.ย. 63 เวลา: 14:30  
ส.1 ก.ค.ค.  
กค. 13. 31



ที่ สม ๐๐๐๖/ ๓๑๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๕ กันยายน ๒๕๖๓

เรื่อง รายงานเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีกรณีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการ  
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

กพด. วันที่ 9  
วันที่ 15 ก.ย. 2563  
เวลา 14.44

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สรุปผลดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขการละเมิด  
สิทธิมนุษยชนตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๗๗/๒๕๖๒ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นควรจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
พิจารณาสั่งการ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการ  
แก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๓๗๗/๒๕๖๒ เรื่อง  
สิทธิพลเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพในการเดินทาง กรณีกล่าวอ้างว่าคนต่างด้าวถูกส่งตัวออกไปนอก  
ราชอาณาจักรโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน  
ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๗๗/๒๕๖๒ เรื่อง สิทธิพลเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับเสรีภาพในการเดินทาง กรณี  
กล่าวอ้างว่าคนต่างด้าวถูกส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่เป็นธรรมแล้ว มีมติในคราวประชุมด้านการ  
คุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๖/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ว่า  
การที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ตส่งตัวนายแมตวี ชูวาลอฟ (Mr. Matvey  
Shuvalov) กลับไปยังสหพันธรัฐรัสเซียซึ่งเป็นประเทศต้นทาง ในระหว่างที่นายแมตวียื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน  
การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรโดยยังไม่ได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้อง  
กับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่  
ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนายแมตวี จึงให้  
มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยัง  
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และ  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑)  
ประกอบมาตรา ๓๖

/ต่อมา...

ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๘/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้รายงานต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

## **๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๖ วรรคสี่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามวรรคสองหรือวรรคสามภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ประกอบกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่งที่บัญญัติให้ในกรณีที่รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับรายงานหรือข้อเสนอแนะตามมาตรา ๓๖ วรรคสี่ มาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๔๒ แล้ว ให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า ดังนั้น จึงเห็นสมควรรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ต่อไป

## **๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง**

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยเร็ว

## **๔. สารสำคัญของเรื่อง**

### **๔.๑ เรื่องเดิม**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนจากนายโรมัน บุคคาคอฟ (Mr.Roman Bulkhakov) บุตรนายแม่ตวี ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า นายแม่ตวีเป็นคนต่างด้าวสัญชาติรัสเซีย เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยวีซ่าคนอยู่ชั่วคราว ก่อนครบกำหนดได้รับอนุญาตให้อยู่ใน

/ราชอาณาจักร...

ราชอาณาจักร ต่อมาสถานเอกอัครราชทูตสหพันธรัฐรัสเซียประจำประเทศไทยมีหนังสือ ด่วน ที่ ๓๓๗ - ko ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองว่า นายแม็ตวีเป็นบุคคลมีประกาศสืบจับผ่านระบบการสื่อสารของตำรวจสากล (Diffusion) ในข้อหาฉ้อโกง ซึ่งสหพันธรัฐรัสเซียได้ยกเลิกหนังสือเดินทางของนายแม็ตวีแล้ว หากพบตัวขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้นสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ตจึงออกคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร นายแม็ตวียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และยื่นหนังสือขอให้ผ่อนผันการส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักรจนกว่าจะได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์จากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง แต่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดภูเก็ตกลับส่งตัวนายแม็ตวีออกนอกราชอาณาจักร ทั้งที่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๖ ที่กำหนดให้ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองสามารถเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวได้ และตามมาตรา ๕๔ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวส่งตัวคนต่างด้าวที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรถูกเพิกถอน กลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ จะไม่ได้บัญญัติให้รอการส่งตัวคนต่างด้าวที่ถูกเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรออกไปนอกราชอาณาจักรไว้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๓ แล้ว เห็นได้ว่า หากคนต่างด้าวซึ่งถูกขับไล่ออกจากรัฐภาคี โดยกรณีอื่นๆ อันมิใช่กรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ คนต่างด้าวผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐ และมีสิทธิขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนได้ ประกอบกับนายแม็ตวีเป็นบุคคลมีประกาศสืบจับผ่านระบบการสื่อสารของตำรวจสากล (Diffusion) ในข้อหาฉ้อโกง ซึ่งความผิดดังกล่าวมิใช่เหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ อันจะยกเว้นสิทธิชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้าน และสิทธิขอให้มีการทบทวนเรื่องของนายแม็ตวีตามข้อบทดังกล่าวแต่อย่างใด การที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองส่งตัวนายแม็ตวีกลับไปยังสหพันธรัฐรัสเซีย ในระหว่างที่นายแม็ตวียื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๓ จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๑) ประกอบมาตรา ๓๖ ไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้พิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสำหรับรอการส่งกลับคนต่างด้าวที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณา

/คนเข้าเมือง...

คนเข้าเมืองทุกกรณี จนกว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะเสร็จสิ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพราะเหตุแห่งการส่งกลับ

#### ๔.๒ ผลดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้แจ้งผลดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า นายแม่ตีวีเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๑) และ (๗) อันเป็นพฤติการณ์ที่สมควรถูกเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาเมื่อทราบคำสั่งเพิกถอนการอนุญาต นายแม่ตีวีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ซึ่งถือได้ว่ามาตรา ๓๖ สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๓ โดยให้โอกาสนายแม่ตีวีชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านทบทวนสิทธิที่จะอยู่ในราชอาณาจักรของตน ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๖ บัญญัติว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยวินิจฉัยไว้ว่า "การให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ" ดังนั้น การดำเนินการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อนายแม่ตีวีจึงชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑๙/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาผลดำเนินการของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้วเห็นว่า ข้อชี้แจงของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาไปแล้ว ดังปรากฏอยู่ในรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๓๗๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ หน้าที่ ๕ ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จึงมิใช่เป็นเหตุอันสมควรที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะไม่ดำเนินการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสำหรับบอกรอการส่งกลับคนต่างด้าวที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองทุกกรณีจนกว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะเสร็จสิ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพราะเหตุแห่งการส่งกลับตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเป็นกรณีที่ต้องด้วยมาตรา ๓๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

/๕. ข้อเสนอ...

#### ๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการสำหรับบรอกการส่งกลับคนต่างด้าวที่อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองทุกกรณีจนกว่าผลการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะเสร็จสิ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เพราะเหตุแห่งการส่งกลับต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวัส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักมาตรฐานและติดตามการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๘๕ (พื้ชรินทร์)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๒