

บทที่ 5

การพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

การพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาตินั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในประเด็นสำคัญที่มีผลต่อการตรวจคนเข้าเมืองของประเทศไทยไว้ 3 ประเด็น คือ

5.1 การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศฉบับที่นำมาอนุวัติการ คือพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ค.ศ. 2000 ที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองไว้แล้วจึงเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องอนุวัติการข้อบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นๆ ในกฎหมายภายในประเทศในเรื่อง

1) การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลต่างด้าวเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เป็นการตอบแทน

2) การยกเลิกการตรวจลงตราและปฏิเสธการเข้าเมืองแก่ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและปลอมแปลงหนังสือเดินทาง

สำหรับเหตุผลที่นำเอาพิธีสารในเรื่องดังกล่าวมาอนุวัติการก็เพราะการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติโดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งอาชญากรรมข้ามชาติมีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้น และเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาตินั้น และเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนและประชาคมโลก จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล และกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรมีการอนุวัติการกฎหมายภายใน สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในมาตรา 4 ยังไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ และยังไม่ได้มีมาตราใดกำหนดให้ยกเลิกการตรวจลงตราหรือปฏิเสธการเข้าเมืองแก่บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบกทางทะเล

และทางอากาศ จึงเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติไว้ในเรื่องการปฏิเสธคนต่างด้าวเข้าเมืองมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปลงนามไว้แล้ว และควรดำเนินการให้สัตยาบันต่อพิธีสารฉบับนี้ต่อไป

5.2 การอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

กฎหมายระหว่างประเทศฉบับที่นำมาอนุวัติการ คือ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1987 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 2009 ที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองและให้สัตยาบันแล้วจึงเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องอนุวัติการข้อบัญญัติในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นๆ ในกฎหมายภายในประเทศในเรื่อง

1) บุคคลจะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน

2) การส่งตัวบุคคลต่างด้าวกลับประเทศต้องคำนึงถึงว่าบุคคลต่างด้าวผู้นั้น ต้องอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี การแยกแ่เช่นว่านี้ จำเป็นเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก

การอนุวัติการกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยนอกจากจะให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้แล้ว ยังเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งการหลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชนของนานาชาติอารยประเทศ ตลอดจนเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

5.3 การปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย

ในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ในประเด็น หลักเกณฑ์การบันทึกข้อมูลบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ตามคำสั่งของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ตามกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติไว้ในเรื่องของการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามการเดินทางเข้าประเทศตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้แก่ มาตรา 12 (7) บัญญัติว่า “บุคคลต่างด้าวที่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ” มาตรา 12 (8) บัญญัติว่า “บุคคลต่างด้าวที่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ

การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กับความมั่นคงของราชอาณาจักร ความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน โดยการปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งได้บัญญัติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 ให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน โดยยึดหลักกฎหมายที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติโดยการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ของสหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่าในรายละเอียดของหลักเกณฑ์การปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามในการเดินทางเข้าประเทศ มีความคล้ายคลึงในประเด็นของการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้าประเทศมีอยู่ 3 ประการ คือ คำนี้ถึง เหตุผลด้านนโยบายสาธารณะ ความมั่นคงสาธารณะ และการสาธารณสุข และแตกต่างกันในบางประเด็น แต่ที่ชัดเจนก็คือ หลักเกณฑ์การปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ของ สหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศญี่ปุ่นมีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน ขณะที่หลักเกณฑ์การปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศของไทยเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (7) (8) ของเจ้าหน้าที่ โดยยึดตามคำสั่งของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ในเรื่อง หลักเกณฑ์การบันทึกข้อมูลบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ซึ่งยังไม่มีมีการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ในเรื่องของการปฏิเสธบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามการเดินทางเข้าประเทศตาม มาตรา 12 (7) (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นข้อกำหนดซึ่งอยู่ในขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ด้านการคัดกรองบุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งขั้นตอนในการคัดกรองบุคคลต่างด้าวก่อนเดินทางเข้ามาในประเทศจะต้องผ่านขั้นตอนการคัดกรอง มี 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 ตรวจหนังสือเดินทาง ขั้นตอนที่ 2 ตรวจโรคต้องห้าม (เฉพาะที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง) ขั้นตอนที่ 3 ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม (Black List) กับระบบคอมพิวเตอร์ ขั้นตอนที่ 4 บันทึกข้อมูลหนังสือเดินทาง ซึ่งในขั้นตอนที่ 3 ตรวจสอบบุคคลต้องห้าม (Black List) กับระบบคอมพิวเตอร์ เป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายคนเข้าเมืองในการต่อต้านอาชญากรรม ตาม มาตรา 12 (7) (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง พิจารณาข้อมูลที่มีอยู่ทางระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ ที่แสดงถึง

ประวัติพฤติกรรมของบุคคลต่างด้าวที่เป็น ข้อมูลบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ (Black List) ตามที่หน่วยงานต่างๆ ด้านความมั่นคง รวบรวมเป็นข้อมูล ซึ่งข้อมูลบางกรณีอาจไม่ชัดเจนพอในการพิจารณาตีความตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (7) (8) ซึ่งปัญหาที่พบจากการวิจัยซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจง มีดังนี้

จากการวิจัยในเรื่องนี้ได้ผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจงจากผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการคัดกรองคนต่างด้าว และแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งในเรื่องของกระบวนการวิธีการในการคัดกรองและด้านตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งแยกประเด็นตามขั้นตอนของการคัดกรองคนต่างด้าว ได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ตรวจหนังสือเดินทาง

วิธีการการดำเนินการตรวจหนังสือเดินทาง เริ่มจากตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของหนังสือเดินทาง ในการตรวจคัดกรองคนต่างด้าวโดยทั่วไป ต้องมีเอกสารคือหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางที่ออกโดยสถานทูตหรือสถานกงสุลของคนต่างด้าว เพื่อเปรียบเทียบกับ เป็นบุคคลคนเดียวกันกับหนังสือเดินทาง และหนังสือเดินทางที่คนต่างด้าวถือ นั้น เป็นหนังสือเดินทางที่ต้องการตรวจลงตรา (มีวีซ่า) หรือไม่ หรือว่าเป็นหนังสือเดินทางที่ได้รับการยกเว้นการตรวจลงตรา (ไม่ต้องมีวีซ่า) และยังไม่หมดอายุการใช้งาน หากสงสัยให้ขอดูบัตรประจำตัวประชาชน (ID Card) หรือบัตรอื่นที่ทางราชการให้การรับรอง ตรวจสอบบุคคลที่ถือหนังสือเดินทาง ว่าเป็นบุคคลเดียวกับบุคคลที่ปรากฏในหนังสือเดินทางหรือไม่ ตรวจสอบชื่อในหนังสือเดินทางตรงกับชื่อในบัตรที่นั่งและบัตร ตม.6 (เอกสารกรอกรายละเอียดบุคคล) ให้ถูกต้องตรงกัน

ปัญหาที่พบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจง พบว่า คนต่างด้าวใบหน้าไม่เหมือนกับที่ปรากฏในหนังสือเดินทาง หรือคนต่างด้าว อาจใช้หนังสือเดินทางปลอมหรือวีซ่าปลอมในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย หรือหนังสือเดินทางหรือวีซ่าหมดอายุ ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง พบการกระทำความผิดดังกล่าว ก็จะดำเนินการตามกฎหมายทันที หากเจ้าหน้าที่ตรวจไม่พบการกระทำความผิด ก็จะเป็นโอกาสให้คนต่างด้าวผู้นั้นสามารถเข้ามาในประเทศไทยได้ จากปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่ออาชญากรรมข้ามชาติ คือ บุคคลต่างด้าวบางส่วนแฝงตัวในคราบนักท่องเที่ยว ทำให้เจ้าหน้าที่สืบสวนปราบปรามต้องตรวจสอบผู้โดยสารทั้งขาเข้าและขาออกประเทศ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดอาศัยประเทศไทยเป็นทางผ่านไปยังประเทศที่สาม หรือเข้ามากระทำความผิด ในราชอาณาจักรแล้วหลบหนีออกไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงความเชื่อมั่นในระดับสากลในมาตรการรักษาความปลอดภัยและความน่าเชื่อถือของประเทศไทย ส่วนใหญ่ความผิดที่ตรวจพบจากการตรวจเที่ยวบินเป้าหมาย

ชาวออกนอกประเทศมักจะเป็นความผิดในลักษณะการปลอมแปลงเอกสารการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ข้อมูลในหนังสือเดินทาง การเปลี่ยนแปลงรูปถ่าย การปลอมแปลงหรือแก้ไขแผ่นปะตรวจลงตรา (Visa) หรือปลอมรอยตราประทับของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้กระทำความผิดมีวัตถุประสงค์เพื่ออำพรางตัวคนที่แท้จริง เพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุมเนื่องจากได้กระทำความผิดในต่างประเทศ โดยสามารถจำแนกประเภทของการกระทำความผิดได้ อาทิเช่น ขบวนการปลอมแปลงเอกสารเดินทางของคนสัญชาติจีนแผ่นดินใหญ่ (แก๊งลูกหมู) ขบวนการปลอมแปลงเอกสารเดินทางของคนในแถบเอเชียใต้ (แก๊งลูกแพะ) ขบวนการส่งหญิงไทยเดินทางไปต่างประเทศ หรือขบวนการค้ำมนุษย์ใช้เอกสารปลอมในการเดินทาง

นอกจากนี้ยังมีการปลอมแปลงเอกสารประกอบการเดินทางอื่นๆ เช่น บัตรที่นั่ง บัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องอาศัยการสังเกตเอกสารควบคู่ไปกับการสังเกตอาการของผู้โดยสารประกอบ เช่น ลักษณะการแต่งกาย สีหน้า ท่าทางของผู้โดยสาร เส้นทางเดินทางที่ไม่สมเหตุผล เช่น เดินทางอ้อม โดยไม่สามารถบอกถึงเหตุผลความจำเป็นได้ เป็นต้น

ในการแก้ไขปัญหอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นดังกล่าวในต่างประเทศยกตัวอย่าง เช่น กฎหมายคนเข้าเมืองของสหภาพยุโรป มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แนวทางการแก้ไขสามารถสรุปได้เป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรกการพัฒนาในด้านตัวบทกฎหมายและข้อตกลงร่วมกัน เช่น เมื่อปี ค.ศ. 1985 ประเทศสมาชิกได้ลงนามในข้อตกลงเชงเก้น (The Schengen Agreement) โดยให้ความสะดวกในการเดินทางข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประเทศสมาชิกโดยไม่มีการตรวจคนเข้าเมือง โดยแต่ละประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปได้ไปปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อตกลงร่วมกันของสหภาพยุโรป ส่วนประเด็นที่สองในด้านความร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องและแนวทางปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ สหภาพยุโรปมีนโยบายด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายในยังมีกฎระเบียบที่ควบคุมการข้ามผ่านพรมแดนภายนอกของสหภาพยุโรป นโยบายคนเข้าเมืองและนโยบายเกี่ยวกับพลเมืองของประเทศที่สาม นอกจากนี้ ยังมีมาตรการต่อต้านการเข้าเมืองโดย ผิดกฎหมาย การเข้ามาพำนักอาศัยและการทำงานในสหภาพยุโรป การต่อต้านยาเสพติดและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระบบค้นหาข้อมูลร่วมแบบอัตโนมัติหรือระบบข้อมูล เชงเก้น (The Schengen Information System-SIS) เป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกเปิดและรักษาแฟ้มข้อมูลบุคคลและข้อมูลบางประเภทอันเกี่ยวกับบุคคล เช่น เอกสารประจำตัว หมายเลขบัญชีธนาคาร หมายเลขทะเบียนยานพาหนะ ข้อมูลหนังสือเดินทางหาย โดยวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมีหน่วยงานสำนักงานตำรวจของสหภาพยุโรป EUROPOL ประสานความร่วมมือความร่วมมือในการทำงาน

แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับแรก ความร่วมมือทางเทคนิค หมายถึง การจัดให้มีการอบรมต่างๆ ระดับสอง ความร่วมมือทางยุทธวิธีต่างๆ โดยการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกันในวิธีการที่จะปราบปรามอาชญากรรม ระดับสาม เป็นระดับของการแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคล การปกป้องข้อมูลและระบบความปลอดภัยของข้อมูล ซึ่งนำไปสู่แนวทางการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองของสหภาพยุโรปที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในปัจจุบัน

ขั้นตอนที่ 2 ตรวจโรคต้องห้าม (เฉพาะโรคที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับการสนทนากลุ่มเจาะจงกล่าวว่า ขั้นตอนนี้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 3 ตรวจสอบ ข้อมูลบุคคลต้องห้าม (Black List) กับระบบคอมพิวเตอร์ ขั้นตอนนี้เป็นการตรวจสอบข้อมูลบุคคลที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศ ถึงพฤติกรรม และประวัติว่าเป็นบุคคลต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ หรือไม่ หรือเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในบัญชีเฝ้าระวัง ถ้าเป็นบุคคลที่จะเดินทาง เข้ามาเป็นบุคคลต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศตามระบบฐานข้อมูล เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองต้องปฏิเสธการเดินทางเข้าประเทศของบุคคลนั้น

ปัญหาที่พบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจงจากผู้เกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้มีอยู่ 4 ประเด็น ประเด็นแรก คือ รายงานพฤติกรรมของคนต่างด้าวที่ปรากฏอยู่ในระบบฐานข้อมูลที่ขึ้นบัญชีเป็นบุคคลเฝ้าระวัง หรือ บัญชีบุคคลเฝ้าดู เป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่กล้าใช้ดุลยพินิจ เพราะความผิดไม่ชัดเจน เช่น การกระทำความผิดส่วนตัว ความผิดโดยประมาท ความผิดเล็กน้อย รายงานพฤติกรรมของคนต่างด้าวที่มีข้อมูลน้อย ไม่เพียงพอทำให้ไม่น่าเชื่อว่าจะเข้ามากระทำความผิดประกอบกับมาตรา 12 (7) (8) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กรณีที่ คนต่างด้าวตกเป็นผู้ต้องสงสัยและเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการเข้าเมือง ในบางกรณีข้อสงสัยของเจ้าหน้าที่อาจมีความเห็นไม่เหมือนกัน ทำให้บางครั้งการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวอาจมีลักษณะไม่เสมอภาค เพราะการใช้วิจารณ์ญาณและดุลยพินิจในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่แต่ละคนไม่เหมือนกัน เนื่องจาก พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่ได้ให้คำนิยาม หรือความหมายของคำว่ามีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อสังคมหรือ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ทำให้มีการตีความคำดังกล่าวในลักษณะที่ต่างกันไปตามดุลยพินิจของแต่ละบุคคล หากจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เห็นว่าควรกำหนดกรอบการใช้ดุลยพินิจในการตีความของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 12 (7) (8) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ควรกำหนดกฎหมายแนบท้าย ลงในรายละเอียดหรืออาจออกเป็นกฎหมายลูก กฎกระทรวง ข้อบัญญัติหรือเพิ่มนุมาตรา ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อรองรับ การปฏิบัติงานในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็น

การป้องกันการถูกรื้อเรียนจากคนต่างด้าว และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิเสธคนเข้าเมือง (งานขาเข้า) หรือปฏิเสธการเดินทางนอกราชอาณาจักร (งานขาออก) โดยมี Immigration reason เหมือนในบางประเทศ เพราะการปฏิบัติงานตามหน้าที่ในปัจจุบัน การตัดสินใจและใช้ดุลยพินิจของแต่ละคนไม่เหมือนกันซึ่งเสี่ยงต่อการถูกรื้อเรียนได้ กรณีตรวจพบ คนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าไม่พึงปรารถนาหรือน่าสงสัยแต่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน

ประเด็นที่สอง คือ ข้อมูลของระบบไม่ค่อยเป็นปัจจุบัน เช่น ระยะเวลาการเป็นบุคคลต้องห้าม ผ่านมานานแล้ว เวลาเปลี่ยนและพฤติกรรมของบุคคลได้เปลี่ยนไปแล้ว ซึ่งข้อมูลบุคคลต้องห้ามที่มีอยู่ไม่มีการแก้ไขปรับปรุง หรือกำหนดวันหมดอายุ และการลงรายละเอียดหมายจับ ซึ่งในปัจจุบัน ในข้อมูลบุคคลต้องห้าม (Black List) ไม่ชัดเจนและไม่มีวันหมดอายุ เห็นควรให้มีการปรับปรุงข้อมูล ให้เป็นปัจจุบันหรือกำหนดวันหมดอายุข้อมูล เนื่องจาก วันเวลาเปลี่ยนคนต่างด้าวผู้นั้นมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป เช่น กรณีคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว ต่อมามีการกระทำความผิดในภายหลัง สำนักงานตำรวจคนเข้าเมือง จะบันทึกข้อมูลลงในระบบบัญชีต้องห้าม ตามมาตรา 12 (7) (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระยะเวลาผ่านไป 5 ถึง 10 ปี คนต่างด้าวเดินทางกลับเข้ามาประเทศไทยอีก จะอ้างความผิดเดิมครั้งที่แล้วมาอ้าง ถ้าคนต่างด้าวแย้งและต่อสู้คดี อาจทำให้เกิดการฟ้องร้องในชั้นศาลได้ ควรมีกฎหมายรองรับหรือออกกฎหมายเพิ่มเติม

ประเด็นที่สาม ในกรณีที่มีหนังสือที่ประสานขอความร่วมมือจากสถานทูต กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่น ๆ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติงานตามท่าอากาศยานนานาชาติ ต้องทำงาน 24 ชั่วโมง หากตรวจพบคนต่างด้าวที่มีหนังสือประสานความร่วมมือจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นและเป็นเวลานานเวลาราชการหรือเป็นวันหยุด ทำให้มีปัญหาในการติดต่อประสานงาน ควรจะมีหน่วยงานหรือบุคคลที่รับผิดชอบ (Contact Person) สามารถติดต่อได้ ตลอด 24 ชั่วโมง และควรจัดสถานที่รองรับเพื่อรอการพิสูจน์ และเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการกักตัวคนต่างด้าว ณ ที่สนามบินได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมงหรือ 48 ชั่วโมง มีบัตรรับประทานอาหาร

ประเด็นที่สี่ คนต่างด้าวไม่ค่อยทราบสิทธิ ข้อจำกัด และข้อห้ามในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยเฉพาะกรณีตกเป็นบุคคลต้องห้ามเดินทางเข้าประเทศ ควรมีการจัดหาลำโพงในกรณีที่สื่อสารกัน ไม่เข้าใจ และหน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีการเผยแพร่และมีการประชาสัมพันธ์ให้คนต่างด้าวทราบในรายละเอียด คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่ต้องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยกับกฎหมายคนเข้าเมืองของต่างประเทศพบว่ากฎหมายคนเข้าเมืองของต่างประเทศ มีการกำหนดให้ การเป็นบุคคลต้องห้ามนั้น มีรายละเอียดชัดเจน กำหนดไว้ในตัวบทบัญญัติของกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสามารถดำเนินการ

ปฏิเสธรการเข้าเมืองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจนและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ซึ่งให้อำนาจดุลพินิจในการปฏิเสธรการเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามบทบัญญัติของกฎหมาย และยังมีบางส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ไปลงนามและให้สัตยาบันไว้ กฎหมายคนเข้าเมืองต่างประเทศที่นำมาเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบ เช่น ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่ไม่ได้เข้าสมาชิกของกลุ่มประเทศของสหภาพยุโรปที่อยู่ในข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement) ประเทศอังกฤษมีหลักเกณฑ์ การปฏิเสธรการเดินทางเข้าประเทศ โดยคำนึงถึง เหตุผลด้านนโยบายสาธารณะหรือความมั่นคงสาธารณะ หลักความได้สัดส่วนเป็นสำคัญ และการกระทำโดยส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ จะต้องเป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริงซึ่งเกิดในเวลานั้นและร้ายแรงพอที่จะก่อผลกระทบต่อประโยชน์ขั้นพื้นฐานของสังคม รวมถึงก่อนที่จะมีคำตัดสินโดยอาศัยเหตุผลด้านนโยบายสาธารณะหรือความมั่นคงสาธารณะเกี่ยวกับบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้พำนักอาศัย เป็นการถาวรผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องพิจารณาถึงสุขภาพ ครอบครัว สถานภาพทางเศรษฐกิจ ระยะเวลาการพำนักอาศัยในประเทศ ความสัมพันธ์ในทางสังคมวัฒนธรรมต่อประเทศ และความสัมพันธ์กับประเทศบ้านเกิดด้วย ส่วนหลักเกณฑ์การปฏิเสธรการเดินทางเข้าประเทศ สหภาพยุโรปตามข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement) ต้องเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งชาติและประโยชน์สาธารณะ

