

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมาของปัญหา

แผนการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 และนโยบายของรัฐบาลได้ผลักดันให้เกิดนโยบายการบินพาณิชย์ที่เปิดเสรี (Liberal Air Policy) โดยให้ทำอากาศยานในประเทศทุกแห่งมีกฎเกณฑ์สร้างแรงจูงใจให้สายการบินนานาชาติมาใช้ทำอากาศยานในประเทศมากขึ้น เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ในทำอากาศยานให้มีสัดส่วนลดน้อยลง หรือเลิกเก็บค่าธรรมเนียมบางรายการ รวมทั้งการปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆ ในส่วนของการสัญจรทางอากาศระหว่างประเทศ คู่สัญญาให้มีแรงจูงใจมากขึ้น เพื่อเสริมศักยภาพของทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิให้เป็นศูนย์กลางการบินของภูมิภาคและพัฒนาทำอากาศยานนานาชาติภูเก็ต เชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ กระบี่ และทำอากาศยานตรง ให้มีศักยภาพในการเป็นศูนย์กลางการบินของ อนุภูมิภาค พัฒนาและปรับปรุงเส้นทางคมนาคมเพื่อเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยขยายเส้นทางเดินรถประจำทางและรถไฟ และผลักดันให้มีการเชื่อมโยงกับแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ชายแดน พัฒนาความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวทางเรือตามเส้นทางลำน้ำโขง เส้นทางแนวชายฝั่งทะเล อ่าวไทย ฝั่งทะเลอันดามัน และหมู่เกาะต่างๆ เส้นทางเชื่อมโยงกับประเทศมาเลเซีย และอินโดนีเซีย ตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ผลักดันการเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและอากาศระหว่างประเทศให้เสร็จโดยเร็ว ตามแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) และแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการเดินทางสู่ภูมิภาคลุ่มน้ำแม่โขงโดยเชื่อมโยงโลจิสติกส์ของการเดินทางท่องเที่ยวในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศให้มีความสะดวกจากนโยบายการเปิดการท่องเที่ยวโดยเสรีนี้เองส่งผลให้จำนวนคนต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศจำนวนมาก จนก่อให้เกิดผลกระทบด้านการเข้าเมืองของคนต่างด้าวในรูปแบบของนักท่องเที่ยว ผู้ใช้แรงงาน และผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

สถานการณ์ในปัจจุบันเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยได้รับการกล่าวขานว่า เป็นประเทศที่เป็นทั้งปลายทาง และเป็นทางผ่านของขบวนการค้ามนุษย์ ขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมือง รวมถึง

อาชญากรรมข้ามชาติหลากหลายรูปแบบ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุหลายประการ เช่น ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศในกลุ่มประเทศอาเซียน เฉพาะสนามบินสุวรรณภูมิที่เดียว 1 วัน มีสายการบินที่บินเข้าและออกนอกประเทศจำนวน 106 สายการบิน มีเที่ยวบินเข้า-ออก ประมาณ 850-900 เที่ยวบินต่อวัน (ไม่รวมสนามบินภูเก็ต หาดใหญ่ เชียงใหม่ และเชียงราย) มีสายการบินที่บินตรงไปยังยุโรป และทุกประเทศในเอเชีย คนต่างชาตินานาชาติที่ประเทศไทยก็สามารถเดินทางต่อไปยังประเทศต่างๆ ได้ทั่วโลก ปัจจุบันมีคนต่างชาตินานาชาติเดินทางเข้ามาที่สนามบินสุวรรณภูมิใน 1 วัน ไม่ต่ำกว่า 50,000 คน เดินทางออกไม่ต่ำกว่า 50,000 คน ใน 1 วัน และจากสถิติของศูนย์ข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย จำนวนมากที่สุด ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย ในช่วงเดือน มกราคม-มีนาคม 2558 เดินทางเข้ามา จำนวน 934,806 คน รองลงมาได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เดินทางเข้ามา จำนวน 490,653 คน และสิงคโปร์ เดินทางเข้ามา จำนวน 222,129 คน อีกประการที่สอง คือ ค่าครองชีพของประเทศไทยถูก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ ชาวต่างชาติมีเงินก้อนหนึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทย สามารถอยู่ในสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าและอยู่ได้นานกว่าไปอยู่ประเทศอื่น เมื่อพูดถึงเงินที่จ่ายไปกับสิ่งที่ได้รับตอบแทนมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบริการหรือเรื่องอาหารการกิน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ นอกจากนี้ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม คนต่างชาติ ศาสนา วัฒนธรรมเข้ามาอยู่ประเทศไทยได้อย่างมีความสุข ไม่มีการแบ่งแยก ที่สำคัญ คือคนต่างด้าวที่เข้ามาได้รับการรักษาพยาบาลในประเทศไทย สามารถเข้ามาพร้อมผู้ติดตามได้ 4 คน และ อยู่ได้ 90 วัน นี่ก็เหตุผลที่ทำให้คนต่างด้าวหลังไหลเข้ามาประเทศไทยอย่างมากมาย (ฉัฐธร เพราะสุนทร, เมษายน 2558)

