

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การอพยพย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศจากชนบทสู่เมือง และการอพยพย้ายถิ่นข้ามแดนระหว่างประเทศที่มีทั้งชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ในการเดินทางที่แตกต่างกันไป เช่น เพื่อการท่องเที่ยว เพื่อติดต่อธุรกิจ เพื่อหางานทำ เพื่อเยี่ยมญาติ การศึกษา ฯลฯ การเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 การเข้ามาและพำนักอาศัยอยู่ของคนต่างด้าวที่ขึ้นอยู่กับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน รัฐมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ คนต่างด้าวเข้ามาภายในราชอาณาจักรได้ ในการที่รัฐอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว รัฐดินแดนย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวได้อย่างเต็มที่

บทสรุป

คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามาในราชอาณาจักรไทยต้องได้รับการตรวจอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตามช่องทางหรือด่านตรวจคนเข้าเมืองที่กฎหมายกำหนด และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร ที่ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และกำหนดนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจของชาติ โดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองได้อย่างกว้างขวาง เช่น การใช้ดุลพินิจในการตรวจพิจารณาบุคคลที่มีลักษณะต้องห้าม การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งห้ามมิให้คนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวประเภทต่าง ๆ การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพิกถอนสิทธิการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว การจับกุมดำเนินคดีหากมีการฝ่าฝืน การดำเนินการส่งกลับคนต่างด้าวที่ตกเป็นคนต้องห้าม เป็นต้น ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเช่นกัน การบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ฉบับนี้จะต้องใช้อย่างระมัดระวัง เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าพนักงานต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้องตามระเบียบ เหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะต้องไม่ใช้อำนาจอย่างไร้ซึ่งเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 ถือเป็นกฎหมายมาตราแรกที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะต้องใช้ในการตรวจสอบบุคคลต่างด้าว และมาตราดังกล่าวยังถือเป็นหลักของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการป้องกันมิให้บุคคลที่มีพฤติกรรม การกระทำเป็นภัยหรืออาจกระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประเทศให้เข้ามาในประเทศ เมื่อได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว หากคนต่างด้าวนั้นมีพฤติกรรมที่สมควรเพิกถอนสิทธิที่ได้รับอนุญาต มาตรา 36 ได้บัญญัติกำหนดให้อธิบดีหรือคณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวได้ หากมีพฤติกรรมที่สมควรเพิกถอน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ หรือดุลพินิจที่กว้างขวาง จึงได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กรณีที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวซึ่งตกเป็น คนต้องห้าม ทั้งที่เป็นคนที่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 12 และเป็นคนต้องห้ามเนื่องจากการถูก เพิกถอนสิทธิการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา 36 และถูกเพิกถอนสิทธิการอนุญาตให้ มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา 53 นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งเป็นอีกมาตราหนึ่งที่ใช้ในการ ป้องกันคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่ บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จะต้องศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดหรือข้อโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนมีผลกระทบต่อ ประชาชนทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าวที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมายอันจะทำให้ผิด วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในทางกลับกันหากไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายก็จะมีผลกระทบ ทั้งในเรื่องของความมั่นคงของประเทศ อันเป็นผลจากการขาดประสิทธิภาพของการบังคับใช้ กฎหมาย และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย จึงจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และกฎหมายว่าด้วยการตรวจคนเข้า เมืองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมีผลกระทบต่อการบังคับใช้ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณี คนต่างด้าวซึ่งตกเป็น คนต้องห้าม หลายประการที่สมควรต้องได้รับการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมให้ มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะกรณีที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 36 บัญญัติกำหนดอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจพิจารณาเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าวได้ ถ้าเห็นว่าคนต่างด้าวนั้น "มีพฤติการณ์ที่สมควรเพิกถอนการอนุญาต" จากการที่กฎหมายระบุว่า "หากมีพฤติการณ์ที่สมควรเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักร" รวมถึงคำว่า "มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคม และ "มีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี" เป็นคำจำกัดความที่เคลือบคลุม มีความหมายกว้างขวางมาก ถ้าหากทำอะไรที่ไม่เหมาะสม หรือไม่สมควรในเรื่องใดๆ แล้วถึงแม้ว่าจะยังไม่ผิดกฎหมาย หรือได้กระทำผิดตามกฎหมายแล้ว แต่ในการดำเนินคดีไม่สามารถเอาโทษได้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นพฤติการณ์ที่ไม่ชอบไม่ควรแล้ว ก็สามารถเพิกถอนการอนุญาตได้แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง จึงเสนอให้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์กรณีใดบ้างที่สมควรให้เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยออกเป็นคำสั่งโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเป็นกฎกระทรวง

