

แนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองกับคนต่างด้าวที่เดินทางเข้าราชอาณาจักรไทย ศึกษากรณี ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” เป็นการศึกษาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่เป็นผู้ปฏิบัติการ โดยคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลยพินิจ ได้แก่ ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยผู้ศึกษาได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับดุลยพินิจ
 - ความหมายของดุลยพินิจ
 - การคิดอย่างมีวิจารณญาณ
 - การตัดสินใจ
 - ความสำคัญของดุลยพินิจ
 - ขอบเขตของดุลยพินิจ
 - การใช้ดุลยพินิจ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อดุลยพินิจ
 - ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalysis theory)
 - ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ
 - ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)
3. การควบคุมบังคับบัญชาตำรวจ
 - ทฤษฎี X
 - ทฤษฎี Y
 - ทฤษฎี Y+
4. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 - กองบังคับการท่าอากาศยานแห่งชาติ
 - ขั้นตอนการตรวจคนโดยสารที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

แนวคิดเกี่ยวกับดุลยพินิจ

ความหมายของดุลยพินิจ

คำว่า “ดุลยพินิจ” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525, น. 307) หมายถึง การวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร มีลักษณะเป็นคำนาม ตรงกับคำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า discretion มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “discretio” ซึ่งมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (privilege) ของศาลหรือขององค์กรอื่นที่จะพิจารณาตามหลักความยุติธรรมซึ่งจะมีการพิจารณานำไปใช้ตามสภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์ รวมไปถึงการใช้วิจารณญาณ ในการตัดสินใจของตัวผู้พิพากษา หรือของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของผู้อื่น

ประธาน วัฒนวาณิชย์ (2546) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ดุลยพินิจ” ไว้ดังนี้

อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการภายใต้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งหรือภายใต้สถานการณ์ตามที่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติภารกิจนั้นจะพิจารณาตัดสินใจดำเนินการและการพิจารณานั้นได้ใช้วิจารณญาณอย่างมีจิตสำนึก (conscience) ในความถูกต้อง

Rocoe Pound (1977, p. 245) กล่าวว่า “ดุลยพินิจ หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมายอันขึ้นกับเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่สอดคล้องกับความยุติธรรมและสติของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นความคิดทางศีลธรรมที่ยังก้ำกึ่งระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม”

Mr Davis กล่าวว่า

ดุลยพินิจ คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจอย่างมีประสิทธิภาพที่จำกัดภายในอำนาจของตน โดยมีอิสระที่จะเลือกระหว่างความเป็นไปได้ของเหตุที่จะกระทำการ หรือจะอยู่เฉย ดุลยพินิจที่ไม่ถูกจำกัดก็จะมีอิสระในการเลือกใช้ แต่ก็ขึ้นกับกระบวนการ วิธีการ รูปแบบ ระดับของการเน้น และปัจจัยเสริมอื่น ๆ

(quoted in Rocoe Pound, 1977, p. 245)

โดยสรุปแล้วการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ “ดุลยพินิจ” เกี่ยวกับการกระทำความผิดของประชาชน หรือการอำนวยความสะดวก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนั้น นับเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตัดสินใจ (decision making) ในระบบงานของรัฐ ซึ่งเป็นการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการโดยใช้วิจารณญาณ (discretion) กล่าวคือ ใช้ความรู้ในการพิจารณาไตร่ตรอง ใคร่ครวญ ได้ส่วน สันนิษฐานหาเหตุผล แล้วจึงตัดสินใจดำเนินการ

การคิดอย่างมีวิจารณญาณ (Critical Thinking)

การคิดอย่างมีวิจารณญาณ เป็นรูปแบบหนึ่งของการคิดระดับสูงที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนประกอบไปด้วยการรับรู้ การระลึกถึงความรู้ที่สะสมอยู่ การผสมผสานความรู้ด้วยการย่อยข้อมูลและสร้างข้อมูลขึ้นมาใหม่ เพื่อหาคำตอบว่าความหมายของสิ่งที่คิดคืออะไร

ความหมายของ การคิดอย่างมีวิจารณญาณ

กระทรวงสาธารณสุข และคณะ (2541) ได้กล่าวถึง การคิดอย่างมีวิจารณญาณ ว่า หมายถึง ความสามารถที่จะวิเคราะห์แยกแยะข้อมูลข่าวสาร ปัญหา และสถานการณ์ต่าง ๆ รอบตัว นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การคิดอย่างมีวิจารณญาณ ไว้ดังนี้ (อ้างถึงใน ลักขณา ศรีวัฒน์, 2549, น. 88-89)

นอริส (Noris, 1989) ได้ให้ความหมายว่า การคิดอย่างมีวิจารณญาณเป็นการคิดที่เป็นเหตุเป็นผล และมีการสะท้อนความคิดที่มุ่งสู่การตัดสินใจที่จะทำ หรือจะเชื่อ

ยिंगเกอร์ (Yinger, 1992) ให้ความหมายว่า การคิดอย่างมีวิจารณญาณเป็นกิจกรรมการรู้คิดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลลัพธ์ทางการคิดที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหา การคิดตัดสินใจ และการสร้างสรรค์ผลลัพธ์ต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการคิดที่สะท้อนออกมาในรูปการยอมรับ การปฏิเสธ หรือการปรับเปลี่ยนสภาพการณ์เพื่อการแก้ปัญหา หรือการตัดสินใจ

แอนเจโล (Angelo, 1995) กล่าวว่า การคิดอย่างมีวิจารณญาณเป็นการคิดด้วยเหตุผล และใช้ทักษะการคิดที่ซับซ้อนขึ้น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ รับรู้ปัญหา แก้ปัญหา และหาข้อมูล

ไบเออร์ (Byer, 1995) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการคิดอย่างมีวิจารณญาณ คือ ความสามารถที่จะตัดสินใจสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุผลไม่ใช่อารมณ์

เคอร์แลนด์ (Kurland, 1995) ได้กล่าวว่าการคิดอย่างมีวิจารณญาณเกี่ยวข้องกับการใช้เหตุผล ใช้สติปัญญาและมีความคิดที่เปิดกว้าง ซึ่งตรงกันข้ามกับการใช้อารมณ์ไม่ยอมใช้สติปัญญา ดังนั้นการคิดอย่างมีวิจารณญาณจึงยึดหลักของเหตุผลมากกว่าอารมณ์ มีความถูกต้องแม่นยำ พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในแง่มุมต่าง ๆ ไม่ใช่อคติส่วนตัวมาทำให้การตัดสินใจเียงเบนไป

รักจิรีโอ (Ruggiero, 1996) ให้ความเห็นว่าการคิดอย่างมีวิจารณญาณหมายถึงการตรวจสอบความคิดของตนเอง การคิดตัดสินใจว่าวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคืออะไร ความเชื่อแบบใดที่มีเหตุผลมากที่สุด จากนั้นต้องมีการประเมินข้อสรุปอีกครั้งหนึ่ง

ฮาลเพิร์น (Halpern, 1996) กล่าวถึงความหมายของการคิดอย่างมีวิจารณญาณว่า เป็นกระบวนการทางความคิดและใช้เหตุผล โดยนำความรู้ที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการคิดหาข้อสรุปเพื่อเพิ่มโอกาสของความสำเร็จให้มากขึ้น เป็นการคิดที่มีเป้าหมายแน่นอน มีเหตุผล สามารถแก้ปัญหา คำนวณหาความเป็นไปได้ และตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป “การคิดอย่างมีวิจารณญาณ” หมายถึง การใช้ความคิดในลักษณะวิเคราะห์ สังเคราะห์ ตัดสินใจ และแก้ปัญหาโดยยึดหลักการคิดด้วยเหตุผลจากข้อมูลที่เป็นจริง มากกว่าอารมณ์ และการคาดเดา โดยพิจารณาความเป็นไปได้ในแง่มุมต่าง ๆ ว่าจะอะไรคือความจริง อะไรคือความถูกต้อง คิดด้วยความรอบคอบระมัดระวัง ใช้สติปัญญา และทักษะการคิดอย่างไตร่ตรอง มีวิจารณญาณ มากกว่าการใช้อารมณ์ที่ทำให้เกิดความลำเอียง ซึ่งจะมีผลเสียต่อการตัดสินใจ ดังนั้นการคิดอย่างมีวิจารณญาณจึงเป็นความคิดที่เปิดกว้าง มีเป้าหมายที่แน่นอน มีเหตุผล มีความถูกต้อง แม่นยำ สามารถตรวจสอบความคิดและประเมินความคิดของตนเองได้

การตัดสินใจ (Decision making)

การตัดสินใจ เป็นกิจกรรมที่มนุษย์ทุกคนจะต้องทำ ไม่ว่าจะทำเพื่อตนเอง หรือเพื่อผู้อื่น หรือทำเพื่อองค์กรที่เขาเป็นส่วนหนึ่งในฐานะต่าง ๆ กัน

Huse (อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, 2534) อธิบายว่า การตัดสินใจก็คือการเลือกเอาทางเลือกของวิธีการกระทำทางหนึ่งจากหลาย ๆ ทางที่มีอยู่ ความหมายของการตัดสินใจ คือ กำหนดวัตถุประสงค์และการทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ ส่วนทางเลือกนั้นหมายถึง โอกาสในการเลือกจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง

Barnard (1938 อ้างถึงใน ไพลิน ผ่องใส, 2536, น. 155) ได้ให้ความหมายของการตัดสินใจไว้ว่า คือ “เทคนิคในการที่จะพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ให้เหลือทางเลือกเดียว”

Herbert A Simon (1960) ผู้คิดทฤษฎี “การตัดสินใจ” (Decision Making Theory) กล่าวว่า การตัดสินใจ คือกระบวนการที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมทางเชาว์ปัญญา (intelligence activity) หรือการหาโอกาสที่จะตัดสินใจ หมายถึง การสืบเสาะหาข่าวสาร สภาพทางสิ่งแวดล้อม สำหรับจะใช้ในการตัดสินใจ หรือการหาหนทางเลือกที่พอเป็นไปได้ ซึ่งหมายถึง การสร้าง พัฒนา วิเคราะห์แนวทางต่าง ๆ ที่จะนำไปปฏิบัติได้

เมื่อปี 1950 Simon ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ “The Administrative Behavioral” โดยมีหลักการและแนวคิดว่า “ความสำเร็จของการบริหารขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่ดี และการตัดสินใจที่ดีย่อมนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร”

ในปี 1957 Simon ได้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดเรื่องพฤติกรรมการตัดสินใจที่อาศัยหลักเหตุผล อันเป็นกระบวนการตัดสินใจที่จะต้องมีความขัดแย้งเกี่ยวกับเป้าหมาย กล่าวคือ มีการจัดลำดับความสำคัญ การเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้ การเปรียบเทียบทางเลือกและผลของทางเลือกที่กำหนดขึ้น และการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ดังนั้นทุกคนจึงมักตัดสินใจโดยใช้หลักเหตุผลเพียงส่วนหนึ่ง (Bounded Rationality) และใช้ความพึงพอใจ (Satisfaction) เข้ามาช่วยอีกส่วนหนึ่ง การตัดสินใจจึงไม่ใช่เรื่องของ การให้ผลมากที่สุด (Maximizing) ซึ่ง Simon เรียกว่า “การตัดสินใจโดยยึดหลักเหตุผลแต่เพียงบางส่วน (Bound Rationality) เป็นแนวคิดที่อยู่ระหว่างการให้เหตุผลและการไม่ใช้เหตุผล โดยนักบริหารจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เขาพึงพอใจ (Good) หรือดีพอสมควร (Good Enough) เพราะว่าเขาไม่มีความสามารถที่จะเลือกทางเลือกที่ให้ผลมากที่สุด

Kepner & Tregoe (1965) กล่าวว่า การตัดสินใจนั้นอยู่ที่การแยกแยะตัวปัญหาที่แท้จริงออกมาให้ได้

Shull, Delbecq and Cummings (1970) กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นกระบวนการของมนุษย์ที่รู้สึกได้เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางสังคมและทางเอกบุคคลที่มีค่านิยมและความเชื่อแฝงอยู่ ซึ่งรวมทั้งทางเลือกซึ่งมีพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งได้เลือกเพื่อให้สามารถก้าวไปสู่สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา

วุฒิชัย จามงค์ (2523) กล่าวว่า การตัดสินใจ นั้นเป็นกระบวนการเลือกในระหว่างทางเลือกต่าง ๆ

เยาวเรศ ทองนอก และคณะ (2546) กล่าวถึงการตัดสินใจว่า หมายถึง การเลือกทางเลือกมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นว่า “การตัดสินใจ” จะเกิดขึ้นได้ต้องมีทางเลือกหลาย ๆ ทางเกิดขึ้นก่อนจากนั้นจึงนำทางเลือกเหล่านั้นมาพิจารณาเปรียบเทียบกัน จนได้ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดแล้วจึงนำทางเลือกนั้นมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่อไป ซึ่งแท้ที่จริงแล้วเป้าหมายของการตัดสินใจอยู่ที่สภาพการณ์อันพึงปรารถนาของผู้ทำการตัดสินใจ และในการตัดสินใจดังกล่าวผู้ตัดสินใจจะกระทำในฐานะเอกบุคคลซึ่งนอกจากจะเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถโดยทั่วไปในการตัดสินใจ (cognition) แล้ว ยังเกี่ยวข้องกับความสามารถ ความต้องการ หรือความตั้งใจ (conation) และทัศนคติทางจิตที่เกี่ยวกับอารมณ์ ความรู้สึก และความพึงพอใจ (affectation) อีกด้วย

สถานการณ์ในการตัดสินใจ (Decision Making Situations)

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในแต่ละวันนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งชาติพันธุ์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภาษา และอุปนิสัย ดังนั้น

ในการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะมีปัญหาคิดเกิดขึ้นบ้าง การตัดสินใจแก้ปัญหาในแต่ละครั้งของเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือ

1. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน (Decision Making Under Certainly Situation) หมายถึง การตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจทราบเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างถูกต้องแน่นอน และเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์นั้น ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ของปัญหานั้น

2. การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน (Decision Making Under Uncertainly Situation) เป็นการตัดสินใจที่ผู้ตัดสินใจไม่ทราบล่วงหน้าว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ นั้นจะเกิดขึ้น ซึ่งความไม่แน่นอนของสถานการณ์นี้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่มีความไม่แน่นอนอย่างแท้จริง นั่นก็คือ ผู้ที่จะทำการเลือกหรือการตัดสินใจนั้นไม่อาจบอกได้ว่าหากเลือกทางใดทางหนึ่งแล้วผลลัพธ์ที่ออกมาจะเป็นอย่างไร สถานการณ์เช่นนี้ผู้ที่ทำการตัดสินใจจะต้องใช้เหตุและผลโดยอาศัยหลักเกณฑ์หรือกฎแห่งการเป็นไปได้เป็นหลักในการพิจารณาว่าจะเลือกทางใด อีกประเด็นหนึ่งคือสถานการณ์แห่งความไม่แน่นอนที่อยู่ในระดับต่ำ หมายความว่าผู้ทำการตัดสินใจพอจะทราบว่าหากเลือกทางใดทางหนึ่งขึ้นมาโอกาสหรือความน่าจะเป็น (probability) ของผลลัพธ์นั้นคืออะไร ลักษณะสถานการณ์ของความไม่แน่นอนในระดับนี้เรียกว่า “สถานการณ์แห่งความเสี่ยง” (risky situation)

ในกระบวนการตัดสินใจนั้นมีหลักการสำคัญคือ “ความมีเหตุผลของการตัดสินใจ” (Rational Decision Making) ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้ตัดสินใจได้ทำการตัดสินใจแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมอาจจะมีความเห็นว่าการตัดสินใจนั้นมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้เพราะความมีเหตุผลนั้นมีความเข้าใจในหลายกรณีต่างกัน (Churchman, 1968) และความมีเหตุผลนั้นยังแบ่งแยกออกได้เป็นความมีเหตุผลในแง่ขององค์กร (organization rational) และ ความมีเหตุผลในแง่ของเอกบุคล (personally rational) ทั้งนี้สุดแล้วแต่ว่าการตัดสินใจนั้นจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร หรือของส่วนตัวบุคคลนั่นเอง (Simon, 1978)

ความสำคัญของดุลยพินิจ

ในปี ค.ศ. 1933 Cohen ได้นำภาษิตทางกฎหมายซึ่งกล่าวโดย อริสโตเติล (Aristotle 384-322 ปีก่อนคริสต์ศักราช) ที่ว่า “ที่ไหนมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” มาพิจารณาและอธิบายเพิ่มเติมว่า “เมื่อมีกฎหมาย ก็ย่อมต้องมีดุลยพินิจเคียงคู่กัน” (Rules must be supplemented with discretion) (Davis, 1969, p. 19) เพราะเป็นที่ทราบกันว่า หากจะบังคับใช้กฎหมายโดยตรงแต่ประการเดียวก็จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากไม่อาจสนองความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณีจึงควรให้ดุลยพินิจ ซึ่ง Cohen เรียกว่า “ชีวิตและความยืดหยุ่น” (The life and flexibility) มีส่วนร่วมอยู่ในการใช้กฎหมายด้วย จากแนวคิดของ Aristotle และ Cohen จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า “ที่ไหนมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” และ “ที่ไหนมีกฎหมาย ที่นั่นมีดุลยพินิจ”

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า หากสังคมใดบังคับใช้แต่เพียงกฎหมายอย่างเดียวโดยไม่มีการใช้ดุลยพินิจด้วย นอกจากจะไม่มีความเป็นธรรมแล้ว ยังถือว่าประชาชนในสังคมนั้นไม่ได้ทำอะไรขึ้นใหม่เลย นอกจากการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายที่บรรพบุรุษบัญญัติไว้ หากเป็นเช่นนั้นสังคมก็ย่อมไม่มีการพัฒนานอกจากจะคงไว้ซึ่งอารยธรรมที่บรรพบุรุษสร้างสมไว้ให้เท่านั้น ในทางกลับกันการใช้ดุลยพินิจนั้นย่อมเป็นการสร้างสรรค์วิทยาการใหม่ ๆ เพื่อให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้า

ขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจ

ขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจย่อมมีได้ทั้งกว้างและแคบ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียได้ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นขอบเขตของดุลยพินิจที่กว้างหรือแคบก็ตาม เพราะหากเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจในขอบเขตที่กว้างขวางแล้วก็เป็นกร่าง่ายที่จะได้รับผลร้ายจากการใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาดหรือไม่เป็นธรรม แต่หากกำหนดขอบเขตของดุลยพินิจไว้แคบปัญหาที่ติดตามมาคือ การอำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีเป็นไปไม่ได้ไม่เต็มที่นั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาว่าในสถานการณ์ใดควรจะใช้ดุลยพินิจไปในลักษณะใด การจะกำหนดขอบเขตของดุลยพินิจเช่นไรจะกว้างขวาง หรือคับแคบ ขึ้นอยู่กับมุมมองและวัตถุประสงค์ของการนำดุลยพินิจไปใช้

การใช้ดุลยพินิจ

การใช้ “ดุลยพินิจ” ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง

1. ยึดหลักของกฎหมาย มีคำกล่าวว่า

การใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นเป็นพฤติกรรมที่มองไม่เห็นโดยสภาพแล้วควบคุมได้ยากเพราะเกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้ดุลยพินิจ และผู้ที่ข้องเท่านั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีการขอบกฎหมายมาจำกัดบทบาทของตำรวจไว้ไม่ให้ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป (Goldsteint, 1960 อ้างถึงใน ธเนศ ชาลี, 2540)

ในกระบวนการเดินทางเข้าราชอาณาจักรไทยของคนต่างด้าว นั้น มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกรอบเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่บางครั้งอาจจะมีลักษณะเป็น “ดุลยพินิจ” ทั้งนี้ “เนื่องจากกฎหมายไม่อาจวางระเบียบหรือกฎเกณฑ์ตายตัวได้ หากแต่มอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจให้แก่ผู้ใช้กฎหมายในอันที่จะเลือกปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมายขีดไว้ให้ ทั้งนี้เพื่อความยืดหยุ่นและยุติธรรมนั่นเอง” (วิชณุ เครืองาม, 2525, น. 281)

2. ยึดหลักของภารกิจ

2.1 ภารกิจด้านความมั่นคง

เมื่อกล่าวถึงความมั่นคง คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทหาร การสู้รบ หรือการสงคราม ความเข้าใจเช่นนั้นอาจเป็นความจริงในสมัยก่อน เพราะเหตุว่าในสมัยก่อนนั้นภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติได้ ก็คือการรุกรานด้วยกำลังทหารของต่างชาติ ที่เหนือกว่าเพื่อต้องการยึดหรือบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการของประเทศตน แต่ความมั่นคงในมุมมองของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้นเป็นความมั่นคงซึ่งเกี่ยวข้องกับ

- 1) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational crime)
- 2) การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (Illegal migration)
- 3) การก่อการร้าย (Terrorism)

2.2 ภารกิจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations)

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเปรียบเสมือนผู้รักษาประตู (Gate keeper) นอกจากจะเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว การตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ก็ตามภายใต้ขอบเขตของกฎหมายยังอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยทางอ้อม คาร์ล ดับเบิลยู ดอยช์ (Karl W. Deutsch, 1968, p. 1) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ไว้กว้าง ๆ ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปรียบเสมือนเวทีอันประกอบด้วยพฤติกรรมและการกระทำทั้งหลายของรัฐที่มีต่อกัน”

Nicolus J. Spykman (อ้างถึงใน ฉันทิทา อ่องสุวัณ, 2523, น. 18) ได้อธิบายพฤติกรรมระหว่างประเทศ ไว้ว่า “พฤติกรรมระหว่างประเทศ ได้แก่ พฤติกรรมทางสังคมของบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งได้รับอิทธิพลจาก หรือหมายมุ่งโดยบุคคล หรือกลุ่มที่อยู่ในอีกรัฐหนึ่ง การหมุนเวียนของประชากรระหว่างรัฐเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของพฤติกรรมระหว่างประเทศ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐและมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการหมุนเวียนประชากรระหว่างรัฐ จึงถือว่าเป็น “ผู้มีบทบาท (Actor) ” ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยทางอ้อมด้วยเช่นกัน

2.3 การปฏิบัติงานการให้บริการ

“การส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐเพื่อให้บริการของรัฐที่ดีกว่า” เป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญและพยายามผลักดันให้บังเกิดผลตลอดมา บริการที่รัฐให้แก่ประชาชนนั้นมีหลากหลายรูปแบบ มีตั้งแต่บริการเบื้องต้นที่ไม่สลับซับซ้อน ไปจนถึงบริการที่ยุ่ยากสลับซับซ้อน รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ได้พยายามดำเนินการในหลายลักษณะเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ดีพร้อมสำหรับประชาชน และตอบสนองกับความต้องการของประชาชนทุกระดับชั้นอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) การจัดระบบบริการที่ดีและให้บริการที่มีประสิทธิภาพนั้นนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี (good image) ให้แก่บุคลากร และองค์กรนั้น ๆ อีกด้วย

หลักความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง สภาวะการณ์ของชาติอันประกอบไปด้วย กลุ่มคน หรือประชาชน ที่มีวัฒนธรรม ประเพณี แหล่งกำเนิด ประวัติศาสตร์ ภาษาเดียวกัน หรือร่วมกัน อาศัยอยู่ในดินแดนด้านภูมิรัฐศาสตร์ ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเอง อยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็น เกณฑ์การเสี่ยงใด ๆ ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย มีเสรีต่อแรงกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประกันให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ยังต้องมีความแน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบ (มานิต มานิตเจริญ, 2537, น. 200, 725, 1056, 300)

พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ กล่าวว่า ความมั่นคง หมายถึง “การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต เศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรา มีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากกระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมือง รู้สึกมีความปลอดภัยมีความหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่าถึงแม้ผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้ (อ้างถึงใน อุปถัมภ์ อินทามาระ, 2540, น. 42-43)

อรุณ ภาณุพงศ์ ให้ความหมายของ “ความมั่นคงของชาติ” ไว้ว่า เป็นความมั่นคงของดินแดน คือ บุรณภาพทางอาณาเขต ความมั่นคงของประชาชนก็คือ ความปลอดภัยและการกินดีอยู่ดีของประชาชน ความมั่นคงของรัฐบาล ก็คือการดำรงอยู่ของระบอบการปกครองที่เราเลือก (อรุณ ภาณุพงศ์, 2530, น. 29) .

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึงสภาพของสังคมที่เป็นปึกแผ่นแข็งแรงหนาแน่น สมาชิกของสังคมมีความรู้สึกปลอดภัย เชื่อมมั่นในความสามารถของรัฐที่จะปกป้องภัยอันตรายให้กับตนเอง นอกจากนี้จะมีความหมายถึงชาติ หรือสังคม ยังหมายรวมถึงการดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงแข็งแรง มีความสงบภายในสังคม มีความเจริญก้าวหน้าในสังคม มีความสามารถต่อต้านการรุกรานจากภายนอก อาจเปรียบได้ว่า ชาติที่มั่นคงก็เหมือนกับคนที่มีสุขภาพร่างกายแข็งแรง ไม่มีโรค ไม่มีภัย ร่างกายสมบูรณ์ จิตใจผ่องใส สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2531)

โรงเรียนเสนาธิการทหารบก แห่งสหรัฐอเมริกา ได้นิยามความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ ไว้ว่า

ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง การป้องกันชาติให้พ้นจากอันตรายทั้งปวง อันได้แก่ การรุกรานจากภายนอก การจารกรรม การลาดตระเวนของข้าศึก การวินาศกรรม การบ่อนทำลาย การรบกวน และอิทธิพลอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่ชาติ (The protection of a nation from all types of external aggression, espionage, hostile reconnaissance, sabotage, subversion, annoyance, and other inimical influence) (USACGSC , 1980, p. 122)

สุรชาติ บำรุงสุข (2539, น. 64-66) ได้จำแนกปัญหาความมั่นคง ไว้ 2 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาด้านการทหาร แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ
 - 1.1 ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดน
 - 1.2 ปัญหาการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางทหาร
 - 1.3 ปัญหาเศรษฐกิจทางทหาร
 - 1.4 ปัญหาความมั่นคงทางทหารระหว่างประเทศ
2. ปัญหาที่มีใช้ด้านการทหาร
 - 2.1 ปัญหาสิ่งแวดล้อม
 - 2.2 ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากร
 - 2.3 ปัญหาการขยายตัวของเทคโนโลยีสมัยใหม่
 - 2.4 ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - 2.5 ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรค
 - 2.6 ปัญหาด้านวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์

สุจิต บุญบงการ (2544) กล่าวว่า

ความมั่นคงด้านการทหาร เรียกว่า ความมั่นคงแบบดั้งเดิม (Conventional Security) ส่วนความมั่นคงที่ไม่ใช่ด้านการทหาร เรียกว่า ความมั่นคงแบบไม่ปกติ (Unconventional Security) ซึ่งหมายถึง เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทหารแต่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงได้ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ เรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ เรื่องการย้ายถิ่นฐานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย และเรื่องการค้าอาวุธ

ความมั่นคงในมุมมองของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

เป็นความมั่นคงแบบไม่ปกติ (Unconventional Security) ซึ่งเกี่ยวกับ

1. อาชญากรรมข้ามชาติ
2. การย้ายถิ่นฐานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย
3. การค้าอาวุธ

อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดความหมายของ “อาชญากรรมข้ามชาติ” ไว้ตามหนังสือที่ 0003.24/7505 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2542 ไว้ดังนี้

อาชญากรรมข้ามชาติ คือ การกระทำที่มีประเทศที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยสองประเทศ ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและกำหนดโทษไว้ กระทำร่วมกันโดยกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปในรูปแบบขององค์กร มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ร่วมกันโดยมีการเตรียม การพยายามและลงมือกระทำความผิดต่อเนื่องกันจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ

ลักษณะของอาชญากรรมข้ามชาติ

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งอาชญากรรมข้ามชาติออกเป็น 10 ลักษณะ คือ

1. การลักลอบค้ายาเสพติด (Illicit Trafficking in Drugs)
2. การลักลอบคนเข้าเมือง (Smuggling of Illegal Migrants)
3. การค้าอาวุธ (Arms Trafficking)
4. การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์ (Trafficking in Nuclear Material)
5. กลุ่มองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย (Transnational Criminal Organization and Terrorism)
6. การค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Women and Children)

7. การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์ (Trafficking in Body Parts)
8. การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ (Theft and Smuggling of Vehicles)
9. การฟอกเงิน (Money Laundering)

10.การกระทำผิดอื่น ๆ (Other activities) ได้แก่ การโจรกรรมศิลปวัตถุ การให้สินบน เจ้าหน้าที่ตำรวจและข้าราชการอื่น ๆ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม อาชญากรรมทรัพย์สินทางปัญญา การฉ้อโกงประกันภัยทางทะเล และการแทรกซึมและเข้าครอบงำธุรกิจตามกฎหมาย

ประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญในประเทศไทย

1. การลักลอบค้ายาเสพติด (Illicit Trafficking in Drugs)
2. การลักลอบคนเข้าเมือง (Smuggling of Illegal Migrants)
3. การค้าอาวุธ (Arms Trafficking)
4. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Economic Crime and computer Crime)

5. การค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Women and Children)
6. การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ (Theft and Smuggling of Vehicles)
7. การฟอกเงิน (Money Laundering)

แนวทางในการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศไทย

การแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติของประเทศไทย สามารถกระทำได้โดยอาศัย

1. การใช้มาตรการทางกฎหมาย

- 1.1 กฎหมายอาญาและกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ

เป็นการบังคับใช้กฎหมาย โดยอาศัยหลักการกระทำความผิดในราชอาณาจักร หรือว่ากระทำความผิดนอกราชอาณาจักร

- 1.2 กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.

2522

- เพื่อควบคุมดูแลคนต่างด้าว หากพบว่าเดินทางเข้าโดยไม่ได้รับอนุญาต หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุดลง หรือมีพฤติกรรมเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ก็สามารถสืบสวน จับกุม ดำเนินคดี และผลักดันออกนอกราชอาณาจักรได้

- ใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นมาตรการในการสกัดกั้นไม่ให้บุคคลที่ไม่พึงประสงค์ (บุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นบุคคลต้องห้าม) เข้ามาในราชอาณาจักร โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบ สามารถผลักดันไปได้ทันที

- เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และผลักดันออกนอกราชอาณาจักร กรณีที่มีข้อมูลว่าบุคคลนั้น ๆ เป็นอาชญากรหลบหนีเข้ามาอาศัยในประเทศไทยหรือมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคม แม้ยังไม่ได้กระทำความผิดในราชอาณาจักรก็ตาม

1.3 พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่รัฐหนึ่งร้องขอต่อรัฐหนึ่งซึ่งผู้กระทำความผิดไปปรากฏตัวอยู่ ให้ส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนมาให้รัฐที่ร้องขอเพื่อพิจารณาดำเนินคดีในความผิดที่ก่อขึ้นไว้ โดยคำร้องขอนั้นต้องร้องขอผ่านช่องทางทางการทูต (Diplomatic Channel) และผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศเพื่อพิจารณา หากเห็นชอบที่จะให้ความช่วยเหลือตามที่ร้องขอ ก็จะได้มีการออกคำสั่งจับกุมผู้ถูกต้องการตัว และมีการนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนต่อไป การจะส่งตัวให้หรือไม่นั้นจะขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของรัฐที่ได้รับการร้องขอเป็นสำคัญ ในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น ประเทศไทยก็สามารถร้องขอได้ในทำนองเดียวกับที่ประเทศอื่น ๆ ร้องขอมายังประเทศไทย ขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศไทยมีกับประเทศนั้น ๆ หรือหากไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน ก็สามารถร้องขอในลักษณะต่างตอบแทนได้ (Reciprocity)

2. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

2.1 ผ่านทางองค์การตำรวจสากล

- โดยการประสานข้อมูลแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกันระหว่างประเทศสมาชิกองค์การตำรวจสากลหรือผ่านทางสำนักเลขาธิการองค์การตำรวจสากล ในบางกรณีประเทศสมาชิกบางประเทศอาจจะสามารถดำเนินการสืบสวนเฝ้าดูความเคลื่อนไหว สถานที่อยู่ของคนร้าย เพื่อแจ้งให้ประเทศสมาชิกที่ร้องขอทราบ เพื่อเป็นช่องทางในการขอตัวหรือนำตัวผู้กระทำความผิดนั้น ๆ กลับไปรับการพิจารณาคดีในประเทศของตนต่อไป

- โดยการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจเดินทางไปยังอีกประเทศหนึ่ง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศอื่น ๆ ในการสืบสวนติดตามจับกุมคนร้ายซึ่งเป็นอาชญากรข้ามชาติได้

2.2 ประสานงานผ่านทางเจ้าหน้าที่ประจำสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุล ประเทศต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในประเทศไทย

การย้ายถิ่นข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (Irregular Migration)

กระแสการย้ายถิ่นที่สร้างความกังวลใจให้กับประเทศปลายทางมากที่สุด คือ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ เนื่องจากการเป็นการย้ายถิ่นที่ไม่มีเอกสารเดินทางอันถูกต้อง (undocumented migration) หรือเป็นการเดินทางเข้าประเทศโดยละเมิดกฎหมายของประเทศปลายทาง (unauthorized migration) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า การย้ายถิ่นผิดกฎหมาย (illegal or clandestine migration) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การลักลอบเข้าเมือง” ซึ่งหมายถึงการเดินทางเข้าประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือ การละเมิดกฎหมายเข้าเมืองนั่นเอง

Battistella and Skeldon (1999) ได้จำแนกผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติที่ผิดกฎหมายออกเป็น 3 ประเภท

1. ผู้เดินทางเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารการเดินทาง ศัพท์ทางการของไทยเรียกว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” พบมากในการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนสู่ประเทศไทย มาเลเซีย อินเดีย หลายประเทศในตะวันออกกลาง และในยุโรปตะวันตก ส่วนใหญ่ใช้วิธีลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ผ่านจุดตรวจ หรือโดยการช่วยเหลือของกลุ่มค้าแรงงานข้ามชาติ และโดยการละเลยหรือสนับสนุนของเจ้าหน้าที่ชายแดน
2. ผู้ย้ายถิ่นคงค้าง เป็นผลมาจากการอยู่เกินเวลาที่ตรวจลงตรา (Visa) กำหนดไว้ ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยว นักศึกษา และแรงงานย้ายถิ่นที่อยู่เกินเวลาที่วีซ่ากำหนด
3. ผู้ย้ายถิ่นแรงงาน มีหลายกลุ่ม ที่เห็นชัดเจนคือกลุ่มที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต เช่นในกรณีของนักท่องเที่ยว หรือนักศึกษาที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้อง แต่กลับไปทำงานเป็นผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ได้กล่าวถึงการย้ายถิ่นฐานข้ามชาติผิดกฎหมายว่า เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประเทศปลายทาง (countries of destination) และบางครั้งผลกระทบทางด้านอาจจะย้อนกลับไปยังประเทศต้นทาง (countries of origin) อีกด้วย โดยผลกระทบดังกล่าวแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

1. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เห็นชัดคือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง (countries of origin) ประเทศปลายทาง (countries of destination) และประเทศที่เป็นทางผ่าน (transit countries) ในด้านเศรษฐกิจ การติดต่อการค้า และการช่วยเหลือต่อกัน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความตึงเครียดของความสัมพันธ์ได้ และอาจส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคนั้น.

