



ที่ สม ๐๙๐๓/๓๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗  
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

เรื่อง ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ และการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาข้อเสนอแนะ ที่ ๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ จำนวน ๑๖ แผ่น

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ และการออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีความเป็นมา ข้อเสนอแนะ และข้อพิจารณาดังนี้

#### ๑. ความเป็นมา

๑.๑ กสม. ได้รับข้อเสนอแนะจากผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเพื่อผู้ลี้ภัย กล่าวคือ The Myanmar Response Network (MRN) และ The Coalition for the Rights of Refugees and Stateless Persons (CRSP) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อเสนอแนะจากองค์กรฟอร์ตีไฟไรต์ (Fortify Rights) ตามบันทึกข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัยจากเมียนมากลุ่มใหม่ในประเทศไทย และเรื่องร้องเรียนที่ ๕๔/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๖ กรณีขอให้มีการพัฒนากระบวนการคัดกรองบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยเพื่อมิให้ถูกจับกุมและกักตัวโดยละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑.๒ กสม. ได้ประชุมหารือและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขหลายประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๑) การตัดสินคดียื่นคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองและคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองของคนต่างด้าวที่กระทำความผิดไทยมีมาตรการหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ และแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดมาตรการหรือกระบวนการ

/ดำเนินการ...

ดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ หรือที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดเพิ่มเติม ทำให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาจถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางที่เสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร อันเป็นการขัดต่อหลักการห้ามผลักดันส่งกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)

๒) การกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ผลการพิจารณาคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผล เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการ เนื่องจากคนต่างด้าวมีข้อจำกัดในเรื่องภาษา การจัดเตรียมเอกสารประกอบการอุทธรณ์ เป็นต้น

๓) การกำหนดว่าคนต่างด้าวที่ไม่ยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองต่อคณะกรรมการภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าละทิ้งคำร้องขอและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่น เป็นการตัดสิทธิในการยื่นคำร้องขอใหม่ และไม่รับฟังเหตุผลและความจำเป็นอื่น

๔) องค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กับกรรมการโดยตำแหน่ง ไม่ได้สัดส่วนกัน ที่ประชุมจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ วรรคสอง

### ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กสม. ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

### ๔. ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้ว มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๔.๑ ให้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๖ ข้อ ๒ และข้อ ๕ โดยไม่นำคุณสมบัติเกี่ยวกับการเป็นคนต่างด้าวที่กระทำความผิดไทยมีมาตรการหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ และการเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดมาตรการหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ หรือที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดเพิ่มเติม มาตัดสิทธิในการยื่นคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองและคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง แต่จะต้องพิจารณาจากเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ขัดต่อหลักการห้ามผลักดันส่งกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)

๔.๒ ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิสำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๗ ให้สามารถอุทธรณ์ผลการพิจารณาคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองต่อคณะกรรมการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา เนื่องจากคนต่างด้าวอาจมีข้อจำกัดในการยื่นอุทธรณ์ เช่น ข้อจำกัดด้านภาษา กฎหมาย หรือการจัดเตรียมเอกสารประกอบการอุทธรณ์ การกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ๑๕ วัน อาจไม่เพียงพอ โดยอาศัยเทียบเคียงกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๖๔ ที่เห็นว่า การกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เพียง ๑๕ วัน เป็นการให้น้ำหนักแก่หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของคำสั่งทางปกครองมากกว่า หลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเสียสิทธิอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิทางศาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๖ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอแนะของศาลรัฐธรรมนูญด้วยแล้ว

๔.๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๘ โดยกำหนดให้มีข้อยกเว้นกรณีคนต่างด้าวมีเหตุผลและความจำเป็น ที่ไม่ได้ยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองต่อคณะกรรมการภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เนื่องจากการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวจะต้องพิจารณาจากเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหารเป็นสำคัญ

๔.๔ ให้แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕ องค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกจำนวน ๖ คน จากภาคประชาสังคมและนักวิชาการอย่างละ ๓ คน เพื่อให้มีสัดส่วนสมดุลกับกรรมการโดยตำแหน่ง สำหรับตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างรอบด้าน

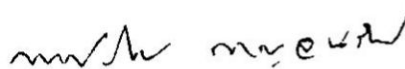
ทั้งนี้ ได้มีหนังสือแจ้งข้อเสนอแนะดังกล่าว ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการด้วยแล้ว

#### ๕. ข้อพิจารณา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อ ๔ โดยมีรายละเอียดตามข้อเสนอแนะ ที่ ๖/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ดังปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย ๐๖๑๔๑๓๙๔

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๒๘ (เกษดาว)

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ kess.nhrc@hotmail.com