จากสภาพการณ์นี้เองที่ไทยจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังที่จะต้องมีการคัดกรองคนเข้าเมืองโดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน ดังนั้นกฎหมายคนเข้าเมืองจึงเป็นมาตรการที่สำคัญ ในการคัดกรองคนต่างด้าวด้วยการแยกเอาคนร้ายออกจากคนดี ทั้งนี้เพราะ ในปัจจุบันการเข้าเมืองของคนต่างด้าวมียุทธวิธีหลากหลายวิธีที่ผิดกฎหมาย เช่น คนต่างด้าวเข้าเมืองมาโดยไม่ผ่านกระบวนการตรวจคนเข้าเมือง คนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมีวีซ่าได้รับสิทธิพิเศษที่กล่าวถึงแล้วอยู่เกินกำหนดอนุญาต เรียกว่า Over stay หรือ คนที่ถูกยกเลิกวีซ่า หรือหนังสือเดินทางถูกยกเลิก (ฉัฐธร เพราะสุนทร, เมษายน 2558)

ในบรรดาคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและถูกกฎหมายจะมีกลุ่มอาชญากรจากประเทศต่างๆ เข้ามาประกอบอาชญากรรมในประเทศไทยในลักษณะต่างๆ มากมาย ยกตัวอย่างอาชญากรจากกลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศในเอเชียตะวันออก ได้แก่ อาชญากรจากประเทศฟิลิปปินส์มาในรูปแบบของแก๊งค์ค้ายาเสพติดและล้างกระเป๋อาชญากรจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา มาในรูปแบบของ คนหลบหนีเข้าเมืองและค้ายาเสพติดและอาชญากรรมจากจีนแผ่นดินใหญ่ ได้เห็น

ฮ่องกง และมาเก๊า ซึ่งมักจะเข้ามาพำนั ก้ายาเสพติด ส่งคนไปประเทศที่สาม ปลอมแปลงเอกสาร คำประเวณี ประกอบกิจกรรมผิดกฎหมายทุกชนิดตั้งแต่หนังสือเดินทางปลอมตั้งบริษัทบังหน้า แอบอ้างขอใบอนุญาตทำงาน ถักลอบค้าของเถื่อน/อาวุธ ฟอกเงิน ตลอดจนค่าน้ำยาเคมี (วีระพงษ์ บุญโญภาส, ม.ป.ป.)

