

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การอนุญาตให้นักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศ (Transit Passenger)
เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีหนังสือขอ
หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.
๒๕๒๒ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตช ๐๐๒๙.๑๔๒/
๐๔๒๓๔ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อนุมัติหลักการการดำเนินโครงการสร้าง
รายได้จากนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศ (Transit Passenger) และให้ความเห็นชอบการ
ดำเนินการ ตามที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเสนอ ตามโครงการฯ ข้างต้น สำนักงานตำรวจ
แห่งชาติจึงได้มีหนังสือนำเสนอร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเดิน
ทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรไทยเป็น
กรณีพิเศษไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับมติ
คณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย
คณะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยแล้ว มี
ความเห็นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากเห็นว่า
การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในการออกประกาศ
กระทรวงมหาดไทยฯ อาจมีปัญหาเรื่องความถูกต้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่
เกี่ยวข้อง จึงขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อรองรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์
๒๕๕๒ ดังนี้

๑. การอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวที่เข้าร่วมโครงการ Transit
Passenger โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่าอากาศยานนานาชาติเพื่อรอ
เปลี่ยนพาหนะกลับออกนอกราชอาณาจักรเข้ามาท่องเที่ยวในราชอาณาจักรไทยระยะสั้นไม่ต้อง
ผ่านการตรวจเข้าเมืองแบบปกติ โดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตราตามมาตรา ๑๒ (๑) และ
ไม่ต้องยื่นรายการของบุคคลตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง มีองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขที่จะดำเนินการตาม
มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

๒. การดำเนินการตามข้อ ๑ จะต้องออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นกฎกระทรวง

(๒) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กก ๐๒๐๑/๒๑๑๙ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยขอให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือกรณีการขออนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เพื่อเข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ อนุมัติหลักการการดำเนินโครงการสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้และกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศจากนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศที่มีระยะเวลาเปลี่ยนเครื่องตั้งแต่ ๖ ชั่วโมง แต่ไม่เกิน ๑๒ ชั่วโมง

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงขอหารือ ดังนี้

๑. การอนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ มีองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ อย่างไร

๒. การยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยวคนต่างด้าวเป็นการชั่วคราว สำหรับนักท่องเที่ยวที่เข้าร่วมโครงการท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักร จะต้องดำเนินการตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นกฎกระทรวง

๓. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นข้อหารือเรื่องเดียวกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเป็นข้อหารือที่กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้เสนอประเด็นข้อหารือของทั้งสองหน่วยงานให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) พิจารณารวมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมการกงสุล) ผู้แทนกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมการขนส่งทางอากาศ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. โครงการสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศเป็นโครงการเดิมของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เริ่มขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้จากผู้โดยสารเดินทางระหว่างประเทศ และจากผลการดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๙ มีรายได้ประมาณ ๒๕ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อมีการย้ายจากท่าอากาศยานนานาชาติดอนเมืองไปที่ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ในการดำเนินการระยะแรกไม่มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามกรณีที่หารือเนื่องจากผู้โดยสารที่เข้าร่วมโครงการเป็นนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราอยู่แล้ว ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๔๒ ประเทศ^๑ นอกจากนี้ ยังมีนักท่องเที่ยวที่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อีกจำนวน ๑๙ ประเทศ โดยการขอรับการตรวจลงตราต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) ได้ที่สนามบิน

๒. ต่อมากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เสนอให้นำโครงการนี้กลับมาดำเนินการใหม่ โดยมีความต้องการที่จะเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวนอกเหนือจากประเทศที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตรา ๔๒ ประเทศ และประเทศที่สามารถขอรับการตรวจลงตราต่อพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Visa on Arrival) ได้จำนวน ๑๙ ประเทศ จึงได้เสนอให้นำโครงการดังกล่าวมาใช้กับผู้โดยสารต่างตัวของทุกประเทศที่เดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) โดยทางอากาศยานที่เพียงแต่แวะเข้ามายังท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิเพื่อรอเปลี่ยนพาหนะ (Transfer) กลับออกนอกราชอาณาจักร เข้ามาท่องเที่ยวในราชอาณาจักรไทยระยะเวลาไม่เกิน ๑๒ ชั่วโมง ทั้งนี้ หากผู้โดยสารใดต้องการเข้าร่วมโครงการสามารถซื้อโปรแกรมท่องเที่ยว (Package Tour) ได้จากเคาน์เตอร์สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว (ATTA) ภายในบริเวณท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชนที่รวมตัวกันเป็นสมาคม จากนั้น ATTA จะพาผู้โดยสารที่ร่วมโครงการออกจากท่าอากาศยานเพื่อไปท่องเที่ยวบริเวณรอบ ๆ ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ รวมทั้งในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันมีเส้นทางท่องเที่ยวรวมทั้งสิ้น ๑๕ เส้นทาง ซึ่งจัดในลักษณะของการพาเที่ยวชมสถานที่ (Sightseeing) ซื้อสินค้า และชมการแสดง เป็นต้น และหากนักท่องเที่ยวผู้ใดได้ซื้อสินค้าก็สามารถขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT Refund) ได้ที่เคาน์เตอร์ศุลกากร

๓. ในทางปฏิบัติผู้โดยสารเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) จะต้องอยู่ในบริเวณพื้นที่ของท่าอากาศยานที่กำหนดไว้และไม่ต้องผ่านการตรวจเข้าเมือง ส่วนกรณีของผู้โดยสารเปลี่ยนถ่ายพาหนะ (Transfer) ต้องอยู่ในบริเวณที่กำหนดและไม่ต้องผ่านการตรวจเข้าเมืองเช่นเดียวกัน สำหรับประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อผู้โดยสารเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) นั้น เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะจะเป็นผู้รับผิดชอบหรือใน

^๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดรายชื่อประเทศที่ผู้ถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวได้รับการยกเว้นการตรวจลงตราและให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกินสามสิบวัน (จำนวน ๕ ฉบับ)

กรณีที่เครื่องบินเกิดเหตุขัดข้อง ผู้โดยสารจำเป็นต้องออกจากท่าอากาศยานไปพักที่โรงแรม กรณีเช่นนี้เจ้าของหรือผู้ควบคุมพาหนะก็ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้โดยสารเช่นกัน

๔. มีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักข่าวกรองแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบกับหลักการของโครงการนี้ แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมโดยให้คำนึงถึงนโยบายด้านความมั่นคง การสาธารณสุข การศุลกากร และสิ่งเสพติดประกอบด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ประกอบกับเอกสาร และรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ที่มาของประเด็นปัญหาเนื่องมาจากที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ของกระทรวงมหาดไทย ได้ประชุมเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรไทย เป็นกรณีพิเศษ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ยกร่างเพื่อรองรับโครงการดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ เห็นว่า การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ในการออกประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ อาจมีปัญหาเรื่องความถูกต้อง จึงเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเรื่องหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใน ๒ ประเด็น คือ กรณีดังกล่าวมีองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ หรือไม่ และจะต้องออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นกฎกระทรวง ดังนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงได้ขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของทั้งสองหน่วยงานแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การอนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ด้วยการอำนวยความสะดวกไม่ต้องผ่านการตรวจเข้าเมืองแบบปกติ โดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตราตามมาตรา ๑๒ (๑) วรรคสอง และไม่ต้องยื่นรายการของบุคคลตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง มีองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่ง และการยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทนักท่องเที่ยวคนต่างด้าวเป็นการชั่วคราว สำหรับนักท่องเที่ยวที่เข้าร่วมโครงการท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักร จะต้องดำเนินการออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นกฎกระทรวง

ประเด็นที่สาม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การอนุญาตให้คนต่างด้าวเดินทางผ่านราชอาณาจักรเข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามข้อหารือ เป็นปัญหาข้อกฎหมายในกรณีคนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าและออกนอกราชอาณาจักรของคนต่างด้าวไว้ใน หมวด ๒ การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร และหมวด ๔ การเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งมาตรา ๓๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ บัญญัติไว้หลายประการ ประการหนึ่ง คือ คนต่างด้าวที่จะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อ “(๘) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร” ประกอบกับมาตรา ๑๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ได้กำหนดเรื่องช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ หรืออื่น ๆ ที่บุคคลต้องเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร และมาตรา ๑๒ (๑) วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ กำหนดเรื่องการตรวจลงตรา และการยกเว้นการตรวจลงตรา ประกอบกับมาตรา ๑๘^๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ก็ได้กำหนดให้บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องยื่นแบบรายการบุคคล และต้องผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น

^๒ มาตรา ๓๔ คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๑๑ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^๔ มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(๑) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๘ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร

เพื่อการนี้ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น

จากข้อเท็จจริงของโครงการสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวเดินทางระหว่างประเทศ ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวที่เข้าร่วมโครงการ โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นนักท่องเที่ยวเดินทางผ่านราชอาณาจักรที่เพียงแต่แวะเข้ามายังท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิเพื่อรอเปลี่ยนพาหนะกลับออกนอกราชอาณาจักร เข้ามาท่องเที่ยวในราชอาณาจักรในระยะสั้นไม่เกิน ๑๒ ชั่วโมง ได้รับยกเว้นการตรวจเข้าเมืองแบบปกติ โดยไม่ต้องขอรับการตรวจลงตราตามมาตรา ๑๒ (๑) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ และไม่ต้องยื่นแบบรายการของบุคคล ตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะถือได้ว่าเป็น “กรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง” ที่จะเข้าองค์ประกอบเงื่อนไขในการดำเนินการตามมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า จำเป็นต้องวิเคราะห์หลักการของมาตรา ๑๗ เสียก่อน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง

ตามที่บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ได้บัญญัติว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่า เหตุการณ์ใดจะถือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เหตุการณ์นั้นต้องเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องอันมิใช่กรณีปกติ และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ๆ ไป จึงจะเป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด หรือยกเว้นให้คนต่างด้าวไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ มิใช่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดไว้เองเป็นการล่วงหน้าว่า เหตุการณ์ใดเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ยังเห็นว่า การที่จะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรหรือจะยกเว้นให้คนต่างด้าวไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องเป็นกรณีที่คนต่างด้าวนั้นประสงค์จะเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามประเด็นข้อหารือปรากฏว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีความประสงค์ที่จะใช้มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้คนต่างด้าวของทุกประเทศที่เดินทางผ่านราชอาณาจักร (Transit Passenger) เข้ามาท่องเที่ยวระยะสั้นในราชอาณาจักรไทย โดยการยกเว้นให้เฉพาะผู้โดยสารต่างด้าวที่ต้องการเข้าร่วมโครงการท่องเที่ยวภายในเวลาระยะสั้นไม่เกิน ๑๒ ชั่วโมง และคนต่างด้าวนั้นมิได้ประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักร ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ โดยการยกเว้นการตรวจลงตราตามมาตรา ๑๒ (๑) วรรคสอง และ

^๖ มาตรา ๑๗ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

ยกเว้นการยื่นแบบรายการบุคคลตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง จึงมิใช่กรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ ตามเงื่อนไขตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ

ประเด็นที่สอง และประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรณีตามที่หารือไม่เข้าเงื่อนไขอันเป็นองค์ประกอบของมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการโครงการ รวมทั้งการยกเว้นค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราโดยการออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยอีก ส่วนการจะดำเนินการโดยการออกเป็นกฎกระทรวง หรือจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาต้องพิจารณา จึงมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๒