

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒
ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรณีคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่
ซึ่งมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้*

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือ ที่ ดช ๐๐๒๙.๑๖๑/๗๖๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การขอยกเว้น ไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ (เรื่องเสร็จที่ ๘๓๖/๒๕๖๒) ว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นไว้ เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะไม่ให้คนต่างด้าวมีสิทธิอุทธรณ์ เพราะถือว่าการให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรนั้น เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ กรณีจึงต้องถือว่า บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ที่มีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ย่อมหมายความว่ามิให้คนต่างด้าวอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น และกรณีดังกล่าวไม่อาจนำเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ

โดยที่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ มีทั้งกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กล่าวไว้ได้แก่ การอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๒ หรือคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๖ และกรณีที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ เช่น คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ให้คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้ประกันตัวในระหว่างรอการส่งกลับตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม ซึ่งในส่วนที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งและมีหนังสือแจ้งคนต่างด้าวว่า คำสั่งทางปกครองนั้นไม่อาจอุทธรณ์ได้

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖๒ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันศาลปกครองได้มีแนวคำพิพากษาในกรณีคนต่างด้าวฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ว่า กรณีที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๙/๒๕๕๗ และคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๙๖๗/๒๕๖๒) ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือว่า ยังคงใช้หลักการตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๘๓๖/๒๕๔๖ กับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ หรือไม่ ทั้งนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวว่า การให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือให้คนต่างด้าวมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรนั้น เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ จึงต้องถือว่าบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ที่มีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ย่อมหมายความว่ามิให้คนต่างด้าวอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น จึงเห็นควรตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติและไม่เกิดการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุลและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีบันทึกข้อความ ที่ ๐๐๒๙.๑๖๑/ว ๕๓๗๕ เรื่อง กำชับการปฏิบัติการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๘ เพื่อทราบและถือปฏิบัติ สรุปความได้ว่า กรณีคนต่างด้าวอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ในกรณีอื่นที่มีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและมีหนังสือแจ้งคนต่างด้าวว่า คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถอุทธรณ์ได้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือ ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นสองประเด็น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ จะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไร เห็นว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้แล้ว^๒ และศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาและคำสั่งวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน^๓ ว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ย่อมอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๔ ประกอบกับมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒^๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ศาลปกครองย่อมไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องดำเนินการตามนัยคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น โดยรับเรื่องอุทธรณ์ไว้พิจารณาและวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวแก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการหรือไม่ เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับ

^๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๙/๒๕๕๗

^๓ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๒๗๒๒/๒๕๖๗ และคำสั่งศาลปกครองกลางที่ ๙๖๗/๒๕๖๒

^๔ มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง

^๕ มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๖ มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้นั้นเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

หน่วยงานใดตามมาตรา ๔^๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะต้องเป็นการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติทั้งฉบับมาใช้บังคับเช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งของมาตราดังกล่าว ไม่อาจกำหนดยกเว้นไม่นำบทบัญญัติเฉพาะบางมาตรามาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๘๐/๒๕๕๕^๘ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายกลางที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานทางปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย คຸ້ມຄອງສິດທິຂອງຄູ່ກຣຸນີໃນກະບວນພິຈາລະນາທາງປກອງ ສ້າງຄວາມໂປ່ງໃສແລະຕຽວສອບໄດ້ເກີດຂຶ້ນໃນໜ່ວຍງານປາກຮູ້ ທີ່ເຮັດໃຫ້ການປັບປຸງການເປັນໄປຢ່າງມີປະສິດທິພາບ ແລະອຳນວຍຄວາມເປັນຮຽນແກ່ປະຊາຊນ^๙ การยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงสมควรกระทำเฉพาะกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประกอบด้วย

เมื่อปัญหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามข้อหาเรื่องนี้มีเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ซึ่งมีได้บัญญัติขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ การแก้ไขกรณีดังกล่าวด้วยการตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งฉบับจึงเป็นมาตรการที่ไม่ได้สัดส่วนกับปัญหาที่แท้จริงและไม่ใช่วิธีที่เหมาะสม อีกทั้งยังกระทบต่อการใช้บังคับบทบัญญัติสำคัญหลายเรื่องในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๗มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(๓) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง

(๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี

การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(๕) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ

(๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ

(๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(๙) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

“บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดยกเว้นไม่นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินงานตามกฎหมายบางฉบับ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๖๒ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงธนาคารแห่งประเทศไทย

“หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอຳນວຍຄວາມເປັນຮຽນແກ່ປະຊາຊນ ອີກທັງຍັງເປັນການປ້ອງກັນການທຸກຊີດແລະປະຖຸດິມືຂອບໃນວຽກຮາກ ຈຶ່ງຈຳເປັນຕ້ອງຕຽວສອບໄດ້ເກີດຂຶ້ນໃນໜ່ວຍງານປາກຮູ້

ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ และสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น จึงเห็นว่า ยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นในการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสอง เพื่อยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แก่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ตามข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติสมควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแก้ไขข้อขัดข้องเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อไป

อนึ่ง ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ในส่วนที่มีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ นั้น สมควรกำหนดให้ชัดเจนตรงตามวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับกฎหมาย กล่าวคือ หากประสงค์จะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองในเรื่องใดไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี สมควรบัญญัติกฎหมายในทำนองเดียวกับที่ปรากฏในบางมาตราแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ หรือพระราชบัญญัติอื่น เช่น การกำหนดให้โต้แย้งโดยการฟ้องคดีต่อศาล^{๑๐} การกำหนดให้คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด^{๑๑} การกำหนดห้ามมิให้อุทธรณ์^{๑๒} ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายมีความสอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ



(นายพนพล เกรียงกษ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๙

^{๑๐}เช่น คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาที่สั่งการในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

^{๑๑}เช่น มาตรา ๑๙ วรรคสาม และมาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๗ ตรี วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๒

^{๑๒}เช่น คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่สั่งให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร เนื่องจากบุคคลนั้นมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑) หรือ (๑๐) ห้ามมิให้อุทธรณ์ การกำหนดเรื่องที่มีสิทธิอุทธรณ์ห้ามอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น