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยหลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน เช่น โรฮิงญา เป็นชนกลุ่มน้อยในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ รูปร่างลักษณะแตกต่างจากคนท้องถิ่น นับถือศาสนาอิสลาม อยู่ที่ยุทธะไซ่ คนกลุ่มนี้เมื่อถึงเวลาหมดหนั นามรสุม จะเดินทางด้วยเรือเล็กๆ มาแถวระนอง ภูเก็ต แล้วมาขึ้นฝั่งที่ไทย โดยหลักกฎหมายคนเข้าเมืองปัจจุบันที่ใช้อยู่ คือ ประเทศไทยต้องคุ้มกับประเทศต้นทาง คือ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งทางสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ไม่ยอมรับว่าเป็นพลเมืองของประเทศตัวเอง ประกอบกับชาวโรฮิงญาไม่ ยากกลับไปยังสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ปัญหาที่ตกอยู่กับประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยดูแลอยู่เกือบหลายร้อยคน นี่คื ปัญหาของกฎหมายคนเข้าเมืองเหมือนกัน ต่อมาคือ กลุ่มชาวอุยกูร์ จะเป็นคนจีน แต่หน้าตาลักษณะเหมือนคนตุรกี นับถือศาสนาอิสลาม ภาษาที่ใช้ แตกต่างกันไป เข้ามาในประเทศไทย เพื่อจะไปประเทศตุรกี หลบหนีเข้าเมืองมาทางชายแดน สาธารณรัฐประชาชนจีน ผ่านเข้ามาทางสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่หลวงน้ำทา บ่อ แก้ว ห้วยทราย เข้ามาที่เชียงแสน เชียงของ ระยะหลังผ่านเข้ามาทางประเทศเวียดนามโดย ทางเรือ จากประเทศกัมพูชาเข้าสู่ประเทศไทย โดยทางการไทยสามารถจับได้จำนวนมาก ซึ่งในการส่งตัว กลับก็ต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน (ฉัตร เพระสุนทร, เมษายน 2558)

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมานี้ย่อมสะท้อนให้เห็นได้ว่าการใช้วิธีการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อ คัดกรองคนต่างด้าวที่ดีมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการเข้าประเทศไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยว ธุรกิจ รักษาพยาบาล หรือเยี่ยมญาติ ฯลฯย่อมเป็นผลดีต่อประเทศทั้งสิ้นในทางตรงกันข้ามหากไม่มีการคัด กรองคนต่างด้าวเข้าประเทศที่ดีย่อมเป็นช่องทางหนึ่งที่จะได้คนต่างด้าวที่เป็นอาชญากรหรือที่เรียก กันว่าอาชญากรข้ามชาติเข้ามาหลบหนีหรือประกอบอาชญากรรมในประเทศที่สร้างความเดือดร้อน ความไม่มั่นคง ความไม่สงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเสียหายแก่ประเทศได้ และที่สำคัญ ก็คืออาชญากรข้ามชาติหรือนัยหนึ่งอาชญากรรมข้ามชาติ ได้พัฒนาไปสู่ปัญหาอาชญากรรมระดับ นานาชาติ ที่ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลกต่างประสบโดยทั่วกันและนับวันมีแต่จะทวีความ รุนแรงมากยิ่งขึ้น เป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ในโลก ต้องหาทางแก้ไข จึงทำให้มีอนุสัญญา สหประชาชาติที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันไว้คือ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (UNTOC) และพิธีสารอีก 2 ฉบับที่ เกี่ยวข้องคือ พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (TIP),

พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเลและทางอากาศ (MIP) และในส่วน
ของประชาคมอาเซียนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ คือ สนธิสัญญาความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
ในทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน พ.ศ. 2549 และอนุสัญญาว่าด้วย การต่อต้านการก่อการร้ายของ
ภูมิภาคอาเซียน พ.ศ. 2549 ที่ไทยจำเป็นต้องให้การอนุวัติการ (Implement)

จากความเป็นมาของปัญหานี้เองที่การวิจัยนี้มุ่งที่จะหาคำตอบถึงมาตรการทางกฎหมาย
และความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางในการ
ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสกัดกั้นและยับยั้งการกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรม
ข้ามชาติและการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศในกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย รวมทั้งการ
ดำเนินการตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายใต้กฎหมาย คนเข้าเมืองที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและ
เป็นสากลจึงเป็นที่มาของการวิจัยนี้

1.1.2 ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจาก ปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบ
ไปด้วยประเทศทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ สาธารณแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตย
ประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐ
อินโดนีเซีย เนการาบรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และ
ประเทศไทย จะมีนักท่องเที่ยวและชาวต่างชาติจำนวนมากเดินทางเข้าออกผ่านประเทศไทย ทำให้
เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรได้อย่างเสรีไม่มีพรมแดน โดยเฉพาะคนเข้าเมือง จึงต้องศึกษา
แนวทาง การป้องกันและแก้ไขปัญหาการคัดกรองคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศไทย โดยศึกษา
แนวทางปฏิบัติที่เป็นปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ
กฎหมายอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติ แนว
ทางการคัดกรองบุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าประเทศและรูปแบบในการปฏิบัติงานด้านการ
ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ในต่างประเทศมาปรับใช้กับ
ประเทศไทยในอนาคต โดยศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศด้านอาชญากรรมข้ามชาติ
เพื่อการอนุวัติการ กฎหมายไทย เพื่อจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
ให้เหมาะสมและทันต่อสภาพการณ์การกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามที่จะเกิดขึ้นใน
ประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยจำเป็นต้องหามาตรการ
ปราบปรามอย่างจริงจัง และแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาภัยข้ามชาติ เนื่องจาก
อาชญากรรมข้ามชาติมีการดำเนินการที่เข้มแข็งและมีการเคลื่อนไหวในรูปของเครือข่ายโยงใย ไป
ทั่วโลก มีการจัดตั้งเป็นองค์กรข้ามชาติและก่ออาชญากรรมในประเทศไทยมากขึ้น จนในปัจจุบัน

ประเทศไทยกำลังกลายเป็นแหล่งรวม อาชญากรข้ามชาติจากทุกประเทศซึ่งจะนำไปสู่การ บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติโดยการจัดทำร่าง กฎหมายแนวทางเกี่ยวกับการคัดกรองคนต่างด้าวเข้าเมือง จึงเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งใน ปัจจุบันนั้นกฎหมายคนเข้าเมืองนั้นมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคล คือ กระบวนการตรวจสอบก่อนอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ด้วยการปฏิเสธการเข้า เมืองของคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง หรือมีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียน ร้อยหรือศีลธรรมอันดี กระบวนการนี้เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการควบคุมคนต่างด้าวซึ่งจะต้อง ดำเนินการตั้งแต่ระยะเวลาก่อนที่คนต่างด้าวจะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

การปฏิเสธมิให้คนต่างด้าวที่เป็นคนร้ายหรือคนไม่ดีเข้าประเทศนั้น เป็นมาตรการต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และตามหลักเกณฑ์ ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้นั้น มีข้อสังเกตว่า ถ้ามีเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้และผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นได้ออกคำสั่งไปทำให้มีผลกระทบกับสถานะของบุคคลทำให้เกิดความเสียหาย ถ้าบุคคลต่างด้าวผู้นั้นเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ คนต่างด้าวก็มีสิทธิที่จะไปขอความเป็น ธรรมกับศาลปกครองได้ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์กันว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรม ข้ามชาติสามารถพัฒนาไปสู่ มาตรการทางกฎหมายและความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสกัดกั้นและ ยับยั้งการกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติและการอนุวัติการกฎหมายระหว่าง ประเทศในกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยให้เป็นไปตามหลักสากลและให้เป็นที่ยอมรับของประเทศ ต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนและประชาคมโลก จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ให้สอดคล้องกับหลักสากล และกฎหมายระหว่างประเทศ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับแก่นานาชาติ โดยพัฒนาให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ และให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนศึกษามาตรการต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติในกฎหมาย คนเข้าเมืองของสหภาพยุโรป เพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายคน เข้าเมืองของไทย เพื่อให้เกิดมาตรการในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางปฏิบัติที่เป็นปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติ
2. เพื่อศึกษาแนวทางการคัดกรองบุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าประเทศและรูปแบบในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทยในอนาคต
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศด้านอาชญากรรมข้ามชาติเพื่อการอนุวัติการกฎหมายไทย
4. เพื่อจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้เหมาะสมและทันต่อสภาพการณ์การกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามที่จะเกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) กฎหมายไทย 6 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- (2) ประมวลกฎหมายอาญา
- (3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

(4) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

(5) พระราชบัญญัติการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556

(6) พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535

2) กฎหมายระหว่างประเทศ 8 ฉบับ คือ

- (1) อนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime)

(2) พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก ค.ศ. 2000 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children)

(3) พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ค.ศ. 2000 (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)

(4) อนุสัญญาว่าด้วยข้อตกลงเชงเก้น ค.ศ. 1985 (Schengen Agreement)

(5) ข้อบังคับว่าด้วยการเข้าเมืองของเขตเศรษฐกิจยุโรป (อังกฤษ) ค.ศ. 2006 (The Immigration (European Economic Area) Regulations)

(6) กฎหมายคนเข้าเมืองของยุโรป ค.ศ. 2006 (Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code))

(7) อนุสัญญาต่อต้านการก่อการร้ายของสภายุโรป ค.ศ. 2006 (Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)

(8) อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย ค.ศ. 2007 (Asean Convention on counter terrorism)

3) กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน 3 ฉบับ คือ

(1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 (UN International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR))

(2) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1987 (Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT))

(3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 2009 (Convention on the Rights of the Child (CRC))

4) กฎหมายต่างประเทศ 3 ฉบับ คือ

(1) กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 2008 (Immigration Act of Singapore)

(2) กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศเกาหลี ค.ศ. 2002 (Immigration Control Act (Republic of Korea))

(3) กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 2012 (Immigration Control and Refugee Recognition Act)

5) กฎหมายที่เกี่ยวข้องความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ

(1) สนธิสัญญาความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน ค.ศ. 2004 (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters)

(2) ข้อเสนอแนะพิเศษในเรื่องป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2012 (International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation The FATF Recommendations 2012)

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย ข้าราชการตำรวจที่เป็นผู้บริหารระดับต้น ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับสูง ของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองการต่างประเทศ กองกฎหมาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นพื้นที่ใน เขตกรุงเทพมหานคร สนามบินสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานแห่งชาติภูเก็ต ท่าอากาศยานแห่งชาติเชียงใหม่ ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดชลบุรี ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดจันทบุรี ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง ด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก และด้านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดหนองคาย เป็นพื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ใช้ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

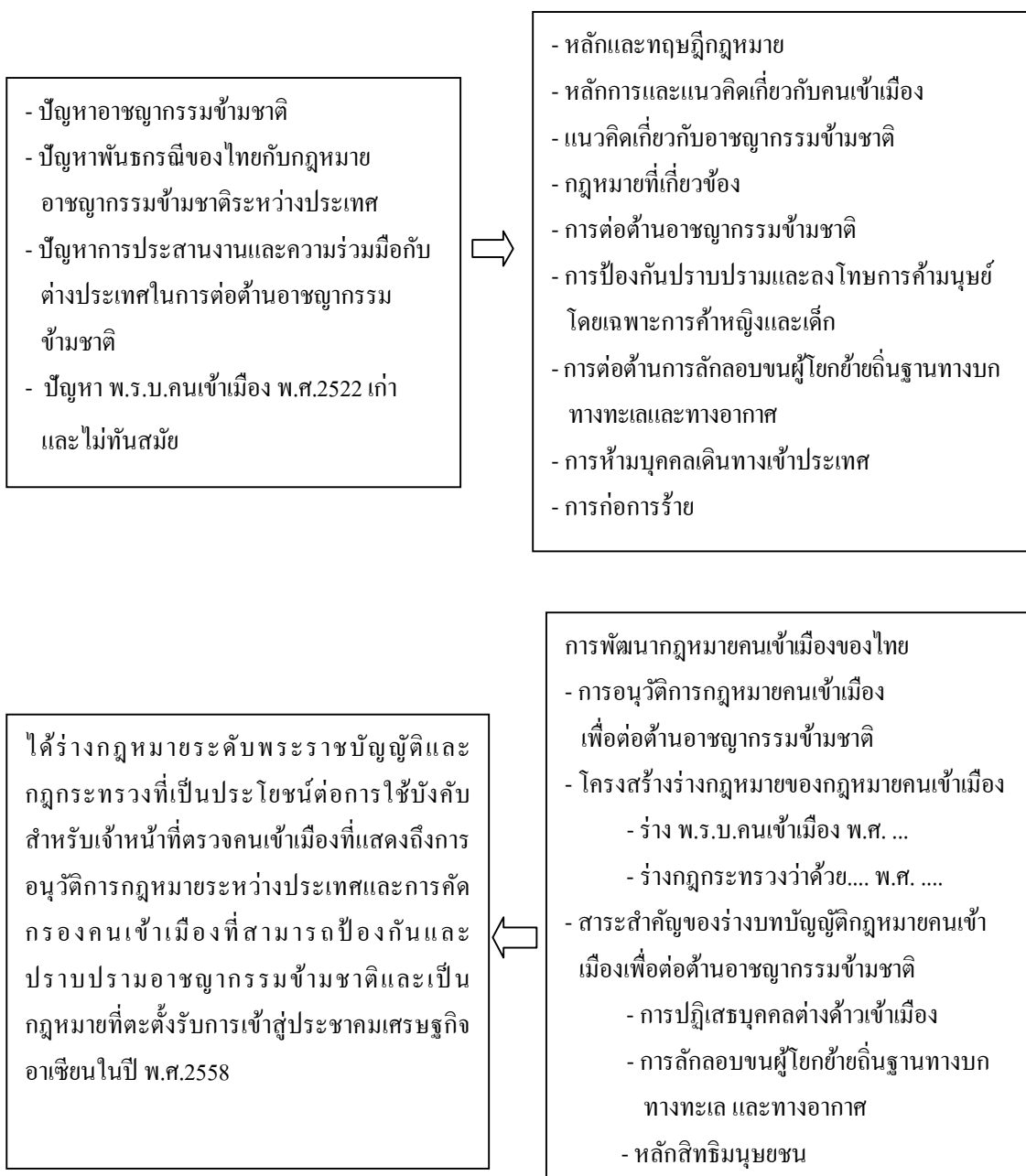
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

1.4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาที่เกิดจากผลของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและนโยบายรัฐบาลที่เปิดโอกาสเสรีในการเดินทางเข้าประเทศของคนต่างด้าว และการให้การรับรองและสัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับคนเข้าเมืองและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งการเข้าเป็นภาคีเศรษฐกิจอาเซียน ส่งผลให้กฎหมายตรวจคนเข้าเมืองปัจจุบันมีสภาพความล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่มี ความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ทำการคัดกรองคนเข้าเมืองกับไม่สอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและสภาพของอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติเป็นไปตามหลักสากลและให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนและประชาคมโลก จึงต้องมีการ พัฒนากฎหมายโดยนำเอาแนวคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์ หลักสิทธิมนุษยชน และการวิเคราะห์ กฎหมายระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นร่าง ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการคัดกรอง

คนเข้าเมืองเพื่อให้เกิดมาตรการในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดประสิทธิภาพสามารถรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวเข้าเมือง เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย (ดูภาพกรอบแนวคิด)

กรอบแนวคิดในการวิจัย



1.4.2 สมมติฐานการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐานของการวิจัย คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในปัจจุบันยังมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้การพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเป็นไปตามหลักสากลและให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียน และประชาคมโลก จำเป็นต้องพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองของไทยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ คือ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเลและทางอากาศ สนธิสัญญาความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน พ.ศ. 2549 และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายของภูมิภาคอาเซียน พ.ศ. 2549 และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนศึกษามาตรการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในกฎหมายคนเข้าเมืองของสหภาพยุโรปเพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย เพื่อให้เกิดมาตรการในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยการเพิ่มเติมแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในเรื่องการลักลอบขน ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การส่งตัวคนต่างด้าวกลับ หลักสิทธิมนุษยชนและออกกฎกระทรวงเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวเข้าเมือง

1.5 คำถามการวิจัย

1. การพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างเหมาะสม และทันต่อสภาพการณ์การกระทำผิดในปัจจุบันและอนาคต ควรเป็นอย่างไร
2. แนวทางในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยในอนาคตควรมีแนวทางอย่างไร

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เมื่อการศึกษาวิจัยได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วจะทำให้ ได้แนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองที่มีความชัดเจนและถูกต้องตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อที่จะนำไปสู่การป้องกันการกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติ
2. ได้หลักการการคัดกรองคนต่างด้าวเข้าประเทศของร่างกฎหมายคนเข้าเมืองที่พัฒนาขึ้น ตลอดจนได้กลไก เครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้คัดกรอง บุคคลต่างด้าวที่จะเข้าประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การป้องกันและต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และเมื่อประเทศไทยเข้าสู่

ประชาคมอาเซียนและในอนาคต จะสามารถลดจำนวนอาชญากรที่เป็นคนต่างด้าวที่จะ เข้ามา ประกอบอาชญากรรมในประเทศไทย

3. ได้รูปแบบของความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อเป็น กรอบแนวทางการร่วมมือในอนาคตเมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปลายปี พ.ศ.2558 โดยมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นหลักสากล และถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในด้านการต่อต้าน อาชญากรรมข้ามชาติ

4. ได้ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ... และร่างกฎกระทรวง ในเรื่อง หลักการการคัดกรองคนต่างด้าวเข้าประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการคัดกรองบุคคล ต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าประเทศ. ที่ถูกต้องตามและเป็น ไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทย ได้ลงนามและให้สัตยาบันไว้และสอดคล้องกับหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติงาน ด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและทันต่อ สภาพการณ์การกระทำผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปัจจุบันและ อนาคต

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

คนเข้าเมือง หมายถึง บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรตามคำนิยามของ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

อาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง การกระทำขององค์กรกลุ่มบุคคลหรือบุคคล ที่กระทำให้ ความผิดต่อเนื่องจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศอันเป็นความผิดตาม กฎหมายอาญาและบทลงโทษของประเทศที่องค์กรหรือบุคคลเหล่านั้นดำเนินการ โดยมี วัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจที่ขัดต่อหลักกฎหมายและศีลธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของบุคคลองค์กร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่นๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ หมายถึง การต่อต้านและยับยั้งการกระทำผิดโดย คน เข้าเมืองซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มี ลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ตามมาตรา 12 (7) (8) (10) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้แก่

(7) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิด อันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือ บุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(8) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณีการค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติด ให้โทษการลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(10) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ตามมาตรา 16 ในกรณีที่มีพฤติการณ์ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศหรือเพื่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรม หรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อความผาสุกของประชาชนรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในราชอาณาจักร

การคัดกรองคนต่างด้าว หมายถึง ขั้นตอนในการตรวจสอบประวัติและพฤติการณ์ของบุคคลต่างด้าวก่อนที่จะเดินทางเข้าประเทศ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ตรวจสอบหนังสือเดินทาง ขั้นตอนที่ 2 ตรวจสอบโรคต้องห้าม (เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง) ขั้นตอนที่ 3 ตรวจสอบ Black List กับระบบคอมพิวเตอร์ ขั้นตอนที่ 4 บันทึกข้อมูลหนังสือเดินทาง