2. ผลกระทบด้านประชากร คือ ผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาด โครงสร้างประชากรในแง่อายุและเพศ อัตราการพึ่งพิงทางประชากร อัตราการเกิด อัตราการตาย อัตราความแออัดทางประชากรในเขตเมือง การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น

3. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ การมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดสภาพการณ์กดดันค่าแรงของแรงงานท้องถิ่น และอำนาจในการต่อรองและสิทธิแรงงานของคนงานท้องถิ่นน้อยลง เนื่องจากนายจ้างมีตัวเลือกมากขึ้น

4. ผลกระทบทางด้านสังคม โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่ประเทศปลายทางต้องแบกรับภาระ ซึ่งใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศ

5. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข อาจมีการนำพาโรคสภาพที่เป็นอยู่เดิมก่อนย้ายเข้ามา โดยเฉพาะโรคติดต่อเข้ามาแพร่ระบาดในประเทศ

6. ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ กล่าวคือ มีการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ จำนวนอาชญากรรมที่ก่อโดยผู้ย้ายถิ่นผิดกฎหมายเพิ่มขึ้น เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ประเด็นผลกระทบต่อความมั่นคงนั้นมีความซับซ้อนไม่อาจดูด้านใดด้านเดียว อาจต้องตีความว่าเป็นผลกระทบทางใด เช่น เศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยในสังคม วัฒนธรรม หรือการเมือง และใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่าง ๆ เหล่านี้

การก่อการร้าย (Terrorism)

การก่อการร้ายครั้งใหญ่ในสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 (911) เป็นเครื่องหมายสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า โลกได้เข้าสู่ยุคของการก่อการร้าย และสงครามการต่อต้านการก่อการร้าย ดังจะเห็นได้ถึงความรุนแรงจากกรณีสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์วินาศกรรมที่บาห์ลี จาร์การ์ตา มอสโคว์ มาดริด ลอนดอน และสถานที่พักตากอากาศในอียิปต์

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การก่อการร้าย” ไว้ดังนี้ (ดลยา เทียนทอง, 2549, น. 8-9)

“...เป็นแรงจูงใจทางการเมือง โดยใช้ความรุนแรง และการคุกคามข่มขู่เพื่อให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัว หรือเป็นการบีบบังคับรัฐบาล...”

“...การใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย หรือการคุกคามด้วยกำลังเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการหรือบางเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น. ...”

“...การใช้ความรุนแรงต่อประชาชนทั่วไป และเป้าหมายทางพลเรือนอื่น ๆ ...”

“...เป็นการกระทำหรือขู่ที่จะกระทำการรุนแรง โดยบุคคล กลุ่มบุคคล เพื่อมุ่งหวังผลทางจิตใจและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ในอันที่จะบรรลุมิติดำเนินการทางการเมือง ศาสนา หรือลัทธิอุดมการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง...”

ปฏิบัติการก่อการร้ายสร้างความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนั้นแบ่งได้เป็น 8 ประเภทตามขอบเขตการปฏิบัติการ (range of operation) ได้แก่

1. การก่อการร้ายโดยรัฐ หรือรัฐก่อการร้าย (state terrorism)
2. การก่อการร้ายที่เกิดจากความเห็นไม่ลงรอย (dissident terrorism)
3. การก่อการร้ายโดยกลุ่มฝ่ายขวา (Rightist Terrorism or Neo-Fascism)
4. การก่อการร้ายโดยกลุ่มฝ่ายซ้าย (Leftist Terrorism)
5. การก่อการร้ายในทางอาชญากรรม (Criminal Dissident Terrorism)
6. การก่อการร้ายโดยกลุ่มที่เคร่งศาสนา (Religious Terrorism)
7. การก่อการร้ายโดยกลุ่มอนาธิปไตย (Anarchist Terrorism)
8. การก่อการร้ายสากล หรือการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism)

กลุ่มเป้าหมายของการก่อการร้ายมีทั้งพลเรือน และทหาร และมักนิยมใช้วิธีการที่ปรากฏทั่วไป เช่น

การลอบสังหาร (Assassination) การวางระเบิด (Bombing) การวางเพลิง (Arson) การจี้เครื่องบินโดยสาร (Hijacking) การลักพาตัว (Kidnapping) การจับตัวประกัน (Siege-Hostage Situation) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) การสังหารหมู่ (Massacres) การก่อวินาศกรรม (Subotage) เป็นต้น

การก่อการร้ายมักมีวิธีการที่พิเศษกว่าการก่ออาชญากรรมทั่วไป กล่าวคือมีวิธีการที่แยบยล และมีเครือข่ายการติดต่อประสานงานที่กว้างขวางโยงใยไปทั่วโลก ทฤษฎีทางอาชญาวิทยาโดยทั่วไปไม่สามารถหรือพยากรณ์การเกิดอาชญากรรมประเภทนี้ได้ เนื่องจากมีแนวความคิดและความเชื่อในอุดมการณ์หรือศาสนาอย่างสุดโต่ง (Extreme) ยากแก่การป้องกันและปราบปรามด้วยวิธีการปกติธรรมดา

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ แม้ว่ายังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าตกเป็นเป้าหมายสำคัญของการก่อการร้ายสากล แต่ก็อาจจะได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติการของขบวนการการก่อการร้ายสากลได้ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยนับเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งในด้านการค้า การเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวในภูมิภาค ตลอดจนมีการคมนาคมขนส่ง และสาธารณูปโภคที่ทันสมัย ทำให้มีนักธุรกิจ นักท่องเที่ยวหรือบุคคลที่เป็นเป้าหมายของกลุ่มก่อการร้ายเข้ามาพักอาศัยหรือเดินทางเข้ามาปฏิบัติการก็อยู่เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้มีการกำหนดมาตรการในการต่อต้าน (ในภาวะปกติ) และมาตรการแก้ไขฟื้นฟู (ในภาวะฉุกเฉิน) เพื่อ

รับมือกับอาชญากรรมประเภทนี้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

ประเทศไทยได้นำกฎหมายและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมาใช้ในการดำเนินการกับการก่อการร้ายสากล อาทิ

- พระราชบัญญัติการบริหารราชการในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา พ.ศ. 2535

นอกจากนี้ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาเกี่ยวกับการก่อการร้ายดังนี้

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความผิด และการกระทำอื่น ๆ บางประการที่กระทำ

บนอากาศยาน

- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบ
- อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัย

ของการบินพลเรือน

- พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย ณ ท่าอากาศยาน

ที่ให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ เพิ่มเติมอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ทำ ณ นคร มอนทรีออล เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1971

ประเทศไทยได้ตรากฎหมายใหม่เพื่อดำเนินการกับการก่อการร้ายสากลอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 บัญญัติให้การก่อการร้ายเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามมาตรา 135/1-4 และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีหน้าที่ดำเนินการในการปราบปรามการก่อการร้ายสากล

มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ได้ผลจะต้องดำเนินการทั้งมาตรการป้องกัน แสวงหาความร่วมมือ และมาตรการปราบปราม อาทิ การปราบปรามการปลอมแปลงเอกสาร หนังสือเดินทางของต่างชาติเพื่อป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายใช้หนังสือเดินทางปลอมเดินทางเข้าออกประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก เป็นต้น

หลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แม่บทสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ “นโยบายต่างประเทศ” ทั้งนี้เพราะทุกประเทศในโลกไม่ว่าประเทศเล็กหรือประเทศใหญ่ต่างมีความจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กัน ซึ่งในการติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวแต่ละประเทศย่อมจะต้องกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งของตนขึ้นมาเพื่อให้ประเทศภายนอกทราบว่ามีนโยบาย (policy) ต่อประเทศอื่น ๆ อย่างไร มีวิธีการ (means) ในการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไร ยึดหลักการ (principles) อะไรบ้างเป็นรากฐานในการกำหนดนโยบายเช่นนั้น มีวัตถุประสงค์ (objectives) และผลประโยชน์ (interests) อะไรบ้าง

วัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ คือ เพื่อเสริมสร้างและป้องกันผลประโยชน์ของชาติ (national interest) เช่น การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนของประเทศตน การสร้างเสริมและรักษาไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์ (dignity) และศักดิ์ศรี (prestige) รวมทั้งวัฒนธรรมของชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายมุ่งเน้นให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักของประเทศ ดังนั้นนโยบายด้านการต่างประเทศจึงสนับสนุนให้คนต่างดาวเดินทางมาท่องเที่ยวยังราชอาณาจักรไทย พฤติกรรมการหมุนเวียนของประชาชนระหว่างรัฐซึ่งเป็นพฤติกรรมระหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับงานตรวจคนเข้าเมือง จึงมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางอ้อม

เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการเดินทางไปมาของประชาชนระหว่างประเทศ คือ เหตุผลทางสังคม เหตุผลทางการเมืองและเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนให้มีการเดินทางไปมาของประชาชนระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น คือ ความรวดเร็วของการขนส่ง และการคมนาคมที่ทันสมัยซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นอกจากนี้ปัจจัยด้านการเพิ่มขึ้นของพลเมืองในรัฐทำให้ประชาชนอยู่กันอย่างแออัด และต่อสู้แข่งขันกันทำมาหากินเพื่อยังชีพ ดังนั้น ประชาชนจึงได้พยายามแสวงหาที่อยู่และที่ทำกินที่ดีกว่าบ้านเมืองของตน (Hauser, 1958)

โดยทั่วไปแล้วประเทศส่วนมากส่งเสริมการเดินทางไปมาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางแบบท่องเที่ยวและธุรกิจ แต่ไม่สนับสนุนในเรื่องการอพยพของคนประเทศอื่นเข้ามาอยู่ในรัฐของตน ทั้งนี้เพราะผู้ที่อพยพเข้ามาในรัฐของตนมักเป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษาสูง และไม่มี ความชำนาญเพียงพอในการประกอบอาชีพ จึงทำให้เกิดภาวะทางเศรษฐกิจแก่รัฐที่รับบุคคลจำพวกนี้เข้ามา

การเคลื่อนไหวไปมาของประชาชนระหว่างรัฐเป็นสาเหตุทำให้เกิดปฏิกิริยา หรือการกระทำระหว่างรัฐบาล ซึ่งอาจเป็นไปในรูปนโยบาย การเจรจา หรือการปรึกษาหารือ เป็นต้น เช่น นักท่องเที่ยวที่มีเรื่องราว หรือก่อเรื่องในต่างแดนก็มักจะนำไปสู่การเจรจาระหว่างรัฐบาลของรัฐที่

ตนท่องเที่ยวอยู่กับรัฐบาลของประเทศของตน ประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันก็มักจะห้ามหรือจำกัดประชาชนไม่ให้เดินทางผ่านหรือเข้าไปในประเทศที่ตนเป็นปฏิปักษ์ ซึ่งตรงข้ามกับประเทศที่เป็นมิตรต่อกัน ก็มักจะอนุญาตหรือส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเดินทางไปมาหาสู่กัน

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสรุปได้ว่า การเพิ่มของประชากรภายในรัฐ และการหมุนเวียนของประชากรระหว่างรัฐที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากความสะดวกรวดเร็วในด้านคมนาคมและการขนส่งในศตวรรษที่ 20 เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศและการกระทำระหว่างรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นต้นเหตุให้เกิดการกระทบกระทั่งกันในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น รัฐหนึ่งอาจใช้นโยบายกีดกันพลเมืองของรัฐอื่นไม่ให้เข้ามาในรัฐของตนมากเกินไปกว่าที่กำหนดไว้ เพราะเกรงว่าจะทำให้เกิดภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น นโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจกับรัฐอื่น ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศที่เคยยึดถือปฏิบัติกันอยู่ดั้งเดิมระหว่างรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามนโยบายของรัฐในบทบาท “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยทางอ้อม ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศน้อยที่สุด สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงได้นำนโยบาย “การบริการที่ดีของรัฐ” มาดำเนินการให้บรรลุผล

หลักการบริการ

การบริการที่ดีของรัฐนั้น ต้องคำนึงถึงระบบการบริการที่มีกระบวนการและขั้นตอนที่สามารถแก้ปัญหาจากปัจจัยที่เป็นแรงกดดันให้ลุล่วงมากที่สุด กล่าวคือ

1. การจัดบริการที่มีคุณภาพ คือ การรู้จักนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการให้บริการ เช่น ในแง่ของอุปกรณ์สำนักงาน มีการนำเครื่องออกหมายเลขลำดับที่มาใช้ในงานบริการที่มีผู้มารับบริการจำนวนมาก ในแง่ของบุคลากรสำนักงานควรจัดให้มีการอบรมและพัฒนาความรู้และทักษะต่าง ๆ เพื่อให้สามารถทำงานให้ดีขึ้นซึ่งจะส่งผลให้การให้บริการทำได้ดีขึ้นด้วย เช่น การจัดฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ได้รู้จักการใช้เครื่องมือสื่อสาร และเครื่องมือคอมพิวเตอร์ให้ดีขึ้น หรือการอบรมภาษาอังกฤษเพื่อให้การบริการชาวต่างชาติเป็นไปด้วยความราบรื่น

2. การลดต้นทุน อาจทำได้หลายทาง เช่น การปรับปรุงการทำงานโดยการนำเอาเครื่องจักรที่ทันสมัย มีราคาถูก ทำงานได้ถูกต้องแม่นยำเข้ามาช่วยคนทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและที่ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองให้ลดน้อยลง

3. การเพิ่มคุณค่าให้ผู้รับบริการ เช่น การให้มีบริการประชาสัมพันธ์ด้านข้อมูลที่เป็นแก่นผู้มาติดต่อ หรือการให้บริการหลาย ๆ อย่างในจุดเดียว ซึ่งจะทำให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์คุณค่าในแง่ของความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดเวลาได้มาก

4. การปรับปรุงการให้บริการให้ทำได้รวดเร็วโดยการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานและลดขั้นตอนการบริการ

การบริการในทัศนะของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ตามที่รัฐบาลมีนโยบายที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยว และต้องการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาคตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และนโยบายสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามแผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแม่บท ฉบับที่ 4 ด้านการอำนวยความสะดวกและการบริการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าวข้างต้นไว้ โดยมุ่งเน้นการสร้างภาพพจน์ที่ดี ลดปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ และการแก้ไขภาพลักษณ์ โดยมีเป้าหมาย คือ

1. เพื่อแก้ไขและพัฒนาระบบและขั้นตอนการตรวจบุคคลต่างด้าวให้มีความกระชับและถูกต้อง
2. เพื่อแก้ไขและพัฒนาระบบการปฏิบัติงานมีความเป็นธรรมและเสมอภาค
3. เพื่อแก้ไขและพัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติงานให้โปร่งใสและสามารถตรวจสอบจากสาธารณชนได้

4. เพื่อวางแนวทางการปฏิบัติงานให้มีมาตรฐานเทียบเท่าสากล

หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่กับแนวคิด การบริการที่ดีของรัฐ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการปกครองที่มีการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร ในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชน โดยการบริหารการปกครองที่ดีนั้นจะมีลักษณะของการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) โปร่งใส (Transparency) เสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นธรรม (Rule of Law) และรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness/Accountability) (ไพโรจน์ พรหมสาส์น, 2541, น. 16-17)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดการประชุมประจำปีระหว่างส่วนราชการ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2542 ผลจากการประชุม ได้กำหนดว่า หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หมายถึง ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม (Independence of judiciary) ซึ่งได้แก่ การทำให้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน และทุกคนเคารพกฎหมาย โดยกรอบของกฎหมายที่ใช้มีความยุติธรรมและบังคับใช้กับคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Agere 2000) ขณะที่ อานันท์ ปันยารชุน (2543) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมของการใช้กฎหมายว่า “เจตนารมณ์ สาระ และการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาค ชัดเจน และคาดการณ์ได้ และต้องไม่ปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือผู้ใช้อำนาจของรัฐฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด”

กล่าวสรุปได้ว่า กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในสังคมนั้น ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ตัวชี้วัดหลักนิติธรรม

1.1 กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้

1.2 มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

1.3 การดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน

1.4 ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ (Public Precipitate)

2. หลักความโปร่งใส (Transparency)

การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

ตัวชี้วัดความโปร่งใส

2.1 ความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

2.2 จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 เกณฑ์ในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ

2.4 ส่วนราชการมีผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

3. หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

การตัดสินใจใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ ต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลัก

ตัวชี้วัดความรับผิดชอบ

- 3.1 การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
- 3.2 การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
- 3.3 คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

4. หลักความคุ้มค่า (Efficiency and Effectiveness)

เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัด ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม สร้างสรรค์บริการที่มีคุณภาพรวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตัวชี้วัดความคุ้มค่า

- 4.1 ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
 - 4.2 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
- ### 5. หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation)

เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการประชาชน

ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม

- 5.1 ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ
- 5.2 ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
- 5.3 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

6. หลักคุณธรรม (Righteousness)

เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์ จริใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

ตัวชี้วัดหลักคุณธรรม

6.1 การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกหน่วยงาน
ลดลง

6.2 คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติ
อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

6.3 สังคมมีเสถียรภาพ ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย
จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายไม่สามารถวางระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ ในการ
ใช้ดุลยพินิจอย่างตายตัวได้ หากแต่มอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจให้แก่ผู้ใช้กฎหมาย ในอันที่จะ
เลือกปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตที่กฎหมายขีดไว้ให้ ทั้งนี้เพื่อความยืดหยุ่นและ
ความยุติธรรมนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันอำนาจในการใช้ดุลยพินิจก็ขึ้นอยู่กับความกฎหมาย เมื่อ
กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจได้ การใช้ดุลยพินิจไปในทางหนึ่งทางใดแม้จะไม่พึงปรารถนา
แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ก็มีอาจกล่าวหาได้ว่าผู้นั้นปฏิบัติผิดกฎหมาย หรือประพฤติมิชอบ ทั้งนี้เว้นแต่การใช้
ดุลยพินิจนั้นจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอื่น ๆ เช่น ถูกจับใจด้วยสินบน เป็นต้น ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจจึง
เป็นสิ่งสำคัญในการอำนวยความสะดวก แต่ขณะเดียวกันการใช้ดุลยพินิจก็อาจเป็นดาบสองคมใน
กรณีที่มีการใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบได้เช่นกัน

นักกฎหมายฝ่ายอุดมคติ ได้เสนอทฤษฎีการใช้ดุลยพินิจว่า “เมื่อใดที่กฎหมายเปิด
โอกาสให้ใช้ดุลยพินิจ นักกฎหมายควรใช้ดุลยพินิจไปในทางสอดคล้องต่อมโนธรรม ศีลธรรม และ
ความต้องการของสังคม”

นักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “การใช้ดุลยพินิจที่ดีจะต้องมีเหตุผล
กำกับทุกครั้งไป และเหตุผลจะต้องฟังขึ้นก็จะต้องใช้ดุลยพินิจเช่นเดียวกันนั้น”

การใช้ดุลยพินิจไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายเพราะผู้ใช้ดุลยพินิจมักยืนอยู่บนทางสองแพร่งซึ่งจะ
ต้องเลือกเอาทางใดทางหนึ่ง เพราะไม่ว่าจะเลือกทางใดก็จะมีเหตุผลอยู่สองทาง หากผู้ใช้ดุลยพินิจ
เลือกทางใดทางหนึ่งก็ยังไม่ถึงกับผิดกฎหมาย ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าจะเลือกทางใดจึงจะเป็นประโยชน์
และเป็นธรรมที่สุดเท่านั้น ข้อนี้คงต้องใช้วิธีชั่งน้ำหนัก (balancing test) ซึ่งอาจเป็นการชั่งน้ำหนัก
ระหว่างสิ่งสองสิ่งเพื่อหาสิ่งที่ยืนยมนำกันไป (popularity test) ซึ่งคนทั่วไปมักเลือกใช้ดุลยพินิจ
ไปในทางนั้น หรือเพื่อหาสิ่งที่ดีที่สุด มีข้อดีมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง หรือในที่สุดอาจเป็นการเลือกเอา
สิ่งที่เลวน้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง (the choice of the two evils test) ก็ได้ การเลือกใช้ดุลยพินิจนั้น
บางครั้งมีความยุติธรรมตามตัวบทกฎหมาย แต่จะยุติธรรมตาม “มโนธรรมหรือศีลธรรม” หรือไม่
นั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละเหตุการณ์ โดยที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองนั้นมีหน้าที่ทั้งให้บริการ (to serve) โดยการอำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าวที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดี (good image) แก่ประเทศ ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกตามหลักมนุษยธรรม และศีลธรรมให้มากที่สุด ในส่วนของหน้าที่ปกป้อง (to protect) โดยการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องคำนึงถึงหลักของความมั่นคง (security) ของประเทศ การใช้ดุลยพินิจในกรณีหลังนี้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองต้องคำนึงถึงความยุติธรรมตามตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ

ด้วยข้อจำกัดที่ว่า การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองนั้นมีระยะเวลาอันสั้น ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจแต่ละครั้งอาจก่อให้เกิดผลดี ผลเสีย สร้างความไม่เป็นธรรม กระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลหรือกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กร ตัวเจ้าหน้าที่ และความมั่นคงของประเทศรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงมีการควบคุมการใช้ดุลยพินิจไว้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมภายใน (Internal Control) ได้แก่ การควบคุมโดย กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

2. การควบคุมภายนอก (External Control) ได้แก่ การควบคุมโดยประชาชนด้วยการวิเคราะห์ วิพากษ์ และวิจารณ์ของสื่อมวลชน การร้องทุกข์หรือการร้องเรียนของประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดีการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ภายใต้การควบคุมภายใน (Internal Control) และการควบคุมภายนอก (External Control) นั้นอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์ (Nature of The Human Being) ซึ่ง มีความแตกต่างกัน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อดุลยพินิจ

เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแต่ละคนมีคุณสมบัติที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนในด้าน อายุ เพศ การศึกษา ทักษะ ค่านิยม ความเชื่อ และความต้องการ ดังนั้นสภาพจิตใจและความคิดของแต่ละคนจึงแตกต่างกันออกไป ดังที่ ซิกมันด์ ฟรอยด์ (Sigmund Freud, 1856-1939) ได้กล่าวไว้ใน ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalysis Theory) ว่า พฤติกรรมของบุคคลส่วนมากเกิดจากพลังทางจิตภาคและชีวภาค (จิตใต้สำนึกหรือสัญชาตญาณ)

ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (Psychoanalysis Theory)

ซิกมันด์ ฟรอยด์ เชื่อว่าโครงสร้างบุคลิกภาพที่อยู่ภายในจิตใต้สำนึกของบุคคลมี 3 ส่วน คือ อิด (Id) อีตตา (Ego) และอภีอีตตา (Superego) โดยฟรอยด์ ได้ให้คำจำกัดความหมายขององค์ประกอบทั้งสามส่วนไว้ ดังนี้

ก. อิด (id) คือ พลังสัญชาตญาณทางชีวภาพที่กระตุ้นหรือผลักดันให้บุคคลมีพฤติกรรม ที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองความต้องการความสุขความเพลิดเพลิน

ข. อีตตา (ego) คือ ส่วนของบุคลิกภาพที่ทำหน้าที่ควบคุมพฤติกรรมและลงทัณฑ์บุคคล เป็นส่วนที่ไม่ได้มีมาแต่กำเนิด แต่ได้รับการพัฒนาในภายหลัง ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไปจนในที่สุดสามารถทำหน้าที่ควบคุมอิด (id) ได้

ค. อภีอีตตา (superego) หมายถึง ส่วนของจิตที่อยู่เหนืออีตตาเป็นส่วนที่ตระหนักถึงความเป็นจริงที่บุคคลเป็นอยู่ โดยมี “ความรู้สึกผิด” จะคอยทำหน้าที่ควบคุมดูแลพฤติกรรมของบุคคล

โดยปกติแล้วการทำงานของ อิด อีตตา และอภีอีตตา จะมีความสมดุลระหว่างกัน หากเมื่อใดก็ตามที่อีตตาไม่สามารถจะประนีประนอมกันได้ระหว่างความต้องการของ อิด (id) กับข้อห้ามของ อีตตา (ego) เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจพบคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ขณะแสดงตัวเพื่อขออนุญาตเดินทางเข้าราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่พิจารณาแล้วเห็นควรไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวรายนั้นเดินทางเข้าราชอาณาจักร แต่คนต่างด้าวรายนั้นกลับตีสินบนเจ้าหน้าที่โดยสัญญาว่าจะให้เงินตอบแทน ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นภายในสภาวะจิตของเจ้าหน้าที่นั้น หาก อิด (id) แข็งแรงกว่า จะทำให้บุคคลมีพฤติกรรมที่ปฏิบัติตามใจชอบของตนเอง จากตัวอย่างข้างต้นเจ้าหน้าที่จะรับสินบนจากคนต่างด้าวโดยไม่คำนึงถึงกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม ในทางตรงข้ามหาก อภีอีตตา (superego) มีความแข็งแรงกว่า อิด (id) ความต้องการของ อิด (id) ก็จะถูกผลักดันเข้าไปในจิตใต้สำนึก ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงปฏิเสธการรับสินบนและผลักดันคนต่างด้าวนั้นออกไปนอกราชอาณาจักรหรือจับกุมคนต่างด้าวรายนั้นดำเนินคดีในข้อหาตีสินบนเจ้าพนักงานต่อไป

นอกจากพฤติกรรมของบุคคลจะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ (Personality) ซึ่งหมายถึงลักษณะทางจิตวิทยาต่าง ๆ ที่รวมประกอบเป็นคน ๆ นั้นแล้ว

พิทยา บวรรัตน (2546) ยังกล่าวไว้ว่า พฤติกรรมของบุคคลยังถูกกำหนดโดยตัวแปรที่สำคัญ ดังนี้

1. ค่านิยม (Values) หมายถึง ความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับความถูกต้อง หรือความไม่ถูกต้อง ความดีหรือความชั่วร้ายของพฤติกรรมหรือสภาวะการณ์บางอย่าง

2. ทศคติ (Attitudes) หมายถึง ความรู้สึกที่คนมีต่อสิ่งของ คน หรือ เหตุการณ์ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกว่าชอบหรือไม่ชอบ

3. การมอง (Perception) หมายถึง กระบวนการที่ปัจเจกบุคคล (individual) จัดระบบ และตีความความรู้สึกต่าง ๆ ที่ตนมีเพื่อสร้างความหมายให้กับสิ่งรอบตัว ปัจเจกบุคคลแต่ละคน มองสิ่งเดียวกันไม่เหมือนกัน

4. การเรียนรู้ (Learning) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างถาวรทางพฤติกรรมของคน ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้จากประสบการณ์ กระบวนการเรียนรู้มีหลักอยู่ว่าโดยปกติแล้วพฤติกรรม เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากผล เช่น คนที่เคยมีพฤติกรรมแบบหนึ่งแล้วเกิดผลดี คน ๆ นั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมนั้นซ้ำอีก การเรียนรู้ยังเกิดขึ้นได้จากการเลียนแบบพฤติกรรมของผู้อื่นด้วย

5. การจูงใจ (Motivation) หมายถึง การสร้างความปรารถนาในตัวคนที่จะทำบางสิ่ง บางอย่างเพื่อให้การกระทำนั้นเป็นตัวแทนของความต้องการของปัจเจกบุคคล

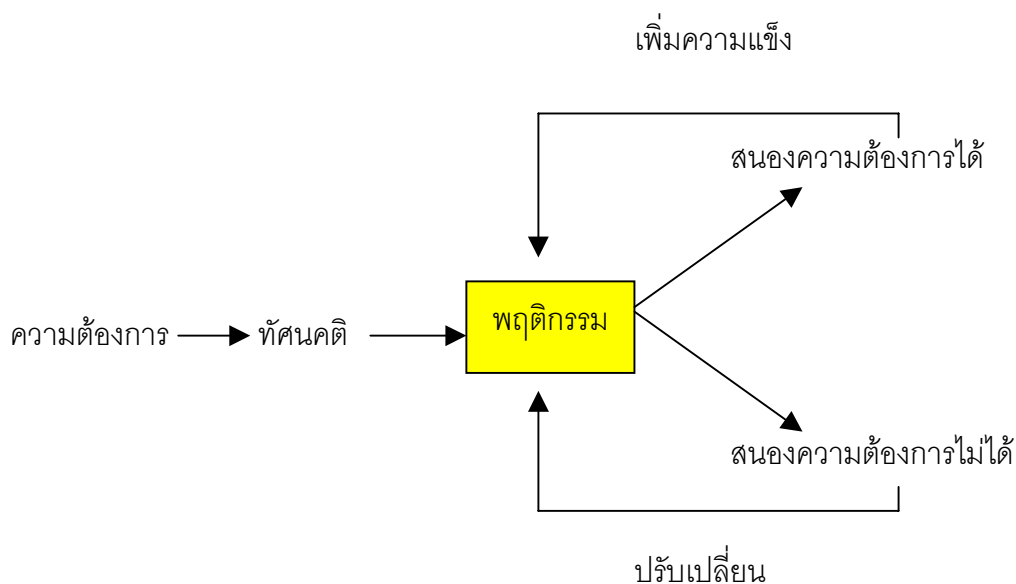
คิด” ซึ่งเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องอาศัยประสบการณ์ มีการลำดับเหตุการณ์ที่ ผ่านมา ประมวลเข้าด้วยกันแล้วเกิดการตัดสินใจที่จะกระทำ และลงมือกระทำในที่สุด

Theo Haimann, William G. Scott and Patrick E. Conner (1985, p. 30) นักทฤษฎี องค์การ กล่าวไว้ว่า “มนุษย์จะถูกจูงใจโดยความต้องการของตนเองให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งใน แนวทางที่แน่นอน และความต้องการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของพฤติกรรม”

แรงจูงใจของมนุษย์เริ่มจากการมีความต้องการ (needs) และทัศนคติ (attitudes) ซึ่ง หมายถึงความรู้สึกที่คนมีต่อสิ่งของ คน หรือเหตุการณ์ เป็นการแสดงออกถึงความรู้สึกว่าชอบหรือไม่ชอบ (พิทยา บรรณานา, 2541, น. 25) จะแปลความหมายความต้องการของมนุษย์ให้กลายเป็นพฤติกรรม มนุษย์จะใช้กระบวนการตัดสินใจอย่างรอบคอบก่อนที่จะมีพฤติกรรมใด ๆ และถ้า พฤติกรรมสามารถสนองต่อความต้องการได้ก็จะเป็นการเสริมให้ทัศนคตินั้นแข็งแกร่งขึ้น แต่ถ้าพฤติกรรมไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการได้ก็จะทำให้ทัศนคตินั้นเปลี่ยนแปลงไป

ภาพที่ 2.1

ความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการและพฤติกรรม



ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการ

Abraham Maslow (1908-1970) ได้กล่าวถึง ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ไว้เมื่อปี 1943 โดยมีสาระที่สำคัญ ดังนี้

ความต้องการพื้นฐาน มีอยู่ 5 ประการคือ

1. ความต้องการทางร่างกาย (The physiological needs) ได้แก่ ความหิว ความกระหาย ความต้องการทางเพศ ซึ่งเป็นความต้องการที่มีอิทธิพลมากที่สุดและเป็นความต้องการที่ไม่อาจสมบรูณ์ได้
2. ความต้องการทางด้านความมั่นคงปลอดภัย (The safety needs) มีความหมายรวมไปถึงความมั่นคงปลอดภัยจากสถานการณ์ที่เลวร้าย รุนแรง สงคราม อาชญากรรม เชื้อโรค การไม่มีระเบียบของสังคม ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยนี้เกิดขึ้นจากประสบการณ์ของมนุษย์มากกว่าที่จะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ
3. ความต้องการทางด้านความรัก (The love needs) หมายความว่า การได้รับทั้งความรักและการให้ความรักแก่ผู้อื่นในฐานะเพื่อน คู่รัก สามีภรรยา และบุตร การขาดความต้องการประเภทนี้ปรากฏให้เห็นจากการที่มนุษย์มีความวิตกกังวลในจิตใจและการปรับตัวไม่ถูกต้อง

4. ความต้องการได้รับความนิยมนยกย่องนับถือ (The esteem needs) หมายถึง การได้รับการยอมรับในความสามารถของตนเอง การยกย่องในความสำเร็จและการได้รับความนับถือสรรเสริญจากบุคคลอื่น ความต้องการดังกล่าวนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ

4.1 เป็นความต้องการเพื่อความแข็งแกร่ง เพื่อความสำเร็จ เพื่อความเชื่อมั่นในการเผชิญ กับโลกภายนอก และเพื่ออิสรเสรีภาพของตนเอง

4.2 เป็นความต้องการเพื่อเกียรติยศชื่อเสียง การได้รับการยอมรับและเพื่อความสำเร็จของตนเอง

5. ความต้องการทำงานให้สำเร็จด้วยตนเอง (The needs for self-actualization) หมายถึง ความต้องการทำในสิ่งที่ตนสามารถทำได้ เป็นการสนองต่อความพอใจของตนเอง ความต้องการนี้เพื่อกระทำในสิ่งที่เหมาะสมกับตนเองของมนุษย์ และเป็นความต้องการเพื่อบรรลุสมความปรารถนาของตนเอง ให้ตนเองได้ทำในสิ่งที่ตนเองมีศักยภาพพอที่จะทำได้

จากแนวคิดของ Maslow ได้จัดกลุ่มความต้องการออกเป็น 5 ประการ โดยจัดอันดับความสำคัญจากระดับล่างสุดไปถึงบนสุด มนุษย์จะถูกจูงใจด้วยความต้องการในระดับล่างก่อน จนกว่าจะได้รับความพอใจในระดับหนึ่งแล้วก็จะเกิดความต้องการในระดับสูงขึ้นไปอีกตามลำดับ จนถึงระดับบนสุด อย่างไรก็ตามความต้องการตามแนวคิดของ Maslow บางครั้งอาจไม่เรียงลำดับจากล่างสุดไปบนสุดก็ได้

ภาพที่ 2.2

ความต้องการของมนุษย์ตามลำดับขั้น ตามทฤษฎีของ Maslow

1. ความต้องการตามลำดับความสำคัญตลอดช่วงชีวิตคน

ความต้องการความรู้จริงเกี่ยวกับตนเอง (และทำตัวให้ดีขึ้น)
ความต้องการการนับถือ (จากตนเองและจากผู้อื่น)
ความต้องการความรัก (มีเพื่อน, เป็นญาติกับคนอื่น ๆ)
ความต้องการความปลอดภัย (อาหารดี มีตลอดไป, ที่อยู่มั่นคง)
ความต้องการทางกาย (อาหาร-น้ำ, ที่อยู่อาศัย, เครื่องนุ่งห่ม, ยารักษาโรค)

2. ความต้องการของคนในระดับที่ต่างกัน ช่วงหนึ่งของการดำเนินชีวิต

ความต้องการความรู้จริงเกี่ยวกับตนเอง
ความต้องการการนับถือ
ความต้องการความรัก
ความต้องการความปลอดภัย
ความต้องการทางกาย

3. ความต้องการของคนในระดับที่ต่างกัน ช่วงหนึ่งของการดำเนินชีวิต

ความต้องการความรู้จริงเกี่ยวกับตนเอง
ความต้องการการนับถือ
ความต้องการความรัก
ความต้องการความปลอดภัย
ความต้องการทางกาย

ทฤษฎีของ Maslow นำไปใช้ประโยชน์ได้เฉพาะบุคคลที่มีสุขภาพสมบูรณ์เหมือนบุคคลธรรมดาเท่านั้น บุคคลปกติส่วนมากในสังคมที่เจริญแล้ว ความต้องการทางด้านร่างกายและความปลอดภัยจะไม่ใช่สิ่งจูงใจ แต่ในสังคมที่มีความอดอยากและขาดแคลนอาหาร ความต้องการของคนประชากรแรกสุดก็คือความต้องการด้านร่างกาย กระทั่งในสังคมที่เจริญแล้ว ทฤษฎีของ Maslow ก็ยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้โดยทั่ว ๆ ไป โดยความต้องการทั้งหมดจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความมากน้อยของความต้องการและพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง การกระทำของบุคคลใดบุคคลหนึ่งยากที่จะมีแรงจูงใจด้วยความต้องการแต่เพียงอย่างเดียว

การศึกษาวามมนุษย์จะตัดสินใจเลือกเป้าหมายและเลือกที่จะมีพฤติกรรมใด ๆ หรือทำงานอย่างไร ภายหลังจากรู้ว่าสิ่งที่เป็นเป้าหมายนั้นคืออะไร และจะประเมินหรือตีค่าความพอใจของตนเองหลังจากบรรลุสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้แล้วนั้นอย่างไร ถือเป็นการศึกษาถึง “การเกิดขึ้นของการจูงใจ”

ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory)

Victor H. Vroom (1964) ได้เขียนผลงานชื่อ “Work and Motivation” ซึ่งเป็นผลงานที่เสนอทฤษฎีความคาดหวังซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้คำอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับการจูงใจ โดยมีสาระสำคัญคือ

1. ทฤษฎีความคาดหวังเสนอว่าการจูงใจขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ
 - 1.1 บุคคลต้องการสิ่งนั้นมากเพียงใด
 - 1.2 บุคคลคิดว่าเขาน่าจะได้สิ่งนั้นมากเพียงใด
 ถ้าทั้ง 2 ประการสอดคล้องต่อกันก็จะเป็นแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรม
2. ทฤษฎีความคาดหวังมีสมมติฐาน 4 ประการ คือ
 - 2.1 พลังในตัวบุคคลประกอบกับพลังจากสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรม
 - 2.2 บุคคลตัดสินใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของตนในองค์กร
 - 2.3 บุคคลมีความแตกต่างกันในเรื่องประเภทของความต้องการ ความปรารถนา

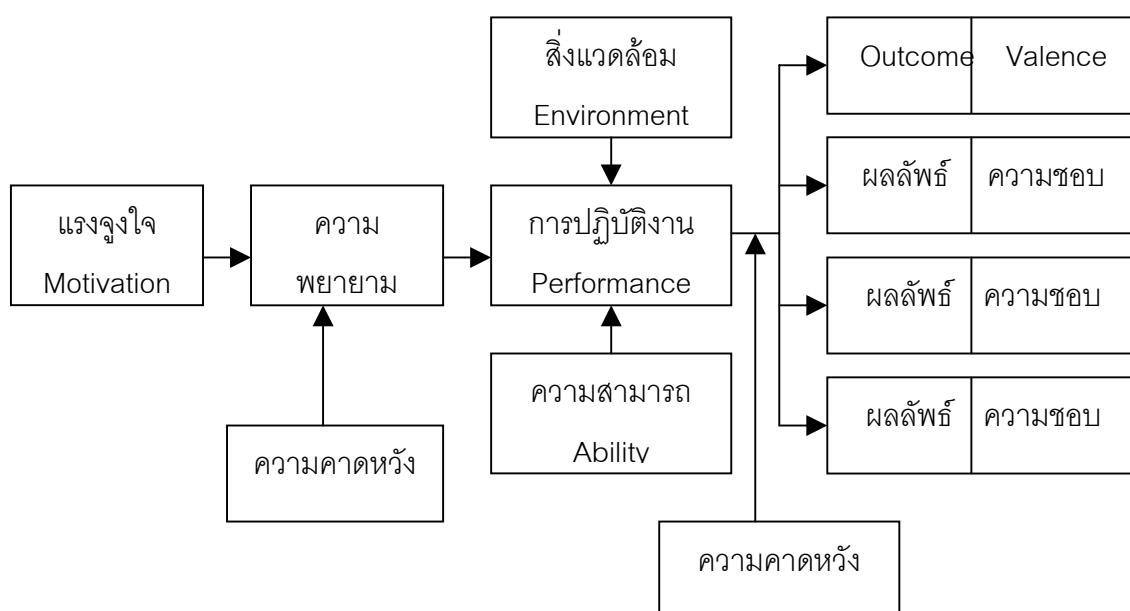
และเป้าหมาย

2.4 บุคคลทำการตัดสินใจระหว่างแผนเพื่อเลือกหรือทางเลือกหลาย ๆ ทางของพฤติกรรม โดยอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ของตนว่าพฤติกรรมเช่นนี้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ตามปรารถนาหรือไม่

3. แบบจำลองทฤษฎีความคาดหวังของการจูงใจ ประกอบด้วย การมีแรงจูงใจของมนุษย์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความพยายามที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ความพยายามนั้นจะผสมผสานเข้ากับความสามารถของแต่ละบุคคลประกอบเข้ากับปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายนอกทำให้เกิดการปฏิบัติการอย่างหนึ่งขึ้นและการปฏิบัติการนั้นทำให้เกิดผลลัพธ์ที่แฝงด้วยความชอบของผลลัพธ์ที่มนุษย์กำหนดค่าให้กับความชอบนั้นมากน้อยเพียงใด

ภาพที่ 2.3

ตัวแบบจำลองของทฤษฎีความคาดหวัง



จากภาพ เมื่อบุคคลได้ใส่ความพยายามเข้าไปแล้วจะเป็นไปตามทฤษฎีความคาดหวัง คือบุคคลเกิดความคาดหวังว่า ความพยายามที่ตนทุ่มเทให้กับการปฏิบัตินั้นจะทำให้เกิดการปฏิบัติที่ดีที่สุดเท่าที่ความสามารถของตนจะมีอยู่ และย่อมจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ทำให้ตนได้รับผลพลอยได้จากผลลัพธ์นั้น ๆ ตามความปรารถนา อย่างไรก็ตามหากความคาดหวังนั้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็อาจเป็นสาเหตุให้บุคคลท้อใจในหน้าที่ได้

4. ลักษณะความสัมพันธ์ของความคาดหวังมี 3 ลักษณะ คือ

4.1 ความคาดหวังความพยายามไปสู่การปฏิบัติการ (Effort to performance Expectancy) คือการรับรู้ของบุคคลถึงความเป็นไปได้มากที่สุดที่ความพยายามของตนจะนำไปสู่การปฏิบัติงาน กล่าวคือเขาเชื่ออย่างมากว่าความพยายามของตนจะทำให้เกิดการปฏิบัติงาน

แสดงว่าเขามีความคาดหวังสูง แต่ถ้าเขาเชื่อว่าความพยายามของเขาไม่ก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อการปฏิบัติงานแสดงว่าเขามีความคาดหวังน้อย

4.2 ความคาดหวังการปฏิบัติงานไปสู่ผลลัพธ์ (Performance to Outcome Expectancy) คือ การรับรู้ของบุคคลว่าการปฏิบัติงานจะนำไปสู่ผลลัพธ์เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าบุคคลเชื่อว่าถ้าเขาทำงานมากเขาจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นแสดงว่าเขามีความคาดหวังสูง แต่ถ้าเขาเชื่อว่าไม่ว่าเขาจะทำงานอย่างไรก็ตาม เขาจะไม่ได้รับการสรรเสริญแต่อย่างใด เพราะผู้บังคับบัญชาของเขาไม่เคยสรรเสริญใครเลย แสดงว่าเขามีความคาดหวังต่ำ

4.3 ความสัมพันธ์ระดับความชอบของผลลัพธ์ (Outcomes and Violences) บุคคลจะมีประสบการณ์จากการเกิดผลลัพธ์ขึ้นหลาย ๆ ลักษณะ โดยเชื่อว่าการทุ่มเทให้แก่งานปฏิบัติงานมากจะนำมาสู่ผลลัพธ์ต่าง ๆ เช่น การได้รับค่าตอบแทนมากขึ้น การได้รับการเลื่อนขั้นเร็วขึ้น การได้รับคำชมเชยจากผู้บังคับบัญชา หรือผลในทางตรงกันข้าม คือ การมีความเครียดมากขึ้น การเกิดความไม่พอใจจากเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น ผลลัพธ์แต่ละประการจะประกอบด้วยความชอบหรือความปรารถนาของแต่ละบุคคล ถ้าเขาต้องการผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น ระดับความชอบของเขาจะเป็นบวก และถ้าเขาไม่ต้องการผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นระดับความชอบของเขาจะมีค่าเป็นลบ แต่ถ้าเขาไม่สนใจต่อผลที่จะเกิดขึ้น ระดับความชอบของเขาจะมีค่าเป็นศูนย์

5. พฤติกรรมแรงจูงใจจะเกิดขึ้นได้ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ

5.1 คนต้องเชื่อว่าความพยายามของเขาจะส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ยิ่งพยายามมากยิ่งส่งผลมาก

5.2 คนต้องเชื่อว่าการปฏิบัติงานจะนำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ที่แน่นอน สามารถคาดการณ์ได้

จะเห็นว่าทฤษฎีความคาดหวังนี้กล่าวถึงความสำคัญของการรับรู้ (Perception) ของบุคคลที่มีต่อบรรยากาศองค์รวบรวบอากาศขององค์กรจะทำให้บุคคลใช้เหตุผลในทางที่ดีด้วยการสร้างความหวังในผลการทำงานของตน หรือการกระทำของตนว่าจะได้รับผลตอบแทนอย่างไร เป็นทฤษฎีที่ย้ำให้เห็นถึงการสนองตอบต่อสิ่งเร้าของมนุษย์ว่ามีใช้มีเพียงเพื่อความต้องการพื้นฐานอย่างทฤษฎีของมาสโลว์เท่านั้น

“ดุลยพินิจ” ซึ่งเป็นอำนาจในการตัดสินใจในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และขอบเขตของภารกิจด้านความมั่นคง ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และด้านการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองนั้นนอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การบริหารงานตำรวจ การให้รางวัลและการลงโทษ และการทุจริตคอร์รัปชัน

การบริหารงานตำรวจ

ในสภาพการทำงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองนั้น มีเหตุการณ์เกิดขึ้นหลายรูปแบบ และมีการเผชิญหน้ากับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ กันทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ขณะนั้นต้องใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการหรือรักษาสถานการณ์นั้น ๆ ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ต่าง ๆ และเผชิญหน้ากับประชาชนในทุก ๆ สถานการณ์นั้น ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้น้อยและเป็นผู้ที่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ มากที่สุด โดยผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปมักจะไม่มีโอกาสรู้เลยว่า การปฏิบัติงานหรือการใช้ดุลยพินิจนั้น ถูกต้องหรือไม่

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในการควบคุม กำกับดูแล โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีรูปแบบเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) กล่าวคือเป็นการบริหารจัดการที่เน้นการควบคุมบังคับบัญชา โดยมีฐานคติว่า มาตรฐานงานได้ถูกกำหนดไว้แล้วในรูปของระเบียบกฎหมาย กติกา เมื่อมีฐานคติเช่นนี้การบริหารจัดการคือ ต้องยึดกฎหมาย ระเบียบ กติกาเป็นเป้าหมายแห่งความสำเร็จของการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะส่งเสริมให้คนมีความคิดสร้างสรรค์ อย่างไรก็ตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ก็เปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานได้ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุม และตรวจสอบ รวมทั้งจำกัดอำนาจในการที่จะใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้จึงต้องมีการควบคุมบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ โดยให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการะบวนการยุติธรรม

หลักการของการควบคุมบังคับบัญชา มี 3 ประการ คือ

1. เพื่อป้องกันมิให้บุคลากรใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
2. เพื่อเสริมความมั่นใจแก่ฝ่ายบริหารว่าบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการเคารพ และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการดำรงรักษาระเบียบวินัยภายในองค์กร และ
3. เพื่อติดตามและประสานการปฏิบัติงานของบุคลากรให้ไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงาน และเป็นเครื่องมือที่จำเป็นยิ่งสำหรับผู้บริหารในการกำกับดูแลการดำเนินการของบุคลากรให้ไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนาขององค์กร เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการขององค์กรและบุคลากรมีความสอดคล้องกัน การควบคุมบังคับบัญชาอาจมีความสำคัญไม่มากนัก เพราะบุคลากรมักทุ่มเทพลังงาน พลังใจ และพลังความคิดเพื่อฝ่าฟันอุปสรรคให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่พึงประสงค์ แต่เมื่อใดก็ตามที่ความต้องการทั้งสอง

ระดับขัดแย้งกัน การควบคุมบังคับบัญชาคือเครื่องมือที่จำเป็นยิ่งสำหรับผู้บริหารในการกำกับดูแล การดำเนินงานของบุคลากรให้มุ่งไปสู่ทิศทางที่พึงปรารถนาขององค์กร

ทฤษฎี X

Douglas M. McGregor (1906-1964) ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Human Side of Enterprise ว่าภารกิจของการบริหารตามทัศนะแบบดั้งเดิมเป็นไปตามทฤษฎี X ซึ่งเชื่อว่า มนุษย์ทุกรูปนามมีลักษณะ ดังนี้

- มีความเกียจคร้านเป็นพื้นฐาน ไม่ชอบทำงาน และจะหลีกเลี่ยงทุกครั้งที่ทำได้
- มนุษย์ถูกกระตุ้นและจูงใจให้ทำงานก็เพราะเงินและสิ่งตอบแทน ดังนั้นมนุษย์จึงทำงานเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ
- มนุษย์ไร้ความสามารถทะเยอทะยาน ชอบให้กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน มีความคิดริเริ่มน้อยและต้องการความมั่นคงเหนืออื่นใด
- เนื่องจากมนุษย์ไม่มีวินัยในการควบคุมตนเอง มนุษย์จะต้องถูกบังคับควบคุม และกำหนดงานให้ทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

จากสมมติฐานของทฤษฎี X ทำให้มีการจัดการองค์กรแบบเข้มงวด ผู้บริหารควบคุมบังคับบัญชาบุคลากรของตนเองอย่างใกล้ชิด ใช้วิธีการบังคับและขู่ ทั้งนี้เพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี การสร้างสมมติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับมนุษย์ตามหลักทฤษฎี X ก็ได้ถูกต้องเสมอไปเนื่องจากนักทฤษฎี X ได้มองข้ามความเป็นมนุษย์ของบุคลากรในองค์กร ซึ่งยังมีความต้องการตามหลักทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของ Maslow

ทฤษฎี Y

ฐานคติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์และแรงจูงใจมนุษย์ตามทฤษฎี Y กล่าวไว้ว่า

- มนุษย์มีความรักงาน และงานก็มีลักษณะเป็นธรรมชาติ เหมือนการพักผ่อน หรือการเล่นกีฬา ถ้าจัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม
- มนุษย์ถูกกระตุ้นโดยความต้องการทางสังคม และสามารถพัฒนาเอกลักษณ์เฉพาะตนขึ้นมาได้จากการที่มีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

- มนุษย์มีแนวโน้มที่มุ่งตอบสนองต่อกลุ่มเพื่อนมากกว่าต่อการควบคุมบังคับบัญชาของผู้บริหาร

- มนุษย์มีความสามารถในการควบคุมตนเองได้ และมีวินัยในตัวเอง ฉะนั้น เงินและการลงโทษจึงมิใช่วิธีทางผูกขาดความสำเร็จขององค์กร

หลักของทฤษฎี Y มุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรมากยิ่งขึ้น รวมทั้งลดความเข้มงวดในการควบคุมตรวจตราให้น้อยลง บุคลากรมีอิสระในระหว่างเวลาทำงานมากขึ้น ต่อมาทฤษฎี Y ได้รับการต่อเติมให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงปรากฏเป็น ทฤษฎี Y+

ทฤษฎี Y+

ทฤษฎี Y+ (Argyris, 1964; Maslow, 1964) มีฐานคติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ ดังนี้

- มนุษย์มีความต้องการเหมือนขั้นบันไดที่ก้าวจากต่ำไปหาสูง กล่าวคือ จากความต้องการทางร่างกาย ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการทางสังคม ความต้องการชื่อเสียงเกียรติยศ จนกระทั่งความสำเร็จสูงสุดในชีวิต

- มนุษย์แสวงหาความเจริญเติบโตจากการทำงาน และภายใต้สภาวะที่เหมาะสม มนุษย์จะไม่เพียงแต่ยอมรับงาน แต่จะแสวงหาความรับผิดชอบในการทำงานด้วย

- มนุษย์มีแรงกระตุ้นภายในตนเองและสามารถควบคุมตนเองได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมติดตามเร่งรัดจากภายนอก

- ถ้าได้รับโอกาสมนุษย์จะสามารถปรับเป้าประสงค์ในชีวิตของตนให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ขององค์กรได้

หลักของทฤษฎี Y+ ให้อิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานของบุคลากร การควบคุมบังคับบัญชาเปลี่ยนเป็นการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารเปลี่ยนหน้าที่จากผู้ควบคุมบังคับบัญชาเป็นผู้ที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่บุคลากร ความเข้มงวดกวดขันในการสั่งการเปลี่ยนเป็นอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ บุคลากรมีหน้าที่เพียงรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้

บริหารมุ่งเปิดโอกาสให้บุคลากรได้ใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งสามารถใช้วิจารณญาณและความคิดริเริ่มได้โดยไม่ถูกปิดกั้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า นักวิชาการได้จัดแบ่งมนุษย์ตามฐานคติเบื้องต้นออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ ๆ คือ

กลุ่มที่หนึ่ง พวกเกียจคร้าน ปกครองตนเองไม่ได้ ขาดความรับผิดชอบตามหลักทฤษฎี X
 กลุ่มที่สอง พวกปานกลาง ปกครองตนเองได้บ้าง ไม่ได้บ้าง ขยันบ้าง เกียจคร้านบ้าง
 ตามหลักทฤษฎี Y

กลุ่มที่สาม พวกขยัน ปกครองตนเองได้เสมอ มีความรับผิดชอบสูง ตามหลักทฤษฎี Y+
 เนื่องจากบุคลากรไม่ได้มีเพียงประเภทเดียว ดังนั้นเทคนิคการควบคุมบังคับบัญชาจึง
 ไม่ได้มีอยู่รูปแบบเดียว แต่มีอย่างน้อย 3 ประเภทเพื่อให้สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ กล่าวคือ

เทคนิคที่หนึ่ง แบบเด็ดขาด (autocratic approach) ในการควบคุมแบบนี้ ผู้บริหาร
 รวบอำนาจในการริเริ่มวินิจฉัยสั่งการ อำนาจการ และกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา สิ่งที่เป็นใน
 การควบคุมบังคับบัญชาแบบนี้คือ ความเชื่อฟังและการปฏิบัติตามคำสั่งโดยเคร่งครัด ผู้บริหาร
 พยายามจำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจและความคิดริเริ่มของบุคลากรให้เหลือน้อยที่สุด

เทคนิคที่สอง แบบมีส่วนร่วม (participate approach) ในการควบคุมแบบนี้ ผู้บริหาร
 กระจายอำนาจในการริเริ่มวินิจฉัยสั่งการ อำนาจการ และกำกับดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วน
 ร่วมในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งชี้แจงอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานตามสมควร การเปิด
 โอกาสสำหรับบุคลากรเช่นนี้ ผู้บริหารกระทำอย่างจริงจังและจริงใจ โดยรับฟังอย่างสนใจ รวมทั้ง
 พยายามนำข้อเสนอแนะที่ถูกต้องเหมาะสมไปไตร่ตรองพิจารณา กำหนดนโยบาย แนวทางปฏิบัติ
 และวิธีการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมพัฒนาบุคลากรให้มีความ
 รับผิดชอบต่องาน และรู้จักควบคุมตนเอง โดยมีผู้บริหารดูแลอยู่ห่าง ๆ บุคลากรได้รับโอกาสสำหรับ
 การใช้ดุลยพินิจ และความคิดริเริ่มในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญ ๆ ยัง
 คงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหาร

เทคนิคที่สาม แบบตามสบาย (free-rein approach) ในกรณีนี้ผู้บริหารมอบอำนาจใน
 การริเริ่มวินิจฉัยสั่งการ อำนาจการ และดำเนินการให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาเกือบจะโดยสมบูรณ์
 ผู้บริหารมุ่งหวังที่จะให้บุคลากรรับผิดชอบต่องานและควบคุมตนเองอย่างเต็มที่ กล่าวคือ การควบคุม
 บังคับบัญชาในลักษณะนี้อาศัยผลงานของบุคลากรเป็นหลัก โดยผู้บังคับบัญชาอาจเพียงตรวจ
 เยี่ยมเป็นครั้งคราวเพื่อสนับสนุนหรือประสานการปฏิบัติถ้าจำเป็น บุคลากรจึงได้รับโอกาสในการ
 ดุลยพินิจและความคิดริเริ่มอย่างเต็มที่

เนื่องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นองค์กรที่อยู่มากในการควบคุมกำกับดูแลของ
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนักบริหารงานตำรวจได้ยึดถือหลักในการควบคุมบุคลากรที่ว่า ผู้บริหาร
 ควรควบคุมบังคับบัญชาบุคลากรในจำนวนที่จำกัด เพื่อประสิทธิผลในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์
 และเป้าประสงค์ขององค์กร จึงนำหลักการบริหารของทฤษฎี X มาประยุกต์ใช้ ดังนั้นการควบคุม

บังคับบัญชาบุคลากรจึงมีลักษณะเข้มงวดและเด็ดขาด มี “การตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัย” โดยมีฐานคติว่า มาตรฐานงานได้ถูกกำหนดไว้แล้วในรูปของระเบียบ กฎหมาย กติกา

อย่างไรก็ดีแนวทางการบริหารงานตำรวจในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีการพัฒนาและปรับปรุงเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยได้มีการนำหลักของทฤษฎี Y และทฤษฎี Y+ มาประยุกต์ใช้ในการควบคุมบังคับบัญชาโดยให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ว่า “โปร่งใส ทันสมัย สร้างงาน สร้างใจ”

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีภาระหน้าที่ในการตรวจบุคคลที่เดินทางมาประเทศไทย ตั้งแต่การเข้ามาสู่ราชอาณาจักรไทย การพำนักอาศัย การเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย และตรวจพำนักที่เดินทางเข้ามาใน และออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกแก่คนต่างด้าว

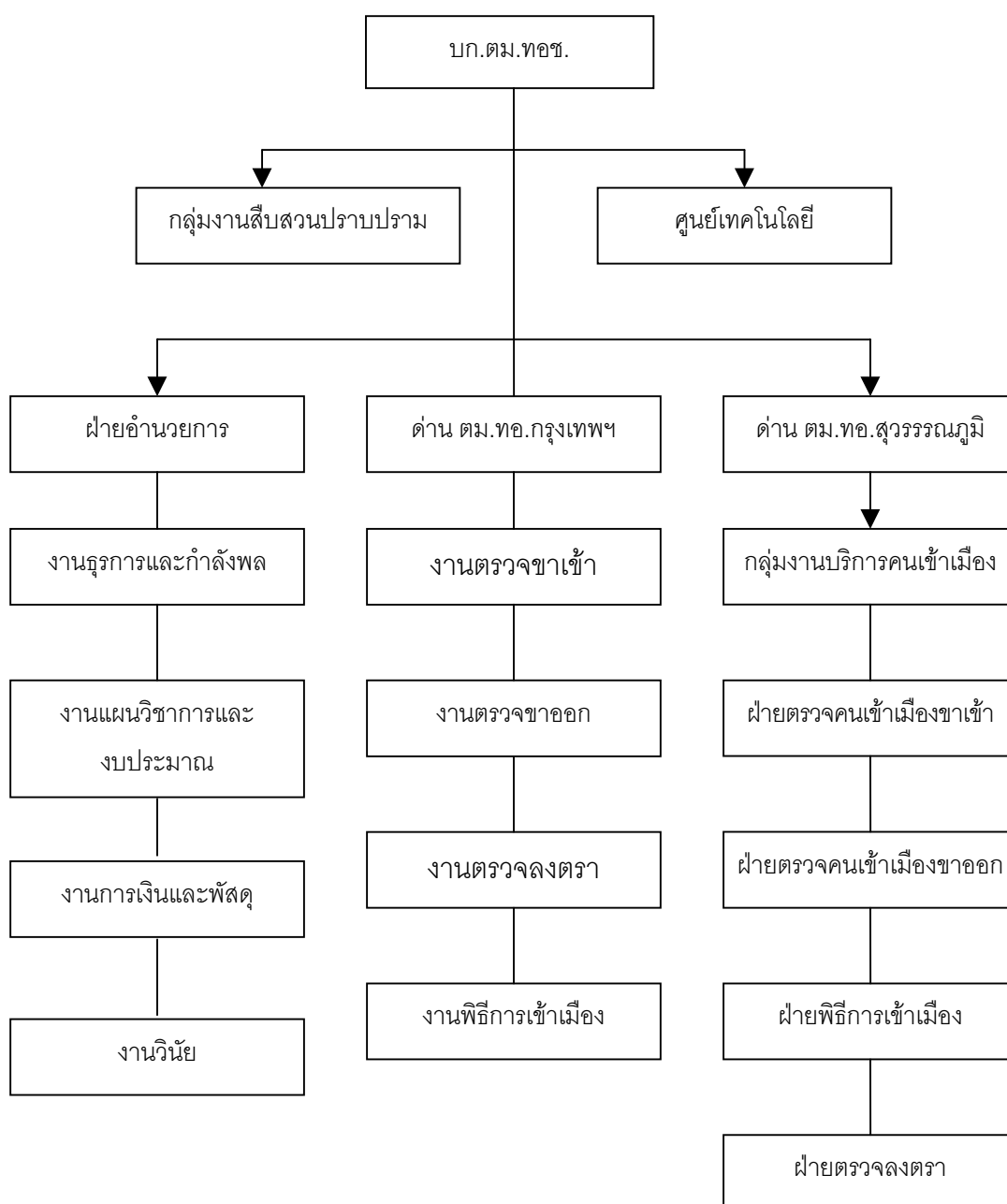
กองบังคับการท่าอากาศยานแห่งชาติ

กองบังคับการท่าอากาศยานชาตินั้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีการพัฒนาโครงสร้างมาจาก งานตรวจยานพาหนะและบุคคลของฝ่ายตรวจยานพาหนะทางอากาศ 1, 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่เนื่องจากมีคนต่างด้าวเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรผ่านทางด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานกรุงเทพเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ต้องมีการพัฒนาปรับขยายระบบโครงสร้างของฝ่ายตรวจยานพาหนะทางอากาศ 1, 2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเดิมมีฐานะเทียบเท่ากองกำกับการ ให้เป็นกองตรวจคนเข้าเมือง 2 มีฐานะเทียบเท่ากองบังคับการในปี พ.ศ. 2537 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถรองรับและให้บริการด้านงานตรวจคนเข้าเมืองแก่ผู้เดินทางเข้าออกราชอาณาจักรผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานกรุงเทพ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยให้มีหน้าที่ ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร หรือตามที่รัฐมนตรีกำหนดและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

เนื่องจากได้มีการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติแห่งใหม่ขึ้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงได้มีการปรับปรุงระบบโครงสร้างของกองบังคับการท่าอากาศยานแห่งชาติ เพื่อรองรับการปฏิบัติงาน ณ ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิไว้ดังนี้

ภาพที่ 2.4

โครงสร้างของกองบังคับการท่าอากาศยานแห่งชาติ



ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงพระราชทานนามพื้นที่ ที่ทำการสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่เมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2543 ว่า “สุวรรณภูมิ” ซึ่งหมายถึง “แผ่นดินทอง” มีนัยถึงดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจ และมีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ โดยทรงวางศิลาฤกษ์อาคารผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเมื่อ วันเสาร์ที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2546 และด้วยนโยบายในการผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบิน (Aviation Hub) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้การก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิซึ่งดำเนินการมากกว่า 40 ปีแล้วเสร็จ และเปิดใช้ในเชิงพาณิชย์เมื่อเวลา 03.00 น. ของวันที่ 28 กันยายน 2549

ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมีพื้นที่ทั้งสิ้น 20,000 ไร่ ตั้งอยู่บนถนนบางนา-ตราด กิโลเมตรที่ 15 ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ มีระยะห่างจากใจกลางกรุงเทพมหานครประมาณ 25 กิโลเมตร และจากท่าอากาศยานกรุงเทพประมาณ 35 กิโลเมตร ลักษณะอาคารผู้โดยสารเป็นอาคารเดี่ยวที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่ใช้ประโยชน์ประมาณ 563,000 ตารางเมตร

ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีพื้นที่รวม 1,637.76 ตารางเมตร และแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบตามการปฏิบัติการ ได้แก่ ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองขาเข้า ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองขาออก ฝ่ายตรวจลงตรา ฝ่ายพิธีการเข้าเมือง กลุ่มบริการคนเข้าเมือง งานสืบสวนปราบปราม ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ และศูนย์ตรวจหนังสือเดินทาง

ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ อยู่ในสังกัดกองบังคับการท่าอากาศยานแห่งชาติ โดยมีเขตรับผิดชอบ “บริเวณท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมเขตพื้นที่รับผิดชอบของด้านตรวจคนเข้าเมืองสมุทรปราการ เป็น “จังหวัดสมุทรปราการ ยกเว้นบริเวณเขตพื้นที่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ” ทั้งนี้เพื่อมิให้ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และด้านตรวจคนเข้าเมืองสมุทรปราการ มีเขตพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกัน

ด้านตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก รวมทั้งงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย

- งานตรวจบุคคลและยานพาหนะที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย
- งานตรวจบุคคลและยานพาหนะที่จะออกไปนอกราชอาณาจักรไทย
- งานตรวจบุคคลและยานพาหนะที่ผ่านราชอาณาจักรไทย
- ตรวจบุคคลสำคัญและคนอพยพที่เข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร
- งานพิธีการเข้าเมือง
- งานตรวจลงตรา (Visa On Arrival)

ขั้นตอนการตรวจคนต่างด้าว

1. การตรวจหนังสือเดินทาง

หลักทั่วไปในการตรวจหนังสือเดินทาง

1. เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจบุคคลและพาหนะที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และจะออกไปนอกราชอาณาจักร หรือพาหนะที่สงสัยจะว่ารับคนโดยสสารเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่พาหนะนั้นใช้ในราชการโดยเฉพาะ

2. บุคคลหรือพาหนะที่เข้ามา หรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องผ่านการตรวจของเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ตามช่องทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

3. คนต่างด้าวทุกคนรวมทั้งคนสัญชาติไทย เมื่อเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะโดยพาหนะประเภทใด หรือเดินทางเท้า มีหน้าที่ต้องกรอกรายการในเอกสารบัตรขาเข้า และบัตรขาออกหรือแบบ ตม.6 (Arrival and Departure Card) และยื่นต่อเจ้าหน้าที่พร้อมกับหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของตนเอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจรายการในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

4. เมื่อเห็นว่าถูกต้อง และเจ้าหน้าที่แพทย์ได้ตรวจโรคแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีโรคต้องห้ามข้อใดข้อหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ให้เจ้าหน้าที่ประทับตราตรวจตามประเภทของคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางแก่ผู้ถือ และประทับตราตรวจเช่นเดียวกับที่ประทับในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางลงในบัตรขาเข้าหรือขาออก (บัตร ตม.6) ที่เก็บไว้ด้วย

การตรวจคนโดยสารขาเข้า

การตรวจคนโดยสารที่ถือหนังสือเดินทางไทย

ก. หนังสือเดินทางไทยมี 3 ประเภท คือ

- 1) เล่มสีแดง หมายถึง หนังสือเดินทางทูต
- 2) เล่มสีน้ำเงิน หมายถึง หนังสือเดินทางราชการ
- 3) เล่มสีน้ำตาล หมายถึง หนังสือเดินทางธรรมดา

ข. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- 2) ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ค. เอกสารประกอบ

- หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- บัตรขาเข้า (ตม.6)
- บัตรที่นั่ง (Boarding Pass)

ง. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

การตรวจผู้ถือหนังสือเดินทางไทย หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางไทย หรือเอกสารอื่นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ผู้ถือหนังสือเดินทางไทยที่กระทรวงการต่างประเทศ ออกให้เมื่อได้ผ่านการตรวจแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราตรวจอนุญาต และเขียนคำว่า “คนไทย” ในช่อง VISA CLASS

2) ผู้ถือหนังสือเดินทางไทยที่ออกไปต่างประเทศเป็นเวลานาน ได้ขอเปลี่ยนหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศ และมีหมายเหตุในหนังสือเดินทางว่า ออกให้แทนหนังสือเดินทางฉบับเดิม เลขที่ ลงวัน เดือน ปีเกิด เมื่อได้ผ่านการตรวจแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราตรวจอนุญาต และเขียนคำว่า “คนไทย” ในช่อง VISA CLASS

3) ผู้ถือหนังสือเดินทางไทยที่ออกไปต่างประเทศเป็นเวลานาน ได้ขอเปลี่ยนหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือกงสุลไทยในต่างประเทศ แต่มิได้หมายเหตุว่า “ได้ออกให้แทนหนังสือเดินทางฉบับเดิมที่กระทรวงการต่างประเทศออกให้” หรือถือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (Certificate of Identity) หรือถือเอกสารที่ทางการประเทศอื่นออกให้ หรือถือหนังสือเดินทางไทยที่หมดอายุ หรือถือหนังสือเดินทางไทยที่ถูกยกเลิกแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยลำดับดังนี้

- สารวัตรฝ่ายตรวจผู้โดยสารขาเข้าและสารวัตรฝ่าย Transit สอบปากคำตามแบบบันทึกปากคำที่กำหนด โดยช่องรายการใดที่ไม่สามารถกรอกข้อมูลได้ ให้แจ้งสาเหตุไว้ด้วย

- ตรวจประทับตราอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร และเขียนคำว่า “คนไทย” ในช่อง VISA Class

- ตรวจสอบหนังสือเดินทาง ตรวจสอบข้อมูลการเดินทาง เข้า-ออก ตรวจสอบภูมิลำเนา พร้อมทั้งแสดงผลการตรวจสอบดังกล่าวไว้ในแบบบันทึกปากคำด้วย

- ส่งแบบบันทึกปากคำให้ สส.สตม. เป็นศูนย์เก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลแบบบันทึกปากคำ

4) ผู้ถือหนังสือเดินทางไทยที่หมดอายุ หรือถือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (Certificate of Identity) หรือเอกสารที่ทางการประเทศอื่นออกให้ หรือถือหนังสือเดินทางไทยที่ถูกยกเลิก ซึ่งถูกทางการต่างประเทศจับกุมส่งตัวกลับเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ไม่มีหลักฐานการดำเนินคดีและมีพฤติกรรมต้องสงสัยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยลำดับ ดังนี้

- สารวัตรฝ่ายตรวจผู้โดยสารขาเข้าและสารวัตรฝ่าย Transit สอบปากคำตามแบบบันทึกปากคำที่กำหนด โดยช่องรายการใดที่ไม่สามารถกรอกข้อมูลได้ ให้แจ้งสาเหตุไว้ด้วย

- นัดหมายให้คนไทยดังกล่าวไปรายงานตัวเพื่อสืบสวนขยายผลที่ สส.สตม.
- ตรวจสอบหนังสือเดินทาง ตรวจสอบข้อมูลการเดินทางเข้า-ออก ตรวจสอบภูมิลำเนา พร้อมทั้งแสดงผลการตรวจสอบดังกล่าวไว้ในแบบบันทึกปากคำด้วย

- ส่งแบบบันทึกปากคำ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานอื่น ๆ (ถ้ามี) ให้ สส.สตม. ดำเนินการต่อไป

- เมื่อ สส.สตม. ดำเนินการแล้วเสร็จ ให้ประทับตราอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร และเขียนคำว่า “คนไทย” ในช่อง VISA Class

- ให้ สส.สตม. เป็นศูนย์เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลแบบบันทึกปากคำ

5) ตรวจดูบัตรขาเข้า (ตม.6) ว่ากรอกข้อความด้วยภาษาอังกฤษตัวพิมพ์ใหญ่ ถูกต้องเรียบร้อยหรือไม่ โดยเฉพาะชื่อ นามสกุล เพศ วันเดือนปีเกิด เลขที่หนังสือเดินทางตรงกับหนังสือเดินทางหรือไม่ ในกรณีคนไทย ถ้าบัตรขาเข้าหายให้เขียนบัตรใหม่และแก้เลข TM. ให้ตรงกับบัตรขาออก โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ลงนามกำกับไว้เป็นหลักฐานด้วย กรณีไม่ทราบเลข TM. สามารถตรวจสอบได้จากระบบคอมพิวเตอร์อีกทางหนึ่ง

6) ตรวจสอบบัญชีใฝ่ดูจากระบบคอมพิวเตอร์และจากคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการ ว่ามีหมายจับหรือคำสั่งให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ หากมีก็ให้ดำเนินการตามระเบียบ หากไม่มีก็ดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

7) ประทับตรา “ขาเข้า” ในหนังสือเดินทางและบัตรขาเข้า แล้วหมายเหตุได้ตราว่า “คนไทย” พร้อมบันทึกหมายเลขเที่ยวบิน แล้วลงชื่อกำกับ

8) เก็บบัตรขาเข้าเพื่อนำไปตรวจสอบกับบัญชีคนโดยสารของบริษัทสายการบินให้ถูกต้องครบถ้วน แล้วจึงนำไปส่งงานเตรียมและบันทึกข้อมูลดำเนินการต่อไป

9) มอบหนังสือเดินทางคืนคนโดยสาร

2. การตรวจคนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี (Non-Quota Immigrant VISA)

กรณีได้รับอนุญาตให้เดินทางออกไปต่างประเทศ และเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรภายในเวลากำหนด ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่และแพทย์ตรวจคนเข้าเมือง ตรวจแล้วไม่พบว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 12 หรือ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราตรวจและหมายเหตุได้ตราประทับว่า “คนภายใน”

ก. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 48, 50, 51
- ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ข. เอกสารประกอบ

- หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- บัตรขาเข้า (ตม.6)
- ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (Residence Book) ซึ่งมี 3 ชนิด คือ
 1. เล่มสีดำหรือสีน้ำเงิน (ตม.11)
 2. เล่มสีแดงหรือสีเลือดหมู (ตม.15)
 3. เล่มสีขาว (ตม.17)
- บัตรที่นั่ง (Boarding Pass)

ค. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

1) ตรวจสอบความถูกต้องและสมบูรณ์ของหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยก่อนที่คนต่างด้าวจะเดินทางไปต่างประเทศและกลับเข้ามา หนังสือเดินทาง

จะต้องได้รับการตรวจลงตราประเภท Non-Quota Immigrant VISA จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก่อน

2) ตรวจสอบความถูกต้องของใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (Certificate of Residence) และรายการสัณห์หลังแจ้งออกซึ่งมีอายุใช้ได้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ทำการสัณห์หลังแจ้งเดินทางออก

3) ตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อยบัตรขาเข้า (ตม.6) ถ้าบัตรขาเข้าหาย ให้เขียนบัตรใหม่และแก้ไขเลข TM. ให้ตรงกันกับของขาออก โดยเจ้าหน้าที่ลงนามกำกับไว้เป็นหลักฐานด้วย

4) ตรวจสอบบัญชีเฝ้าดูหรือหมายจับหรือบัญชีรายชื่อคนต้องห้ามว่าเป็นคนต้องห้ามตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรือไม่

5) ประทับตรา “ใช้แล้ว” (USED) ลงบนการตรวจลงตรา (VISA) ในกรณีที่ใช้ได้ครั้งเดียว (SINGLE, ONE) พร้อมทั้งวันที่เดินทางเข้ามา หากเป็นการตรวจลงตราหลายครั้ง (DOUBLE, SECOND, TRIPLE) ให้เขียนข้างตราประทับการตรวจลงตราว่าเป็นการเข้ามาครั้งที่เท่าใด เมื่อวันเดือนปีใด แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการตรวจลงตราให้เข้าหลายครั้งไม่จำกัดจำนวน (SEVERAL) หรือ MULTIPLE) ไม่ต้องหมายเหตุในวีซ่า เพียงแต่ระวังไม่ให้เลยกำหนดอายุการใช้เท่านั้น

6) ประทับตรา “ขาเข้า” ในหนังสือเดินทาง ในบัตรขาเข้าและในใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้วบันทึกหมายเลขเที่ยวบิน พร้อมลงนามกำกับที่ตรา “ขาเข้า” พร้อมหมายเหตุได้รอยตราประทับว่า “คนภายใน”

7) เก็บบัตรขาเข้าเพื่อนำไปตรวจสอบบัญชีรายชื่อคนโดยสารของบริษัทสายการบินให้ถูกต้องครบถ้วน จึงนำส่งงานเตรียมและบันทึกข้อมูล

8) มอบหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางและใบสำคัญถิ่นที่อยู่คืน

9) หากการตรวจลงตราประเภท Non-Quota Immigrant VISA หมดอายุ แต่รายการสัณห์หลังแจ้งออก ยังมีอายุใช้ได้อยู่ให้ยึดหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางและใบสำคัญถิ่นที่อยู่ แล้วนัดให้ไปรายงานตัวที่ งาน 2 กก.1 ตม. กทม. (ตรวจสอบออกใบสำคัญ)

10) หากรายการสัณห์หลังแจ้งออกหมดอายุการใช้ (ตามปกติจะมีอายุการใช้ 1 ปี) ไม่ว่าการตรวจลงตราประเภท Non-Quota Immigrant VISA ยังมีอายุใช้ได้หรือไม่ก็ตาม ให้ดำเนินการโดยลำดับ ดังนี้

10.1) กรณีคนต่างด้าวเป็นบุคคลสัญชาติที่ได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา หากขอรับการตรวจลงตรามาจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ ก็ให้ประทับตราตรวจอนุญาตตามประเภท วีซ่าแล้วแต่กรณี หากไม่ได้ขอวีซ่ามาก็ให้ประทับตราอนุญาต

ประเภท ผ.30, ผผ.30, ผ.90 หรือ ผผ.90 แล้วแต่กรณี และหากคนต่างด้าวมีความประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอีก ให้แนะนำให้ไปรายงานตัวที่ งาน 2 กก.1 ตม. กทม. แล้วแต่กรณี

10.2) กรณีคนต่างด้าวเป็นบุคคลสัญชาตินอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น หากขอรับการตรวจลงตราจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ ให้ผู้ตรวจดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ (10.1) กรณีไม่ได้ขอวีซ่าจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยแยกได้เป็น 2 วิธี คือ

10.2.1) กรณีเป็นบุคคลสัญชาติของประเทศ ที่สามารถขอรับการตรวจลงตราประเภท Visa on Arrival ก็ได้ไปขอรับการตรวจลงตราก่อนแล้วเจ้าหน้าที่จะประทับตราอนุญาตให้อยู่ในประเภท TR-15 โดยหากคนต่างด้าวประสงค์จะมีถิ่นที่อยู่อีก ให้แนะนำให้ไปรายงานตัวที่ งาน 2 กก.1 ตม. กทม.

10.2.2) กรณีเป็นบุคคลที่ไม่สามารถขอ VISA on Arrival ได้ และไม่ได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา ก็ให้ยื่นหนังสือเดินทางและใบสำคัญถิ่นที่อยู่ แล้วนัดไปรายงานตัวที่ ผอ.5 บก.อก.สตม.

3. การตรวจคนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา 41

คนต่างด้าวในต่างประเทศที่มีความประสงค์จะขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ได้ยื่นคำร้องต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลไทย สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยจะแจ้งมาให้สำนักงานตรวจคน-เข้าเมืองพิจารณา เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะแจ้งคำสั่งอนุญาตไปโดยทางโทรเลข หรือมีหนังสือไปให้สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยทราบ เพื่อตรวจลงตราประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ (Immigrant Visa) ให้แก่คนต่างด้าวนั้นใช้เดินทางเข้ามาเพื่อขอรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต่อไป

ก. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- 2) ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ข. เอกสารประกอบ

- 1) หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- 2) บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6)

ค. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

- 1) ตรวจความถูกต้องและสมบูรณ์ของหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง พร้อมด้วยตรวจดูการตรวจลงตรา (VISA) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ใน (Immigrant VISA) ว่ายังมีอายุใช้ได้หรือไม่

2) ตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อย บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6) ว่ากรอกข้อความเรียบร้อยหรือไม่ โดยเฉพาะชื่อ นามสกุล เพศ วันเดือนปี เลขที่หนังสือเดินทางตรงกับหนังสือเดินทางหรือไม่

3) ตรวจสอบบัญชีรายชื่อคนต้องห้ามว่าเป็นบุคคลต้องห้ามหรือมีหมายจับหรือไม่

4) แยกบัตรขาเข้า-ขาออกจากกัน แยกบัตรขาออกไว้ในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางไว้หน้าที่มีคำว่า “VISA” ประทับตราขาเข้าพร้อมลงนามพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจไว้ด้านตรงข้าม เขียนหมายเลขประจำบัตรไว้ได้ตราประทับ และเที่ยวบิน (Flight Number) ของการบินไว้ข้าง ๆ ตราประทับ

5) ประทับตรา “ใช้แล้ว” (USED) ลงบนการตรวจลงตรา (VISA) ในกรณีที่เป็นการอนุญาตครั้งเดียวพร้อมทั้งวันที่ที่เดินทางเข้ามา ในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางและ บัตรขาเข้า พร้อมทั้งนัดให้คนต่างด้าวไปรายงานตัวด้วยตนเอง ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อจะรับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ต่อไป

6) เก็บบัตรขาเข้าเพื่อนำไปตรวจสอบกับบัญชีรายชื่อคนโดยสารของบริษัทสายการบินให้ถูกต้องและครบถ้วน แล้วจึงนำส่งงานเตรียมและบันทึกข้อมูล

7) มอบหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางคืนคนต่างด้าว

4. การตรวจคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ประเภทหนังสือเดินทางได้รับการตรวจลงตรา (VISA) ซึ่งได้แก่ การตรวจลงตราดังต่อไปนี้

1) Diplomatic Visa, Official Visa, Non-Immigrant Visa และ Special Entry Visa หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบหนังสือเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (VISA) ดังกล่าวข้างต้น ต้องประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 90 วัน แล้วหมายเหตุ “NON” หากมีรหัสอักษร A ต่อท้าย เช่น B-A ให้ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 1 ปี

2) Tourist Visa หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบหนังสือเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (VISA) ดังกล่าวข้างต้น จะประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 60 วัน แล้วหมายเหตุ “TR”

3) Transit Visa หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบหนังสือเดินทางที่มีการตรวจลงตรา (VISA) ดังกล่าวข้างต้นจะประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 30 วัน แล้วหมายเหตุ “TS”

4) Courtesy Visa หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบหนังสือเดินทางที่มีการตรวจ ลงตรา (VISA) ดังกล่าวข้างต้น จะประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 30 วัน แล้วหมายเหตุ “CY”

5) Visa on Arrival พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 15 วัน แล้วหมายเหตุ “TR-15”

6) Non-Immigrant Visa รหัส O-A (Long Stay) พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 1 ปี แล้วหมายเหตุ “Non-O-A (Long Stay)”

7) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาโดยได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามสิทธิเดิม คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรที่ได้รับการตรวจลงตราไม่ว่าประเภทใดก็ตาม หากมีความประสงค์จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร และจะกลับเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกตามสิทธิเดิม โดยขอรับ Re-Entry Permit ไว้ล่วงหน้า (ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522) เมื่อเดินทางกลับเข้ามาจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในประเภท และระยะเวลาเท่าเดิมตามที่อนุญาตไว้ แล้วหมายเหตุตามประเภทของการตรวจลงตราและต่อท้ายด้วย “Re”

ข. ประเภทหนังสือเดินทางไม่ได้รับการตรวจลงตรา หรือได้รับยกเว้นการตรวจลงตรา (VISA) แบ่งออกเป็น

1) คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งถือหนังสือเดินทางที่ไม่ได้รับการตรวจลงตราหรือได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรดังนี้

1.1) ผู้ถือหนังสือเดินทางธรรมดาของประเทศที่รัฐบาลของประเทศนั้นได้ทำความตกลงไว้กับรัฐบาลไทย ซึ่งมีระบุมความหมายของรหัสที่ให้ดังนี้

1.1.1 ผผ. หมายถึง การผ่อนผันร่วมกันทั้งประเทศไทยและประเทศนั้น ๆ แล้วตามด้วยจำนวนวันที่อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย

1.1.2 ผ. หมายถึง การผ่อนผันเฉพาะประเทศไทย แล้วตามด้วยจำนวนวันที่อนุญาตให้อยู่ในประเทศไทย

ทั้งนี้ จะมีการเพิ่มเติมประเทศที่ ผผ. และ ผ. ตามนโยบายรัฐบาลทุกระยะ

1.2) ผู้ถือหนังสือเดินทางทูต หรือหนังสือเดินทางราชการของประเทศที่รัฐบาลของประเทศนั้นได้ทำความตกลงไว้กับรัฐบาลไทย

1.3) ผู้ถือหนังสือเดินทางทูต ของประเทศที่รัฐบาลของประเทศนั้นได้ทำ ความตกลงไว้กับรัฐบาลไทย NON-30 ได้แก่ กัมพูชา

1.4) ผู้ถือหนังสือเดินทางซึ่งเดินทางมาจากประเทศที่ไม่มีสถานทูต หรือ สถานกงสุลไทยตั้งอยู่ตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

1.5) ผู้ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางซึ่งเข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งมีสัญชาติของประเทศที่รัฐมนตรีกำหนดโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีสัญชาติของประเทศที่ออกหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้ แทนหนังสือเดินทางนั้น

1.6) ผู้ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางซึ่งเข้ามาใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการประชุม หรือการแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลไทย เป็นเจ้าภาพ หรือที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง (ผ.30)

1.7) ผู้ถือหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของ ประเทศสมาชิกกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) จำนวน 21 ประเทศ และมีบัตรเดินทางสำหรับนักธุรกิจเอเปค (APEC Business Travel Card : ABTC) ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อประกอบธุรกิจ

ค. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- 2) ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ง. เอกสารประกอบ

- 1) หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- 2) บัตรขาเข้า (ตม.6)

จ. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

การตรวจคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรในกรณีมีวีซ่าหรือไม่มี วีซ่า หรือได้รับการยกเว้นวีซ่า ให้ตรวจโดยใช้ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปคือ

1) ตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือ เดินทางว่าถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่หรือไม่มีร่องรอยการเปลี่ยนรูปด้วย แก้วไขข้อความหรือฝ่าเล่ม หรือชำรุดหรือไม่ เป็นหนังสือเดินทางปลอมหรือไม่ บางครั้งต้องให้การซักถาม สังเกตพฤติกรรม หรือพิจารณาความสูงของผู้ถือกับความสูงในหนังสือเดินทาง

2) ตรวจสอบว่าเป็นคนต้องห้ามหรือมีหมายจับในบัญชีคนเฝ้าดูหรือไม่ หรือมี คำสั่ง ผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่

3) ตรวจสอบความเรียบร้อยของบัตร ตม.6 ว่ากรอกข้อความที่เป็นภาษาอังกฤษ ตัวพิมพ์ใหญ่โดยมีชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิด เลขที่หนังสือเดินทาง และสัญชาติ พร้อมลายเซ็น เป็นต้น

4) เมื่อได้ตรวจสอบความถูกต้องทั้งหมดแล้วให้ประทับตราขาเข้าในหนังสือเดินทางและบัตรขาเข้า โดยหมายเหตุที่รอยตราขาเข้าทั้งในหนังสือเดินทางและบัตรขาเข้าในช่อง VISA Class ตามประเภทต่าง ๆ เช่น Non-B, Non B-A หรือ Non R-A., Non-Re, TR, TS, TR-15, ผ.30, ผผ.30, ผผ.90, ผ.90, อน. ม.15 แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังต้องหมายเหตุเที่ยวบินไว้ที่ด้านบนของรอยตราขาเข้า พร้อมลงลายมือชื่อผู้ตรวจกำกับ แยกบัตรขาออกเย็บติดไว้ในหนังสือเดินทางในหน้าที่มี VISA

5. การตรวจคนต่างด้าวที่ถือ Seaman's Discharge Book

ก. กรณีคนสัญชาติจีนโพ้นทะเลถือ Seaman's Discharge Book ซึ่งไม่ได้รับการตรวจ ลงตรา เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยเป็นคนโดยสารพาหนะเครื่องบิน มีความประสงค์จะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะทางเรือและบริษัทเรือ หรือตัวแทนได้ยื่นสัญญาประกันต่อสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมืองแล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง

1) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

2) เอกสารประกอบ

- Seaman's Discharge Book
- บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6)
- หลักฐานการประกันตัวจากบริษัทเรือ หรือตัวแทนบริษัทเรือที่

คนโดยสารนั้นจะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะ

- บัตรที่นั่ง (Boarding Pass)

3) ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

3.1) ตรวจสอบความสมบูรณ์ของ Seaman's Discharge Book จากคนต่างด้าวพร้อมบัตร ตม.ขาเข้า ตรวจว่ากรอกเรียบร้อยหรือไม่ โดยเฉพาะชื่อ นามสกุล เพศ วัน เดือน ปีเกิด ตรงกับ Seaman's Discharge Book หรือไม่

3.2) ตรวจสอบบัญชีต้องห้ามว่าเป็นคนต้องห้ามหรือไม่ หากไม่ใช่คนต้องห้าม ให้เย็บบัตร ตม.ขาออกไว้ใน Seaman's Discharge Book ถ้าเป็นบุคคลต้องห้าม ก็ดำเนินการต่อ

ไปตามมาตรา 12 หรือมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้วห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร

3.3) ตรวจสอบเอกสารและหลักฐานการประกันตัวของบริษัทเรือหรือผู้แทนของบริษัทเรือที่คนโดยสารนั้นจะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะยื่นขอประกันตัวไว้ ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้อนุญาตก่อนเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วว่าถูกต้องหรือไม่

3.4) ประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร 48 ชั่วโมง พร้อมหมายเหตุเกี่ยวกับและลายเซ็นผู้ตรวจ

3.5) เก็บบัตรขาเข้าเพื่อตรวจสอบกับบัญชีรายชื่อผู้โดยสารในเที่ยวบินนั้น ๆ แล้วรวบรวมส่งงานเตรียมและบันทึกข้อมูล

3.6) มอบ Seaman's Discharge Book คืนคนต่างด้าว

ข. กรณีคนสัญชาติอื่น ๆ ที่ถือ Seaman's Discharge Book ที่ไม่ได้รับการตรวจลงตราเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยเป็นคนโดยสารพาหนะเครื่องบิน มีความประสงค์จะมาลงปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะทางเรือและบริษัทเรือ หรือตัวแทนบริษัทเรือรับรองว่าจะมาปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะ จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ 15 วัน

1) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

2) เอกสารประกอบ

- Seaman's Discharge Book
- บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6)
- หนังสือรับรองของบริษัทเรือ หรือตัวแทนบริษัทเรือว่ามาปฏิบัติหน้าที่

เป็นคนประจำพาหนะเรือ

3) ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

วิธีการปฏิบัติในการตรวจ Seaman's Discharge Book ของคนโดยสารประเภทนี้ให้ดำเนินการปฏิบัติเช่นเดียวกับคนสัญชาติจีนโพ้นทะเล แต่ตรวจและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร 15 วัน

ค. คนต่างด้าวที่ถือ Seaman's Discharge Book ที่ได้รับการตรวจลงตรา เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นคนประจำพาหนะทางเรือ

1) เอกสารประกอบ

- Seaman's Discharge Book
- บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6)

2) ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

2.1) ดำเนินการปฏิบัติเช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

2.2) ตรวจประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามประเภทของการตรวจลงตรานั้น ๆ

6. การตรวจบุคคลตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

คนต่างด้าวที่ได้รับการอำนวยความสะดวก (อน. ม.15) ให้ประทับตราอนุญาตประเภท อน. ม.15 ในหนังสือเดินทางและบัตรขาเข้า (ตม. 6) ของเจ้าหน้าที่ทูตต่างประเทศประจำประเทศไทย ผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศประจำประเทศไทย เจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติประจำประเทศไทย รวมทั้งคนในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวด้วย การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรมักจะเป็นระยะยาวจนกว่าจะเสร็จสิ้นภารกิจ หรือเป็น ปี ๆ (The Complement) กำหนดระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าใดนั้น ต้องสังเกตจากตราประทับซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอนุญาตให้ไว้ครั้งแรกเป็นสำคัญ

ก. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ข. เอกสารประกอบ

- หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- บัตรขาเข้า-ขาออก (ตม.6)

ค. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

1) เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบบุคคลตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้ตรวจสอบหนังสือเดินทาง หรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางว่า ได้รับการตรวจลงตราหรือไม่ หากพบว่ามี การตรวจลงตรา พนักงานเจ้าหน้าที่จะประทับตราอนุญาต สำหรับระยะเวลาการอนุญาตให้เป็นไปตามประเภทของการตรวจลงตรา

2) กรณีตามข้อ 1 หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบแล้วพบว่า หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ไม่ได้รับการตรวจลงตรา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่า บุคคลผู้นั้นถือสัญชาติใด เป็นคนชาติของประเทศที่มีความตกลงยกเว้นการตรวจลงตราหนังสือเดินทางทูต และหนังสือเดินทางราชการกับประเทศไทย หรือเป็นคนชาติที่ได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา หรือคนชาติที่สามารถขอรับการตรวจลงตรา ณ ช่องทางช่องทางตรวจคนเข้าเมือง ที่รัฐมนตรีกำหนดหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าเป็นคนชาติที่ได้รับสิทธิตามที่ดังกล่าว

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตราอนุญาต แล้วแต่กรณีลงในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของผู้นั้น ส่วนระยะเวลาอนุญาตให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือตามที่ได้รับการยกเว้นหรือตามที่ได้รับการตรวจลงตราแล้วแต่กรณี

3) ในกรณีที่ตรวจพบบุคคลซึ่งได้รับการอำนวยความสะดวกตาม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่เดินทางออกไปแล้ว เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรอีก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหนังสือเดินทาง หรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางว่าบุคคลผู้นั้นได้ขอสงวนสิทธิตามที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร (RE-ENTRY PERMIT หรือ RE-ENTRY VISA) ไว้ก่อนที่จะเดินทางออกไปหรือไม่ หรือได้รับการตรวจลงตราหรือไม่ หากปรากฏหลักฐานว่า ได้มีการขอสงวนสิทธิดังกล่าวหรือได้รับการตรวจลงตรา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประทับตราตรวจอนุญาตให้บุคคลผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้ต่อไปเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ตามสิทธิเดิม การตรวจบุคคลประเภทนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจลงลายมือชื่อกำกับไว้และให้ปฏิบัติทำนองเดียวกับในบัตร ตม.6 (ARRIVAL CARD) ด้วย โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจอำนวยความสะดวกเป็นกรณีพิเศษ

7. การตรวจพบผู้โดยสารที่เป็นบุคคลต้องห้าม

ก. ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 มาตรา 16
- ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ข. เอกสารประกอบ

- หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- บัตร ตม.6
- บัตรขึ้น (Boarding Pass)

ค. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

- 1) ตรวจความสมบูรณ์ของหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- 2) ตรวจบัญชีเฝ้าดู ซึ่งประกอบด้วยบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้ามเข้ามาใน

ราชอาณาจักร และบุคคลที่มีหมายจับของทางราชการ

- 3) ตรวจปัจจัยในการยังชีพ
- 4) ต้องไม่เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงาน
- 5) ตรวจโรคต้องห้าม

6) สังเกตพฤติการณ์ของบุคคลที่เข้ามา ว่าจะเป็นคนที่เป็นภัยต่อสังคมหรือคนที่น่าจะก่อเหตุร้ายหรืออันตรายต่อความปลอดภัยของประชาชนหรือราชอาณาจักร

7) สังเกตพฤติการณ์ของบุคคลที่เข้ามาว่าเพื่อค้าประเวณี เพื่อประกอบกิจการที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของประชาชนหรือเพื่อค้าหญิงหรือเด็กหญิงตามพระราชบัญญัติค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471

8) สังเกตพฤติการณ์ของบุคคลที่เข้ามา เพื่อการค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร

9) พิจารณาตรวจบุคคลต่างด้าว ที่อาจจะไม่มีเงินติดตัว หรือประกัน ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย

10) กรณีพบว่าเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าราชอาณาจักร ดำเนินการส่งงาน Transit เพื่อดำเนินการด้านพิธีการตรวจคนเข้าเมือง (ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรแล้วแต่กรณี)

11) กรณีตรวจสอบจากระบบบัญชีเฝ้าดูพบเป็นบุคคลเป้าหมาย BLACK LIST หรือ WACTH LIST ให้ปฏิบัติตามข้อมูลที่ปรากฏในระเบียนนั้น ๆ

8. การตรวจพบผู้โดยสารถือหนังสือเดินทางไม่สมบูรณ์

ก. ระเบียนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12
- ระเบียนการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ 34

ข. เอกสารประกอบ

- หนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง
- บัตร ตม.6

ค. ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติ

1) ตรวจหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ต้องดูว่าเป็นหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและถูกแจ้งยกเลิกการใช้หรือไม่ หนังสือเดินทางที่ถูกต้องจะต้องออกโดยรัฐบาลของประเทศที่ผู้ถือสังกัดอยู่ ระบุชื่อ ชื่อสกุล อาชีพ ตาหนิ รูปพรรณ รูปถ่าย มีข้อความให้ใช้เดินทางได้เป็นการทั่วไป ไม่มี ข้อห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร และยังมีอายุใช้ได้สมบูรณ์ขณะที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเมื่อพิจารณาดูรูปถ่ายจะต้องถูกต้องตรงกับผู้ถือ ไม่มีตาหนิหรือร่องรอยการเปลี่ยนรูป วัน เดือน ปีที่ออกเอกสารจะต้องไม่มีการแก้ไขหรือไม่มีร่องรอยการแก้ไขข้อความในหนังสือเดินทาง รูปเล่มจะต้องมีหน้ากระดาษเรียงครบทุกหน้า ไม่มีการแทรกหน้าหรือผ่าเล่ม ตรวจสอบความถูกต้องโดยใช้ BLACK LIGHT บางครั้งต้องให้การซักถามประกอบ

2) กรณีตรวจพบว่าหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ หรือไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ (เว้นแต่กรณีนี้ที่

ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นพิเศษ) จะดำเนินการส่งงาน Transit เพื่อผลักดันออกไปนอกราชอาณาจักร

ภาพที่ 2.5

ตัวอย่างบัตร ตม.6 (Immigration card)

บัตรเข้า
ARRIVAL CARD

Thai Immigration Bureau

โปรดเขียนตัวจริง และตัวเลขนาม ☒ ☒

PLEASE WRITE CLEARLY IN BLOCK LETTERS AND MARK ☒

ชื่อสกุล Family Name

ชื่อตัวและชื่อกลาง First Name and Middle Name

สัญชาติ Nationality

เลขที่หนังสือเดินทาง Passport No.

วัน-เดือน-ปีเกิด Date of Birth

ชาย Male ☐ หญิง Female ☐

เที่ยวบินหรือยานพาหนะอื่น Flight or Other Vehicle No.

สำหรับเจ้าหน้าที่/For official use

VA 13551

ที่อยู่ในประเทศไทย Address in Thailand

ลายมือชื่อ Signature

หมายเหตุสำหรับผู้โดยสาร: กรุณากรอกข้อมูลทั้งสองด้านของบัตรนี้ ๓ ด้าน
For non-Thai residents, please complete on both sides of this card 3 sides

Arrival Section

เฉพาะชาวต่างชาติ/For non-Thai resident only

PLEASE MARK ☒

PLEASE COMPLETE IN ENGLISH

Type of flight
☐ Charter ☐ Schedule

Purpose of visit
☐ Holiday ☐ Meeting
☐ Business ☐ Incentive
☐ Education ☐ Conventions
☐ Employment ☐ Exhibitions
☐ Transit ☐ Others

Occupation

Country of residence

City/State

Country

From/Port of embarkation

Next city/Port of disembarkation

First trip to Thailand
☐ Yes ☐ No

Traveling on group tour
☐ Yes ☐ No

Accommodation
☐ Hotel ☐ Friend's Home
☐ Youth Hostel ☐ Apartment
☐ Guest House ☐ Others

Yearly income
☐ Under 90,000 US\$
☐ 90,000-100,000 US\$
☐ 100,001-150,000 US\$
☐ 150,001-200,000 US\$
☐ 200,001 and over
☐ No income

ด้านหลัง Arrival

บัตรออก
DEPARTURE CARD

Thai Immigration Bureau

โปรดเขียนตัวจริง และตัวเลขนาม ☒ ☒

PLEASE WRITE CLEARLY IN BLOCK LETTERS AND MARK ☒

ชื่อสกุล Family Name

ชื่อตัวและชื่อกลาง First Name and Middle Name

วัน-เดือน-ปีเกิด Date of Birth

สัญชาติ Nationality

เลขที่หนังสือเดินทาง Passport No.

เที่ยวบินหรือยานพาหนะอื่น Flight or Other Vehicle No.

สำหรับเจ้าหน้าที่/For official use

VA 13551

ลายมือชื่อ Signature

Departure Section

ภาพที่ 2.6

ตัวอย่างบัตรที่นั่งของบริษัทการบินไทย



ภาพที่ 2.7

ตัวอย่างตราประทับขาออก



หมายเลขเที่ยวบิน
EX. TG.991

ลงลายมือชื่อ จนท. ผู้ตรวจ

ภาพที่ 2.8

ตัวอย่างหนังสือเดินทางต่างชาติ



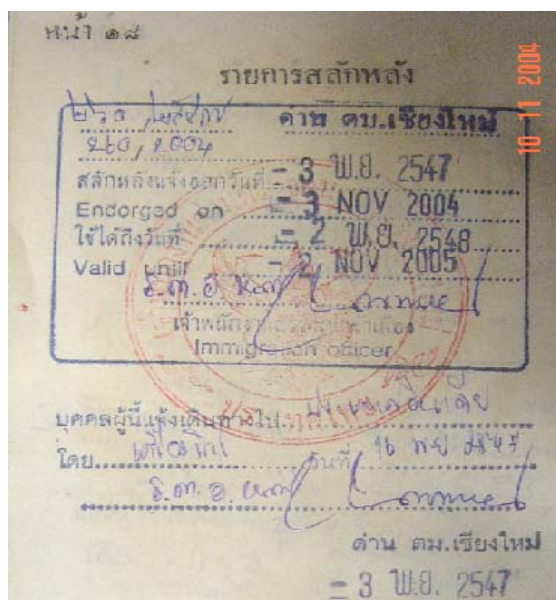
ภาพที่ 2.9

ตัวอย่างตราประทับ NON-QUOTA



ภาพที่ 2.10

ตัวอย่างตราประทับสลักหลังแจ้งออก



ภาพที่ 2.11

ตัวอย่างตราประทับตรวจคนภายใน



ภาพที่ 2.12

ตัวอย่างตราประทับขออยู่ต่อ

1858/47-622

THAILAND
APPLICATION FOR EXTENSION OF STAY IS UNDER
CONSIDERATION OF THE POLICE DEPT APPLICANT
MUST CONTACT THE TEMPORARY PERMIT SECTION

16 SEP 2004

IN PERSON ON.....

SIGNED.....
IMMIGRATION OFFICER

17 AUG 2004

APPLICATION STILL UNDER CONSIDERATION
OF THE POLICE DEPARTMENT
PLEASE CALL AGAIN ON.....

14 OCT 2004

SIGNED.....
IMMIGRATION OFFICER

15 SEP 2004

ภาพที่ 2.13

ตัวอย่างตราประทับ RE-ENTRY PERMIT

NON-IMM.		TOURIST	
IMMIGRATION THAILAND RE-ENTRY PERMIT		IMMIGRATION THAILAND RE-ENTRY PERMIT	
Number 0001/42	Valid Until 28 OCT 1999	Number	Valid Until
Number of Persons ONE		Number of Persons	
Number of Entries Single		Number of Entries	
Length of Stay Until 28 OCT 1999		Length of Stay Until	
Place of Issue DONMUEANG	Date of Issue 30 AUG 1999	Place of Issue DONMUEANG	Date of Issue
Category NON-IMM	Immigration officer [Signature]	Category TOUR	Immigration officer

จากการทบทวน แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ สามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิด และ
แนวทางในการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดในการศึกษา

