

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันมีชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ไม่ว่าจะในรูปแบบนักท่องเที่ยว คนอยู่ชั่วคราว หรือหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านความมั่นคงของประเทศในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพราะผู้ที่เข้มาที่นั่นอาจก่ออาชญากรรม เช่น ก่อการร้าย ค้ายาเสพติด นำเชื้อ โรคซึ่งแพร่ระบาดประเทศตนเข้ามาสู่ประเทศไทยค้าประเวณี และค้ามนุษย์ ส่วนในด้านแรงงานได้มีการเข้ามาขายแรงงานเนื่องจากแรงงานมีมูลค่าถูกกว่าแรงงานไทยมากก่อให้เกิดการตกงานของคนไทย

ดังนั้นในประเทศไทยจึงมีมาตรการในการปกป้องอำนาจอธิปไตยของตนเองโดยการมีการตรวจสอบก่อนที่บุคคลเหล่านั้นจะเข้ามาในประเทศไทยเพื่อกระทำการดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นผู้ใช้ดุลพินิจ (Discretion) โดยดูจากพฤติการณ์ว่าบุคคลนั้นน่าสงสัยว่าเป็นผู้ต้องห้าม มิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 หรือไม่ โดยเริ่มจากการสอบถามเหตุผลที่เดินทางมาประเทศไทย ระยะเวลาที่มาพัก สถานที่พักอาศัย และดูรายละเอียดในการกรอกข้อความในบัตร ตม.6 (Immigration Card) เช่น ชื่อ ชื่อสกุล สัญชาติ หมายเลขประจำหนังสือเดินทาง และการตรวจลงตรา ว่าครบถ้วนและตรวจสอบได้หรือไม่ และตรวจสอบจำนวนเงินที่คนต่างด้าวนำติดตัวเข้ามาในราชอาณาจักร ประกอบกับการตรวจสอบความผิดปกติของหนังสือเดินทาง จากนั้นเมื่อพบว่ามีพฤติการณ์ตามมาตรา 12 จึงได้ทำการกักตัวคนต่างด้าวเพื่อทำการส่งกลับไปยังประเทศที่เดินทางมา ซึ่งการกักตัวนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของคนต่างด้าวแน่นอน

ในการดำเนินการกักตัวผู้ถูกกักตัวและการกักตัวก่อนส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในหลายกรณี ดังนี้

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (สิทธิขั้นพื้นฐาน) ของคนต่างด้าวในการกักตัวข่มขู่ทรมานสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวในกรณี มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่กักตัวคนต่างด้าวไว้ ณ สถานที่ใด เป็นเวลานานเท่าใด ตามความจำเป็นก็ได้ เป็นการให้อำนาจการใช้ดุลพินิจกับพนักงานเจ้าหน้าที่มากเกินไปซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม

ส่วน มาตรา 19 และ มาตรา 20 กฎหมายมิได้จำกัดขอบเขตอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องกักตัวให้ชัดเจน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลากักตัว โดยให้อำนาจในการกักตัวได้นานสูงสุดถึง 7 วัน

(2) ปัญหาในเรื่องความหมาย คำจำกัดความ ของคำว่า “ผู้ถูกกักตัว” และ “การกักตัว” ทำให้มีความหมายในเรื่องการตีความว่าเป็นการควบคุมตัวตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

(3) ปัญหาการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ปลอ่ยตัวคนต่างด้าวที่ถูกกักให้พ้นจากการถูกกักโดยผู้กระทำ ยังไม่ต้องรับโทษทางอาญาเพียงแต่ถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น

2) สภาพปัญหาในทางปฏิบัติในการกักตัวคนต่างด้าว

(1) ปัญหาเรื่องการตาย บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยของคนต่างด้าวระหว่างถูกกักตัว ถ้าตายโดยฉิธรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการชันสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 ซึ่งเป็นการนำเอาหลักส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหามาใช้ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง

(2) ปัญหาในเรื่องสถานที่กักตัวคนต่างด้าวไม่เพียงพอ และภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ถูกกักตัว มาตรฐานของห้องกักตัว ซึ่งแท้ที่จริง ควรตระหนักว่าควรเน้นนโยบายผลักดันคนต่างด้าวออกนอกประเทศมากกว่าการรองรับภาระในส่วนนี้หรือไม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินการกักตัวคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้เป็นมาตรฐานสากล

2. เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของผู้ถูกกักตัวในระหว่างที่รอส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

3. เพื่อส่งเสริมให้ผู้ถูกกักตัว รับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายมีหน่วยงานมารองรับ สนับสนุนภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และช่วยเหลือผู้ถูกกักตัว มีองค์กรหรือหน่วยงาน

ภายนอกคอยตรวจสอบ กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการกักตัวคนต่างด้าวก่อนส่งกลับ
นอกราชอาณาจักร

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย วิธีปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการในการกักตัวคนต่างด้าว
ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังมีช่องว่างและข้อบกพร่องบางประการ ไม่สามารถให้
ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกักตัวเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม
บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกักตัว และสอดคล้องกับหลักสากล
มากที่สุด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะศึกษาถึงแนวคิด หลักการ ลักษณะความผิด วิธีการดำเนินการ และ
มาตรการต่างๆ ในการกักตัวคนต่างด้าวส่งออกนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
พ.ศ. 2522 ประกอบหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วย
สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ และหลักการในกฎหมาย
ว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น
โดยขอจำกัดการศึกษาเพื่อมุ่งชี้ให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการกักตัวคนต่างด้าว
ก่อนส่งออกนอกราชอาณาจักร

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูล จากตำรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษา
ของศาล รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ข่าวหนังสือพิมพ์ ข่าวโทรทัศน์ รายการสนทนาทาง
สื่อวิทยุโทรทัศน์ การอภิปรายในการสัมมนาทางวิชาการ เอกสารจากหน่วยงานราชการ หน่วยงาน
เอกชนต่าง เช่น รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สถาบันนิติเวชวิทยา
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวง
ยุติธรรม ฯลฯ รวมทั้งประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เขียน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการสภาพปัญหา สาเหตุ ข้อบกพร่อง และปัจจัยต่างๆ ทั้งในทางกฎหมาย และวิธีการปฏิบัติงานที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพสิทธิมนุษยชนของ คนต่างด้าวในส่วนของ การกักตัวก่อนส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
2. ทำให้มีการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถให้ความคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนให้คนต่างด้าวในส่วนของ การกักตัวก่อนส่งคนต่างด้าวกลับออกนอกราชอาณาจักรได้
3. ทำให้เกิดทางเลือกใหม่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว (ผู้ถูกกักตัว) และ มาตรการในการปฏิบัติงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในรูปแบบใหม่
4. ทำให้ได้ข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง อย่างเป็นทางการในการ ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว