

บทที่ 1  
บทนำ



1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การเติบโตทางเศรษฐกิจไทยท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่องในระหว่างร้อยละ 8-12 ต่อปี เป็นสาเหตุให้เกิดการขาดแคลนแรงงานบางประเภท จึงเป็นปัจจัยหนึ่งในการดึงดูดแรงงานคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วจากการสำรวจของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ณ สิ้นปี พ.ศ.2540 พบว่ามีคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยประมาณ 1,065,000 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายประมาณ 986,000 คน และจากผลของการสำรวจอย่างเป็นทางการขององค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน ศูนย์ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้อพยพ หรือจากโครงการวิจัยทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ก็ตาม ต่างก็รายงานไว้ตรงกันว่าในจำนวนแรงงานคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่ในประเทศไทยทั้งหมดนั้น คนต่างด้าวจากประเทศพม่า นับว่ามีสัดส่วนสูงที่สุด และจากการคาดประมาณเชื่อว่ามีแรงงานคนต่างด้าวสัญชาติพม่าไม่ต่ำกว่า 7 แสนคนจากทั้งหมดกว่า 1 ล้านคน

เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนคนต่างด้าวจากประเทศพม่าในช่วงระยะเวลา 1-2 ปีที่ผ่านมาจำนวนคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และได้ประสานสอดคล้องกับจำนวนผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าตามแนวชายแดน ซึ่งเมื่อต้นปี พ.ศ.2540 ก็หลังไหลเข้ามาอีกหลายหมื่นคน แม้ว่าจะมีความพยายามผลักดันออกไปแล้วก็ตาม ซึ่งในกรณีของประเทศพม่าดังกล่าวนี้ได้แตกต่างจากประเทศลาว กัมพูชา หรือเวียดนาม ในขณะที่ผู้ลักลอบเข้าเมืองด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจทะยอยเพิ่มจำนวนสูงมากขึ้นเรื่อยๆ ในทางตรงข้ามจำนวนผู้ลี้ภัยลดลงเรื่อยๆ โดยไม่มีกลุ่มใหม่เข้ามาเพิ่ม และเหตุใดคนต่างด้าวจากประเทศพม่าพวกนี้จึงดิ้นรนที่จะลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ทั้งที่ยังไม่ทราบอนาคตของตนเองว่าจะเป็นอย่างไร หรือด้วยเหตุผลทางด้านการเมือง สภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัญหาการสู้รบของรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย

เนื่องจากในภูมิภาคนี้มีธรรมชาติพื้นที่เขตชายแดนของประเทศติดต่อกันโดยประเทศที่มีเศรษฐกิจดี มีอาหารการกินสมบูรณ์กว่า ย่อมเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีการข้ามพรมแดนเข้ามาอย่างไม่อาจป้องกันได้ โดยเฉพาะประเทศไทยนั้นมีเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีลักษณะเปิด มีพื้นที่ทางบกติดกับประเทศเพื่อนบ้านยาวประมาณ 5,462 กิโลเมตร ทางน้ำประมาณ 2,705 กิโลเมตร โดยเฉพาะประเทศพม่ามีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยถึง 2,378 กิโลเมตร (กุศล สุนทรธาดาและอุมาภรณ์ ภักธราณี, 2540:2) หากแก่การป้องกันดูแลการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของคนต่างด้าว จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จำนวนคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงมีอยู่จำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลไม่มีงบประมาณที่จะนำมาดูแลเกี่ยวกับปัญหาคนต่างด้าวเหล่านี้ อีกทั้งยังขาดมาตรการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาคคนต่างด้าวที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และแพร่ขยายจากจังหวัดตามแนวชายแดนออกไปสู่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานคนต่างด้าวจำนวนมาก เมื่อปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีจำนวนมากยากแก่การแก้ไข ประกอบกับประเทศไทยอยู่ระหว่างการขาดแคลนแรงงานบางประเภท มาตรการหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้คือการออกมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันให้แรงงานคนต่างด้าวจากประเทศพม่า ลาว กัมพูชา สามารถเข้ามารับจ้างทำงานบางประเภทได้ภายใน 39 จังหวัดที่กำหนด ต่อมาเพิ่มเป็น 43 จังหวัด โดยกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ดูแลและนำลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวไปลงทะเบียนขออนุญาตทำงานชั่วคราวได้ 1 ปี ระหว่างรอการส่งกลับหรือต่ออายุได้แต่ไม่เกิน 2 ปี จากกรมแรงงานและสวัสดิการสังคม แต่หลังจากที่รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมาแล้ว ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาได้ ซึ่งจะเห็นได้จากมีนายจ้างที่พาลูกจ้างคนต่างด้าวมาขอจดทะเบียนขออนุญาตจากกรมแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 340,819 คน ซึ่งที่เหลือส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายอยู่นั่นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะมิสาเหตุมาจากกรณีใดก็ตามซึ่งก็เป็นเหตุผลให้มีคนต่างด้าวเข้ามารับจ้างทำงานและพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รองรับปัญหาสังคมที่ปลายทางเป็นอย่างมาก บางจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและมีการเปิดช่องทางการเดินทางเข้า - ออก บริเวณเขตติดต่อระหว่างประเทศ ทำให้มีคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและพักอาศัยอยู่จำนวนมาก ตลอดจนเป็นเส้นทางผ่านไปยังจังหวัดต่างๆ หรือเป็นเส้นทางที่คนต่างด้าวเหล่านี้ใช้เป็นเส้นทางผ่านกลับไปยังประเทศของตนเอง คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเหล่านี้ มักจะมีส่วนในการประกอบอาชญากรรม นอกจากนั้นยังเข้ามาขายแรงงานในลักษณะที่เป็นการแย่งงานคนไทยทำอีกด้วย ซึ่งคนต่างด้าวเหล่านี้ได้กระทำผิดกฎหมายไทยในทันทีที่ลักลอบเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยมิได้รับอนุญาตเลยทีเดียว กล่าวคือมีความผิดตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 11 ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งจะเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางที่กำหนด นอกจากนี้ยังให้ถือว่ากลุ่มนายจ้างคนไทยที่ว่าจ้างแรงงานคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือผู้ที่ให้ที่อยู่

อาศัยที่พักพิง ให้การช่วยเหลือด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือคนต่างด้าวให้พ้นจากการจับกุม เป็นผู้ที่มีความผิดตามกฎหมายด้วยเช่นกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีหน้าที่โดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย ควบคุม ดูแล และจับกุมคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ในบางจังหวัดที่ไม่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านอาจจะไม่ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากนัก เนื่องจากมีคนต่างด้าวพักอาศัยอยู่จำนวนน้อยและหลบซ่อนตัวกระจายอยู่ทั่วไป การปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ง่ายและไม่ประสบกับปัญหามากนัก แต่ถ้าในบางจังหวัดที่มีเขตพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับเมืองเมียวดี ประเทศพม่า การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ง่ายมากและยากต่อการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะป้องกันดูแลอย่างทั่วถึง จึงทำให้อำเภอแม่สอดมีคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก โดยแต่ละคนก็มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไป เช่น ต้องการเข้ามารับจ้างทำงาน เข้ามาขายประเวณี ค้าขายสิ่งของผิดกฎหมาย ประกอบอาชีพกรรมกร หรือลี้ภัยสงคราม ฯลฯ รวมตลอดถึงต้องการที่จะเดินทางไปรับจ้างทำงานยังจังหวัดต่าง ๆ อำเภอแม่สอดจึงเป็นจุดศูนย์รวมหรือจุดหมายปลายทางของคนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงมีสถิติการจับกุมคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอัตราสูงกว่าที่อื่น ๆ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จึงต้องประสบกับปัญหาในการดำเนินคดีกับผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นอย่างมาก เริ่มตั้งแต่กระบวนการจับกุมตัว จนกระทั่งถึงการส่งตัวคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งมีอยู่หลายขั้นตอน คือ การจับกุม การสอบสวนปากคำ การควบคุม การส่งฟ้องศาลดำเนินคดี และการส่งตัวคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นทำให้เกิดความโกลาหล ผุ่ซาก และมีข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ มากมาย

การแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวนั้น นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดจากต้นเหตุได้แล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เวลา วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นการสร้างปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกด้วย โดยหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการส่งตัวคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรไทย แต่คนต่างด้าวพวกนี้ก็จะกลับเข้ามาในประเทศอีก ซึ่งต่อมาก็คจะถูกดำเนินคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมวนเวียนซ้ำซากเช่นเดียวกันนี้ไม่มีที่สิ้นสุด โดยที่ปัญหาก็ไม่ได้รับการแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาอย่างแท้จริง ซึ่งยังไม่รวมถึงการที่คนต่างด้าวเหล่านี้จะกระทำความผิดคดีอาญาประเภทอื่น ๆ อีก ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้จึงไม่สามารถแก้ไขในระดับท้องถิ่นได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อประมาณ 3-4 ปี ที่ผ่านมาศาลจังหวัดแม่สอดเคยมีแนวคำพิพากษาลงโทษคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยการจำคุก ต่อมาเมื่อปริมาณคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพิ่มจำนวนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมและงบประมาณอันจำกัด ทำให้เรือนจำจังหวัดแม่สอดไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มสูงขึ้นได้ ทางเรือนจำจังหวัดแม่สอดจึงได้ส่งตัวผู้ต้องขังคนต่างด้าวบางส่วนไปฝากควบคุมไว้ที่เรือนจำจังหวัดตากแทน ซึ่งก็เป็นภาระของ

เจ้าหน้าที่ตำรวจในการจัดยานพาหนะไปรับผู้ต้องขังคนต่างด้าวที่พ้นโทษแล้ว เพื่อดำเนินการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์โดยตรง มีผลทำให้ศาลจังหวัดแม่สอดเปลี่ยนแนวคำพิพากษาจากการลงโทษจำคุกเพียงอย่างเดียว เป็นการลงโทษจำคุกแต่โทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้และให้เสียค่าปรับ แต่คนต่างด้าวก็ไม่มีเงินเสียค่าปรับอยู่นั่นเอง ศาลจึงต้องสั่งให้กักขังแทนค่าปรับ ปัญหาซึ่งคงไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งในปัจจุบันนี้ศาลจังหวัดแม่สอดก็เปลี่ยนแนวคำพิพากษาสำหรับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้ลงโทษจำคุกแต่รอลงอาญาไว้ 2 ปี และให้ส่งตัวคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อต้องการที่จะลดสภาพปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้น้อยลง แต่ก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่เกรงกลัวต่อการถูกจับกุมและการลงโทษ เนื่องจากบทลงโทษที่คนต่างด้าวได้รับก็คือการถูกส่งตัวกลับไปนอกราชอาณาจักร เมื่อบทลงโทษไม่มีสัดส่วนที่เหมาะสมต่อการกระทำความผิด มาตรการบังคับใช้กฎหมายก็ไม่สามารถที่จะนำไปเป็นเกณฑ์ในการควบคุมคนในสังคมให้อยู่ในความสงบสุขเรียบร้อยได้ จำนวนผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ปริมาณการเกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาทางสังคมที่เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

ในอนาคตปริมาณคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น เนื่องจากปัญหาทางการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศพม่า รวมทั้งปัญหาการสู้รบทำสงครามกับชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนยังไม่ได้รับการแก้ไข จะเห็นได้จากสถิติคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอดเมื่อ ปี พ.ศ.2537 มีจำนวน 4,836 คดี แต่ใน ปี พ.ศ.2540 มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึง 9,527 คดี และจากสถิติคดีอาญาที่ขึ้นสู่ศาลที่วราชอาณาจักร คดีความผิดเกี่ยวกับ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2537 มีจำนวน 54,552 คดี แต่ใน ปี พ.ศ.2540 มีจำนวน 84,910 คดี ประกอบกับมีงานวิจัยเกี่ยวกับทิศทางการวางแผนกำลังคนเพื่อรองรับการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ในทศวรรษหน้า ของจุฬารัตน์ เอื้ออำนวยและคณะ ( 2541 : 80-81 ) วิเคราะห์ว่าปริมาณคดีผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541-พ.ศ.2550 จะมีแนวโน้มเข้าสู่ศาลเป็นอันดับที่ 2 รองลงมาจากคดีเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งปัจจุบันนี้ ณ ปี พ.ศ.2540 มีปริมาณคดีเกี่ยวกับ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง จำนวน 84,910 คน โดยประมาณว่า ณ ปี พ.ศ. 2550 จะมีปริมาณคดีสูงถึง 199,678 คดี คิดเป็น 20.39 % รองลงมาจากประเภทคดียาเสพติดที่แนวโน้มสูงที่สุดคือ 28.59% ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันนี้ปริมาณคดีของคนต่างด้าวที่เข้าสู่ศาลมีปริมาณสูงและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ยังไม่รวมคดีของคนต่างด้าวที่ไม่ขึ้นสู่ศาลอีกจำนวนมากและคดีคนต่างด้าวที่ประกอบอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ อีกด้วย ในอนาคตปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายย่อมที่จะต้องสร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอย่างแน่นอน อีกทั้งยังจะแผ่ขยายสภาพปัญหาออกไปยังจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ไม่จำกัดอยู่แต่เพียงพื้นที่ตามแนวชายแดนเท่านั้น และนอกจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้นเชื่อว่าจะเกิดกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงหน่วยงานเดียว แต่ยังคงส่งผลไปถึงหน่วย

งานในกระบวนการยุติธรรมต่าง ๆ ดังนั้นปัญหาวิจัยคือ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนี้ ก็เพื่อจะได้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นสาเหตุและปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และนำผลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานของตำรวจและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการ อีกทั้งยังใช้เป็นแนวทางในการวางแผนรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดจากปัญหาคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอนาคตอีกด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
3. เพื่อนำความรู้ที่ได้จากการศึกษานำไปประกอบการวางแผนและหาแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่อไป

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาปัจจัยสาเหตุที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อันมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายในและภายนอกองค์การของหน่วยงานตำรวจ เช่น สายงาน การสื่อสาร การประสานงาน หลักสูตรการฝึกอบรม ผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน แนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่ง ทศนคดีเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทศนคดีเกี่ยวกับคนต่างด้าว รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพภูมิประเทศ และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
2. ศึกษากลุ่มเจ้าหน้าที่ตำรวจในสายงานสอบสวน สายงานสืบสวน และสายงานป้องกันและปราบปราม ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา
3. ศึกษาจากผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติพม่า โดยหมายรวมถึงชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศพม่า มีสัญชาติพม่าแต่มีเชื้อชาติต่าง ๆ เช่น พวกกระเหรี่ยง มอญ ไทยใหญ่ คยา เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ตาม มาตรา 11 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตทำ

สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดลักษณะของผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้ที่ลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนของประเทศไทย

2. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่ได้ออกไปจากประเทศไทยทั้งที่สิทธิในการเข้าเมืองมาได้สิ้นสุดลงแล้ว

3. ผู้ที่อพยพหรือลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัยหรือถูกควบคุมอยู่ในเขตพื้นที่ตามแนวชายแดน โดยรัฐบาลอนุญาตให้พักอาศัยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่ได้ออกจากเขตควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่อนุญาตได้สิ้นสุดลง

#### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัจจัยสาเหตุที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2. ข้อมูลจากการศึกษาจะเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมเพิ่มพูนประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. ผลของการศึกษาและข้อเสนอแนะ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยอาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงงานในการปฏิบัติงานต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

4. เป็นการเผยแพร่ให้หน่วยงาน ประชาชน และผู้ที่สนใจ ได้เห็นความสำคัญของคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

5. สามารถใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัยแก่ผู้ที่สนใจต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เพื่อจะได้ทำความเข้าใจได้ชัดเจนมากขึ้น โดยแยกออกเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว และทฤษฎีเกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ดังต่อไปนี้

## ทฤษฎีที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

### 1. ทฤษฎีความต้องการของ Maslow

ตามแนวความคิดของ Maslow มนุษย์ทุกคนมีความต้องการขั้นพื้นฐานกันทุกคน คนเรากระทำผิดก็เพราะความต้องการ และถือว่าความต้องการของอาชญากรกับความต้องการของคนธรรมดาเป็นสิ่งเหมือนกัน เมื่อสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนเองได้แล้วก็จะพัฒนาขึ้นไปสู่ความต้องการอีกระดับหนึ่ง เพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดในชีวิตของมนุษย์ ความต้องการของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่ง Maslow ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ (Abraham H. Maslow, อ้างถึงใน อัมฉพ ชูบำรุง, 2527 : 55 - 58)

#### 1.1 ความต้องการในทางกายภาพ (The Physiological Needs)

ความต้องการในด้านนี้ ได้แก่ การพักผ่อน น้ำดื่ม น้ำใช้ การออกกำลังกาย อากาศหายใจ ความต้องการทางเพศ อาหาร และสิ่งอื่นๆ อีกมากมาย Maslow เขียนไว้ชัดเจนว่า คนที่ขาดอาหาร ขาดความปลอดภัย ขาดความรัก และขาดเกียรติยศ สิ่งที่เขาต้องการมากที่สุดในการบรรเทาสิ่งที่กล่าวมานี้ก็คืออาหาร สิ่งอื่นๆ ไม่มีความหมายเลย และคนที่หิวจัดนั้นเป็นคนที่อันตราย และจะไม่สนใจสิ่งอื่นใด นอกจากอาหาร (for the man who is extremely and dangerously hungry, no other interests exit but food)

#### 1.2 ความต้องการความปลอดภัย (The Safety Needs)

เมื่อความต้องการทางกายภาพมีเพียงพอแล้ว ก็จะเกิดกลุ่มความต้องการใหม่ขึ้นมา ซึ่งเรียกได้ว่าความต้องการความปลอดภัย ได้แก่ ความมั่นคงแข็งแรง การพึ่งพาอาศัยผู้อื่นได้ การได้รับความปกป้องคุ้มครอง ความปลอดภัยจากความกลัว ความปลอดภัยจากความวิตกกังวล และความหายนะ ความต้องการความมีระเบียบ กฎหมาย ข้อจำกัดต่างๆ ที่อยู่อาศัยและความต้องการความมั่นคง คนเราเตรียมความพร้อมที่จะป้องกันตนเองเสมอเมื่อตกอยู่ในภาวะอันตราย อาชญากรรมอาจจะเกิดขึ้นได้จากจุดนี้เอง

### 1.3 ความต้องการการเป็นเจ้าของและความรัก (The Belongingness and Love Needs)

ความต้องการการเป็นเจ้าของความรักนี้ ถือเป็นความต้องการในลำดับที่สาม คนจะมีความต้องการในระดับนี้ ก็เมื่อได้รับความพอใจในระดับที่หนึ่งและสองดังกล่าวมาแล้ว ความต้องการในระดับที่สามนี้ ถือได้ว่าเป็นความต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น พร้อมๆ กับความรู้สึกให้คนอื่นรัก ซึ่งจะทำให้ชีวิตมีความหมายมากขึ้น ความรักและความรู้สึกเป็นเจ้าของนี้ หากเกิดจากความปรารถนาอย่างรุนแรง ก็อาจจะก่อให้เกิดการกระทำผิดได้เหมือนกัน

### 1.4 ความต้องการเกียรติยศ (The Esteem Needs)

ความต้องการเกียรติยศนี้อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความต้องการสิ่งทีก่อให้เกิดความภาคภูมิใจอย่างหนึ่ง และต้องการสิ่งที่จะทำให้เห็นว่าตนเป็นคนสำคัญอย่างหนึ่ง สิ่งทีก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ เช่น ความต้องการความแข็งแกร่ง ความสามารถ ความชำนาญ ความเชื่อมั่น เป็นต้น ส่วนสิ่งที่แสดงความสำคัญของตน เช่น การมีชื่อเสียง มีฐานะทางสังคม ความรุ่งโรจน์ในชีวิต ความเด่นดัง การยอมรับ การสรรเสริญ จากคนในสังคม เป็นต้น

### 1.5 ความต้องการที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้บรรลุความปรารถนา (The Need for Self - Actualization or Self - Fulfillment)

ความต้องการนี้จะเกิดขึ้น หลังจากที่ได้บรรลุความพอใจในขั้นตอนที่หนึ่งถึงขั้นตอนที่สี่แล้ว เป็นความต้องการขั้นสุดท้ายของมนุษย์ คนต้องการจะเป็นในสิ่งที่เขาต้องการจะเป็น เขาต้องการจะบรรลุสิ่งจริงแท้ตามธรรมชาติของเขา (What a man can be, he must be, he must be true to his own nature) บางทีสิ่งที่เขาทำสำเร็จแทนที่จะเป็นประโยชน์ อาจจะเป็นโทษต่อมวลมนุษยมหาศาลก็ได้

## 2. ทฤษฎีสภาพไร้ระเบียบ (Anomie Theory)

เมอร์ตัน (Merton, อ้างถึงใน อัญณพ ชูป่ารุ่ง, 2527 : 70) ได้อธิบายสภาพไร้ระเบียบหรือ Anomie ไว้ว่าคือสภาพอันสับสนซับซ้อนที่ประกอบไปด้วยความยากจน การมีโอกาสร้อยอย่างจำกัด ที่จะดำเนินไปสู่ความสำเร็จในการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม เป็นสภาพของความสับสนในทางวัฒนธรรมจะปรากฏขึ้นเมื่อค่านิยมที่ดีงามในสังคมไม่เป็นที่ยอมรับของคนบางกลุ่มที่มุ่งประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งเพื่อทำให้ตนเองบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย โดยไม่ได้คำนึงถึงวิธีปฏิบัติอันถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวง่าย ๆ ก็คือว่า สภาพไร้กฎหมายเกิดขึ้น เมื่อคนยึดวิธีการกระทำผิดกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ เป้าหมายกลายเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม จะใช้วิธีการอย่างไร ไม่สำคัญ



ในการอธิบายเรื่องสภาพไร้ระเบียบหรือ Anomie นั้น มีสมมติฐานหรือคำตอบส่วนหนึ่งว่าได้ปรากฏหลักฐานอัตราการเกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนในสังคม อย่างสังคมอเมริกัน ซึ่งคนมีความแตกต่างกันในเรื่องรายได้ ชนชั้น และเชื้อชาติ อัตราการเกิดสูงสุด และแรงกดดันให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนมากที่สุด จะปรากฏในกลุ่มคนที่ตกต่ำในทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นสภาพที่โอกาสจะแสวงหาสรรพสินค้าหรือวัตถุสิ่งของมีอยู่น้อย ระดับการศึกษาของคนพวกนั้นต่ำกว่าคนกลุ่มอื่นๆ อนึ่งจำต้องระลึกไว้ด้วยว่า ทุกคนที่ประสบอุปสรรคหรือความยากลำบาก ในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในสังคม ไม่จำเป็นต้องมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนเสมอไป คนที่มีพื้นฐานอยู่ในสภาพของสังคมที่ถูกกดดันเท่านั้น ที่อาจจะตกอยู่ในสภาพไร้กฎหมาย

### 3. ทฤษฎีความขัดแย้งทางวัฒนธรรม (Theory of Culture Conflicts)

ความคิดเรื่องการขัดแย้งในทางวัฒนธรรมแล้วทำให้เกิดอาชญากรรมนั้น จะขออธิบายตามแนวความคิดของเซลลิน (Sellin, อ้างถึงใน อัมฉพ ชูป่ารุ่ง, 2527 : 75) ซึ่งได้อธิบายไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1938 มีข้อนำพิจารณาดังต่อไปนี้

เซลลิน กล่าวว่า บนพื้นพิภพของเรานั้น มีกลุ่มต่างๆ ทางสังคมอยู่มากมาย ซึ่งมีแนวประเพณีที่สลับซับซ้อน อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันในแบบแผนของการดำรงชีวิต และคำนิยมทางสังคมได้พัฒนามา กลุ่มต่างๆ จึงมีลักษณะแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ ในหลายประการความขัดแย้งในแนวประเพณีอาจจะเกิดขึ้น เมื่อคนในชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง อย่างไรก็ตามผู้ที่เข้ามาอยู่ในเมืองอาจจะรับเอาวัฒนธรรมพื้นฐานของในเมือง และของชนบทเข้าไว้ด้วยกัน ความขัดแย้งในทางวัฒนธรรมจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ในกรณีที่แนวประเพณีของวัฒนธรรมหนึ่งติดต่อกับแนวประเพณีของอีกรัฐวัฒนธรรมหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป ความขัดแย้งในแนวประเพณีของวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน อาจเกิดขึ้นได้โดย

1. เมื่อแนวประเพณีเกิดกระทบกัน ในเขตแดนของวัฒนธรรมที่อยู่ติดกัน
2. เมื่อกฎหมายของวัฒนธรรมหนึ่งเข้าไปครอบงำอาณาเขตของอีกรัฐวัฒนธรรมหนึ่ง
3. เมื่อสมาชิกของวัฒนธรรมหนึ่ง อพยพเข้าไปอยู่ในเขตของอีกรัฐวัฒนธรรมหนึ่ง

ความขัดแย้งของกลุ่มที่มีวัฒนธรรมต่างกัน หรือการขัดแย้งในกลุ่มที่มีวัฒนธรรมเดียวกันเกิดขึ้นเพราะผลการพัฒนาทำให้เกิดกลุ่มย่อยต่างๆ ที่มีค่านิยมแตกต่างกันออกไป จึงทำให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นได้ และก่อให้เกิดอาชญากรรม

#### 4. ทิศนทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจ (The neo-classical economic equilibrium perspective)

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิช (2540 : 9) ได้กล่าวถึง ทิศนทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจว่า ก่อกำเนิดจากกลุ่มทฤษฎีทางภูมิศาสตร์ในศตวรรษที่ 19 เช่น งานของ Ravenstein (1976) ซึ่งยังคงใช้โดยนักภูมิศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์อยู่ แนวคิดนี้มักจะอ้างถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น เพราะมองว่าการย้ายถิ่นเกิดจากปัจจัยผลักดัน เช่น ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไป ฯลฯ จากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการมีงานทำ ความเจริญก้าวหน้าของประเทศผู้รับ นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่อย่างเช่น Borjas (1989 และ 1990) มองว่าผู้ย้ายถิ่นแต่ละคนจะทำการตัดสินใจเลือกว่าจะย้ายที่อยู่ประเทศใด ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ในตลาดแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันของค่าจ้างในระยะยาว และก่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่ง

#### 5. แนวคิดเชิงโครงสร้างหน้าที่ด้านประวัติศาสตร์ (The historical-structuralist approach)

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิช (2540 : 9) ได้กล่าวถึงแนวคิดเชิงโครงสร้างหน้าที่ย่อนประวัติศาสตร์นี้ไว้ว่า เป็นแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิจารณ์แนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจว่า การมองแต่ละบุคคลว่าสามารถมีทางเลือกได้อย่างอิสระนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เป็นความจริง ความจริงแล้วความไม่เท่าเทียมกันเกิดจากโครงสร้างทางทรัพยากรและพลังอำนาจต่างๆ ในแต่ละประเทศที่แตกต่างกันออกไปมาตั้งแต่เดิม ประกอบกับกับนโยบายการเข้าประเทศของประเทศผู้รับจะเป็นข้อจำกัดประการสำคัญต่อทางเลือกของผู้ย้ายถิ่น (Zolberg, 1989) แนวคิดเชิงโครงสร้างหน้าที่ย่อนประวัติศาสตร์นี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองต่างๆ ซึ่งเน้นการไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองของระบบเศรษฐกิจโลก ความไม่เท่าเทียมกันของโครงสร้างทางทรัพยากรและพลังอำนาจต่างๆ ที่แต่ละประเทศมีแตกต่างกันไปมาตั้งแต่เดิม การย้ายถิ่นจึงถูกมองว่าเป็นทางเลือกหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน และการขูดรีดทรัพยากรจากประเทศที่ยากจนมาสู่ประเทศที่ร่ำรวย

ทฤษฎีที่ใช้เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

### 1. ทฤษฎีการยับยั้งการกระทำผิด (Deterrence Theory)

ทฤษฎีแนวการควบคุมทางสังคมมีสมมติฐานพื้นฐานประการหนึ่งว่า มนุษย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่มีความคิดคำนวณถึงผลได้ผลเสียของการกระทำผิดนั้น หมายถึงว่า ถ้าบุคคลพบว่าประโยชน์ที่พึงได้รับมีน้อยกว่าผลเสีย พวกเขา ก็จะละเว้นจากการกระทำผิด ซึ่งภายใต้ทฤษฎีนี้ก็คือ การลงโทษทางกฎหมายนั่นเอง ผู้ที่นับว่าเป็นต้นแบบของแนวความคิดนี้ก็คือ Cesare Beccaria และ Jeremy Bentham

#### แนวความคิดของ Beccaria และ Bentham

Beccaria เป็นบุคคลหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับการลงโทษผู้กระทำผิดในลักษณะที่โหดร้ายและทารุณ เขาชี้ให้เห็นว่าการลงโทษผู้กระทำผิดควรเป็นไปเพื่อยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิด โดยเขาได้เสนอผลงาน Crime and Punishment ในปี ค.ศ. 1749 ซึ่งเขากล่าวถึงเป้าหมายของการลงโทษผู้กระทำผิดว่า ควรเป็นไปเพื่อยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิดมิใช่เพื่อการล้างแค้น หรืออีกนัยหนึ่งการลงโทษควรเป็นไปเพื่อสาธารณชนเกิดความครั่นคร้าม ไม่กล้าที่จะประกอบอาชญากรรม เพราะเกรงว่าตนเองอาจจะถูกจับกุมและถูกลงโทษได้

Beccaria มองว่าการลงโทษผู้กระทำผิดควรมีความเหมาะสมกับความผิด และสถานการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทษที่พึงใช้ต่อผู้กระทำผิดนั้น ควรคำนวณดูความเสียหายที่สังคมจะได้รับจากการกระทำผิด นั่นคือจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนความหนักเบาหรือความรุนแรงที่ผู้กระทำความผิดนั้นได้ทำลงไปแล้วเป็นสำคัญในการพิจารณาโทษ

นอกจากนี้ Beccaria ยังให้ความสำคัญกับความแน่นอน (Certainty) ในการลงโทษ ซึ่งหมายถึงผู้กระทำผิดจะต้องถูกจับกุมและลงโทษอย่างแน่นอน ซึ่งประเด็นนี้เขาเชื่อว่าส่งผลต่อการยับยั้งการกระทำผิดมากกว่าอย่างอื่น เพราะการลงโทษที่มีความรุนแรงแต่ขาดความแน่นอน ย่อมก่อให้เกิดความหวังได้ว่าอาจจะสามารถหลบเลี่ยงการจับกุม และการลงโทษที่รุนแรงดังกล่าวได้ ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับการลงโทษที่พอสมควรแต่มีความแน่นอนแล้วประการหลังย่อมส่งผลให้เกิดความหวั่นกลัว และยับยั้งมิให้บุคคลกระทำความผิดได้มากกว่า

ประการสุดท้ายการลงโทษผู้กระทำความผิดต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้คนทั่วไปได้ตระหนักว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดอะไร และได้รับผลเช่นไรจากการกระทำดังกล่าว การปล่อยให้เวลาว่างเลขไปนาน อาจทำให้ประชาชนลืมนึกเหตุการณ์การกระทำผิดนั้นๆ และเมื่อนั้นก็ไม่มีประโยชน์การยับยั้งการกระทำผิดแต่อย่างไร

กล่าวได้ว่า Beccaria สนับสนุนการลงโทษที่มีเหตุผลสมควรกับประเภทของการกระทำผิดที่มีต่อชุมชนเนื่องจากมนุษย์มีเหตุผล (rational) เจตน์จำนงค์เสรีของผู้กระทำจะกำหนดความรับผิดชอบให้ตัวผู้กระทำผิด ให้เขากระทำผิดได้ และเพื่อให้การยับยั้งมีผล การลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องมีความแน่นอน ความรวดเร็วและมากพอที่จะหยุดยั้งมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก และสามารถชักจูงคนที่อาจจะกระทำผิด ไม่ให้เขากระทำผิดได้

แนวความคิดของ Bentham ได้เสนอไว้ในงานเขียน Fragment on Government (1776) และ An Introduction of the Principles of Moral and Registration (1789) เขาเสนอว่าการกระทำของมนุษย์มีลักษณะได้รับสิ่งจูงใจ โดยหลักการของอรรถประโยชน์ Bentham ให้ความสนใจอย่างมากในหลักการคำนวณการประมาทโทษ เพื่อให้บรรลุผลในการป้องกันและแก้ไขผลร้ายในการกระทำผิดโดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

1. จำนวนโทษต้องมากกว่าความเขี้ยวใจให้กระทำความผิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งค่าของการลงโทษต้องไม่น้อยกว่าผลได้ของการกระทำความผิดไม่ว่ากรณีใด ๆ
2. เพิ่มโทษเพื่อชดเชยความแน่นอนและความใกล้ชิดตัวของการลงโทษ เนื่องจากการกระทำความผิดทำให้ผู้กระทำความผิดได้มาซึ่งผลตอบแทนที่มีความแน่นอน และมีลักษณะที่ใกล้ชิดตัวกว่าการลงโทษซึ่งเป็นผลที่อาจตามมาทีหลัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มโทษให้มากขึ้นเพื่อให้มีน้ำหนักที่มากกว่าความแน่นอน และความใกล้ชิดตัวของประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำผิด อันอาจทำให้การยับยั้งป้องกันการกระทำผิดได้ผลมากขึ้น
3. นำความคิดครั้งก่อนที่จับไม่ได้มาคำนวณลงโทษด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าค่าของการลงโทษจะมีมากกว่าผลได้ของการกระทำความผิด
4. เพิ่มโทษการกระทำความผิดที่เกิดจากนิสัย หรือที่สื่อให้เห็นว่าเป็นนิสัย

เราจะสามารถสรุปได้ว่าทฤษฎีการยับยั้งการกระทำความผิด ได้เสนอถึงแนวทางหลักในการยับยั้งการกระทำผิดได้ 3 ประการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ความรุนแรง (severity) ในการลงโทษ หมายถึง การที่บุคคลได้รับรู้ถึงความรุนแรงของโทษที่จะได้รับการกระทำความผิดว่าหนักเบาเพียงใด ความกลัวการถูกลงโทษนี้จะทำให้บุคคลปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม ความรุนแรงในการลงโทษเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคิดคำนวณถึงผลได้ผลเสียจากการกระทำความผิด นั่นคือ หากรับรู้ว่ามีผลประโยชน์ที่จะได้รับการฝ่าฝืนมีน้อย ขณะที่ความรุนแรงของโทษมีมาก บุคคลก็จะยับยั้งการกระทำความผิด
2. ความแน่นอน (certainty) เช่นเดียวกับความรุนแรง ทฤษฎีการยับยั้งการกระทำความผิด มีแนวคิดที่ว่ายิ่งการลงโทษมีความแน่นอนมากเท่าใดคนที่กระทำความผิดก็จะมีน้อยลง
3. ความรวดเร็ว (swiftness) ในการลงโทษ ภายใต้แนวความคิดนี้ ยิ่งการลงโทษบังเกิดผลเร็วเท่าใด การกระทำความผิดที่เกิดก็ย่อมมีน้อยลง ซึ่งเกี่ยวข้องกับช่วงห่างของระยะเวลาระหว่างการกระทำความผิดกับการที่ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษว่ามีความรวดเร็วเพียงใด ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงประสิทธิภาพในการข่มขวัญ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานราชการ

การศึกษาระบบบริหารงานราชการของประเทศกำลังพัฒนาได้มีนักวิชาการของประเทศนั้นๆ เอง ได้ศึกษาถึง ลักษณะ รูปแบบ และปัญหาของระบบราชการของประเทศด้อยพัฒนาไว้ เช่น

Fred W. Riggs (1962 : 209-211) ได้เคยอธิบายไว้ว่า ปัจจัยทงนิเวศวิทยา มีความสำคัญต่อการบริหารอยู่เป็นอย่างมาก การศึกษาการบริหารจะยังคงจำกัดอยู่ในวงแคบและสูญเสียเปล่า ถ้าหากมิได้มีการพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป ตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมต่างๆ เหล่านี้ที่มีต่อการบริหาร

Ferrel Heady (อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช , 2520 : 127 - 134) ชี้ให้เห็นถึงระบบราชการของประเทศที่ด้อยพัฒนาว่ามีลักษณะของการลอกเลียนแบบจากประเทศอื่นมากกว่าเป็นลักษณะการบริหารของตนเอง เป็นระบบบริหารที่ขาดแคลนกำลังคนที่มีทักษะ (skilled-manpower) โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะในการพัฒนาและความสามารถในด้านเทคนิค เป็นระบบที่ยังความพอใจในสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่การมุ่งในผลผลิต มีข้อแย้งกัน ซึ่งมีอยู่อย่างแพร่หลายระหว่างรูปแบบ (form) กับความเป็นจริงที่ปรากฏ (reality) ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างความคาดหวังกับความเป็นจริงที่ปรากฏและการมีอิสระในการปฏิบัติงานมากเกินไป

Harold F. Aldenfer (1976 : 112) ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาว่า ผู้บริหารงานหรือตัวข้าราชการส่วนใหญ่ใช้เวลาอยู่กับงานประจำวันมากกว่าการคิดวางแผนนโยบาย มักขาดแคลนผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีการให้อำนาจให้การบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป การวางแผนเพื่อการพัฒนามุ่งกระทำกันในเมืองหลวงมากกว่าชนบท เมื่อพิจารณาถึงรายได้ของตัวข้าราชการพบว่ามีในระดับต่ำ ด้านการจัดงานบริหารบุคคลไม่เป็นแบบแผน เป็นต้น

ไพโรจน์ สิตปรีชา (2523 : 136 - 137) ได้กล่าวถึง ระบบราชการไทยว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วก็มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับระบบการบริหารงานของประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป ได้มีนักวิชาการชาวตะวันตกได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะระบบราชการของประเทศไทยอันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน เช่น James N. Mesel, Josaph L. Sutton, Fred W. Riggs และ Norman Jacobs ที่พอจะสรุปสาระสำคัญของระบบราชการไทยได้ว่า

1. เน้นลักษณะสำคัญระหว่างผู้อุปถัมภ์ (ผู้บังคับบัญชา) กับลูกน้อง เป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทน (reciprocal relation) เพื่อก่อให้เกิดการสร้างอาณาจักร เสริมบารมีแก่ผู้มีอำนาจ

2. การบริหารมีลักษณะยึดขาด ไม่มีการย่ำให้ยึดถือความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นมาตรฐาน ยึดถือความจงรักภักดีส่วนตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาประเมินผลงาน ขาดการวางแผนระยะยาว

3. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการไทยในการบริหารเป็นไปในทำนองส่วนตัว จุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานมีแนวโน้มที่จะเป็นการทำงานตามคำสั่งของหัวหน้ามากกว่าหน้าที่ที่แท้จริงต่อส่วนร่วม ก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่เลียงความรับผิดชอบ

4. การบริหารมีการกำหนดรูปแบบอย่างเป็นพิธีการ แต่ในการปฏิบัติจริง ๆ แล้วมักจะไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบพิธีการที่คาดหวังไว้

5. การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ของการตัดสินใจในการบริหารงานส่วนใหญ่มาจากระดับสูงมากกว่าความต้องการจากประชาชน ปัญหาของความร่วมมือจากประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ตามมา

การมองปัญหาระบบราชการไทยตามทัศนะของนักวิชาการตะวันตกดังกล่าวเป็นการมองจากสภาพแวดล้อมทางด้านการบริหาร และพฤติกรรมการบริหารเท่านั้น ซึ่งยังมีข้าราชการไทยในฐานะนักบริหารที่ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานของข้าราชการไทยไว้ดังนี้

1. ปัญหาการขาดแคลนผู้มีความรู้มีความสามารถในการปฏิบัติงานเนื่องจากกิจการของรัฐบาลได้ขยายตัวมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

2. การที่ต้องอยู่ในกรอบของกฎ ระเบียบ แบบแผนต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว

3. การจัดองค์การของหน่วยราชการ มีลักษณะซ้ำซ้อนกัน ขาดการประสานงานที่ดี ไม่มีการควบคุมให้เกิดเป็นระบบ ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองและแข่งขันกันโดยไม่จำเป็น

4. การบริหารงานขาดการกระจายอำนาจ ทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานเท่าที่ควร

5. ตัวข้าราชการขาดการฝึกอบรม หรือการให้ความรู้ในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ ทำให้ข้าราชการหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน

6. ขวัญและกำลังใจของข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง อยู่ในระดับต่ำอันเป็นผลมาจากรายได้จากอาชีพรับราชการ ไม่มีความสมดุลย์กันกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพปัจจุบัน เป็นต้น

ด้วยเหตุผลและความสำคัญของระบบราชการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมีความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนนักสังคมวิทยา ที่จะกำหนดกรอบแนวความคิด

เกี่ยวกับระบบงานราชการที่ควรจะเป็นอันหมายถึง สภาวะการณ์ของระบบราชการในอุดมคติที่แพร่หลาย เช่น Max Weber และ Anthony Downs เป็นต้น

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1965 : 3 - 14) ได้วางแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการในอุดมคติไว้อย่างกว้าง เป็นที่แพร่หลายกันทั่วไปว่า ระบบราชการนั้นมีลักษณะต่างๆ ซึ่งพอจะสรุปได้ คือ

1. การบริหารราชการมีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันตลอดไป
2. การดำเนินงานใดๆ ของระบบบริหารจะต้องเป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายข้อบังคับและระเบียบกำหนดไว้ อำนาจหน้าที่เหล่านี้มีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่
  - 2.1 มีการแจกจ่ายหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานต่างๆ อย่างแน่นอน
  - 2.2 มีการกำหนดอำนาจสั่งการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวไว้อย่างแน่นอน โดยอยู่ในขอบเขตของกฎข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน
  - 2.3 มีวิธีการปฏิบัติงานสม่ำเสมอติดต่อกันไปและใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎเกณฑ์มาปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ
3. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชา แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการโดยมิชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชามีสิทธิ์ที่จะร้องเรียนอุทธรณ์ได้ ดังนั้นทั้งการออกคำสั่งการของผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องกระทำไปในหน้าที่ราชการไม่ใช่ส่วนตัว
4. ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ต้องไม่ยึดถือเอาทรัพย์สินของทางราชการในส่วนที่ตนปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องอยู่มาเป็นของตนเองและยังพิจารณาว่าค่าการปฏิบัติราชการว่าต้องแยกจากรายส่วนตัวครอบครัว เพื่อน
5. ตำแหน่งหน้าที่การงาน เป็นสิ่งที่ไม่อาจซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์หน้าที่ให้แก่กันได้ การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการถือหลักความรู้ความสามารถและมีหลักประกันว่าการรับราชการนั้นสามารถถือเป็นอาชีพได้

แอนโทนี ดาวน์ส (Anthony Downs, 1967 : 26-27) อธิบายว่า ระบบราชการเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นโดยเจตนา เช่น องค์การรัฐบาล หรือเป็นลักษณะของ "สำนักงาน" หรือคุณสมบัติพิเศษของหน่วยงานที่แตกต่างจากองค์การแบบอื่นๆ ถึงระบบราชการเป็นวิธีการที่กำหนดขึ้นมาใช้สำหรับการจัดหาทรัพยากรต่างๆ ในองค์การ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับความรู้สึกแปลกแยก (Alienation)

ความรู้สึกแปลกแยกหรือเอเลี่ยนเนชั่น (Alienation) ซึ่งถือว่าเป็นสภาวะทางจิตของบุคคลที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างสภาวะการมีที่เกี่ยวกับบรรทัดฐานและค่านิยมทางสังคมในสิ่งที่คาดหวังไว้กับสภาพที่ปรากฏจริงในสังคมนั้น ๆ นักวิชาการผู้สนใจในเรื่องภาวะเอเลี่ยนเนชั่น เช่น Stole Hoffer และ Seeman ได้อธิบายถึงลักษณะและความหมายของภาวะเอเลี่ยนเนชั่นไว้ในลักษณะที่สอดคล้องกันว่า เอเลี่ยนเนชั่น เป็นสภาวะทางจิตหรือความรู้สึกของบุคคล เป็นความรู้สึกที่บุคคลมีต่อตัวเอง ต่อค่านิยมต่อกฎเกณฑ์ของสังคม และต่อกิจการที่ตนกระทำ

ทวีป วรดิถ (2524 : 49 - 57) ได้กล่าวว่า เอเลี่ยนเนชั่น เป็นสภาวะทางจิตของบุคคลที่รู้สึกว่าตนเอง (self) ได้ เหวี่ยงห่าง (estrange) จากหน่วยทางสังคมบางประการ ซึ่งอาจเป็นปรากฏการณ์ทางวัฒนธรรมหรือทางสังคมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคคลนั้น เช่น การที่กรรมกรรู้สึกว่าเป็นส่วนประกอบของเครื่องจักรถูกลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ลง เป็นต้น

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ (2525: 39) ได้กล่าวว่า เอเลี่ยนเนชั่น ทำให้ข้าราชการรู้สึกถูกแยกออกจากเครื่องมือในการบริหาร

Stole (1956 : 220 - 224) พบว่า ความรู้สึกเอเลี่ยนเนชั่นมีสหสัมพันธ์ทางลบกับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลซึ่งได้แก่ ระดับการศึกษาและประเภทของอาชีพ

ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้พิจารณาความรู้สึกเอเลี่ยนเนชั่นตามองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ Seeman (1972 : 385 - 402) ได้ศึกษาเอาไว้ ประกอบด้วย

1. ทัศนคติหรือความรู้สึกไร้อำนาจ (powerlessness) เป็นความรู้สึกที่ว่าพฤติกรรมของเขาไม่สามารถไปกำหนดผลตอบแทนที่เขาต้องการได้

2. ทัศนคติหรือความรู้สึกไร้ความหมาย (meaninglessness) ในเหตุการณ์หรือกิจกรรมที่ตัวเขามีส่วนร่วม ไม่แน่ใจว่าจะอะไรเป็นสิ่งที่เขาควรเชื่อ เพราะเขาไม่สามารถพบกับความเป็นมาตรฐานในความเข้าใจที่มีต่อการตัดสินใจทางสังคม ตลอดจนไม่สามารถทำนายถึงผลที่ตามมาของการกระทำตามที่ความเชื่อเขามีอยู่

3. ทัศนคติหรือความรู้สึกว่าสังคมไร้บรรทัดฐาน กฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม (normlessness)

4. ทัศนคติหรือความรู้สึกว่าตนเองได้รับการให้คุณค่าตอบแทนต่ำต่อเป้าหมายหรือความเชื่อที่โดยปกติแล้วได้รับการให้คุณค่าอย่างสูงในสังคมนั้น

5. ทัศนคติหรือความรู้สึกแยกจากตนเอง (self- estrange) เป็นความรู้สึกว่าตนเองมิใช่ตนเองอีกต่อไป การกระทำหรือพฤติกรรมของเขารึ้นอยู่กับความคาดหวังสิ่งตอบแทนที่จะได้มาในอนาคต มิใช่ขึ้นอยู่กับความพอใจที่มีความหมายในตัวของมันเอง



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**วิระวุฒิ เนียมน้อย (2536)** ศึกษาเรื่อง สิทธิมนุษยชนกับการจับกุมคนต่างด้าว ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะของปัญหาคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการจับกุมคนต่างด้าว รวมทั้งกระบวนการจับกุม การคุมขัง การพิพากษา และการเนรเทศว่าได้มีการกระทำการถูกต้องไปตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือไม่เพียงใด จากการศึกษาพบว่า

กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดเชียงใหม่ ในระยะปี พ.ศ.2536 กว่าร้อยละ 98 เป็นคนสัญชาติพม่าทั้งสิ้นและจำนวนการลักลอบเข้าเมืองนับวันจะเพิ่มทวีมากขึ้นเรื่อยๆ และลักษณะการลักลอบเข้าเมืองจะผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองตามแนวชายแดนด่านแม่สอด ด่านแม่สาย ด่านหนองจุก เป็นต้น ส่วนสาเหตุของการลักลอบเข้าเมืองเพราะสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักและสาเหตุภาวะการเมืองภายในประเทศปีคั้นเป็นสิ่งรองลงมา ด้วยหวังว่าการเข้ามาในประเทศไทยจะสามารถช่วยบรรเทาภาวะของสาเหตุการหลบหนีได้ กลุ่มประชากรมีความรู้สึกพอใจในงานที่ตนเองเข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงใหม่ และยังเห็นว่ามีความยุติธรรมในค่าจ้าง ถึงแม้ว่าจะได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ถึงร้อยละ 42.5 ก็ตาม

ในด้านการจับกุม การคุมขัง การสอบสวน และการรอกการเนรเทศออกนอกประเทศนั้น กลุ่มประชากรในภาพรวมแล้วถึงร้อยละ 76.3 มีความพอใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจให้คำแนะนำ แจ้งสิทธิที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย ตามหลักปฏิบัติสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2498 ทุกด้าน สำหรับในด้านบุคคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น พบว่ามีอยู่ปริมาณค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน

**เทพย์ อีร์จันทรานนท์ (2515)** ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์วิธีการและปัญหาของการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่าการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทยถูกแยกการควบคุมโดยหน่วยงานหลายหน่วยงานตาม พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียคือไม่สามารถทราบประวัติหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าวนั้นๆ ได้เพราะข้อมูลอยู่กระจัดกระจายตามหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อคนต่างด้าวที่แตกต่างกันออกไป ระบบการควบคุมคนต่างด้าวจึงควรที่จะมีหน่วยงานเดียวเพื่อสะดวกในการดำเนินการต่อคนต่างด้าวได้ครบทุกขั้นตอน ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากกฎหมายหรือกฎระเบียบมีจำนวนมากซับซ้อน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทย

**สมบุรณ์ ขจรสารสิทธิ์ (2529)** ศึกษาเรื่อง บทบาทของตำรวจในการบริหารงานทะเบียนคนต่างด้าวในประเทศไทย พบว่าสาเหตุของปัญหาในการดำเนินงานทะเบียนคนต่างด้าวเกิดจากสาเหตุต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

1. สาเหตุจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้เกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวไม่เพียงพอ จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับคุณภาพและปริมาณงาน การปฏิบัติงานในฐานะนายทะเบียนคนต่างด้าวที่ท้องที่ และการประพฤติปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2. สาเหตุมาจากการแบ่งงานของกรมตำรวจเกี่ยวกับการทะเบียนคนต่างด้าวที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการประสานงาน การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ไม่ทั่วถึง

3. สาเหตุมาจากกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่ในสมัย มีความขัดแย้งกัน มีช่องว่าง มาตรการในการลงโทษต่ำ

4. สาเหตุมาจากการเก็บหลักฐานข้อมูลเกี่ยวกับคนต่างด้าวสมัย กระจัดกระจาย ยากแก่การตรวจค้น

5. สาเหตุมาจากคนต่างด้าวฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวอันเนื่องมาจากมูลเหตุต่างๆ กัน

สำหรับการแก้ไขนั้น ผู้ศึกษาได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเบื้องต้นกรมตำรวจ(ในขณะนั้น) จะต้องกำหนดนโยบายหลักอย่างชัดเจนแน่นอนในการปฏิบัติ โดยยึดถือแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การและการวางแผนแก้ไขปรับปรุงไว้ล่วงหน้า เลือกใช้วิธีการปฏิบัติงานเป็นกลุ่มในการกำหนดนโยบายแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและปัจจัยทรัพยากรการบริหาร โดยมีการกำหนดการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนต่างด้าว

วิระสิทธิ์ สทรลักษณ์ (2535) ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ผลการศึกษาพบว่าปัญหาของพนักงานสอบสวนในระบบงานสอบสวนมีหลายประการ พอจะสรุปเป็นปัญหาใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาในระบบงานสอบสวนนั้นพบ ปัญหาด้านการรวบรวมพยานเอกสารและด้านการบริหารงานของตำรวจ

2. ในด้านของระบบงานอัยการนั้นพบ ปัญหาด้านความเห็นแย้งของพนักงานอัยการ และปัญหาการระเบียบที่ไม่สอดคล้องกัน

3. ในด้านระบบงานศาลนั้นพบ ปัญหาการเป็นพยานศาล การเบิกความต่อศาล การขออำนาจศาลฝากขัง การขออำนาจศาลออกหมายปล่อยตัวผู้ต้องหา การขอคัดสำเนาคำพิพากษา และการขอรับสินบนนำจับ

4. ในด้านของระบบงานราชทัณฑ์นั้นพบว่า ได้แก่ ปัญหาด้านการประสานการปฏิบัติงานระหว่างที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ และการประสานการปฏิบัติหลังจากที่ผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปแล้ว

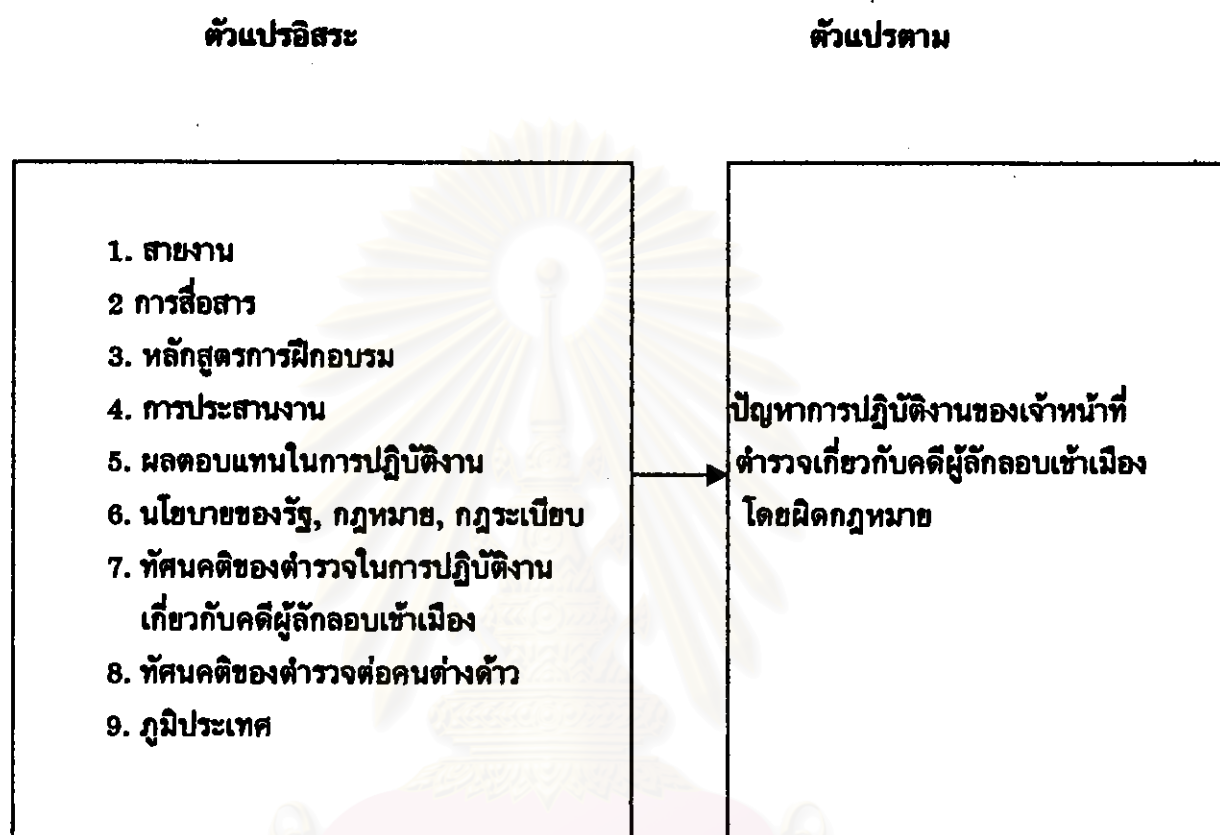
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2530) ได้ทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย พบว่า ปัญหาชีวิตและความเป็นอยู่หรือปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ การพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ จำเป็นที่จะต้องเริ่มด้วยการเปลี่ยนแปลงหรือการตัดสินใจทางด้านการเมือง และยังได้วิจารณ์ว่าสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้นยังต่ำกว่ามาตรฐานของสหประชาชาติมาก

นิธิ ดวงจำปา (2523) ศึกษาพบว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในรูปของเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทนที่น้อยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมืองในแง่ของการขาดอุดมการณ์ในการเข้าควบคุมข้าราชการ และปัจจัยด้านสังคมในแง่ ค่านิยมในการยกย่องเงินตรา ตำแหน่งสูงๆ ปัจจัยดังกล่าว ทำให้ตำรวจต้องมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในการปฏิบัติงาน

Dwight G. Dean, (1961: 753 - 758) ได้ศึกษาถึงความรู้สึกถึงเอเลี่ยนเนชั่น (Alienation) ในลักษณะ 3 ประการ คือ ความรู้สึกว่าตนเองไร้อำนาจ ไร้บรรทัดฐาน และโดดเดี่ยวในทางสังคมและพบว่าจะมีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา รายได้ ประเภทของอาชีพ ภูมิสำเนา และ อายุของบุคคล กล่าวคือผู้ที่มีความรู้สึก Alienation สูง ได้แก่ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ รายได้ต่ำ ประกอบอาชีพใช้แรงงาน มีภูมิสำเนาอยู่ในเขตชนบทและผู้มีอายุสูง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรอบแนวความคิด



การศึกษาในเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น มีตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สายงาน การสื่อสาร หลักสูตรการฝึกอบรม การประสานงาน ผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน นโยบายของรัฐ กฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่ง ทศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อคนต่างด้าว และภูมิประเทศ

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งในการวิจัยนี้กำหนดให้หมายความรวมถึงปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในระหว่างขั้นตอนของ การจับกุม การสอบสวน การควบคุม การส่งฟ้องดำเนินคดี และการส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

## สมมติฐาน

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่อยู่ในสายงานสอบสวนจะประสบกับปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากกว่าสายงานอื่น ๆ
2. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่สามารถพูดภาษาคนต่างด้าวได้จะประสบกับปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่พูดภาษาของคนต่างด้าวไม่ได้
3. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ผ่านการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับคนต่างด้าวมาแล้วจะประสบกับปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายน้อยกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ผ่านการฝึกอบรม
4. การประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การมีความสัมพันธ์กับปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
5. ผลตอบแทนในการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
6. การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของรัฐ กฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่ง มีความสัมพันธ์กับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
7. ทักษะของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
8. ทักษะของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อคนต่างด้าวที่แตกต่างกันมีความสัมพันธ์กับปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
9. ภูมิประเทศมีผลต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจ หมายถึง ข้าราชการตำรวจซึ่งรับราชการในสังกัดกรมตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจแต่งตั้งหรือส่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะหมายความเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ที่ สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขณะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวิจัยนี้เท่านั้น

2. สายงาน หมายถึง สายการบังคับบัญชาที่แยกประเภทและลักษณะของงานออกเป็นส่วน ๆ ตามระเบียบ ขอนบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ แตกต่างกันไปแล้วแต่หน่วยงาน เพื่อสะดวกในการ

ทำงานและการบังคับบัญชา โดยมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไปตามตำแหน่งหน้าที่ สถานีตำรวจทั่ว ๆ ไป จะแบ่งสายงานออกเป็น 5 สายงาน คือ ฝ่ายสอบสวน ฝ่ายสืบสวน ฝ่ายป้องกันปราบปราม ฝ่ายจราจร ฝ่ายธุรการและการเงินหรือฝ่ายอำนวยการ แต่ในการวิจัยนี้ได้ศึกษาแต่เฉพาะสายงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแบ่งออกเป็น 3 สายงาน คือ

1.1. สายงานสอบสวน หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามกฎหมายที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ ซึ่งจะมิยศตั้งแต่ ว่าที่ร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนที่ทำงานธุรการงานคดีในสายงานสอบสวนด้วย

1.2. สายงานสืบสวน หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่กฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสืบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเพื่อทราบรายละเอียดแห่งการกระทำความผิด และจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่มักจะแต่งกายนอกเครื่องแบบเพื่อการข่าวและปกปิดฐานะของตนเอง

1.3. สายงานป้องกันปราบปราม หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่สายตรวจมีหน้าที่ตรวจตราความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่รับผิดชอบและจับกุมตัวผู้ที่กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย

3. ปัญหา หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเป็นสิ่งขัดขวางการปฏิบัติงานมิให้ดำเนินไปด้วยดีหรือบรรลุดูประสงค์ต่องานคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

- ปัญหามากกว่า หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทุกขั้นตอนในกระบวนการดำเนินคดี ตั้งแต่ ขั้นตอนการจับกุม การสอบสวน การควบคุม การส่งฟ้องดำเนินคดี และการส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักร

- ปัญหาน้อยกว่า หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประสบกับปัญหาในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย บางขั้นตอนในกระบวนการดำเนินคดี ตั้งแต่ ขั้นตอนการจับกุม การสอบสวน การควบคุม การส่งฟ้องดำเนินคดี และการส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักร

4. ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวหรือผู้ที่ได้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ตาม มาตรา 11 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เป็นคนพม่าเท่านั้น หมายรวมถึงชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศพม่า มีสัญชาติพม่าแต่มีเชื้อชาติต่าง ๆ

เช่น กระเหรี่ยง มอญ ไทยใหญ่ คยา เป็นต้น โดยกำหนดลักษณะของผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้ที่ลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนของประเทศไทย
2. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วย พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่ได้ออกไปจากประเทศไทยทั้งที่สิทธิในการเข้าเมืองมาได้สิ้นสุดลงแล้ว
3. ผู้ที่อพยพหรือลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัยหรือถูกควบคุมอยู่ในเขตพื้นที่ตามแนวชายแดน โดยรัฐบาลอนุญาตให้พักอาศัยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่ได้ออกจากเขตควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่อนุญาตได้สิ้นสุดลง

5. ภาษาคนต่างด้าว หมายถึง ภาษาพม่าเท่านั้น

6. หลักสูตรการฝึกอบรม หมายถึง หลักสูตรการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับคนต่างด้าวในระดับต่าง ๆ มีวิทยากรหรือไม่ก็ได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้กับผู้เข้ารับการอบรม มีระยะเวลากำหนดไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรระยะสั้นหรือระยะยาว รวมทั้งการจัดการประชุมสัมมนา อบรม ชี้แจง เช่น หลักสูตรการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับคนต่างด้าวของตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น

7. เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ผ่านการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับคนต่างด้าว หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เคยหลักสูตรการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับคนต่างด้าวมาอย่างน้อย 1 ครั้ง ขึ้นไป

8. การประสานงาน หมายถึง การติดต่อประสานงานทั้งภายในสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด ระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจภายในสายงานเดียวกันและต่างสายงาน และการประสานงานภายนอกหน่วยงานสถานีตำรวจตำรวจ ระหว่างหน่วยงานของศาล อัยการ ทนายความ ราชทัณฑ์ ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กลุ่มผู้ประกอบการ หน่วยงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่างๆ ในลักษณะของการทำงานประสานความร่วมมือกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย

9. ผลตอบแทน หมายถึง แรงจูงใจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในรูปของสวัสดิการพิเศษ เบี้ยเลี้ยง การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนชั้นยศ ผลประโยชน์ตอบแทนอาจเป็นรูปแบบสิ่งของหรือวัตถุ หรือผลประโยชน์อื่นใดที่มีลักษณะในการเอื้ออำนวยผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ

10. แนวนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบหรือคำสั่ง หมายถึง แนวนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะต่างๆ โดยประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงหรือคำสั่งเพื่อ

บังคับใช้ รวมทั้งกฎหมายและกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ออกมาใช้ บังคับในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

11. ทศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง ความรู้สึก นึกคิด ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ทัศนคติเชิงบวก หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้สึกที่ดีต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น มีรู้สึกกระตือรือร้นที่จะทำงาน มีความสุขขณะทำงาน เป็นต้น

ทัศนคติเชิงลบ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น รู้สึกเบื่อหน่าย เกลียด ไม่ชอบ ท้อแท้ใจ ไม่มีความกระตือรือร้น ไม่มีความสุข เป็นต้น

12. ทศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อคนต่างด้าว หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ทัศนคติเชิงบวก หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้สึกที่ดีต่อคนต่างด้าว เช่น รู้สึกสงสาร เห็นใจ ดีใจที่คนต่างด้าวมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เป็นต้น

ทัศนคติเชิงลบ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อคนต่างด้าว เช่น รู้สึกรังเกียจ โกรธแค้น ดูถูก เห็นว่าเป็นคนชั้นต่ำ เป็นคนโง่ เป็นคนที่เข้ามาแย่งชิงผลประโยชน์ของคนไทย เป็นต้น

13. ภูมิประเทศ หมายถึง สภาพภูมิศาสตร์ทางกายภาพที่เป็นธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา แม่น้ำ เป็นต้น

### นิยามศัพท์ทั่วไป

1. คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้หมายความเฉพาะ คนต่างด้าวที่เป็นคนพม่าหรือชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า ซึ่งอาจมีหลายเชื้อชาติ เช่น กระเหรี่ยง มอญ ไทยใหญ่ คยา ฯลฯ เท่านั้น

2. เอเอ็ชเนชั่น หมายถึง ภาวะทางจิตหรือความรู้สึกของบุคคลเกี่ยวกับตนเองและสังคม ได้แก่ ความรู้สึกไร้บรรทัดฐาน ความรู้สึกโดดเดี่ยว และความรู้สึกไร้ความหมาย



3. พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งในการวิจัยนี้หมายถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศตั้งแต่ว่าที่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่า และดำรงตำแหน่งอยู่ในสายงานสอบสวนเท่านั้น
4. การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ
5. การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด
6. พนักงานอัยการ หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นกันก็ได้
7. ศาล หมายถึง ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวข้องกับคดีอาญา
8. ผู้ต้องหา หมายถึง บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล

### ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ลักษณะงานวิจัยเป็นการศึกษาทางมานุษยวิทยา แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงพรรณนาประกอบกรณีตัวอย่าง โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 วิธี

1. การศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Study) ได้แก่ เอกสารทางวิชาการ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เป็นต้น ซึ่งจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อนำไปวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งต่อไป

2. การศึกษาหาข้อมูลโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทางมานุษยวิทยา (Anthropological Field Work) หลายรูปแบบเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น การใช้วิธีสังเกตอย่างมีส่วนร่วม (Participant Observation) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) รวมทั้งการใช้เทคนิคของการจดบันทึก (Field Notes) ซึ่งผู้วิจัยเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำอยู่ที่ สถานีตำรวจภูธร อำเภอแม่สอด อยู่แล้ว จึงสามารถศึกษาได้จากสถานที่จริง โดยใช้การเฝ้าสังเกตพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจและการเข้าไปมีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในสายงานต่างๆ เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับคดีคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และนำประสบการณ์ในการทำงานของตนเองมาใช้ประกอบในการวิจัยครั้งนี้

งามพิศ สัตย์สงวน (2542:49 - 57) ได้กล่าวถึงการศึกษาวิจัยทางมานุษยวิทยาว่า นักมานุษยวิทยาไม่ได้ใช้การวิจัยแบบทดลองเพื่อศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ แต่ทำการวิจัยในชุมชนที่เลือกศึกษายกในบริบทของสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ ดังนั้นงานวิจัยสนามทางมานุษยวิทยาจึงมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง และมีลักษณะสำคัญหลายอย่าง ดังต่อไปนี้ คือ

1. อยู่อาศัยในชุมชนที่เลือกศึกษา
2. มีการสังเกตพฤติกรรมและการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม
3. ใช้เวลานานมากในสนามวิจัย
4. ใช้เทคนิคการวิจัยหลายรูปแบบต่าง ๆ กันให้มากที่สุด
5. ใช้ตัวแปรหลายตัว
6. ใช้ทั้งระดับปัจเจกบุคคลและครัวเรือน
7. แสดงบท "คนรอบนอก"
8. องค์กรภาพรวม
9. การจดบันทึกสนามทางมานุษยวิทยา
10. เตรียมตัวนานก่อนเข้าสนามวิจัย

นักมานุษยวิทยาต้องเก็บรวบรวมข้อมูลให้ได้มากที่สุด คือเก็บรวบรวมข้อมูลทุกประเภทเพื่อให้ได้ภาพรวมที่สมบูรณ์ของชุมชนที่เลือกศึกษา โดยจะต้องเก็บข้อมูลดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางกายภาพและสิ่งแวดล้อม (Ecological Mapping) โดยจะต้องเก็บข้อมูลเกี่ยวกับ ที่ตั้ง ขนาดของชุมชน ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทรัพยากรธรรมชาติ การคมนาคม การสื่อสาร โครงสร้างชุมชน สถานที่สำคัญของชุมชน เป็นต้น
2. ข้อมูลเกี่ยวกับประชากร ที่บอกถึง จำนวนประชากร เพศ โครงสร้างอายุ อาชีพ โครงสร้างประชากร และพยายามให้สถิติเกี่ยวกับการศึกษา สาธารณสุข ศาสนา ชนชั้น

รายได้ กลุ่มชาติพันธุ์ ข้อมูลเหล่านี้อาจจะเก็บรวบรวมเอาเองหรืออาจได้จากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก็ได้

3. ข้อมูลเกี่ยวกับเครือญาติ (Genealogy)
4. ประวัติความเป็นมา
5. ข้อมูลเกี่ยวกับวงจรชีวิต 1 ปี ของชุมชน (Cultural Calender)
6. ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มทางสังคม (Social Clubs)
7. ข้อมูลเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางวัตถุและเทคโนโลยี
8. ประวัติชีวิต
9. ภาษาท้องถิ่นและศิลปะ
10. วัฒนธรรมด้านต่าง ๆ

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลมี 2 ลักษณะ คือ

1. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Data) โดยการรวบรวมข้อมูลจากห้องสมุดต่าง ๆ และสถานที่ราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. การรวบรวมข้อมูลสนามทางมานุษยวิทยา (Anthropological Field Work)

- ก. การรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเข้าไปมีส่วนร่วม Participant Observation ประกอบกับใช้ประสบการณ์ตรงของผู้วิจัยที่รับราชการเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำอยู่ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทำการสังเกตการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสายงานต่างๆ เพื่อศึกษาเชิงลึกถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมทั้งคดีลักษณะต่างๆ ที่เกิดจากการกระทำของคนต่างด้าว โดยเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 ถึงวันที่ 1 เมษายน 2542 ก่อนที่จะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และเขียนรายงาน

- ข. การรวบรวมข้อมูลสนามในชั้นวิเคราะห์ได้ทำโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และอาศัยแบบสัมภาษณ์ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้ทำการแจกแบบสัมภาษณ์ด้วยตนเอง โดยได้อธิบายให้ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์เข้าใจความมุ่งหมายของการวิจัย ตลอดจนวิธีการตอบแบบสอบถาม และข้อความบางส่วนที่อาจคลุมเครือ พร้อมทั้งขอความร่วมมือจากผู้ตอบให้ตอบแบบสอบถามทุกข้อ โดยจะดำเนินการตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้แล้ว

## เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานี้ใช้แบบสัมภาษณ์ที่จัดทำขึ้นให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการประกอบด้วยคำถามปลายเปิด - ปิด ผู้วิจัยสร้างแบบสัมภาษณ์ขึ้น โดยศึกษาจากแนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำการหาความเที่ยงตรงโดยถือเกณฑ์ของผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบและพิจารณาแก้ไข แล้วนำมาแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ นำแบบสัมภาษณ์ไปทดสอบกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว (Pre-test) ที่ไม่ได้ประจำอยู่ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด เพื่อหาความไม่เหมาะสมและข้อขัดข้อง เพื่อปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ให้เกิดความน่าเชื่อถือมากขึ้นจนมีประสิทธิภาพแล้วนำไปสัมภาษณ์จริง

## กลุ่มประชากร

กลุ่มประชากรที่จะใช้ในการศึกษานี้ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ประจำอยู่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 237 คน ในครั้งแรกทำการศึกษาแบบกว้างๆ จากผู้ที่เหมาะสม จำนวน 50 คน หลังจากนั้นผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุด จำนวน 10 คน เพื่อทำการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ต่อไป

## การวิเคราะห์ข้อมูลและการแปรผลข้อมูล

หลังจากที่เก็บรวบรวมข้อมูลได้แล้ว นำข้อมูลที่ได้ในแต่ละรายมาวิเคราะห์ลงลึกในรายละเอียด ทบทวนหาคำตอบตามสมมติฐาน โดยอาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์เนื้อหาเพื่อแยกกลุ่มตัวแปร Content Analysis และนำเสนอเป็นลักษณะการพรรณนาความ (Thick Description) เพื่อสรุปผลการศึกษา พร้อมลักษณะของการสัมภาษณ์ตัวอย่าง (Case study)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย