

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน
เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าว
ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย
ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคี
ปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๕๐๑/๔๐ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓
ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ยกร่าง
ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน
หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว
เข้าพักอาศัย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
และนำเสนอต่อที่ประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงาน ป.ย.ป. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
(สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และฝ่ายกฎหมาย) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่
๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยร่างระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเสนอ
มีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกระเบียบกรมตำรวจ ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครอง
เคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว
เข้าพักอาศัย ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยยังคงกำหนดหลักการให้เจ้าบ้าน เจ้าของ
หรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร
เป็นการชั่วคราว ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย
ตามระเบียบฯ เดิม แต่ได้เพิ่มเติมกรณีที่คนต่างด้าวได้ใช้ที่พักนั้นเป็นที่พักอาศัยหลัก แต่ในบางโอกาส
คนต่างด้าวนั้นไปพักอาศัยที่อื่นเป็นการชั่วคราว เช่น ออกไปพักผ่อนที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นการชั่วคราว
๒ - ๓ วัน และต่อมาคนต่างด้าวนั้นได้กลับเข้าพักอาศัย ณ ที่พักหลัก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าการกลับ
เข้าพักอาศัย ณ ที่พักหลักคราวหลังนั้นยังคงอยู่ภายใต้การแจ้งเข้าพักอาศัยที่ที่พักหลักในครั้งแรก
ซึ่งผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองชี้แจงว่า การกำหนดเช่นนี้เป็นการลดภาระแก่เจ้าบ้าน เจ้าของหรือ
ผู้ครอบครองเคหสถานที่คนต่างด้าวนั้นใช้เป็นที่พักอาศัยหลัก ไม่ต้องแจ้งการเข้าพักของคนต่างด้าว
ดังกล่าวซ้ำอีก อันเป็นการแก้ไขปัญหาคความไม่สะดวกในการปฏิบัติตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

อย่างไรก็ดี เนื่องจากในการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีประเด็นปัญหา
ข้อกฎหมายเกี่ยวกับกรณีที่ร่างระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติฯ กำหนดวิธีการว่า การกลับมาเข้าพัก
อาศัยของคนต่างด้าวในกรณีที่ออกจากที่พักอาศัยหลักไปเป็นการชั่วคราวนั้นอยู่ภายใต้การแจ้งเข้าพัก
อาศัยในครั้งแรกแล้ว โดยเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถานไม่ต้องแจ้งการเข้าพักอาศัย
ในที่พักอาศัยหลักซ้ำอีกนั้น มีผลเป็นการยกเว้นหน้าที่ในการแจ้งเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวในบางกรณี

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๔/๖๕ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในขณะที่มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติออกกระเปียบเกี่ยวกับวิธีการแจ้งการเข้าพักของคนต่างด้าวเท่านั้น มิได้ให้อำนาจผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะยกเว้นการแจ้งการเข้าพักอาศัยไว้แต่อย่างใด ดังนั้น กรณีนี้จึงอาจเป็นการออกกระเปียบเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาว่ากรณีนี้จะสามารถดำเนินการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แทนได้หรือไม่ โดยให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติให้ยกเว้นเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถานไม่ต้องแจ้งการเข้าพักในกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเห็นว่าการดำเนินการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ครอบคลุมเฉพาะการอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายของ “คนต่างด้าว” เท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถานซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทย กรณีจึงไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๑๗ ให้มีผลครอบคลุมเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถานทั้งหมดได้

โดยที่ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญและไม่อาจหาข้อยุติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ สำนักงาน ป.ย.ป. จึงขอหารือ ดังนี้

๑. การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะออกกระเปียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย ตามที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเสนอ โดยกำหนดวิธีการว่า การกลับมาเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวในกรณีที่ออกจากที่พักอาศัยหลักไปเป็นการชั่วคราวนั้นอยู่ภายใต้การแจ้งเข้าพักอาศัยในครั้งแรกแล้ว อันส่งผลให้เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถานไม่ต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยในที่พักอาศัยหลักซ้ำอีก สอดคล้องกับมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

๒. อำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ครอบคลุมถึงผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยด้วยหรือไม่ หรือจำกัดเฉพาะแต่การยกเว้นให้คนต่างด้าวเท่านั้น

อนึ่ง โดยที่เรื่องนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการค้าและการลงทุนภายในประเทศ และการจัดอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นทางกฎหมายโดยเร็วเพื่อที่จะได้ดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ป.ย.ป. โดยมีผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ป.ย.ป.) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่มาตรา ๓๘^๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถาน

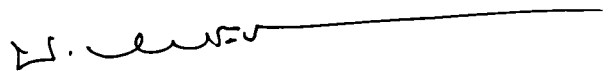
มาตรา ๓๘ เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคสสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่บ้าน เคสสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น

ในกรณีที่บ้าน เคสสถาน หรือโรงแรมที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัยตามวรรคหนึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมือง

การแจ้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมือง แล้วแต่กรณี นั้น การแจ้งการเข้าพักอาศัยดังกล่าว ย่อมหมายความว่า การแจ้งเมื่อเริ่มรับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยและครอบคลุมระยะเวลาไปจนถึง วันที่สิ้นสุดการเข้าพักอาศัยในเคหสถานหรือโรงแรมในครั้งนั้น ๆ หากภายในระยะเวลาดังกล่าว คนต่างด้าวออกจากที่พักอาศัยนั้นไปพักแรมที่อื่นเป็นการชั่วคราว แล้วกลับมาพักอาศัยที่เคหสถาน หรือโรงแรมแห่งเดิม เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรม ไม่ต้องแจ้ง การเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวนั้นอีก ตัวอย่างเช่น กรณีที่คนต่างด้าวเข้าบ้านที่กรุงเทพมหานคร เพื่อพักอาศัยเป็นระยะเวลาหนึ่งปีโดยเจ้าบ้านได้แจ้งการเข้าพักอาศัยไว้แล้ว และในระหว่างช่วงระยะเวลา การเข้าดังกล่าวคนต่างด้าวได้เดินทางไปพักแรมที่จังหวัดเชียงใหม่ชั่วคราว แล้วกลับมาพักอาศัย ที่บ้านเช่นนั้นต่อ ในกรณีเช่นนี้เจ้าบ้านไม่ต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวอีก อย่างไรก็ตาม การเข้าพักอาศัยนั้นต้องมีหลักฐานที่ชัดเจนซึ่งสามารถตรวจสอบระยะเวลาการเข้าพักอาศัย ของคนต่างด้าวได้ ดังนั้น หากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประสงค์จะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ออกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการแจ้งของเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย โดยมีเนื้อหาตามปัญหาที่หารือนั้นเป็นการอธิบาย ความหมายของการแจ้งการเข้าพักอาศัยดังที่กล่าวมาข้างต้นไว้ในระเบียบดังกล่าว จึงย่อมสามารถ กระทำได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่มาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ บัญญัติ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือ จำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้ นั้น มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับเฉพาะกับคนต่างด้าวเท่านั้น เช่น การยกเว้นการตรวจลงตราหรือการยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียมเป็นการชั่วคราว ดังนั้น อำนาจ ในการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ จึงไม่ครอบคลุมถึงผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ แต่อย่างใด



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๖๓

^๒มาตรา ๑๗ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้