การใช้ดุลพินิจเพิกถอนสิทธิการอนุญาตมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 53 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะพิจารณาสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวได้ เป็นการใช้ดุลพินิจที่มีความหมายกว้างขวางมาก ไม่ชัดเจน เพราะกฎหมายกำหนดมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาเพิกถอนสิทธิการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวของคนต่างด้าว ตาม มาตรา 36 กล่าวคือถ้าเห็นว่าคนต่างด้าวนั้นมี "พฤติการณ์" ตาม มาตรา 12 (7) หรือ (8) ซึ่งหมายรวมถึงคำว่า "มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นภัยต่อสังคม และ "มีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี" ด้วย ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่เคลือบคลุม มีความหมายกว้างขวางมาก จึงเสนอให้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์กรณีใดบ้างที่สมควรให้เพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยออกเป็นกฎกระทรวงไว้ให้ชัดเจน และควรกำหนดให้เป็นอำนาจของ "คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง โดยการเสนอของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง"

2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธการเข้าเมืองกรณีคนต้องห้าม

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 16 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีซึ่งหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอย่างมาก และกว้างขวางในการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักร อำนาจสั่งการไม่อนุญาต เป็นอำนาจเสร็จเด็ดขาดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเสนอแก้ไขผู้ใช้อำนาจตาม มาตรา

16 จาก “รัฐมนตรี” เป็น “คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง” โดยการเสนอของ “สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจ

3.ปัญหาการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีเอกสารการเดินทางไม่สมบูรณ์

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 (1) กำหนดห้ามกรณีบุคคลต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ

ปัจจุบันหน่วยงานที่มีหน้าที่ออกหนังสือเดินทางรวมถึงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเป็นหน้าที่ของกระทรวงต่างประเทศ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจลงตราก็คือ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อคนต่างด้าวยื่นหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะทำการตรวจสอบตามขั้นตอนการตรวจอนุญาตผู้โดยสารขาเข้า หากตรวจสอบพบว่าหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง มีข้อสงสัยว่าอาจจะมีการปลอมหรือสงสัยว่าผู้ยื่นอาจนำหนังสือเดินทางของผู้อื่นมาใช้ หรือเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าหนังสือเดินทางปลอม หรือนำหนังสือเดินทางของผู้อื่นมาใช้ ตามนโยบายของผู้บังคับบัญชาให้มีการผลักดันบุคคลดังกล่าวออกนอกประเทศทันที ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจพบการกระทำความผิดอาญาของบุคคลต่างด้าวขณะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองต้องจับกุมส่งตัวดำเนินคดีตามกฎหมายก่อนที่จะทำการผลักดันออกนอกประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิดซ้ำอีก และทำให้เกิดความเกรงกลัวแก่ผู้ที่คิดจะกระทำความผิด อีกทั้งการจับกุมดำเนินคดียังสามารถขยายผลไปถึงการกระทำความผิดอย่างอื่น หากไม่ดำเนินคดี แต่ใช้มาตรการผลักดันออกทันทีจะไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดนั้นได้ เพราะเมื่อบุคคลดังกล่าวถูกส่งกลับออกไปแล้ว จะไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะใช้หนังสือเดินทางปลอมหรือพยายามเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอีก

ส่วนกรณีการพิจารณาตรวจลงตราเป็นขั้นตอนแรกในการตรวจสอบบุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเนื่องจากการตรวจสอบ ณ ประเทศที่เป็นที่อยู่ของบุคคลต่างด้าว เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาตรวจอนุญาตสามารถตรวจสอบเอกสารและสอบถามบุคคลต่างด้าวที่ขอตรวจลงตราได้อย่างละเอียดและถือเป็นด่านแรกในการตรวจสอบก่อนที่บุคคลดังกล่าวจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งเห็นว่าหน้าที่การพิจารณาตรวจลงตราควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้การใช้มาตรการและนโยบายในการตรวจคนเข้าเมืองเป็นไปในทางเดียวกัน รวมทั้งการใช้ระบบบัญชีใฝ่ดูหรือระบบบัญชีบุคคลต้องห้ามได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็น

ประโยชน์ทั้งต่องานตรวจคนเข้าเมือง เพราะจะเป็นการตรวจสอบสองครั้ง คือ ก่อนเข้าประเทศ และตรวจสอบอีกครั้ง ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อบุคคลต่างด้าว หากถูกปฏิเสธ โดยหากบุคคลดังกล่าวถูกปฏิเสธ ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศก็จะทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและถูกเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองปฏิเสธการเดินทาง

4. ปัญหาการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีก่อให้เกิดภาระทางเศรษฐกิจ

ปัญหาการใช้ดุลพินิจการปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีก่อให้เกิดภาระทางเศรษฐกิจ เป็นกรณีห้ามบุคคลต่างด้าวที่ไม่มีปัจจัยยังชีพตามสมควรแก่กรณี ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 (2) หรือไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14 วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวนี้เพื่อมิให้บุคคลที่ไม่มีปัจจัยยังชีพหรือไม่มีเงินติดตัวเข้ามาเป็นภาระของประเทศไทย เช่น อาจเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ก่ออาชญากรรม ค้ามนุษย์ จึงได้มีกฎกระทรวงกำหนดให้บุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยต้องมีเงินติดตัวคนละ 10,000 บาท หรือครอบครัวละ 20,000 บาท แต่การใช้มาตรการเรื่องเงินติดตัว ใช้ไม่ได้ผลในกรณีที่การเดินทางเข้ามาของบุคคลต้องห้ามตามมาตรานี้เป็นการเดินทางเข้ามาโดยการนำพาของกระบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจะให้เงินแก่บุคคลต้องห้ามดังกล่าวมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ ตรวจคนเข้าเมืองและรับคืนหลังจากที่บุคคลนั้นรับการอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีมาตรการอื่นที่จะสามารถใช้บังคับอนุมาตรานี้ได้ดีขึ้น คือหากคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาและขาดปัจจัยในการยังชีพตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการแย่งงานคนไทยทำ หรือเกิดปัญหาภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมตามมาในที่สุด ผู้ศึกษาเห็นว่าจำนวนเงินที่กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบสองปี ต้องมีติดตัวขณะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรตามประเภทของการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางซึ่งได้กำหนดไว้เป็นเวลานานแล้ว ควรจะต้องมีการปรับปรุงจำนวนเงินให้เพิ่มมากขึ้นจากเดิมเนื่องจากเศรษฐกิจและค่าครองชีพของประชากรโลกได้เปลี่ยนแปลงไป และพร้อมกันนี้ผู้ขอรับการตรวจลงตราจะต้องส่งเอกสารธนาคารค้ำประกันจำนวนไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท (Bank guarantee) ไปมอบให้เจ้าหน้าที่เพื่อเป็นประกันว่าหากได้รับการตรวจลงตรา และเข้าประเทศไทยแล้ว และคนต่างด้าวนั้นมีความจำเป็นจะต้องถูกทางการของไทยส่งตัวกลับ เพราะกระทำความผิดขึ้นเองก็ดี หรือระหว่างอยู่ในประเทศไทยแล้วไม่มีปัจจัยในการยังชีพเพียงพอ จะได้ใช้เงินที่ธนาคารค้ำประกันนี้ส่งตัวคนต่างด้าวนั้นกลับประเทศต่อไป

5. ปัญหาการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีก่อให้เกิดภาวะทางสาธารณสุข

ปัญหาการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีก่อให้เกิดภาวะทางสาธารณสุข เป็นกรณีมาตรา 12 (4) แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวใดก็ตามร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทยหากปรากฏว่า คนต่างด้าวนั้นวิตกจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนั้น มาตรา 12 (5) กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวใดก็ตามร้องขออนุญาตเข้าเมืองไทย หากปรากฏว่าคนต่างด้าวนั้นยังมีได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมาย กรณีปัญหานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการบัญญัติโรคเพิ่มเติมจากที่กฎกระทรวงกำหนดไว้เดิม เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน โรคต่าง ๆ มีการพัฒนาไปตามสภาวะการณ์ของโลก ควรกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวที่มาขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทยทุกคน โดยอาจจะให้มีการตรวจเลือดเพื่อหาเชื้อกามโรคและเชื้ออื่น ๆ การเอ็กซ์เรย์ปอดว่าเป็นวัณโรคหรือไม่

6. ปัญหาการใช้ดุลพินิจปฏิเสธการเข้าเมืองคนต้องห้ามกรณีเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมอันอาจเป็นภัยต่อรัฐและสังคมไทย

คนต้องห้ามกรณีเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมอันอาจเป็นภัยต่อรัฐและสังคมไทย หมายถึงมีมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตาม มาตรา 12 (6), (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวใดเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้นมีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

กรณีปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของไทยควรจะเป็นหน่วยงานที่มีเอกภาพในการออกหนังสือเดินทาง (Passport) และมีอำนาจในการตรวจลงตราให้กับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรได้เอง ซึ่งหากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจเต็มในการดำเนินการดังกล่าวแล้ว โอกาสในการพัฒนาระบบการตรวจผ่านแดนให้มีความสะดวกรวดเร็วจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยไม่กระทบต่อระบบฐานข้อมูลบุคคล และสามารถตรวจสอบรายชื่อบุคคลที่มีลักษณะต้องห้าม (Black list) ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยในอนาคตอาจจะนำระบบเทคโนโลยีชีวภาพ (Biometrics) มาใช้ในการตรวจคนเข้าเมืองต่อไป

7. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการยับยั้งการเดินทางออก

อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยหลักแล้วจะมีสภาพบังคับในการป้องกันหรือปราบปรามคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

ไทยเท่านั้น ส่วนการตรวจอนุญาตให้เดินทางออกไม่มีสภาพในการยับยั้งการเดินทางออกทั้งของคนไทยหรือคนต่างด้าว หรือบังคับให้คนต่างด้าวเดินทางไปยังประเทศใดได้ ปัญหากรณีนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของของ มาตรา 18 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยับยั้งการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรทั้งของคนไทยหรือคนต่างด้าวได้ เมื่อได้รับการประสานเป็นหนังสือจากหน่วยราชการ นอกเหนือจากการยับยั้งกรณีปฏิบัติตามคำสั่งศาล

8. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของคนต่างด้าวเมื่อตกเป็นคนต้องห้าม

คนต่างด้าวเมื่อตกเป็นคนต้องห้ามจะถูกนำชื่อ ชื่อสกุล วันเดือนปีเกิด พร้อมหมายเลขหนังสือเดินทาง สัญชาติลงในระบบบัญชีเฝ้าดูหรือบัญชีบุคคลต้องห้ามเข้าหรือออกประเทศ โดยคำสั่งผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และผู้ที่มีชื่อในระบบบัญชีเฝ้าดูจะต้องห้ามมิให้เข้าหรือออกประเทศไทยตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิก และมีระยะเวลา 100 ปี ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าควรนำระบบการห้ามเข้าประเทศโดยมีการกำหนดระยะเวลานำมาใช้ในประเทศไทย โดยควรมีการจัดลำดับบุคคลต้องห้ามในระบบบัญชีเฝ้าดู เช่น จัดเป็น 5 ลำดับ ตามความหนักเบาของความผิดหรือตามความเหมาะสม ดังนี้

ลำดับที่ 1 กรณีอยู่เกินกำหนดไม่น้อยกว่า 1 ปี ห้ามเข้าประเทศไทยเป็นเวลา 1 ปี

ลำดับที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพกรรมกร ค่าประเวณี หากจับได้และถูกผลักดันออก ห้ามเข้าประเทศเป็นเวลา 3 ปี

ลำดับที่ 3 กระทำความผิดอาญาและถูกลงโทษไม่เกิน 3 ปี เว้นแต่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ ห้ามเข้าประเทศเป็นเวลา 5 ปี

ลำดับที่ 4 กระทำความผิดอาญาและถูกลงโทษเกินกว่า 3 ปี ไม่เกิน 10 ปี ห้ามเข้าประเทศเป็นเวลา 10 ปี

ลำดับที่ 5 การกระทำความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือความผิดที่ รัฐมนตรีกำหนด ห้ามเข้าประเทศตลอดไปเว้นแต่จะมีคำสั่งรัฐมนตรีเป็นพิเศษเฉพาะราย

การแบ่งลำดับชั้นดังกล่าวเป็นตัวอย่างในการแบ่งแยกชั้นการเป็นคนต้องห้าม ถือเป็นมาตรการลงโทษอย่างหนึ่งที่จะทำให้ผู้ที่กระทำความผิดหรือผู้ที่กระทำผิดแล้วไม่คิดจะกระทำอีก

9. ปัญหาเกี่ยวกับด้านการบริหารของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

9.1 ปัญหาด้านกำลังพล

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจอนุญาต ประจำช่องตรวจหนังสือเดินทาง ส่วนใหญ่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและมีความสามารถทางภาษาน้อย สามารถโต้ตอบกับบุคคลต่างด้าวเพียงประโยคสั้น ๆ ดังนั้นกรณีที่เกิดปัญหา ก็จะไม่สามารถอธิบายข้อเท็จ

จริงใจให้บุคคลต่างเข้าใจได้ ประกอบกับการขาดความรู้ด้านกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน และแนวทางที่ปฏิบัติตามกันมาบางกรณีก็ไม่สอดคล้องกฎหมาย หรือมีแนวทางการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขโดยให้มีการจัดทำบันทึกแนวทางการปฏิบัติในกรณีที่เกิดปัญหาหรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากการตรวจสอบธรรมดาไว้ โดยอาจบันทึกในเว็บไซต์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือจัดทำเป็นคู่มือปฏิบัติงาน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติ และเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติตัวของคนต่างด้าวด้วย

9.2 ปัญหาด้านโครงสร้างและผู้บริหาร

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง คือ การสับเปลี่ยนผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางบ่อยครั้ง โดยเฉพาะการสับเปลี่ยนโยกย้ายเข้า ออกนอกหน่วยงานสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้นโยบายการบริหารงานขาดความต่อเนื่อง มีนโยบายที่ยากต่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังไม่สามารถพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมปัจจุบันได้เท่าที่ควร งานตรวจคนเข้าเมืองถือเป็นงานที่สำคัญมากงานหนึ่งในการจัดระบบระเบียบและถือเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น คือ หากงานตรวจคนเข้าเมืองมีประสิทธิภาพก็สามารถป้องกันมิให้บุคคลที่อาจทำความเสียหายแก่ประเทศไทยเดินทางเข้าประเทศ แต่จากโครงสร้างสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในปัจจุบันยังมีสายการบังคับบัญชาหลายลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร จึงเห็นควรปรับปรุงให้งานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น มีผู้บริหารที่อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลานานพอสมควรเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีระบบสรรหาผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ เพราะผู้บริหารถือเป็นบุคคลสำคัญที่จะพัฒนางานตรวจคนเข้าเมือง

9.3 ปัญหาด้านเทคโนโลยี

เทคโนโลยีเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับงานตรวจคนเข้าเมืองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยข้อมูลที่สำคัญที่สุดคือระบบบันทึกข้อมูลบุคคลที่เดินทางเข้าและออกประเทศไทยทั้งคนไทยและคนต่างด้าว โดยด่านตรวจคนเข้าเมืองของไทยในปัจจุบันยังใช้ระบบฐานข้อมูลในการตรวจสอบข้อมูลบุคคลที่แตกต่างกัน การที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละด่านทั่วประเทศยังใช้ระบบฐานข้อมูลที่แตกต่างกันทำให้ระบบการตรวจสอบข้อมูลการเดินทางเข้าออก และระบบการตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม ข้อมูลบัญชีคนเฝ้าดู (Watch List) ยังประสบปัญหาอยู่มาก ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าระบบการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับงานตรวจคนเข้าเมือง ดังนั้นรัฐบาลควรเร่งแก้ไขระบบการตรวจคนเข้าเมืองของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยอาจจะนำแนวทางการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียง

ได้มาใช้เป็นแบบอย่าง เช่น มีการบันทึกข้อมูลในระบบ E-passport แทนการประทับตรา ใช้ระบบตรวจสอบจากรอยนิ้วมือ (Fingerprints) รวมทั้งบันทึกภาพใบหน้า (Facial) ด้วยระบบอัตโนมัติ

SPU CHONBURI