

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522¹

ร.ต.อ.หญิงวิภาวรรณ วัฒนจินดา²

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองของประเทศไทย กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองของไทยได้กำเนิดขึ้นมาเมื่อ ปี พ.ศ.2470 โดยก่อนหน้านั้นยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการตรวจตราคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย ฉะนั้นการเดินทางเข้าออกของคนต่างด้าวจึงเป็นไปได้โดยเสรี ทำให้คนไทยซึ่งเป็นเจ้าของประเทศลำบากในการประกอบอาชีพ รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายการควบคุมกีดกัน และจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวขึ้น การเข้าเมืองและพำนักรักษาของคนที่ต่างด้าวขึ้นอยู่กับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน รัฐมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาภายในราชอาณาจักร เมื่อรัฐอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว รัฐดินแดนย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวได้ ซึ่งมีใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อมีกฎหมายย่อมมีบทลงโทษ แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะมีลักษณะโหดร้ายเพื่อการแก้แค้นทดแทน หรือข่มขู่ยับยั้งให้เกิดความเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ ก็ขึ้นอยู่กับรัฐกำหนดขึ้นเพื่อการจัดระเบียบของสังคม แต่ทั้งนี้กฎหมายคนเข้าเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ก็ยังมีรายละเอียดและมีคำสั่งที่ออกภายใต้พระราชบัญญัตินี้อีกมากมาย ที่เมื่อผู้ศึกษาได้ปฏิบัติงานจริงแล้วยังเกิดเป็นปัญหาและข้อถกเถียงกันอยู่

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ยังไม่มีข้อบัญญัติบางประการและบางมาตรามีโทษที่ไม่เหมาะสม รวมไปถึงคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกรณีชายหรือหญิงต่างด้าวสมรสกับคนสัญชาติไทย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

จากการศึกษาปัญหาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กรณีคนไทยมีหลายสัญชาติ บุคคลเหล่านี้ถือครองสถานะความเป็นพลเมืองมากกว่าหนึ่งประเทศในเวลาเดียวกัน และจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในประเทศนั้นๆ ภายใต้กฎหมาย เช่น สิทธิถือหนังสือเดินทาง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการเดิน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์จุฑา วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทางเข้าออกประเทศไทย เนื่องจากการใช้หนังสือเดินทางเข้าออกคนละเล่ม ทำให้เกิดการให้สิทธิในการเข้าประเทศไทยต่างกัน และหากอยู่เกินกำหนดบุคคลเหล่านี้จะอ้างสิทธิความเป็นพลเมืองไทยเพื่อที่จะไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย โดยการแสดงบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางที่ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ของสัญชาติไทย

ประเด็นปัญหาที่สอง โทษของคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ตาม มาตรา 81 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 คนต่างด้าวเกือบจะทั้งหมดที่ละเมิดกฎหมายในมาตรา 81 นี้ ยินยอมที่เข้าพบเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ณ เขตท่าที่ตนจะเดินทางออกจากประเทศไทย และยินยอมจ่ายค่าปรับวันละ 500 บาท แต่ไม่เกิน 20,000 บาท คนต่างด้าวที่อยู่เกิน ตั้งแต่ 40 วันขึ้นไป จะต้องจ่ายค่าปรับเท่ากับคนต่างด้าวที่อยู่เกินมา 10 ปี หรือมากกว่านั้น โดยไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายไทย แสดงให้เห็นว่าโทษของมาตรา 81 นี้ไม่ได้ช่วยในการข่มขู่ยับยั้งการกระทำผิดของคนที่ต่างด้าวแม้แต่เน้อย

ประเด็นปัญหาที่สาม ปัญหาการเลือกปฏิบัติกรณีชายหรือหญิงต่างด้าวสมรสกับคนสัญชาติไทย ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 327/2557 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ข้อ 2.18(6) กรณีสมรสกับหญิงไทย ฝ่ายสามีซึ่งเป็นคนต่างด้าวต้องมีรายได้เฉลี่ยทั้งปีไม่น้อยกว่าเดือนละ 40,000 บาท หรือเงินฝากในธนาคารในประเทศไทยคงอยู่ในบัญชีตลอดระยะเวลาย้อนหลัง 2 เดือน ไม่น้อยกว่า 400,000 บาท เพื่อไว้ใช้จ่ายในรอบปี ซึ่งไม่ได้กำหนดกรณีสมรสกับชายไทยไว้ ซึ่งเป็นกำหนดที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย ผิดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกอบกับคนต่างด้าวที่เข้ามาสมรสกับชายหรือหญิงไทยก็ต้องใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทย ใช้ประโยชน์และทรัพยากร และยอมจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในประเทศไทยเหมือนกัน

จากการศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาทางกฎหมายในการการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองกรณีคนไทยมีหลายสัญชาติ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1.1 มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 จากเดิม คือ “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” แก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มวรรคสอง เป็น

“มาตรา 4 คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

คนสัญชาติไทยที่มีหลายสัญชาติ และขอเข้าเมืองโดยใช้สัญชาติต่างด้าว ให้ถือเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัตินี้ ”

1.2 และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 81 จากเดิมคือ “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็น

“มาตรา 81 คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คนต่างด้าวที่มีสัญชาติไทยอยู่ด้วย ต้องขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรทุก 1 ปี”

ซึ่งทั้งนี้เพื่อให้คนที่มีหลายสัญชาตินี้ จะต้องเสียค่าธรรมเนียม การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป โดยแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในการเข้าประเทศด้วย

1.3 การเสียค่าธรรมเนียม การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปคนต่างด้าวที่มีสัญชาติไทยอยู่ด้วยที่ต้องไปแจ้งและขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรทุก 1 ปี นั้น อาจกำหนดค่าธรรมเนียมอีกอัตราหนึ่งที่ต่ำกว่าคนที่ไม่มีสัญชาติไทย และสามารถดำเนินออนไลน์ได้เพื่อความสะดวกเนื่องจากมีฐานข้อมูลทะเบียนบ้านของคนไทย และลดการแออัดของสถานที่

1.4 ให้มีการประชาสัมพันธ์ให้คนไทยที่มีหลายสัญชาติทราบถึงการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจัง จากทางหลายสื่อ ทั้งโซเชียลมีเดีย โทรทัศน์ หรือวิทยุ เพื่อให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำหนังสือเดินทางและต่ออายุหนังสือเดินทางให้ถูกต้องสมบูรณ์

1.5 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกหนังสือเวียนเพื่อแจ้งแนวทางการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองผู้ปฏิบัติทราบถึงแนวทางการตรวจสอบหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว และแนวทางการเปรียบเทียบปรับ เพื่อเป็นแนวทางเดียวกัน

2. ปัญหาโทษตามกฎหมาย กรณีคนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุด ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

2.1 ควรมีการแก้ไขโทษเพิ่มเติม ใน มาตรา 81 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 จาก “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็น

“คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.2 แก้ไขบันทึกคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ฉบับที่ 6 พ.ศ.2549 เรื่อง มอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบ ข้อ 18 เดิมคือ “ความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 เฉพาะกรณีคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาต

สิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน และผู้กระทำความผิดนี้มาขอตัวเองหรือมาตามหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามจำนวนวันที่คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน วันละ 500 บาท แต่รวมกันไม่เกิน 20,000 บาท” โดยแก้ไขจำนวนเงินค่าปรับ ต่อวัน และค่าปรับรวม เป็น

“ความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 81 เฉพาะกรณีคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้ รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน และผู้กระทำความผิดนี้มาขอตัวเองหรือมาตาม หมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปรียบเทียบปรับตามจำนวนวันที่คนต่าง ด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน วันละ 1,000 บาท แต่รวมกันไม่เกิน 60,000 บาท”

3. ปัญหากฎหมายในคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 327/2557 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ข้อ 2.18(6) ที่ มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างคนต่างด้าวชายและหญิง ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไข ข้อ 2.18(6)

จากเดิมคือ “กรณีสมรสกับหญิงไทย ฝ่ายสามีซึ่งเป็นคนต่างด้าวต้องมีรายได้เฉลี่ยทั้งปีไม่น้อย กว่าเดือนละ 40,000 บาท หรือเงินฝากในธนาคารในประเทศไทยคงอยู่ในบัญชีตลอดระยะเวลาย้อนหลัง 2 เดือน ไม่น้อยกว่า 400,000 บาท เพื่อไว้ใช้จ่ายในรอบปี”

แก้ไขเป็น “กรณีสมรสกับคนไทย คนต่างด้าวต้องมีรายได้เฉลี่ยทั้งปีไม่น้อยกว่าเดือนละ 40,000 บาท หรือเงินฝากในธนาคารในประเทศไทยคงอยู่ในบัญชีตลอดระยะเวลาย้อนหลัง 2 เดือน ไม่น้อย กว่า 400,000 บาท เพื่อไว้ใช้จ่ายในรอบปี”

เอกสารอ้างอิง

กัมภัก คันทลิท. “บุคคลสองสัญชาติในมุมมองของกฎหมายไทย Dual Nationality in Thai Law’s Perspective”. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563) :49-69.

วีระชัย ถิ่นกมุท. ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ศึกษา กรณีคนต่างด้าวซึ่งตกเป็นคนที่ต้องห้าม. นิติศาสตร์บัณฑิต : มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2554.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. พ.ร.บ.คนเข้าเมือง

พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กองทุนสวัสดิการสำนักงานตรวจ คน เข้าเมือง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, 2562.