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์หลักเกณฑ์การปฏิเสธรการเดินทางเข้าประเทศ เน้นการกำหนดให้เป็นบุคคลต้องห้ามนั้น มีรายละเอียดชัดเจน และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ต่อความมั่นคงแห่งชาติ หรือเพื่อผลประโยชน์ในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม สังคม ระบบการศึกษา และสิ่งแวดล้อมในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ค้าประเวณี หรือบุคคลผู้อาศัยอยู่ด้วยหรือได้รับการอุปการะหรือบุคคลอื่นๆ ก่อนที่จะมีการอนุญาตให้เข้าประเทศสิงคโปร์ บุคคลผู้อาศัยอยู่ด้วยหรือได้รับการดูแลจากการค้าประเวณี ตามกฎหมายคนเข้าเมืองของสาธารณรัฐเกาหลี การกำหนดให้เป็นบุคคลต้องห้ามนั้นมีรายละเอียดชัดเจน โดยเน้นกระทำความผิดต่อผลประโยชน์สาธารณะ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมีความเห็นว่าคนต่างชาติไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอาจถูกปฏิเสธรการเดินทางเข้ามาในประเทศได้ ส่วนกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้การเป็นบุคคลต้องห้ามนั้น มีรายละเอียดชัดเจน โดยหลักการสำคัญ เน้นบุคคลที่มีเหตุอันควรให้เชื่อได้ว่า อาจกระทำอันตรายต่อผลประโยชน์หรือการป้องกันสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น และบุคคลที่พยายาม หรือให้การสนับสนุนการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น หรือรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น โดยใช้กำลังหรือความรุนแรง

ขั้นตอนที่ 4 บันทึกข้อมูลหนังสือเดินทางประทับตราอนุญาตและ คินหนังสือเดินทาง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเจาะจงพบว่า ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

จากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเจาะจง ในขั้นตอนการคัดกรองคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศ ตามความเห็นของผู้วิจัยขั้นตอนในการคัดกรองบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทย มีกระบวนการและวิธีปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสากล เนื่องจากมีระบบการคัดกรองที่ดูแลตั้งแต่เบื้องต้น คือ การตรวจสอบความถูกต้องของพาสปอร์ต ลักษณะใบหน้าถูกต้องตามพาสปอร์ตหรือไม่ มีระบบการคัดกรองโดยมีบัญชีเฝ้าระวัง และบัญชีของบุคคลต้องห้ามที่เป็นระบบสากล เพียงแต่ กฎหมายหรือบทบัญญัติที่ใช้ในการคัดกรองของไทย ยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง การกำหนดวิธีพิจารณาลักษณะของการเป็นบุคคลต้องห้ามเป็นเพียงระเบียบแนวทางปฏิบัติ ยังไม่เป็นกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งต่างกับประเทศอื่นๆ ที่นำมาศึกษาแต่ละประเทศ มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลทำให้บางครั้งเป็นอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือส่งผลนำมาซึ่งการฟ้องร้องเมื่อมีการกระทบสิทธิของบุคคลผู้ที่ถูกปฏิเสธการเข้าเมือง การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2552 โดยให้มีการออกกฎกระทรวงขึ้นมารองรับการให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ให้ปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมีแนวทางปฏิบัติงานการคัดกรองที่อยู่ในมาตรฐานสากล

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และกลุ่มสนทนาเจาะจง สามารถสรุปเป็น แนวทางปฏิบัติงานด้านการคัดกรองบุคคลต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าประเทศของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง สำหรับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้แนวทางสำหรับการปฏิบัติงานด้านตรวจคนเข้าเมือง โดยอาศัยมาตรการต่างๆ ขึ้นมารองรับ ดังนี้

1) ระบบตรวจผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing APPS)

ปัจจุบันสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่ในการคัดกรองผู้โดยสารเพื่ออนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทย ซึ่งกรณีที่ตรวจพบว่าผู้โดยสารมีข้อมูลตรงกับบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดูของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร และจะต้องให้สายการบินทำการส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงด้านความมั่นคง และเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง นอกจากนี้สายการบิน ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายในการส่งผู้โดยสารกลับอีกด้วย ดังนั้นเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น จึงมีแนวทางในการพัฒนาระบบการตรวจผู้โดยสารมาทันทีที่ผู้โดยสาร มีการ Check-in ที่เคาน์เตอร์ของสายการบิน เพื่อให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนำข้อมูลดังกล่าวมาตรวจสอบกับบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดู จากนั้นส่งผล

การตรวจสอบกลับไปยังต้นทาง เพื่อให้สายการบินพิจารณาว่าจะรับ Check-in ให้ผู้โดยสารคนดังกล่าวหรือไม่ โดยมีกระบวนการคัดกรอง ดังนี้

(1) กระบวนการคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Advance Passenger Processing APPS)

ผู้โดยสาร Check-in ที่ Counter สายการบินในต่างประเทศ จะสามารถตรวจสอบผู้โดยสารได้ตั้งแต่วันที่แรกที่ Check-in

(1.1) ข้อมูลผู้โดยสารจะถูกส่ง ไปยังเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ศุลกากรทันที เพื่อตรวจสอบกับบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดูของราชอาณาจักรไทยและส่งผลกลับไป

(1.2) ระบบ APPS จะสามารถแจ้งตอบกลับได้ทันทีที่เคาน์เตอร์ Check-in ก่อนการ Check-in จะสำเร็จ เพื่อให้สายการบินพิจารณาว่าผู้โดยสารสามารถขึ้นเครื่องได้หรือไม่

(1.3) เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสามารถตรวจผู้โดยสารล่วงหน้าก่อน ผู้โดยสารจะเข้ามาถึงเคาน์เตอร์ตรวจหนังสือเดินทาง

(1.4) สามารถตรวจสอบผู้โดยสารได้ทั้งขาเข้าและขาออก

ระบบนี้เป็นการลดภาระหน้าที่ของงานตรวจคนเข้าเมืองและลดค่าใช้จ่ายในการส่งตัวกลับจากกระบวนการทำงานของระบบ APPS จะเห็นวาระบบงานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยระบบ APPS จะมีการเชื่อมโยงมายังระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือระบบ (Personal Identification and Blacklist Immigration control System PIBICS) เพื่อใช้ข้อมูลบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดูในการคัดกรองผู้โดยสาร ดังนั้นเมื่อมีข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้าส่งมาถึงระบบ PIBICS หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั่วประเทศ ที่อยู่ในสังกัดของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้าดังกล่าว และนำไปขยายผลสำหรับการปฏิบัติการอื่นๆ ได้ส่วนของระบบงานจะสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้

(2) การเชื่อมโยงของระบบ (Advance Passenger Processing APPS)

(2.1) การทำงานของระบบ APPS จะเชื่อมโยงกับระบบสารสนเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยจะมีการตรวจสอบกับข้อมูลบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีเฝ้าดูของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งผลการตรวจสอบจะส่งกลับไปแสดงที่เคาน์เตอร์ของสายการบินประเทศต้นทาง

(2.2) ส่วนของระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะมีระบบที่ใช้ในการบันทึกข้อมูลบัญชีดังกล่าวสามารถใช้ในการตรวจสอบกับระบบ APPS ได้ทันที

(2.3) เป็นการนำข้อมูล APPS ที่ได้รับมาใช้ประโยชน์เพิ่มเติม กรณีที่ต้องการให้ผู้โดยสารดังกล่าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย แต่ต้องการให้ระบบแจ้งเตือนล่วงหน้าเพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเตรียมพร้อม ณ จุดที่เป้าหมายจะเดินทางมาถึง โดยเมื่อ

ระบบ APPS มีการเชื่อมมายังระบบ PIBICS เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้จากทุกหน่วยงานทั่วประเทศ

2) ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ

การตรวจคนเข้าเมืองด้วยระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel) ทำให้ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเดิมใช้เจ้าหน้าที่ตรวจต้องใช้เวลา 45 วินาที/คน แต่ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ ใช้เวลาเพียง 20 วินาที/คน เท่านั้น ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว แก่ผู้รับบริการ ทั้งยังเป็นการยกระดับการตรวจคนเข้าเมืองให้เป็นมาตรฐานสากลอีกด้วย

3) การเชื่อมโยงระบบหนังสือเดินทาง จัดตั้งศูนย์ตรวจหนังสือเดินทางปลอมทุกสนามบิน

เพื่อเป็นการรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการคัดกรองบุคคลที่เกี่ยวข้องอาชญากรรมข้ามชาติ บุคคลที่มีประวัติการกระทำความผิดในต่างประเทศ บุคคลที่ใช้หนังสือเดินทางที่มี การแจ้งหายไว้ในประเทศสมาชิกตำรวจสากล จำนวน 190 ประเทศทั่วโลก องค์การตำรวจสากลได้จัดทำระบบฐานข้อมูลองค์การตำรวจสากล ได้รวบรวมข้อมูลคนร้ายที่มีหมายจับแล้วหลบหนีออกนอกประเทศ และไม่ทราบว่า ไปพำนักอยู่ในประเทศใด เพื่อขอความร่วมมือจากประเทศสมาชิกองค์การตำรวจสากล จำนวน 190 ประเทศทั่วโลก เมื่อพบตัวแล้วให้ทำการจับกุมและส่งตัวในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน โดยระบบนี้จะสำเร็จก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 โดยผู้ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยทุกคนจะถูกตรวจสอบข้อมูล ดังนี้

(1) หนังสือเดินทางที่ใช้มีการแจ้งหาย/หรือถูกโจรกรรม หรือไม่

(2) มีประวัติการกระทำความผิดในต่างประเทศ เป็นบุคคลที่ตำรวจในต่างประเทศได้ประกาศสืบจับและมีหมายจับขององค์การตำรวจสากล หรือไม่

ระบบที่ประเทศไทยจะนำมาใช้งานประเทศในยุโรป และอเมริกาได้นำระบบนี้มาใช้ในการตรวจสอบบุคคลเข้าออกประเทศ ซึ่งเป็นตามมาตรฐานสากลและเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ คือ ระบบ PIBICS และระบบ I 24/7

ควรมีการจัดตั้งศูนย์ตรวจพิสูจน์หนังสือเดินทางปลอมไว้ทุกสนามบินนานาชาติ และทุกกองกำกับการวิทยาการจังหวัด และควรผลิตผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจหนังสือเดินทางปลอมขึ้นทะเบียนศาลไว้ในทุกจังหวัด เพื่อรองรับปริมาณงานในอนาคต

4) เพิ่มหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ลงข้อมูลแจ้งเตือนอาชญากรรม เช่น ศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานเนื่องจากคนต่างชาติดำเนินการในประเทศไทย ต่อมาถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรจะถูกบันทึกรายชื่อเป็นบุคคลที่สมควรห้ามมิให้เดินทางเข้ามาใน

ราชอาณาจักรส่วนใหญ่จะเปลี่ยนชื่อใหม่เพื่อเดินทางกลับมายังประเทศไทยอีกครั้ง การนำระบบดังกล่าว มาใช้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่คัดกรองผู้โดยสารต่างชาติได้มากขึ้น นอกจากนี้เห็นควรเพิ่มอุปกรณ์เครื่องสแกนลายนิ้วมือ (Finger Print) มาประกอบ จะทำให้ได้ผลดียิ่งขึ้น และระบบการเชื่อมโยงข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติกับองค์กรตำรวจสากล (Interpol) รวมถึงเพิ่มหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ลงข้อมูลแจ้งเตือนอาชญากรรมบุคคล โดยเฉพาะเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงข้อมูลให้กับหน่วยงานในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสามารถแจ้งเตือนในระบบการตรวจผู้โดยสารของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำให้สามารถคัดกรองบุคคลได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5) การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ควรมีการติดต่อกันได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยผ่านผู้ประสานงานกลาง (Contact Person) ของแต่ละหน่วย

กรณีตรวจพบคนต่างด้าวตามที่มีหนังสือประสานขอความร่วมมือของหน่วยงานจากต่างประเทศหรือกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่ประสานมา แก้ไขปัญหาด้วยการให้หน่วยงานดังกล่าวข้างต้น แจ้งหมายเลขโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อได้ตลอด 24 ชั่วโมงพร้อมรายชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจพบให้ประสานแจ้งให้หน่วยงานนั้นๆ มารับตัวไปดำเนินการต่อไป ควรมีผู้ประสานงานกลาง (Contact person) ของแต่ละหน่วยงาน ที่สามารถติดต่อได้ตลอด 24 ชั่วโมง กรณีมีเหตุการณ์จำเป็นเร่งด่วน

6) ควรจัดหาล่ามและให้มีการแจ้งสิทธิให้กับคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยกรณีถูกขึ้นบัญชีเป็นบุคคลต้องห้ามโดยส่วนใหญ่คนต่างด้าวไม่ค่อยทราบสิทธิ ข้อจำกัด และข้อห้ามในการเดินทางไปต่างประเทศ ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบควรมีการเผยแพร่และมีการประชาสัมพันธ์ให้คนต่างด้าวทราบในรายละเอียด คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่ต้องการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย

7) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและฝึกอบรมทวนให้ความรู้และแนวทางปฏิบัติประกอบการใช้อำนาจดุลยพินิจตามมาตรา 12 (7) (8)

กรณีคนต่างด้าวที่ขึ้นบัญชี Watch List (บุคคลเฝ้าดู/เฝ้าระวัง) เป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาเจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้ดุลยพินิจ เพราะความผิดไม่ชัดเจน ควรมีกรอบที่ชัดเจนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องใช้ดุลยพินิจประกอบการปฏิบัติงานด้วย การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่บางเรื่องมีความแตกต่างกัน จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและมีการวางแผนการฝึกอบรมทวนให้ความรู้และแนวทางการปฏิบัติให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นประจำ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยจัดทำเป็นคู่มือการตรวจคนเข้าเมือง

5.4 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

จากประเด็นที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั้น สารสำคัญของกฎหมายที่จัดทำขึ้นมาใหม่นั้นแยกได้เป็นส่วนที่เป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และส่วนที่เป็นกฎกระทรวง ดังนี้

1) ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.

สารสำคัญของร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ที่ได้จากการศึกษาวิจัย ได้แก่ การเพิ่มเติมคำนิยาม ของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และการยกเลิกการตรวจลงตราและปฏิเสธการเข้าเมืองแก่ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ซึ่งเป็นมาตรการในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. รวมถึง การเพิ่มเติมในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่อง บุคคลจะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน และการส่งตัวบุคคลต่างด้าวกลับประเทศต้องคำนึงถึงว่าบุคคลต่างด้าวผู้นั้น ต้องอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี การแยก เช่นว่านี้เป็นเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

2) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12

สารสำคัญของร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ประกอบด้วย องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณابันทักและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 วรรคสาม หลักเกณฑ์การบันทึกข้อมูลของคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา 12 วรรคสาม ในกรณีที่คนต่างด้าวมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป และการจัดทำคู่มือการฝึกอบรมตามกฎหมายนี้

3) ผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อได้ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. จากผลการวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการศึกษาเอกสารบทความต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น จึงได้ร่างกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. และร่างกฎกระทรวง พ.ศ. โดยมีสารสำคัญดังกล่าวข้างต้น ต่อจากนั้น ผู้วิจัยได้จัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายคนเข้าเมืองทั้งสองฉบับดังกล่าว เพื่อนำเอาความคิดเห็นจากการรับฟังมาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ตัวร่างกฎหมายคนเข้าเมืองที่มีบทบัญญัติสมบูรณ์มากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับการกระทำความผิดในรูปแบบของอาชญากรรมข้ามชาติ โดยคาดหวังว่าจะทำให้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติลดลงได้ และเกิดการร่วมมือระหว่างประเทศที่ดีต่อการต่อต้าน

อาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งจำนวนประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็นจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง สังกัดหน่วยงานสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามด่านตรวจคนเข้าเมืองทั่วประเทศและเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนจากกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้แทนจากศาลปกครอง ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ผู้แทนจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนจากสภานายความ ผู้แทนจากกองการต่างประเทศและกองกฎหมาย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ นักวิชาการ เข้าร่วมการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจำนวน 79 คน จัดที่โรงแรมโนโวเทลแอร์พอร์ต สุวรรณภูมิ ผลจากการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายคนเข้าเมืองทั้งสองฉบับ สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

(1) ความคิดเห็นต่อร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.

ประเด็นที่ผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นมีความเห็นด้วยกับร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. มีดังนี้

- เห็นด้วยกับความตามมาตรา 3 ที่นำความในพิธีสารพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ มาอนุวัติการเป็นกฎหมายในมาตรานี้

- เห็นด้วยกับความตามมาตรา 4 วรรคสาม ในเรื่องของการกำหนดกฎกระทรวงขึ้นมารองรับ ความตามมาตรา 12 (7) (8) ของ คำว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อสังคมหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีและวรรคสี่ที่นำความในพิธีสารพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ มาอนุวัติการเป็นกฎหมายในมาตรานี้และเห็นด้วยว่าเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- การเพิ่มความในมาตรา 54 เรื่อง สิทธิของเด็ก และการไม่ส่งตัวคนต่างด้าวกลับไปยังที่อาจ ถูกทรมาน นั้นสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและควรเพิ่มเติมอย่างยิ่งในกฎหมาย คนเข้าเมือง

ประเด็นที่ผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นมีความเห็นควรเพิ่มเติมในร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. มีดังนี้

- ถ้อยคำตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. คำว่า “บุคคล” ขอให้เปลี่ยนเป็นคำว่า “บุคคลต่างด้าว” แทน ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยและได้มีการปรับแก้ไขแล้ว

- ถ้อยคำตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. คำว่า “จำเป็นเพื่อประโยชน์สูงสุด” น่าจะมีคำจำกัดความเพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติและฝ่ายกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้ว เห็นว่า คำว่า

“จำเป็นเพื่อประโยชน์สูงสุด” น่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก หากมีคำจำกัดความอาจไม่ครอบคลุมในทุกประเด็น

(2) ความคิดเห็นต่อร่างกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 วรรคสาม

ประเด็นที่ผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นมีความเห็นด้วยกับ ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้

- เห็นด้วยกับการร่างกฎกระทรวง ... ซึ่งเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นมาตรการที่ทำให้การทำงานเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย เป็นทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านตรวจคนเข้าเมืองและการคุ้มครองสิทธิคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้ามาด้วยเมื่อเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็นที่ผู้เข้ารับฟังความคิดเห็นมีความเห็นควรเพิ่มเติมในร่างกฎกระทรวงฉบับนี้

- ถ้อยคำตาม ข้อ 1 ในร่างกฎกระทรวง ... ในส่วนของ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณابันทิกเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าว น่าจะไม่ต้องใช้เป็นชื่อตำแหน่งควรเป็น คำว่า “เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ได้รับมอบหมาย” เพื่อภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ประจำตำแหน่งนั้นๆ จะได้ไม่กระทบต่อกฎหมายที่บัญญัติไว้ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติและฝ่ายกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การกำหนดตำแหน่งในระดับกองบังคับการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องตราเป็นกระทรวง ดังนั้นลักษณะหน้าที่การงานจึงเปลี่ยนแปลงได้ยาก แต่เพื่อความอ่อนตัวในการปฏิบัติ เห็นควรเพิ่มเติมตามเสนอโดยเพิ่ม ประโยคว่า “หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ได้รับมอบหมายจากเลขานุการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ”ต่อท้ายกฎกระทรวงใน ข้อ 1

- ถ้อยคำตามข้อ 1 (2) ในร่างกฎกระทรวง ... คำว่า “ให้มีอำนาจเรียก” เห็นควรเปลี่ยนเป็น “ขอความร่วมมือ” ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ทำการปรับแก้ไขเรียบร้อยแล้ว

- ถ้อยคำตามข้อ 2 ในร่างกฎกระทรวง ... คำว่า “กฎหมายอื่น” ไม่ชัดเจนสามารถตีความได้หลายอย่าง ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ทำการปรับแก้ไขเรียบร้อยแล้วโดยตัด คำว่า “กฎหมายอื่น” ออกไป

- ถ้อยคำตาม ข้อ 2 (12) ความผิดทางอาญาอื่น ที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ให้รวมถึง ความผิดที่มีต่อการกระทำความผิดในสถานที่โบราณสถานด้วย เพราะเป็นการทำร้ายจิตใจ คนไทยซึ่งเป็นชาวพุทธ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยได้ทำการปรับแก้ไขเรียบร้อยแล้วโดยได้สอบถามฝ่ายกฎหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ข้อสรุปโดยปรับข้อความใหม่ ดังนี้ ข้อ 2 (12) ความผิดทางอาญาอื่นๆ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(3) ความคิดเห็นอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งต่อไป

- การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเนรเทศ ให้ความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ
- การปรับปรุง ประมวลกฎหมายอาญาในการเพิ่มโทษ เรื่องการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้และข้อมูลจากการเก็บรวบรวมด้วยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง ทั้งหมดมาวิเคราะห์ร่วมกันเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำเป็นร่างกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ดังได้แสดงในรูปแบบของ ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. และร่างกฎกระทรวง ... รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติงานด้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติในอนาคต ไว้ตามเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว สามารถแสดงเป็นตารางได้ ดังตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

มาตรา	พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	ร่างแก้ไขพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
1	พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ”	พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...)พ.ศ. ... ”	
2	พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับนับแต่วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	พระ ร าช บัญ ญัติ นี้ ใช้ บัง คับ นับ แ ต่ วัน ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป	
3	- คงเดิม-	- ไม่มีการแก้ไข -	
4	มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พาหนะ หมายความว่า ยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะหรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำบุคคลจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง เจ้าของพาหนะ หมายความว่า รวมถึงตัวแทนเจ้าของ ผู้เช่า ตัวแทนผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือตัวแทน ผู้ครอบครองพาหนะ แล้วแต่กรณี ผู้ควบคุมพาหนะ หมายความว่า นายเรือหรือผู้รับผิดชอบในการควบคุมพาหนะคนประจำพาหนะ หมายความว่า ผู้ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำหรือทำงานประจำพาหนะ และเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้หมายความรวมถึงผู้ควบคุมพาหนะซึ่งขับจี๊พาหนะ โดยไม่มีคนประจำพาหนะ คนโดยสาร หมายความว่า ผู้ซึ่งเดินทางโดยพาหนะไม่ว่าในกรณีใด ๆ นอกจากผู้ควบคุมพาหนะ และ คนประจำพาหนะคนเข้าเมือง หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง หมายความว่า แพทย์ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เข้าบ้าน หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวในบ้าน ในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใด ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เลหสถาน หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือน หรือเพิงคนอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึง บริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้ว ล้อมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายอาญาโรงแรม หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่ หรือที่พักชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมผู้จัดการโรงแรม หมายความว่า บุคคลผู้ควบคุมหรือจัดการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมคณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง		

ตารางที่ 5.1 ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ต่อ)

มาตรา	พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	ร่างพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
4	พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่ง รัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้	มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนีในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ “ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายของ บุคคลต่างด้าว เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ เป็นการตอบแทน”	พิธีสารต่อต้านการ ลักลอบขนผู้โยกย้าย ถิ่นฐาน ทางบก ทาง ทะเล ทางอากาศ ข้อ 3
4 -11	- คงเดิม -	- ไม่มีการแก้ไข -	
12	มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าวที่มีลักษณะอย่างใดอย่าง หนึ่งต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร (1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือ เดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่หรือมีแต่ไม่ได้รับ การตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทน หนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุล ไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศวัน แต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบาง ประเภทเป็นกรณีพิเศษ การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดใน กฎกระทรวงและการตรวจลงตรานั้นให้เสียค่าธรรมเนียม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (2) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามสมควรแก่กรณีที่จะเข้ามาใน ราชอาณาจักร (3) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกรหรือเข้ามาเพื่อรับจ้าง ทำงานด้วยกำลังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการ ฝึกทางวิชาการหรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (4) วิกจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง 13 การตรวจวินิจฉัยโรคร่างกาย หรือจิตตลอดจนการปฏิบัติการเพื่อป้องกันโรคติดต่อให้ ใช้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง (5) ยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษหรือฉีควัคซีนหรือ ปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อ ป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้ แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นว่านั้น		

ตารางที่ 5.1 ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ต่อ)

มาตรา	พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	ร่างพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
12	(6) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายหรือ คำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดเหตุหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง (7) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ (8) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นมาเพื่อการค้าประเพณีการค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษการลักลอบหนีภัยผู้ลี้ภัยหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (9) ไม่มีเงินติดตัวหรือ ไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14 (10) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16 (11) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศหรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้วหรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย การตรวจวินิจฉัยโรคร่างกายหรือจิตตอลดจน การปฏิบัติ การเพื่อป้องกันโรคติดต่อ ให้ใช้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง	มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ “ลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความใน (๓) และ (๔) ของวรรคหนึ่งอันมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นมาเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อ ความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นมาเพื่อประกอบกิจการอื่น	

ตารางที่ 5.1 ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ต่อ)

มาตรา	พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	ร่างพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
12		ที่ขัดต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเข้ามาในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” หากมีพฤติการณ์ตามความในวรรคสาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการเข้าเมืองหรือยกเลิกการตรวจตราแก่ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง”	
13-53	- คงเดิม -	- ไม่มีการแก้ไข -	
54	มาตรา 54 คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่งให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดโดยต้องมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2480 ใช้บังคับ	มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน “ คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ ทั้งนี้ บุคคลจะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตราย ที่จะถูกทรมานและบุคคลนั้นต้องอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี เว้นแต่จำเป็นต่อประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น ”	อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม ข้อ 3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 9
55-92	- คงเดิม -	- ไม่มีการแก้ไข -	

5.4.1 ร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการพิจารณาพฤติกรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรกรณีที่มีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเมื่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองพบพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและการใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันและหลักสากลของนานาชาติ สมควรเพิ่มความในมาตราสี่และวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและ การใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

สาระสำคัญ

จากการศึกษาเรื่องการพัฒนากฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการศึกษากฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มเจาะจง สามารถสรุปประเด็นที่เป็นสาระสำคัญนำไปดำเนินการจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 12 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประเด็นเหล่านั้นประกอบด้วย บุคคลจะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศ ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน บุคคลนั้นอายุต่ำกว่า 18 ปี ตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก 1989 เว้นแต่มีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นต่อประโยชน์สูงสุดของบุคคลผู้นั้น และยกเลิกการตรวจลงตราและปฏิเสธการเข้าเมืองแก่ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานและปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ดังนั้น จึงขอเสนอร่างปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ร่าง
พระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...)
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมือง โดยผิดกฎหมายของ บุคคลต่างด้าว เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เป็นการตอบแทน”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“ลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความใน (๗) และ (๘) ของวรรคหนึ่ง อันมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือมีพฤติกรรมที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเข้ามาในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หากมีพฤติการณ์ตามความในวรรคสาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิเสธการเข้าเมือง หรือยกเลิก การตรวจลงตราแก่ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ และการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ ทั้งนี้ คนต่างด้าว จะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าคนต่างด้าวผู้นั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตราย ที่จะถูกทรมานและคนต่างด้าวผู้นั้นต้องอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี เว้นแต่จำเป็นต่อประโยชน์สูงสุดของคนต่างด้าวผู้นั้น”

มาตรา ๖ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าว ตามมาตรา ๑ ที่มีอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ มีผลบังคับใช้ ให้ใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

5.4.2 ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 (ฉบับที่...) พ.ศ.

ในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้มีหลักเกณฑ์การบันทึกรายชื่อบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 (7) (8) (10) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการพิจารณาคนต่างด้าวที่สมควรห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรกำหนดในการประชุม ครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติและมีสถานะเป็นแนวปฏิบัติภายในของสำนักงานตรวจคน เข้าเมืองเท่านั้น ยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวงแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ หลักเกณฑ์การปฏิเสธบุคคลเดินทางเข้าประเทศ ของสหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า ในรายละเอียดของหลักเกณฑ์การปฏิเสธการเดินทาง เข้าประเทศ มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันในบางประเด็น แต่ที่ชัดเจนก็คือ หลักเกณฑ์การปฏิเสธการเดินทางเข้าประเทศ ของ สหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ และ สาธารณรัฐสิงคโปร์ มีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน ขณะที่หลักเกณฑ์การปฏิเสธการเดินทางเข้าประเทศของไทยเป็นเพียงคำสั่งของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติหรือกฎกระทรวง แต่อย่างใดซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็น จากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและอาชญากรรมข้ามชาติ เห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์การบันทึกรายชื่อบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 12 (7) (8) (10) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายในรูปของ กฎกระทรวงแนบท้าย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยยึดเอาหลักเกณฑ์การบันทึกรายชื่อบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งออกโดยคำสั่งของสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง มาร่างเป็นกฎกระทรวงโดยพิจารณาเนื้อหาในร่างกฎหมายให้คำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะมากกว่าประโยชน์ของเอกชน โดยยึดสิทธิเสรีภาพตามหลักสากล ซึ่งประเด็นนี้เคยมีคำพิพากษาของศาลปกครองไว้เป็นบรรทัดฐานในคดีหมายเลขคำที่ 2322/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 1725/2554 ศาลวินิจฉัยว่า คณะกรรมการพิจารณาพุดติการณคนต่างด้าวที่สมควรห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งแต่งตั้งโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทย ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเป็นบรรทัดฐานว่าในเรื่องใด ข้อหาใด และความผิดใดมีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามตามนัยมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่

สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนด ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ.445/2554 ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งให้บันทึกชื่อเป็นบุคคลต้องห้าม เป็นเวลาเกินกว่า 5 ปี เป็นระยะเวลาพอสมควรสำหรับการลงโทษในการกระทำผิดดังกล่าวแล้ว จากผลการศึกษาดังกล่าว จึงสามารถกำหนดร่างกฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ดังนี้

ร่างกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา 12 วรรคสาม (ฉบับที่...) พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตการพิจารณาพฤติการณ์อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรกรณีที่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเมื่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองพบพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและการใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันและหลักสากลของนานาชาติอารยประเทศ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ลักษณะต้องห้ามของต่างด้าวซึ่งมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคง แห่งราชอาณาจักรหรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สาระสำคัญ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ลักษณะต้องห้ามของต่างด้าวซึ่งมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ร่าง

กฎกระทรวง

ฉบับที่.. (พ.ศ.)

หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความใน

มาตรา ๑๒ วรรคสาม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาบันทึกและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าว ประกอบด้วย ผู้บัญชาการตรวจคนเข้าเมือง เป็นประธานกรรมการ รองผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑-๖ รองผู้บังคับการ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมือง เป็นคณะกรรมการ ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ ผู้กำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้กำกับการฝ่ายอำนวยการ ๙ กองบังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รองผู้กำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สารวัตร (งานต้องห้าม) กองกำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สารวัตร (งานกฎหมาย) ฝ่ายอำนวยการ ๙ กองบังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ได้รับมอบหมายจากเลขานุการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาทบทวนและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์สมควรห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดใน ข้อ ๒ และข้อ ๓

(๒) ให้มีอำนาจขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือขอให้หน่วยต่างๆดำเนินการเรื่องใดๆ ตลอดจนการส่งเจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลหรือส่งเอกสารตามที่คณะกรรมการร้องขอ

ข้อ ๒ ลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าวตามความในมาตรา ๑๒ วรรคสาม ได้แก่ คนต่างด้าวผู้มีพฤติการณ์การกระทำผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา ดังนี้

(๑) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและการก่อการร้าย

- (๒) ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน
- (๓) ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน
- (๔) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง
- (๕) ความผิดเกี่ยวกับเพศทุกลักษณะความผิด
- (๖) ความผิดต่อชีวิตและร่างกายจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกระทำได้รับอันตรายแก่กาย
สาหัสหรือถึงแก่ความตาย ยกเว้นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
- (๗) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง เฉพาะความผิดต่อเสรีภาพ
- (๘) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์
- (๙) ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติดให้โทษ และกฎหมายว่าด้วยวัตถุ
ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ในความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้าหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร
จำหน่ายหรือมิไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและมีไว้ในความครอบครอง
- (๑๐) ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการค้ามนุษย์ การค้าประเวณี การฟอกเงิน
- (๑๑) ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- (๑๒) ความผิดทางอาญาอื่นๆ ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- ข้อ ๓ การบันทึกข้อมูลของคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา ๑๒
วรรคสาม ในกรณีที่คนต่างด้าวมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป มีหลักเกณฑ์ดังนี้
- (๑) คนต่างด้าวที่ถูกบันทึกรายชื่อเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามา
ในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒ (๒) (๓) (๔) (๕) ให้
ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้พิจารณาสั่งการ
- (๒) คนต่างด้าวที่ถูกบันทึกรายชื่อเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามา
ในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๒ (๖) (๗) (๘) กรณีคนต่าง
ด้าว มีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ให้คณะกรรมการพิจารณابันทึกและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าว
เป็นผู้พิจารณาคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์สมควรห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรก่อนเสนอให้
ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสั่งการ
- (๓) คนต่างด้าวที่อยู่ในหลักเกณฑ์การบันทึกข้อมูลเพิ่มเติมตาม (๑) และ (๒) ต้อง
เป็นคนต่างด้าวที่ถูกบันทึกรายชื่อเป็นคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร
แล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับแต่วันที่ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสั่งการ
- (๔) คนต่างด้าวที่ถูกบันทึกรายชื่อเป็นคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามา
ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาไม่ถึง ๕ ปี นับแต่วันที่ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสั่งการ
หากผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเห็นสมควรจะสั่งการให้บันทึกข้อมูลเพิ่มเติมให้

คณะกรรมการพิจารณابันทึกและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าวพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอให้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสั่งการ

(๕) คนต่างด้าวที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา สำหรับความผิดที่ระวางโทษ ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต จำคุกตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป ซึ่งมีลักษณะอุกฉกรรจ์ เป็นความผิดที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การบันทึกข้อมูลเพิ่มเติม เว้นแต่ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะสั่งการให้มีการบันทึกเพิ่มเติม

ข้อ ๔ ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของบุคคลต่างด้าว ตามความในมาตรา ๑๒ วรรคสาม ตามคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับบุคคลต้องห้ามที่สำนักงานตรวจคน เข้าเมืองกำหนด

ให้ไว้ ณ วันที่

พ.ศ. ...

นายกรัฐมนตรี