

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 :

ศึกษากรณีความรับผิดชอบของคนต่างด้าว¹

ว่าที่ร้อยตำรวจโทหญิง รัชฎาธิชา เพราะสุนทร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และความรับผิดชอบของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงปัญหา ได้เข้าใจปัญหาของกฎหมายคนเข้าเมืองในกรณีความรับผิดชอบของคนต่างด้าว โดยได้อ้างอิงจากแนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม ได้ศึกษากฎหมายคนเข้าเมืองของต่างประเทศ อีกทั้งได้ศึกษาถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบคนต่างด้าว ซึ่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและดูแลคนต่างด้าวที่เข้ามาและออกไปยังนอกราชอาณาจักรไทย รวมถึงบรรดาคนต่างด้าวที่พำนักในราชอาณาจักรไทยด้วยเหตุผลแห่งความจำเป็นบางประการที่ทางรัฐบาลไทยอนุญาตให้เข้ามาพำนักในราชอาณาจักรไทยได้ โดยบรรดาคนต่างด้าวต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง และคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยที่รัฐบาลจะต้องให้การรับรอง และคุ้มครองคนต่างด้าวเหล่านั้นเช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่อาจเลือกปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของราชอาณาจักรไทย และความสงบสุขของสาธาณชน

จากการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาทราบว่า บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ยังมีบางส่วนที่ล้าหลัง ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาในเรื่องการบังคับใช้บทบัญญัติทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในกรณีความรับผิดชอบของคนต่างด้าว พบว่ามีประเด็นปัญหาดังกล่าว 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่องปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 : ศึกษากรณีความรับผิดชอบของคนต่างด้าว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดนพร จิตต์จรูญเกียรติ และ คณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิชา ภักดีคง และ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่ 1 ปัญหาพฤติกรรมของคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 12 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้...(8) มีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงการลักลอบขนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาในราชอาณาจักรไทยในลักษณะเป็นองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายมากขึ้นเรื่อย ๆ เกิดปัญหาในเรื่องของการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายเนื่องจากไม่ผ่านการตรวจสอบ การขึ้นทะเบียน บางรายไม่สามารถระบุตัวตนได้เนื่องจากไม่มีเอกสารใดติดตัวเลย ซึ่งแรงงานต่างด้าวจำพวกนี้มักก่ออาชญากรรม มีการลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย ทะเลาะวิวาท ส่งผลให้ประชาชนเกิดความระแวงและหวาดกลัวอาชญากรรมที่มาจากฝีมือของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรไทย พฤติกรรมในลักษณะนี้จะกระทำกันเป็นขบวนการซึ่งย่อมมีทั้งคนไทยและคนต่างด้าวร่วมอยู่ในขบวนการนี้ด้วย ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดอาชญาวิทยา สำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม โดยซีชาร์เบคคาเรียได้กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนมีเจตจำนงอิสระ (Free will) เมื่อได้ลองชั่งน้ำหนักดูแล้วเมื่อการประกอบอาชญากรรมแล้วจะเกิดผลดี (gain) กับตนเองมากกว่า ผลเสีย (pain) เขาก็พร้อมที่จะตัดสินใจประกอบอาชญากรรม ซึ่งขบวนการเหล่านี้ก็จะได้รับผลประโยชน์เป็นเงินค่าจ้างที่สามารถลักลอบขนแรงงานต่างด้าวเข้าไปทำงานในประเทศไทยได้ ซึ่งหากถูกพนักงานเจ้าหน้าที่จับกุม ก็จะถูกผลักดันออกตามด่านชายแดนที่มีอาณาเขตติดกับประเทศไทย ซึ่งแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ส่วนมากจะเป็นแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย เช่น เมียนมา กัมพูชา และลาว ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษทางอาญาของคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด (Overstay)

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เมื่อคนต่างด้าวได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองให้อยู่ในราชอาณาจักรได้นานเท่าใด คนต่างด้าวจำต้องเดินทางออกนอกประเทศตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองกำหนดไว้ หากประสงค์ที่จะอยู่ต่อไปในราชอาณาจักรต่อไป คนต่างด้าวต้องดำเนินการ “ขออยู่ต่อ (Extension Permit to stay)” เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุญาตเสียก่อน ซึ่งหากต่างด้าวพำนักอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุดนั้น ตามมาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งโทษทางอาญาดังกล่าวข้างต้นนั้น มิได้ทำให้ต่างด้าวเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งจากสถิติการจับกุมคนต่างด้าวซึ่งมีการกระทำความผิดฐานอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้

รับอนุญาต หรือการอนุญาตสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนนั้นมีจำนวนผู้กระทำความผิดสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจากการศึกษาในเรื่องกล่าว หากเปรียบเทียบกับกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเมื่อพบตัวคนต่างด้าวแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าคนต่างด้าวรายนั้นอยู่เกินกำหนดอนุญาต จะไม่มีบทลงโทษทางอาญาเป็นโทษปรับหรือโทษจำคุกแต่อย่างใด แต่จะใช้มาตรการในการห้ามเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาอีก ซึ่งระยะเวลาของการห้ามเดินทางประเทศสหรัฐอเมริกานั้นก็แตกต่างกันไปตามจำนวนวันที่คนต่างอยู่ในประเทศเกินกำหนดอนุญาต หากอยู่เกินกำหนดอนุญาตเกินกว่า 180 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี จะถูกห้ามมิให้เดินทางเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเวลา 3 ปีและมีบทลงโทษที่หนักที่สุดคือ การห้ามเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาโดยถาวร หากคนต่างด้าวลักลอบหลบหนีเข้าประเทศสหรัฐอเมริกาโดยผิดกฎหมาย หากพิจารณาในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นั้น มิได้มีการบัญญัติถึงการห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร (Blacklist) ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการสามารถป้องกันการกระทำความผิดฐานอยู่เกินกำหนดได้มีประสิทธิภาพ โดยประเทศไทยควรนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ไม่ใช่เป็นแค่เพียงคำสั่งคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2558 เรื่องการไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักร...จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักรตามเงื่อนไขและระยะเวลา กรณีคนต่างด้าวเข้ามอตัว คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 90 วัน ห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร กรณีคนต่างด้าวถูกจับกุมดำเนินคดี คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตไม่เกิน 1 ปี ห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งหากนำบทลงโทษทางอาญาทั้งจำคุก โทษปรับ และมาตรการห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร (Blacklist) ก็จะส่งเสริมให้คนต่างด้าวเกรงกลัวต่อกฎหมายคนเข้าเมืองมากขึ้น และไม่กล้าที่จะกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวอีก

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาและโทษของการแจ้งที่พักอาศัยคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 38 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับ คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรม นั้น ตั้งอยู่ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้า เมืองตั้งอยู่ ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น” และได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ใน มาตรา 77 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการโรงแรม ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท” ซึ่งมาตรการนี้นับว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล โดยบุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว โดยภาระหน้าที่ตามมาตรา 38 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รัฐไม่ควรกำหนดมาตรการที่เป็นภาระแก่ประชาชนจนมากเกินไป ซึ่งหากเพื่อประโยชน์สาธารณะที่

แท้จริง ก็ควรจะขยายระยะเวลาในการแจ้งที่พักอาศัยคนต่างด้าวออกไปอีก การกำหนดระยะเวลาเพียง 24 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป สร้างความลำบากให้แก่คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยคนต่างด้าวบางรายเป็นเจ้าของเคหสถานในประเทศไทยเอง จะต้องดำเนินการแจ้งที่พักอาศัยโดยที่ตนเองมีฐานะเป็นเจ้าของเคหสถานด้วยเช่นกัน มาตรการตามมาตรา 38 นี้สร้างความสับสนและสร้างความขาดให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยว หรือทำงานในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศญี่ปุ่น ผู้ที่เข้ามาในประเทศญี่ปุ่นรายใหม่ซึ่งได้รับอนุญาตจากระเบียบการตรวจคนเข้าเมืองเพื่อการพำนักระยะกลางและระยะยาว (ไม่รวมผู้ที่มิสถานภาพการพำนักระยะสั้น หรือ ผู้ที่มีสถานภาพการพำนักร้อยกว่า 3 เดือน) จากระเบียบการตรวจคนเข้าเมืองประเทศญี่ปุ่นนั้นจะต้องนำบัตรประจำตัวผู้พำนักไปดำเนินการยื่นเรื่องการย้ายเข้าสู่ที่อยู่ใหม่แก่สำนักงานในเขตที่อยู่อาศัยภายในเวลา 14 วัน ซึ่งบัญญัติอยู่ใน Article 19-7, Paragraph 1 of the Immigration Control and Refugee Recognition Act ซึ่งหากพิจารณาถึงปัญหาด้านอาชญากรรมแล้ว ประเทศไทยกลับมีสถิติการก่ออาชญากรรมมากกว่าประเทศญี่ปุ่น อาจไม่สามารถขยายระยะเวลาการแจ้งที่พักอาศัยได้ภายใน 14 วัน ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นได้ จึงมีความเห็นว่าการปรับแก้ระยะเวลาในการแจ้งให้มีระยะเวลาที่เพิ่มขึ้น

ในส่วนปัญหาเกี่ยวกับโทษปรับของการแจ้งที่พักอาศัย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 77 นั้น ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการโรงแรม ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 2,000 บาทถึง 10,000 บาท” ซึ่งจากการศึกษากฎหมายคนเข้าเมืองของของประเทศอังกฤษ ประเทศในเครือออสเตรเลีย ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มิได้มีบัญญัติถึงเรื่องของการปรับในการแจ้งที่พักอาศัยเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 26 วรรค 1 บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งโทษปรับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ถือว่าเป็นการตรากฎหมายที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวก็ตาม ซึ่งคนต่างด้าวที่เข้ามาพำนักในประเทศไทย โทษในการแจ้งที่พักอาศัยคนต่างด้าว เห็นควรให้มีการปรับแก้ให้มีอัตราค่าปรับที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตัวคนต่างด้าว การส่งกลับ ผลักดันคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรกับสิทธิมนุษยชน เมื่อคนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย แต่ภายหลังการอนุญาตนั้นสิ้นสุดลงหรือถูกเพิกถอน ถือได้

ว่าคนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยคนต่างด้าวเหล่านั้นจะได้ถูกดำเนินคดีในความผิดนั้นๆ ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจในการควบคุมตัวคนต่างด้าว การส่งกลับ ผลักดันคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ก่อนที่คนต่างด้าวเหล่านั้นจะถูกส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร ต้องถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองกักตัวไว้ เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กับเรื่องการควบคุมตัวคนต่างด้าวในการที่รอเพื่อส่งกลับ ผลักดันคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร จะพบว่าบทบัญญัติในมาตรานี้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของของผู้ต้องถูกกักซึ่งเป็นคนต่างด้าวเป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับนี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ผลักดันออกไปนอกราชอาณาจักรหรือไม่ก็ได้ ตามมาตรา 54 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรือ อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

และตามมาตรา 54 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย” การบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการกักตัวผู้ต้องกักที่เป็นบุคคลต่างด้าวไว้เป็นเวลานานเท่าใดก็ได้ตามความจำเป็น ซึ่งถือว่าเป็นการให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา การกักตัว ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงเป็นเพียงมาตรการที่รัฐใช้ในการควบคุมคนต่างด้าวเพื่อการส่งตัวคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักร มิใช่มาตรการบังคับทางอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจึงมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการพิจารณากักตัวคนต่างด้าวไว้ยาวนานเท่าใดก็ได้ตามความจำเป็น โดยไม่มีขอบเขต หรือรูปแบบที่เป็นมาตรฐานสากล สิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวจึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมาก และสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอีกประการที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน นั่นคือผลกระทบจากการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ซึ่งส่งผลกระทบในหลายๆด้าน เช่น การที่ต้องพลัดพรากจากครอบครัว สถานที่กักตัวคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองนั้น มีสภาพที่แออัด อากาศไม่ถ่ายเท ไม่ถูกหลักสุขอนามัย ซึ่งส่งผลกระทบด้านสุขภาพ และสภาพจิตใจของผู้ต้องกักซึ่งต้องถูกกักขังเป็นเวลานาน ซึ่งในปัจจุบันจำนวนผู้ต้องกักมีจำนวนที่มากขึ้นสถานที่กักที่ทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดไว้ ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ทำให้ผู้ต้องกักต้องมีความเป็นอยู่ที่แออัด ไม่ถูกสุขลักษณะที่จำเป็นทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างที่ควรจะเป็น การกักตัวคนต่างด้าวไว้ยาวนานเกินความจำเป็น เกิดเป็นภาระของรัฐบาลไทยที่

ต้องจัดหางบประมาณมาเพื่อเป็นค่าใช้จ่าย ค่าอาหาร ค่ายารักษาโรคที่เป็นจำนวนมาก ตามจำนวนผู้ต้องกักที่มากขึ้นทุกวัน รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อดูแลผู้ต้องกักเหล่านี้ ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้กระทำความผิดต่อราชอาณาจักรไทย แต่ด้วยหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรอง และคุ้มครอง อีกทั้งปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยการดูแลสุขภาพทางแพทย์ และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิกัด ภัย ภัย วัยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่น ในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในประเด็นดังกล่าว

จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาพฤติกรรมของคนต่างด้าวซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

“มีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

แก้ไขเป็น “มีพฤติกรรมเป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร การลักลอบขนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาในราชอาณาจักรไทยในลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

2. ปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษทางอาญาของคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด (Overstay) ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเป็น “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2.2 ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คำสั่งคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2558 เรื่อง การไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักร...” เพิ่มเติมในมาตรา 81/1 แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ดังนี้

“ด้วยปรากฏว่า มีคนต่างด้าวบางจำพวกซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว และอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวก เข้ามาในราชอาณาจักรตามเงื่อนไขและระยะเวลา ดังต่อไปนี้

1. กรณีคนต่างด้าวเข้ามาอพยพ

1.1 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 90 วัน ห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอก ราชอาณาจักร

1.2 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 1 ปี ห้ามมิให้ เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

1.3 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 3 ปี ห้ามมิให้ เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

1.4 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 5 ปี ห้ามมิให้ เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

2. กรณีคนต่างด้าวถูกจับกุมดำเนินคดี

2.1 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตไม่เกิน 1 ปี ห้ามมิให้เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

2.2 คนต่างด้าวซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรนับแต่วันสิ้นสุดการอนุญาตเกินกว่า 1ปี ห้ามมิให้เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่วันที่คนต่างด้าวเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

3. คำสั่งนี้ไม่ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้

(1) คนต่างด้าวซึ่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักรก่อนที่จะมีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์

(2) คนต่างด้าวซึ่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักรก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ คำสั่งนี้ ให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

3. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาและโทษของการแจ้งที่พักอาศัยคนต่างด้าว ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

3.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 “เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับ คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้น ตั้งอยู่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้า เมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น”

แก้ไขเป็น “เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับ คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้น ตั้งอยู่ภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้า เมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่นั้น”

3.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 38 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการโรงแรม ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

แก้ไขเป็น “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 38 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าผู้นั้นเป็นผู้จัดการโรงแรม ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมตัวคนต่างด้าว การส่งกลับ ผลักดันคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร กับสิทธิมนุษยชน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

4.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 “คนต่างด้าว ผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

.....

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย”

แก้ไขเป็น “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

.....

ในกรณีที่มิคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน หากมีเหตุผลแห่งความจำเป็นให้ร้องขอต่อศาลโดยแสดงเหตุผลแห่งความจำเป็นให้เพียงพอหากศาลอนุญาต จะขอขยายระยะเวลาการกักตัวคนต่างด้าวได้อีกคราวละไม่เกิน 30 วัน ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย”

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547.

ภัทรวรรณ ทองใหญ่. อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561.

วรพจน์ พิษผล. “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522. ” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

อุทัย อาภิเวช, ทฤษฎีอาชญวิทยากับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วน จำกัด วิ.เจ.พรินต์ติ้ง, ม.ป.ป.