

แนวปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง การพิจารณาทางปกครองต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๙๖/๒๕๖๑)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด การพิจารณาทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผล เพราะข้อเท็จจริงของคดีปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเคยต้องโทษจำคุกและปรับในคดีอาญานั้น ศาลจังหวัดภูเก็ตให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งยังเห็นได้ว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพำนักอยู่ในราชอาณาจักรผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพฤติการณ์ในลักษณะเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร อันจะเป็นเหตุให้เป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักรและผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผบก. สส. สตม.) ได้มีคำสั่งบันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายปกครอง : หลักเสรีภาพ

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมาโดยประกอบอาชีพทำธุรกิจร้านอาหารในจังหวัดภูเก็ตมาโดยตลอด จนกระทั่งถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุกและทำร้ายร่างกาย ซึ่งศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีในฐานความผิดดังกล่าวโดยที่ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอันมีเหตุบรรเทาโทษจึงลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๑ ปี ๖ เดือนและปรับ ๓,๕๐๐ บาท ประกอบกับเมื่อพิจารณารายงานการสืบเสาะและพินิจแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีนิสัยและความประพฤติที่ปรากฏข้อเสียหายร้ายแรง และเป็นผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริตเห็นควรให้โอกาสผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับโทษจำคุกมาก่อน ศาลจึงให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๑ ปี ซึ่งภายหลังจากที่

^๑สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑.

ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผบก.สส. สตม.) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์สมควรมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกจากประเทศไทยประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทยผ่านทางด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดาจังหวัดสงขลา จึงถูกแจ้งคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ (๖) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีต้องโทษจำคุกและปรับนั้น ศาลจังหวัดภูเก็ตให้รอการลงโทษจำคุกไว้มีกำหนด ๑ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ

ส่วนกรณีต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรด้วยเหตุมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) นั้น ภายหลังจากที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปี ในความผิดอาญาฐานบุกรุกและทำร้ายร่างกายแล้ว ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร กรณีย่อมต้องถือว่าผู้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำพิพากษาดังกล่าว และหากเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำ ความผิดของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ก็ย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้อีกต่อไป และมีเหตุที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อส่งผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติย่อมมีอำนาจที่จะรายงานพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวแต่ประการใด โดยผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อมาในระหว่างที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปี โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดอาญาซ้ำอีกหรือมีพฤติการณ์ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าข่ายต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองฯ อีก กรณีจึงเห็นได้ว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีพำนักอยู่ในราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีพฤติการณ์ในลักษณะเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร อันจะเป็นเหตุให้ เป็นคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ

แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักรจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งในเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใด การพิจารณาทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายปกครอง และการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปโดยความเหมาะสมหรือความสมเหตุสมผล เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อมาในระหว่างที่ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำพิพากษาให้รอการลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีไว้มีกำหนด ๑ ปีจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทยเพื่อไปทำธุระที่ประเทศมาเลเซียเมื่อประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดอาญาซ้ำอีกหรือมีพฤติการณ์ในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่เข้าข่ายต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองฯ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีคำสั่งปฏิเสธการเข้าเมืองและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และให้บันทึกชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นางสาวจุฑารัตน์ โฉมรุ่ง ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย