

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยหลักแล้วเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าหรืออยู่ในราชอาณาจักรทั้งเป็นการชั่วคราวหรือมีถิ่นที่อยู่ตลอดจนการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลและทำอันดีของประชาชน กำหนดนโยบายเกี่ยวกับคนต่างด้าวเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จึงจะต้องด้วยความระมัดระวังเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายก็ไม่ควรที่จะยิ่งหย่อนหรือเสื่อมประสิทธิภาพลงไปและจะต้องมีการกำหนดกฎระเบียบคำสั่งขึ้นตอนและวิธีการต่างๆตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539<sup>1</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวมทั้งเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยอันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ์ (Subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้ อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้ซึ่งสิทธิ์ (Object) อีกต่อไป ดังนั้นการออกคำสั่งของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เดินทางเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร คำสั่ง เป็นบุคคลต้องห้ามการเพิกถอนการมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายมีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะรายจะต้องไม่ใช่อำนาจอย่างไรซึ่งเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ

การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จึงจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากการปฏิบัติของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ

---

<sup>1</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2540). *สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์. หน้า 96.

ดังกล่าวอาจเกิดการโต้แย้งหรือฟ้องร้องขอให้เพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้อีกทั้งหน่วยงานของรัฐอาจถูกผู้เสียหายฟ้องให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความผิดรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องศึกษาพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าวนี้เพื่อมิให้เกิดข้อผิดพลาดหรือข้อโต้แย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองตลอดจนมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งที่เป็นคนไทยและเป็นคนต่างด้าวที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมายอันจะทำให้ผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายใน ทางกลับกันหากไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายก็จะมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งในเรื่องความมั่นคงของประเทศความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีตลอดจนผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นผลมาจากการขาดประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้จึงจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ซึ่งผู้ศึกษาจะแยกเป็นประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

การที่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับครอบคลุมสภาพปัญหาในทุกด้านที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง เช่นในกรณีที่ไม่มียกเว้นโทษตามกฎหมายสำหรับเจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร และได้มีคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ควบคุมบุคคลต้องห้ามดังกล่าวไว้ หากเจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะ มีความประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้บุคคลต้องห้ามดังกล่าวหลบหนี ย่อมเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย หรือกรณีตามมาตรา 55 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะบังคับคนต่างด้าวนั้นเดินทางไป ณ ที่ใด ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ที่แก้ปัญหามุขพลต่างด้าวที่มีพฤติกรรมในการกระทำความผิดอาญาต่างๆ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับให้บุคคลต่างด้าวที่มีพฤติกรรมดังกล่าวเดินทางไป ณ ที่ใดได้ บังคับให้คนต่างด้าวดังกล่าว เดินทางกลับประเทศที่ตนมีสัญชาติ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้เด็ดขาด และมีประสิทธิภาพที่จะทำให้คนต่างด้าวนั้นยากที่จะหวนกลับมากระทำความผิดในประเทศไทยอีก

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้คำนึงสิทธิมนุษยชนอย่างมาก เช่นกรณีบุคคลต่างด้าวที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือหนังสือเดินทางปลอม หากบุคคลต่างด้าวดังกล่าวนั้นอ้างว่าจะมีอันตรายต่อชีวิตและขอลี้ภัย เจ้าหน้าที่จะส่งบุคคลต่างด้าวดังกล่าวนี้กลับไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่ไม่ได้ จะต้องมีการตรวจสอบคำร้องขอและพิจารณาคำร้องดังกล่าว จึงทำให้มีบุคคล

ต่างด้าวอาศัยช่องว่างดังกล่าวนี้เข้ามาอยู่ในประเทศไทย และหลบหนีจากภูมิภานาตามที่ได้แจ้งไว้กับเจ้าหน้าที่ และอาศัยอยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก

ปัญหาการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการแสวงหาประโยชน์ เห็นได้ว่าการที่กฎหมายมีช่องว่างดังที่กล่าวมาในประเด็นปัญหาที่หนึ่ง จะเห็นได้ว่าเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ ใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบหรือบิดเบือนโดยไม่ยึดติดวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ หรือการไม่นำเอาผลประโยชน์ของมหาชนหรือผลประโยชน์ของเอกชนมาพิจารณาอย่างเพียงพอ หรือเอาแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจได้

จะเห็นได้ว่าการขออยู่ต่อในราชอาณาจักรเกินกำหนดเวลาเดิม เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกรณีคนต่างด้าว ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวความแนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติและความมั่นคงแห่งรัฐ ทั้งเมื่อพิจารณาหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมุ่งบังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจนั้นกำหนดไว้ และในขณะเดียวกันต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่รัฐ แล้วแต่กรณี น้อยที่สุด และ ห้ามองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่เมื่อปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว จะเกิดประโยชน์น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนหรือแก่รัฐ ซึ่งการขออยู่ต่อในราชอาณาจักรเกินกำหนดเวลาเดิม ของคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่จะต้องนำหลักแห่งความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร การที่กฎหมายไม่มีสภาพบังคับครอบคลุมสภาพปัญหาในทุกด้านที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง เช่นในกรณีที่ไม่มียกกำหนดโทษตามกฎหมายสำหรับเจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร และได้มีคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ควบคุมบุคคลต้องห้ามดังกล่าวไว้ หากเจ้าของพาหนะ หรือผู้ควบคุมพาหนะมีความประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้บุคคลต้องห้ามดังกล่าวหลบหนี ย่อมเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย

ประเด็นที่สาม ปัญหาบทกำหนดโทษของบุคคลต่างด้าวที่อยู่เกินกำหนดอนุญาตตามที่มีคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2558 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2558 เรื่องการไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยจะมีผลบังคับ ใช้เมื่อพ้น 90 วัน นับจากวันประกาศ คือ ตั้งแต่วันที่ 20 มีนาคม 2559 เวลา 00.01 น. เป็นต้นไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดการอยู่ในประเทศไทยเกินกำหนดระยะเวลาอนุญาตนั้น เป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000

บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อาจถูกจับกุมและดำเนินคดีตามกระบวนการของกฎหมาย เว้นแต่ เป็นกรณี ผู้กระทำความผิดเข้ามอตัวหรือมาตามหมายเรียกพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับตาม จำนวนวันที่คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนดอนุญาตได้วันละ 500 บาท ทั้งนี้รวมแล้วไม่เกิน 20,000 บาท มีบทลงโทษที่เบาไป จนไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย และด้วยความลำสมัย ของกฎหมายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้และระเบียบไม่ เกี่ยวกับคดีลักษณะที่ 34 ว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมืองได้บัญญัติมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ซึ่งเป็นเวลานาน ถึง 43 ปี แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีเครื่องมือในการตรวจสอบที่ทันสมัย ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือตรวจสอบ หนังสือเดินทาง การตรวจสอบความถูกต้องหลักฐานทางเอกสารต่างๆ สามารถตรวจสอบได้อย่าง รวดเร็วกว่าในอดีต อีกทั้งบทกำหนดโทษในอดีตไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันเป็นเหตุให้ ผู้กระทำความผิดกฎหมายไม่เกรงกลัวกฎหมาย ไม่มีผลในเชิงปรามผู้จะกระทำความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้เท่าที่ควร จึงมักจะมีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นจำนวนมากอันเป็น เหตุให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศ สหรัฐอเมริกา (Immigration and Nationality Act 1996) นั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างมากตลอดจนได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการกำหนดโทษของบุคคลต่างด้าวที่อยู่เกิน กำหนดอนุญาตให้หนักขึ้น เช่น กรณีบุคคลต่างด้าวอยู่เกินกำหนดอนุญาตจะไม่สามารถเดินทาง กลับเข้าไปในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี แต่ถ้าอยู่เกินกำหนดอนุญาตเกิน 1 ปี ก็ ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลาถึง 10 ปี หรือได้มีการกำหนด ลักษณะคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหลายให้มีรายละเอียดมากขึ้น เช่น บุคคลต่างด้าวที่ถูก ดำเนินคดีในคดีมีนาเสพติดให้โทษประเภทกัญชามาแล้วเป็นเวลา 3 ปี ก็สามารถเดินทางกลับเข้าไป ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ การเนรเทศหรือการส่งกลับของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มี 2 ลักษณะ

1) โดยเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางออกเอง และมีนายประกันเป็นเงินหนึ่งหมื่นห้า พันเหรียญสหรัฐต่อคน (จะได้รับคืนเมื่อบุคคลดังกล่าวเดินทางถึงประเทศตนแล้ว และบุคคล ดังกล่าวนี้อาจไม่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาได้ในเวลา 5 ปี)

2) โดยรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเสียค่าใช้จ่ายให้ เมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดให้ เนรเทศ หรือส่งกลับจะมีเจ้าหน้าที่ควบคุมบุคคลดังกล่าว เพื่อส่งตัวไปยังประเทศของตน และบุคคล ดังกล่าวนี้อาจไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลา 15 ปี

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง คือ ถ้าเป็นการลักลอบบุคคลที่ เป็นสมาชิกของครอบครัวที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะเนรเทศบุคคลดังกล่าว กลับไม่ได้ เนื่องจากรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกระทำการใดอันเป็นขัดขวางการรวมตัว

กันของครอบครัวนั้นไม่ได้โดยจะต้องอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวทำงานในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ และจะต้องไปรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองภายในระยะเวลา 3 เดือน ถึง 6 เดือน

การตรวจอนุญาตออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา ขณะเดินทางออกนั้นไม่มีการตรวจหนังสือเดินทาง โดยมอบหมายให้แต่ละสายการบินที่เป็นผู้นำผู้โดยสารออกนั้นบันทึกข้อมูลการเดินทางออกของบุคคลนั้นเข้าในระบบคอมพิวเตอร์ที่ควบคุมข้อมูลการเดินทาง-ออกประเทศ ซึ่งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกานั้นเห็นว่าเป็นการเสี่ยงประมาณและบุคคลากร โดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวประสงค์จะเดินทางออกนอกประเทศอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด ในการตรวจบุคคลดังกล่าวนั้น และในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่รัฐบาลหรือทางราชการต้องการตัวหรือต้องจับกุม ก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องทำการสืบสวนจับกุมบุคคลนั้นก่อนเดินทางออกนอกประเทศอยู่แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นถือว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองนั้นเป็นผู้บังคับใช้เฉพาะกฎหมายคนเข้าเมืองและสัญชาติเท่านั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายคนเข้าเมือง ของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) คนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวข้างต้นนั้นจะมีกำหนดระยะเวลาการเป็นบุคคลต้องห้ามไว้ โดยพิจารณาจากความหนักเบาของความผิดเช่น กรณีแรงงานต่างด้าวที่ทำงานไม่ครบตามสัญญาแล้วหลบหนีไปอยู่ที่อื่น ที่มีโทษที่กำหนดไว้ในสัญญาและอยู่เกิน จะต้องเป็นบุคคลต้องห้ามเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่กระทำความผิด และการเป็นบุคคลต้องห้ามนั้นสามารถยกเลิกเพิกถอนได้โดยกรมตำรวจนั้นจะตั้งคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณา เช่น กรณีบุคคลต่างด้าวที่ได้อาศัยเป็นกลุ่มสมรสโดยถูกต้องตามกฎหมายกับคนสัญชาติสาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน)ในภายหลัง

จะเห็นได้ว่าการศึกษากฎหมายคนเข้าเมือง ของประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีบทลงโทษรุนแรงกว่ากฎหมายไทย โดยมีการกำหนดมาตรการห้ามกลับเข้ามาในประเทศของบุคคลเหล่านั้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการดีที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายไทย เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว

การปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง จากการที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนการวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ายังมีบทบัญญัติในบางเรื่องในส่วนของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือกฎ หรือระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง ยังจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพสูงสุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีภายในประเทศ ให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ถูกบังคับใช้ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ตลอดจนมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลให้น้อยที่สุดแต่ได้ประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษากฎหมายคนเข้าเมืองของต่างประเทศทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์และประเทศไต้หวัน พอสรุปแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ดังนี้

### 5.2.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

5.2.1.1 แก้ไขพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจนเพื่อจะได้นำไปบังคับใช้ได้ถูกต้องไม่ทำให้เกิดการตีความกฎหมายคาดเคลื่อนหรือผิดไปจากเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายอื่นซึ่งมีการนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เช่นกรณีการตรวจอนุญาตคนต่างด้าวที่มีหลายสัญชาติและถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางของสัญชาติที่ตนมีแต่ไม่สามารถใช้สิทธิที่ตนมีและต้องการใช้ได้เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่อนุญาตให้ใช้สิทธิดังกล่าวได้หากรัฐมีนโยบายที่จะต้องให้บุคคลเลือกใช้สัญชาติใดสัญชาติหนึ่งก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรก็ต้องบัญญัติให้ชัดเจนแต่หากมีนโยบายที่จะอนุญาตให้บุคคลมีหลายสัญชาติและให้สามารถใช้สิทธิตามที่ตนมีอยู่ก็ควรตามพระราชบัญญัตินี้และออกกฎกระทรวง หรือแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

5.2.1.2 รัฐบาลควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น เพิ่มเจ้าหน้าที่ในการตรวจผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในที่ต่างๆ เพื่อให้อยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ลี้ภัยดังกล่าวก่ออาชญากรรมในด้านต่างๆ อีกทั้งเป็นการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนตลอดจนกระทั่งในด้านความมั่นคงของประเทศชาติ ซึ่งเป็นมาตรการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่

5.2.1.3 แก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักร กรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าบุคคลผู้นั้นหรือจำพวกนั้นเข้ามาทำลายความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี หรือความผาสุกของประชาชน ตามมาตรา 16 โดยก่อนออกคำสั่งดังกล่าวนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองก่อน หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นเช่นไรให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการฯ โดยให้รัฐมนตรีมีคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการฯดังกล่าว เพื่อเป็นการถ่วงถ่วงหรือมีการพิจารณาโดยรูปของคณะกรรมการและเป็นการป้องกันการใช้ดุลพินิจดังกล่าวโดยมิชอบที่เคยเป็นข่าวถึงความไม่โปร่งใสในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวในการออกคำสั่ง

5.2.1.4. โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุดในโลกได้พยายามนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาช่วยในการบังคับใช้กฎหมายหรือเพื่อช่วยในการตรวจสอบบุคคลต่างด้าวที่พยายามลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่นการจัดเก็บข้อมูลของบุคคลที่ถูกจับและเป็นบุคคลต้องห้ามตามกฎหมายคนเข้าเมือง เช่นการจัดเก็บข้อมูลของบุคคลที่ถูกจับและเป็นบุคคลต้องห้ามตามกฎหมายคนเข้าเมือง จะสามารถตรวจสอบด้วยระบบตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือ (Finger printer) หรือได้พยายามจัดเก็บข้อมูลของบุคคลที่ใช้หนังสือเดินทางโดยเก็บข้อมูลของบุคคลดังกล่าวโดยฝังไมโครชิปในหนังสือเดินทาง เพื่อจะเป็นการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยการใช้หนังสือเดินทางของบุคคลอื่น หรือการนำเทคโนโลยีในการตรวจสอบจากเลนส์ตาของบุคคลเพื่อเป็นการเปรียบเทียบความเป็นเจ้าของหนังสือเดินทางที่แท้จริง และได้รับการตรวจลงตรา (Visa) หรือได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ การตรวจสอบด้วยวิธีนี้เป็นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเกิดความผิดพลาดได้น้อยที่สุด และกำหนดให้อำนาจองค์กรเอกชนทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ให้บริการในด้านการตรวจคนเข้าเมืองในบางอย่าง และให้อำนาจผู้บัญชาการตรวจคนเข้าเมืองแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาอนุมัติให้คนต่างด้าวสามารถมีถิ่นที่อยู่ โดยได้กำหนดเงื่อนไขรายละเอียดต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนและทำให้สามารถให้บริการด้านตรวจคนเข้าเมืองได้อย่างคล่องตัว ใช้ระบบควบคุมการทำงานทั้งหมดโดยเครื่องคอมพิวเตอร์อย่างประเทศสิงคโปร์

## 5.2.2 ปัญหาความรับผิดชอบของเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ไม่ให้เกิดช่องว่างของกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับครอบคลุมสภาพปัญหาในทุกด้านที่เกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองเช่นในส่วนบทกำหนดโทษกรณีบุคคลต้องห้ามซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะหลบหนีไป เพราะความประมาทของเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะก็ต้องบัญญัติบทลงโทษในกรณีนี้ไว้ด้วยเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะเพิ่มความระมัดระวังมิให้บุคคลต้องห้ามดังกล่าวหลบหนีไปได้มิฉะนั้นจะเป็นช่องว่างที่เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะจะอาศัยช่องว่างดังกล่าวปฏิเสธความรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวได้

## 5.2.3 ปัญหาบทกำหนดโทษของบุคคลต่างด้าวที่อยู่เกินกำหนดอนุญาต

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดมาตรการห้ามที่ผู้เกินกำหนดอนุญาตเดินทางกลับเข้าไปในประเทศไทยเป็นเวลาถึง 3 ปี แต่ถ้าอยู่เกินกำหนดอนุญาตเกิน 1 ปี ก็ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปในประเทศไทยเป็นเวลาถึง 10 ปี และทั้งนี้ในการการเนรเทศหรือการส่งกลับขอประเทศไทย ควรกำหนด 2 ลักษณะ

1) โดยเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางออกเอง และมีนายประกันเป็นเงินสดห้าหมื่นบาทต่อคน (จะได้รับคืนเมื่อบุคคลดังกล่าวเดินทางถึงประเทศตนแล้ว และบุคคลดังกล่าวนี้ไม่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศไทยได้ในเวลา 5 ปี)

2) โดยรัฐบาลของประเทศไทยเสียค่าใช้จ่ายให้ เมื่อมีคำสั่งถึงที่สุดให้เนรเทศ หรือส่งกลับจะมีเจ้าหน้าที่ควบคุมบุคคลดังกล่าว เพื่อส่งตัวไปยังประเทศของตน และบุคคลดังกล่าวนี้จะไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปยังประเทศไทยเป็นเวลา 15 ปี