

ตำรวจกับอาชญากรรมข้ามชาติ: ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหา
การสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Police and Transnational Crimes: A Proposal for Improving Police's Action against
Identity Document Forgery and Illegal migrants in Thailand



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

ตำรวจกับอาชญากรรมข้ามชาติ: ข้อเสนอเพื่อปรับปรุง
มาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตร
ประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย

โดย

ร.ต.ท.เกียรติศักดิ์ เพชรพินานสมุท

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

..... กรรมการ

(อาจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

เกียรติศักดิ์ เพชรพิมานสมุทร : ตำรวจกับอาชญากรรมข้ามชาติ: ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย. (Police and Transnational Crimes: A Proposal for Improving Police's Action against Identity Document Forgery and Illegal migrants in Thailand) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์

สารนิพนธ์มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางสำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการพัฒนา ระบบการประสานงานเพื่อจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อันเป็นหนึ่งในปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของไทย และลักษณะของปัญหามีความซับซ้อนสูง สารนิพนธ์คำนึงถึงทั้งกระบวนการต้นทางของปัญหาความมั่นคงภายในดังกล่าว คือการที่กลุ่มอาชญากรรมใช้ช่องว่างทางกฎหมายและการทุจริตเพื่อลักลอบสวมบัตรประชาชน และในชั้นปลายทาง ทั้งที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์จากการสวมบัตรและการลักลอบเข้าเมือง ได้แก่ ผู้ดำเนินธุรกิจผิดกฎหมายและกลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติ และผู้ตกเป็นเหยื่อของกลุ่มอาชญากรรมดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการของรัฐในการป้องกัน สืบสวน และปราบปราม ผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการกับปัญหาในลักษณะเช่นนี้ต้องอาศัยการกำหนดมาตรการในการปฏิบัติและการประสานงานสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่สามารถเป็นผู้รับผิดชอบเพียงลำพังได้

การศึกษาทั้งจากเอกสารคู่มือปฏิบัติงาน และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง สารนิพนธ์มีข้อเสนอว่า เครื่องมือที่จะช่วยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติปรับการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติดังกล่าวได้อย่างสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพมากขึ้นคือการพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นมาตรฐาน โดยยึดแนวทางสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หนึ่ง การสร้างมาตรฐานการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน (Standard Operating Procedures: SOPs) เกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันปราบปรามและสืบสวนสอบสวน และ สอง การกำหนดแนวทางบูรณาการประสานความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (Inter- agency coordination) ในทุกขั้นตอน

ประโยชน์ของคู่มือนี้นอกจากจะช่วยสำนักงานตำรวจแห่งชาติหลีกเลี่ยงการเมืองในระบบราชการอันเกิดจากปัญหาข้อขัดแย้งกับหน่วยงานของส่วนราชการอื่นเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่และงบประมาณทรัพยากรแล้ว คู่มือดังกล่าวยังเป็นเครื่องมือสนับสนุนการเรียนรู้และพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของส่วนงานราชการไทย ที่มีหน้าที่ดูแลปัญหาความมั่นคงข้ามชาติเพื่อรับมือกับปัญหาได้ในระยะยาว รวมถึงสามารถพัฒนาปรับปรุงต่อไปตามบริบทความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคตด้วย

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6180911624 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: inter-agency coordination, identity document forgery, police, illegal immigration,
transnational crimes

Kiattisak Petchpimansamut : Police and Transnational Crimes: A Proposal for Improving
Police's Action against Identity Document Forgery and Illegal migrants in Thailand. Advisor:
Assoc. Prof. SUPAMIT PITIPAT, Ph.D.

This study aims to examine the problem of identity document forgery and illegal immigration - one of the major transnational crimes affecting Thailand's internal security, and to render policy advice for the Royal Thai Police regarding an appropriate way to develop a coordinated system to cope effectively with this highly complex problem. The study takes into consideration not only the source of this problem where crime groups exploit legal loopholes and corruption to run forgery business and immigration-related crimes, but also its endusers, including shady businesses and transnational organized crime groups, and its intended victims. For the government's effective operation in preventing, investigating and suppressing the offenders, problem management requires a systematic set of operation as well as coordination measures for all responsible agencies involved. One agency cannot do it alone.

Using documentary research as well as analyzing the Ministry of Interior's operational manual and interviewing officers, this study proposes that to handle the above problems reasonably and efficiently the Royal Thai Police should develop its own standard police operation manual, based on two important principles: firstly, specifying the relevant standard operating procedures (SOPs) regarding measures for prevention, investigation and suppression; and secondly, specifying processes and points of contact for inter-agency coordination with other relevant agencies to exchange information between each other at all stages. In addition to helping the Royal Thai Police avoid bureaucratic politics arising from conflicts with other government agencies regarding turfs, missions, and resource budgets, this manual is a good supporting tool for organizational learning and improving performance efficiency of the Thai government agencies responsible for transnational security problems in the long-term, thereby enhancing their overall adaptability to change in the future.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เรื่อง ตำรวจกับอาชญากรรมข้ามชาติ : ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาของ รศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์และเป็นที่ปรึกษาให้แก่ผู้จัดทำตลอดทุกขั้นตอนของการศึกษา ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอน รวมทั้งประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้ตลอดช่วงเวลาที่ได้ใช้เวลาศึกษาอยู่ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแห่งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานกรรมการสอบ ผศ.ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล และ อ.ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน ที่กรุณาเสียสละเวลา ให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ทำให้สารนิพนธ์มีความสมบูรณ์และสำเร็จลุล่วงด้วยดีและขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่านที่ให้คำแนะนำและช่วยประสานงานทั้งในการเรียนและการทำสารนิพนธ์อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสามท่านจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจท่องเที่ยว และตำรวจภูธรภาค 1 ที่ได้ให้การสนับสนุนในการนำเสนอข้อมูลความคิดเห็นจากความรู้และประสบการณ์ในการทำงาน อันเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในสารนิพนธ์ฉบับนี้

ผู้จัดทำขอขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานทุกท่าน ที่เห็นความสำคัญและให้โอกาสในการศึกษาแก่ผู้จัดทำเสมอมา ขอขอบคุณ เพื่อน พี่ น้อง หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รุ่นที่ 16 ทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์จนสารนิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์

ท้ายที่สุดนี้ ขอขอบพระคุณบุพการีครอบครัว และผู้มีพระคุณ ที่มีได้เอื้อนามในที่นี้ที่เป็นกำลังใจและสนับสนุนให้สารนิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี หากมีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้จัดทำขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เกียรติศักดิ์ เพชรพิมานสมุทร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	6
1.3 คำถามในการวิจัย	6
1.4 สมมติฐานในการวิจัย	7
1.5 ขอบเขตในการวิจัย	8
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	8
1.7 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์	8
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.9 วิธีการนำเสนอ.....	10
บทที่ 2 สภาพปัญหาและมาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย	11
1. สภาพปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย	11
1.1. ความหมายของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	11
1.2. อาชญากรรมข้ามชาติจากปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	13
1.3. สภาพปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย	15

1.4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	20
1.5. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	21
2. มาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	25
2.1. รูปแบบของการกระทำความผิดโดยการสวมบัตรประจำตัวประชาชน.....	26
2.2. พฤติการณ์ในการกระทำความผิดโดยการสวมบัตรประจำตัวประชาชน.....	27
2.3. การดำเนินการกรณีตรวจพบการสวมบัตรประชาชน.....	28
2.4. การสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและคำแนะนำในการวินิจฉัย.....	29
2.6. วิเคราะห์มาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยจากคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน.....	31
บทที่ 3 มาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	34
1. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผ่านกรณีศึกษาการดำเนินคดีกับบุคคลสัญชาติจีนผู้สวมบัตรประชาชนเป็นคนไทย.....	35
2. วิเคราะห์ข้อมูลมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	45
บทที่ 4 ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย.....	48
สรุป53	
บรรณานุกรม.....	55
ประวัติผู้เขียน.....	59

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์อาชญากรรมข้ามชาติในสังคมโลกมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและมีความสลับซับซ้อนในรูปแบบการกระทำความผิดมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในปัจจุบันมีวิวัฒนาการอย่างไม่หยุดยั้งโดยอาศัยปัจจัยทางเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นตัวช่วยทำให้เกิดอาชญากรรมข้ามชาติรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต ซึ่งอาชญากรรมเหล่านี้มักจะมีรูปแบบเป็นขบวนการหรือเป็นองค์กรอย่างมีระบบ โดยมีเครือข่ายโยงใยอยู่ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้เชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมที่มุ่งหวังให้เกิดผลกระทบต่อสวัสดิภาพของประชาชน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ ซึ่งอาชญากรมักจะใช้ช่องว่างทางกฎหมายและใช้ประโยชน์จากความบกพร่องของระบบราชการ ยิ่งทำให้อาชญากรรมที่ก่อขึ้นมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งยังมีการปกปิดความผิดได้อย่างแยบยลด้วยวิธีการที่ละเอียดอ่อนเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละภาคส่วนจะสามารถตรวจสอบได้โดยง่าย¹

ในสังคมไทยอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นมากที่สุดรองลงมาจากปัญหายาเสพติดคือ การอพยพเคลื่อนย้ายของบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยในช่วงที่ผ่านมาประเทศไทยถือเป็นจุดหมายสำคัญที่ชาวต่างชาตินิยมเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก สาเหตุมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ ,อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวของประเทศไทย ทำให้บุคคลต่างด้าวที่เดินทางมาประเทศไทยนั้นมีทั้งการเดินทางมาเพื่อท่องเที่ยว , เดินทางมาเพื่อประกอบธุรกิจ และเดินทางมาเพื่อเป็นแรงงาน ขณะเดียวกันบุคคลต่างด้าวบางส่วนที่เดินทางเข้ามานั้นมีความต้องการที่จะอยู่ประเทศไทยอย่างถาวรและต้องการได้สัญชาติไทยอีกด้วย วัตถุประสงค์ของบุคคลต่างด้าวเหล่านั้นคือการมีบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย จึงทำให้เกิดขบวนการอาชญากรรมรูปแบบใหม่ในลักษณะการสวมตัวทำ

¹ กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ , “รายงานการวิจัยการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการบริหารงานสืบสวนและสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ”, กันยายน 2557, หน้า 1.

บัตรประชาชน ,การเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านหรือทำบัตรประชาชนปลอมโดยเจ้าหน้าที่รัฐของไทยร่วมกระทำด้วยการทุจริต²

ถึงแม้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในจะได้หามาตรการและกำหนดแนวทางป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยต่างให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาเพียงเฉพาะในส่วนที่หน่วยงานตนเองรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการจัดการปัญหาอย่างมีมาตรฐานร่วมกัน ยิ่งทำให้รูปแบบของการกระทำความผิดมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ โดยอาศัยการทุจริตมากขึ้นในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้ยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของแต่ละภาคส่วน ประกอบกับความต้องการสวมตัวทำบัตรประชาชนของบุคคลผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะจากบุคคลสัญชาติจีนที่ต้องการมีสัญชาติไทยเพื่อที่จะเข้ามาเป็นเจ้าของธุรกิจและถือครองที่ดินในประเทศไทย ยิ่งทำให้ขบวนการสวมบัตรประชาชนมีเงินทุนจำนวนมากศาลสนับสนุนเป็นแรงจูงใจในการกระทำความผิดเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะความผิดของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเกี่ยวเนื่องกันด้วย 3 ลักษณะอันได้แก่ กระบวนการต้นทางคือการที่กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติหรือกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายที่อาศัยช่องว่างทางกฎหมายและการทุจริตซึ่งเป็นจุดอ่อนของรัฐเพื่อลักลอบสวมบัตรประชาชนนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจหรือก่ออาชญากรรมอื่นต่อไป ,กระบวนการระหว่างทางคือการดำเนินการของรัฐในการสอดส่องดูแลป้องกันปราบปรามติดตามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทางทะเบียนรวมถึงแก้ไขปรับปรุงเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายและกระบวนการปลายทางคือธุรกิจผิดกฎหมายหรืออาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่สวมบัตรประชาชนและเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทยที่ยังวนเวียนสร้างความเสียหายให้กับสังคมไทยเสมอมา ด้วยลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นนี้เองจึงทำให้การจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยการมาตรการในการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในละภาคส่วนและจำเป็นต้องมีการประสานงานสนับสนุนร่วมกันไม่อาจมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น

² กรมการปกครอง, “โครงการตรวจสอบการทุจริตการทะเบียนและบัตรประชาชน ประจำปี 2561”,(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ในการดำเนินการที่ผ่านมามาตรา ๖๖ ได้มีการตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยในปี พ.ศ.2556 คณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ สภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาศึกษาปัญหาการทุจริตปลอมแปลงบัตรประชาชนหรือสวมสิทธิทำบัตรประชาชนอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคง โดยสรุปผลการประชุมว่าการทำความผิดกรณีทุจริตปลอมแปลงบัตรประชาชนหรือสวมสิทธิทำบัตรประชาชน ส่วนใหญ่เป็นการกระทำความผิดของบุคคลต่างด้าว โดยใช้วิธีการเพิ่มชื่อและสวมบัตรประชาชน ลักษณะการกระทำความผิดได้แก่ การแอบอ้างสวมตัวทำบัตรของบุคคลที่ไม่มีการเคลื่อนไหวทางทะเบียนและการสวมตัวทำบัตรโดยใช้หลักฐานปลอมทั้งหมดของบุคคลที่เสียชีวิต ส่วนมากจะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหรือพื้นที่ที่มีคนต่างด้าวอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก³ จึงมีมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นโดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันโดยอาศัยระเบียบข้อกฎหมายและการป้องกันโดยใช้เทคโนโลยีของเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎร ปรากฏให้เห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทยด้านงานทะเบียน (พ.ศ.2557 – 2566) ซึ่งได้กล่าวถึงภัยคุกคามของการดำเนินงานทางทะเบียนว่า การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 เป็นผลให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงภายในด้านที่เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของคนเพิ่มมากขึ้น ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของแต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นแรงผลักดันให้มีการหลั่งไหลของประชากร รวมทั้งความต้องการได้รับสถานะเป็นคนไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ⁴

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนยังส่งผลทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ธุรกิจนำเที่ยวเกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปรากฏการณ์ทัวร์ไม่มีคุณภาพหรือทัวร์ศูนย์เหรียญ คือคณะเดินทางที่ซื้อทัวร์จากประเทศของตนในราคาต่ำกว่าต้นทุน แล้วบริษัทนำเที่ยวจีนส่งคณะทัวร์ให้บริษัทนำเที่ยวในไทยโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมการนำเที่ยวซึ่งบริษัทนำเที่ยวในไทยเหล่านี้ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นบริษัทของนายทุนชาวจีนอพยพใหม่โดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) ในการเปิดบริษัท หรือหากไม่ใช่ก็จะ เป็นลักษณะการที่คนจีนสวมบัตรประชาชนไทยไปจดทะเบียนบริษัทที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการท่องเที่ยวเพื่อทำธุรกิจร่วมกับบริษัทนำเที่ยวจีน⁵ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกระทรวงมหาดไทย ได้ร่วมกันหาหรือแนวทางดำเนินการโดยมีมาตรการให้ผู้ว่า

³ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ, “สรุปผลการประชุม คณะกรรมการการความมั่นคงแห่งรัฐ ครั้งที่ 46 วันพุธที่ 20 กุมภาพันธ์ 2556”

⁴ กระทรวงมหาดไทย, แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี, หน้า 17 -18.

⁵ กระทรวงมหาดไทย, “หนังสือที่ มท0212.3/ว6117,” 25 ตุลาคม 2559.

ราชการแต่ละจังหวัดตรวจสอบข้อมูลบริษัทนำเที่ยวและตรวจสอบสถานะบุคคล ,เจ้าของกิจการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ในปี พ.ศ. 2559 อีกทั้งสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้เสนอรายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทย ประจำปี 2560 โดยได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เพื่อแก้ไขปัญหาการประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง และธุรกิจนำเที่ยวต่ำกว่าทุน ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวมีการจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นบุคคลต่างด้าวสวมบัตรประชาชนคนไทยมาโดยตลอด⁶

เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2561 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน (กง.พพท.) ส่วนป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ได้จัดทำคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนของจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ,สำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น สามารถดำเนินการด้านการทะเบียน ,ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดรวมถึงลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต ตลอดจนแก้ไขเยียวยาปัญหาทางทะเบียนแก่เจ้าของรายการผู้สุจริตที่ถูกกระทบได้โดยเร็ว⁷ จึงเป็นคู่มือที่ทำให้เจ้าหน้าที่ในส่วนของการกระทรวงมหาดไทยสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นแบบแผน โดยคู่มือฉบับดังกล่าวนี้มุ่งเน้นไปที่ลักษณะการป้องกันการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่

ในทางตรงกันข้าม สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชนเช่นเดียวกัน กลับยังมีได้มีแนวทางของการปฏิบัติและดำเนินการในกรณีดังกล่าวอย่างเป็นรูปแบบที่ถูกต้อง ซึ่งผ่านมาที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการจับกุมผู้กระทำความผิดกรณีการสวมบัตรประชาชนโดยผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก มีความผิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่ทั่วประเทศอีกทั้งกระบวนการกระทำความผิดของการสวมบัตร

⁶ สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, “รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการสำรวจโครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยประจำปี พ.ศ. 2560”, หน้า 2-38.

⁷ กลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน,(2561), “คู่มือปฏิบัติงานด้านการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน” , มิถุนายน 2561, หน้า 1.

ประชาชนมีลักษณะเป็นขบวนการและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ทำให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อตรวจสอบตัวบุคคลว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่เป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะจากปัญหาการประสานงานข้ามหน่วยงานซึ่งตำรวจรับหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาที่ปลายทาง มีความจำเป็นที่จะต้องขอรับข้อมูลข่าวกรองจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นทางไปจนถึงปลายทางของปัญหา ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดจากการที่แต่ละหน่วยงานต่างมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขเฉพาะแต่ในส่วนที่หน่วยงานของตนเองเป็นผู้รับผิดชอบเท่านั้น ไม่ได้มีการพิจารณานำปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องรวมอยู่ด้วยกันนำไปส่งต่อให้หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบในปัญหาที่รวมอยู่นั้นแต่อย่างใด

ข้อจำกัดที่เกิดขึ้นนี้เป็นปัญหาที่มีลักษณะของความซ้อนทับกันในระบบราชการไทย ซึ่งเกิดจากการที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมไว้โดยละเอียด แต่ยังไม่ปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐบางกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ ทั้งที่อำนาจหน้าที่ของรัฐไม่มีขอบเขตจำกัดในการดำเนินการโดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อตอบสนองประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ทำให้การจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายส่วนไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ข้อจำกัดนี้ยังทำให้เกิดปัญหาเรื่องของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่อาจซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างงานในระดับกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวง และระหว่างราชการกับกรม⁸ อีกทั้งยังทำให้ข้าราชการยึดติดกับกรมและเห็นประโยชน์ของกรมเป็นที่ตั้ง ทำให้ระบบราชการมีลักษณะแยกส่วน ถึงแม้กรมจะมีอิสระในการบริหารราชการและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเองได้หลายกรณี แต่ตามโครงสร้างการบริหารราชการนั้น กระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง การดำเนินการเองโดยอิสระของกรมอาจทำให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกระทรวงได้⁹ และวัตถุประสงค์ของกระทรวงก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของ “รัฐ” “กลไกการทำงานของกระทรวง ทบวง กรม จึงถูกรวมศูนย์ไว้ให้แก่อำนาจรัฐเป็นผู้กำหนดทิศทาง

ซึ่งข้อจำกัดนี้ส่งผลต่อการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในแง่ของการแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองและประสิทธิภาพของกลไกการประสานงานในแต่ละขั้นตอน รวม

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการ”, โครงการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2547, น.8- 9.

⁹ เรื่องเดียวกัน, น.10.

ไปถึงปัญหาด้านทรัพยากร ,บุคลากร ,งบประมาณ และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่แตกต่างกันของหน่วยงานราชการ

ผู้วิจัยได้ศึกษาคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำขึ้น ประกอบกับการได้พบข้อจำกัดด้านการประสานงานที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์ในการทำงาน จึงนำมาสู่ประเด็นคำถามถึงความสำคัญของการประสานงานข้ามหน่วยงานสำหรับตำรวจในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชน รวมถึงการที่จะนำมาตรกรส่วนใดในคู่มือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจได้อย่างเป็นมาตรฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นแบบแผนที่มีขั้นตอนที่ชัดเจน และมีส่วนใดที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจะต้องขยายไปสู่การประสานการดำเนินการร่วมกันกับหน่วยงานอื่น อันจะนำไปสู่การรู้เท่าทันและตอบสนองต่อสถานการณ์ในกระบวนการกระทำความผิดรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งยังเป็นการสร้างองค์ความรู้ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ค้นหาแนวทางสำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการพัฒนาระบบการประสานงานเพื่อจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอันเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในและเพื่อช่วยป้องกันหรือลดปัญหาการเมืองภายในระบบราชการที่เหมาะสมกับลักษณะของระบบราชการไทยซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่ตามความรับผิดชอบแต่ยังคงเป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ

1.3 คำถามในการวิจัย

1.) เหตุใดวิธีการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐข้ามหน่วยงานจึงเป็นเงื่อนไขความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากการสวมบัตรประชาชนและการเข้าเมืองผิดกฎหมาย

2.) มาตรการส่วนใดในคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ตำรวจสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการประมวล Standard Operating Procedures และส่วนใดที่ควรได้รับการขยายมาสู่การประสานการ

ดำเนินการร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐในการจัดการปัญหา รวมถึงใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายต่อไป

1.4 สมมติฐานในการวิจัย

เนื่องจากโครงสร้างระบบราชการไทยมีลักษณะแยกส่วนแต่รวมศูนย์ ในขณะที่การจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยการประสานงานข้ามส่วนงานระหว่างองค์กรหลักเสี่ยงการเมืองในระบบราชการอันเกิดจากปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับภารกิจหน้าที่และงบประมาณทรัพยากร รวมทั้งวางระบบการประสานงานกับส่วนงานที่มีหน้าที่ป้องกันดูแลปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติขั้นต้นทาง และกลางทางเป็นไปได้ด้วยความราบรื่น สารนิพนธ์จึงเสนอสมมติฐานว่า

การพัฒนาคู่มือมาตรการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในด้านการป้องกันปราบปราม และสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด จะช่วยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพัฒนาระบบที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ทั้งในด้าน

- (1) การกำหนดเป้าหมาย กระจายภารกิจ วางมาตรฐานในการดำเนินการและขั้นตอนการปฏิบัติที่รอบด้าน สร้างความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกัน และใช้อย่างมีประสิทธิภาพสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
- (2) การกำหนดรูปแบบและจุดประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของตำรวจและการร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสวมบัตรประชาชนและเข้าเมืองผิดกฎหมาย
- (3) การเป็นเครื่องมือสนับสนุนการเรียนรู้และพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของส่วนงานราชการไทยที่มีหน้าที่ดูแลปัญหาความมั่นคงข้ามชาติในระยะยาว

1.5. ขอบเขตในการวิจัย

1.) ศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ผ่านคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

2.) วิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ในกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนศึกษาข้อกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ

1.6. ระเบียบวิธีวิจัย

1.) การวิจัยโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารราชการ บทความวิชาการ ตำบกฎหมาย งานวิจัย รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลจากสื่อในช่องทางต่าง ๆ ทางอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชนของบุคคลต่างด้าวผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาและพิจารณาแนวทางที่สามารถใช้เป็นมาตรการเพื่อใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว

2.) การวิจัยโดยศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีประสบการณ์การทำงานในการดำเนินคดีสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์มาตรการทำงานในรูปแบบเดิม,ข้อจำกัดในการทำงานและหาข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.7 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

สารนิพนธ์เรื่อง “ตำรวจกับอาชญากรรมข้ามชาติ : ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย” ได้ศึกษากรอบแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency coordination) ในบทความเรื่อง Interagency Cooperation in the Era of Homeland Policing: Are Agencies Answering the Call? โดย Donna Sedgwick และ James Hawdon ซึ่งได้กล่าวถึงการจัดการกิจการตำรวจในสหรัฐอเมริกาภายหลังเหตุการณ์ 911 ซึ่งถือเป็นยุคแห่งการรักษาความมั่นคงภายในของกิจการตำรวจที่ยังคงรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายไปพร้อมกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ แต่จะเพิ่มความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐและจากรัฐบาลกลางในการป้องกันการก่อการร้ายและภัยคุกคามด้านอื่น ๆ โดยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้บทบาทของตำรวจจึงมีความ

จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาความร่วมมือกับรัฐบาล (Intergovernmental) และความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency coordination) ให้มากขึ้น¹⁰ ทั้งนี้กลไกที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกันคือ จะต้องมีการทำงานร่วมกันภายในพื้นที่ภูมิรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกัน โดยจะทำให้เกิดเครื่องมือสำคัญที่ เรียกว่า “การบูรณาการระหว่างหน่วยงานและการแลกเปลี่ยนข่าวกรอง” (Interagency integration and intelligence sharing) ซึ่งถือเป็นหัวใจของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้ภาครัฐ เห็นความสำคัญของกระบวนการทำงานของระบบราชการต่อการจัดการกับปัญหาการสวมบัตร ประชาชนของบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตระหนักถึง ความรับผิดชอบโดยสามารถกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของตำรวจทุกนายได้เป็นแบบแผน เดียวกัน ซึ่งปัญหาการสวมบัตรประชาชนถือได้ว่าเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crimes) และเป็นภัยคุกคามภัยต่อความมั่นคงของรัฐรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Threats) โดย ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือกันในลักษณะพหุภาคีภายในรัฐ ก่อนที่จะขยายความร่วมมือไปสู่ในระดับ ระหว่างประเทศต่อไป ทั้งเป็นการปิดโอกาสที่จะเกิดภัยคุกคามต่อความมั่นคงในระดับระหว่าง ประเทศได้อีกด้วย

1.8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.) เกิดความรู้ความเข้าใจแนวทางที่เหมาะสมของตำรวจต่อการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในระดับปฏิบัติการ
- 2.) เกิดการพัฒนาระบบการทำงานของตำรวจในด้านการประสานกับหน่วยงานอื่น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติหรืออาชญากรรมในประเทศ
- 3.) เกิดรูปแบบที่เป็นมาตรฐานการทำงานของตำรวจ ในการดำเนินการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย

¹⁰ Sedgwick, D., Hawdon, J. “Interagency Cooperation in the Era of Homeland Policing: Are Agencies Answering the Call?” Am J Crim Just 44, 167–190 (2019). <https://doi.org/10.1007/s12103-018-9456-4>

1.9. วิธีการนำเสนอ

สารนิพนธ์ฉบับนี้นำเสนอด้วยวิธีการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจสภาพปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอันมีลักษณะเป็นความผิดของอาชญากรรมข้ามชาติ และมาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยผ่านคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ของกระทรวงมหาดไทย จากนั้นจึงศึกษามาตรของตำรวจในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านข้อมูลเชิงลึกที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นบุคคลสัญชาติจีนสวมบัตรประชาชนคนไทยและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย



บทที่ 2

สภาพปัญหาและมาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

1. สภาพปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การศึกษาสภาพปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยกฎหมายประเทศไทย จำเป็นที่จะต้องทราบถึงความหมายของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมไปถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจากปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อันนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1. ความหมายของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

