

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การกักตัวคนต่างด้าวไว้ในระหว่างรอการส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๗๑๑.๑/๒๕๒๑๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมราชทัณฑ์ได้รับแจ้งจากกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ กรณีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจับกุมตัวบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง และสภาพปัญหาห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองซึ่งมีสภาพแออัด จึงจะขอให้กรมราชทัณฑ์ควบคุมตัวผู้ต้องกักดังกล่าว ระหว่างรอการตรวจพิสูจน์สัญชาติเพื่อส่งตัวกลับประเทศต้นทาง

กรมราชทัณฑ์ขอเรียนว่า

๑. เนื่องด้วยตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ในมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๔ (๒) (๕) ได้กำหนดความไว้โดยชัดแจ้งว่า “เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ” และกรณี “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า ความรวมถึงถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขัง และคนฝาก และ “คนฝาก” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา

๒. สำหรับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๓ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องกัก พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๔ ก็กำหนดความในลักษณะให้เฉพาะผู้ต้องโทษกักขังเท่านั้นที่จะให้กักตัวไว้ในสถานที่กักขัง

กรณีที่เรือนจำหรือสถานที่กักขังจะรับบุคคลใด ๆ ไว้เพื่อการ “ควบคุมกักขัง” ตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ หรือการ “กักขัง” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกักขัง กรมราชทัณฑ์ได้ถือปฏิบัติตามข้อกำหนดข้างต้นอย่างเคร่งครัด แต่เนื่องจากกรณีที่กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ จะขอให้กรมราชทัณฑ์ควบคุมผู้ต้องกักดังกล่าว ยังไม่ปรากฏแนววินิจฉัยว่า “ผู้ต้องกัก” จะถือเป็น “ผู้ต้องขัง” ตามกฎหมายว่าด้วยราชทัณฑ์ หรือ “ผู้ต้องกักขัง” ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกักขัง และเรือนจำหรือสถานที่กักขังจะรับตัวบุคคลดังกล่าวไว้เพื่อการ “ควบคุมกักขัง” หรือ “กักขัง” ได้หรือไม่ อย่างไร จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าวเพื่อกรมราชทัณฑ์จะได้ถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาข้อหารือของกรมราชทัณฑ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๒/๑๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ ได้จับกุมและดำเนินคดีกลุ่มบุคคลหลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นผู้นับถือศาสนาอิสลามยังไม่ทราบสัญชาติ จำนวน ๒๑๘ คน และได้รับโทษเสร็จสิ้นแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการกักตัวไว้เพื่อส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากห้องกักขังของด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาและด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์มีสภาพแออัด ไม่สามารถจัดการให้ผู้ต้องกักดังกล่าวได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเพียงพอ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ จึงขอความอนุเคราะห์ไปยังกรมราชทัณฑ์ในการควบคุมผู้ต้องกักดังกล่าว โดยเห็นว่ากรมราชทัณฑ์มีอำนาจรับตัวบุคคลดังกล่าวไว้ในฐานะเป็น “คนฝาก” ตามมาตรา ๔ (๕) ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า กรมราชทัณฑ์จะรับตัวคนต่างด้าวผู้ถูกกักตัวไว้ในระหว่างรอการส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ ได้หรือไม่ เห็นว่า คนต่างด้าวผู้ถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับนั้นไม่ใช่คนโทษเด็ดขาด หรือคนต้องขัง ตามมาตรา ๔ (๓)^๑ และ (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ทั้งไม่ใช่คนฝาก ตามมาตรา ๔ (๕)^๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพราะไม่ใช่ทั้งบุคคลที่ถูกควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และไม่ใช่บุคคลที่ถูกควบคุมไว้ตามกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา อันเจ้าพนักงานเรือนจำจะรับไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำได้ตามมาตรา ๘^๔ ประกอบมาตรา ๔ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เนื่องจากการกักตัวคนต่างด้าวตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม^๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นเพียงมาตรการของฝ่ายบริหาร

^๑มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) “นักโทษเด็ดขาด” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามหมายจำคุกภายหลังคำพิพากษาถึงที่สุด และหมายควมรวมถึงบุคคลซึ่งถูกขังไว้ตามคำสั่งที่ขบด้วยกฎหมายให้ลงโทษด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) “คนต้องขัง” หมายความว่า บุคคลที่ถูกขังไว้ตามหมายขัง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) “คนฝาก” หมายความว่า บุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นโดยไม่มีหมายอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๘ เจ้าพนักงานเรือนจำจะไม่รับบุคคลใด ๆ ไว้เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำ เว้นแต่จะได้รับหมายอาญาหรือเอกสารอันเป็นคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ

^๕มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีข้อความแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) “ผู้ต้องขัง” หมายความว่า รวมตลอดถึงนักโทษเด็ดขาด คนต้องขังและคนฝาก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖มาตรา ๕๔ คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)

ในอันที่จะให้การส่งตัวกลับบรรลุลความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่การดำเนินการตามกระบวนการทางอาญา อีกทั้งกรณีที่จะถือว่าเป็นบุคคลที่ถูกฝากให้ควบคุมไว้ตามกฎหมายอื่น โดยไม่มีหมายอาญาจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กรมราชทัณฑ์มีอำนาจหน้าที่ในการรับคนต่างด้าวผู้ถูกกักตัวไว้ในระหว่างรอการส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ก็มีได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะนำตัวบุคคลดังกล่าวมาฝากที่เรือนจำได้ ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงไม่อาจรับตัวคนต่างด้าวผู้ถูกกักตัวดังกล่าวไว้ในเรือนจำตามที่หาเรือมาได้



(นายดิศทัต तोตระกิตย)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๗

(ต่อจากเชิงอรรถที่แล้ว)

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มิคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช ๒๔๘๐ ใช้บังคับ

มาตรา ๔๑ ในระหว่างที่เด็กหรือเยาวชนอยู่ในความควบคุมของสถานพินิจ ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ส่งบุคคลที่อยู่ในความควบคุมซึ่งมิใช่เด็ก ที่มีความประพฤติเสียหายอย่างร้ายแรงอันจะเป็นภัยต่อเด็กหรือเยาวชนอื่นไปควบคุมไว้ในสถานที่ที่จัดไว้โดยเฉพาะหรือเรือนจำโดยได้รับอนุญาตจากศาลก่อน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินอย่างถึงอันจะเป็นภัยต่อบุคคลอื่น จะส่งบุคคลดังกล่าวไปยังเรือนจำก่อนก็ได้ แล้วรายงานให้ศาลทราบโดยเร็ว

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น