คู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยกลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน (กง.พปท.) ส่วนป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ได้กำหนดรูปแบบการกระทำความผิดในการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ซึ่งกระทำโดยบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทยโดยเป้าหมายของการทุจริตจะมาจากความต้องการเอกสารของทางราชการที่สามารถแสดงความเป็นคนไทยเพื่อจะทำได้สามารถหลบอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้โดยไม่มีผู้ใดสงสัยและสามารถนำไปอ้างอิงในการใช้สิทธิต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเป็นคนไทย ลักษณะการกระทำความผิด ได้แก่ วิธีการเพิ่มชื่อตนเอง (ชื่อปลอม) ลงในทะเบียนราษฎรโดยใช้เอกสารหลักฐานและพยานบุคคลปลอมมาแสดง หรือการแอบอ้างใช้รายการบุคคลคนไทยในทะเบียนราษฎรที่มีอยู่แล้วแต่เป็นรายการทะเบียนของบุคคลที่ไม่มีความเคลื่อนไหว เช่น เป็นบุคคลซ้ำซ้อนในทะเบียนบ้านหลายแห่งแต่เลขประจำตัวประชาชนเป็นคนละชุดกัน, บุคคลที่เสียชีวิตไปแล้วแต่ยังไม่ได้มีการจำหน่ายทะเบียนออกไปแต่อย่างใด, เป็นบุคคลในทะเบียนบ้านกลาง หรือการแอบอ้างใช้รายการคนไทยสวมตัวขอถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน¹¹

¹¹ กลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน, (2561), “คู่มือปฏิบัติงานด้านการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน”, มิถุนายน 2561, หน้า 4 – 5.

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้นิยามคำว่า "คนเข้าเมือง" ให้หมายถึง "คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร" ส่วนความหมายของ "ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย" พิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ได้กำหนดแนวทางไว้ว่า ผู้ที่จะเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. เข้า – ออก ตามช่องทางที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา
2. มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางที่ถูกต้องและยังมีผลสมบูรณ์ใช้อยู่
3. ได้รับอนุญาต (Visa) ให้อยู่ในประเทศได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ในกรณีที่จะต้องมีการขออนุญาต และไม่ต้องขออนุญาตเนื่องจากประเทศไทยได้มีข้อตกลงเป็นพิเศษกับประเทศนั้นไว้ก่อนแล้ว

ซึ่งถ้าหากผิดไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็น “ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

โดยนอกเหนือจากความหมายของผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วขอบเขตความหมายของผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังกำหนดออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หรืออีกนัยหนึ่งก็คือผู้ลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนของประเทศไทย
2. ผู้ที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่ได้ออกไปจากประเทศไทยทั้งที่สิทธิในการเข้าเมืองมาได้สิ้นสุดลงแล้ว
3. ผู้ที่อพยพหรือลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัย หรือถูกควบคุมอยู่ในเขตพื้นที่ตามแนวชายแดนโดยรัฐบาลอนุญาตให้พักอาศัยได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แต่ได้ออกจากเขตควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือระยะเวลาที่อนุญาตได้สิ้นสุดลง¹²

¹² เจษฎา ท่าโพธิ์, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 33.

จึงสรุปได้ว่า “การสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” หมายถึง การที่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยได้เข้ามาและอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และมีความต้องการได้รับเอกสารทางราชการที่แสดงความเป็นคนไทย เพื่อใช้สิทธิของคนไทยและอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ ด้วยวิธีการเพิ่มชื่อปลอมลงในทะเบียนราษฎรด้วยพยานและเอกสารปลอม หรือการแอบอ้างใช้รายการบุคคลคนไทยในทะเบียนราษฎรที่มีอยู่แล้วแต่เป็นรายการทะเบียนที่ไม่มีคุณลักษณะอื่น เช่น เป็นบุคคลซ้ำซ้อน, บุคคลที่เสียชีวิตไปแล้ว, บุคคลในทะเบียนบ้านกลาง หรือการแอบอ้างใช้รายการคนไทยขอถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน

1.2. อาชญากรรมข้ามชาติจากปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีลักษณะเป็นพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมายต่อเนื่องกันโดยเริ่มต้นจากการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยด้วยช่องทางต่าง ๆ อันนำไปสู่วิธีการเพื่อให้ได้สิทธิจากการเป็นคนไทยและได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยการสวมบัตรประชาชน เป็นคนไทย โดยมีผู้ร่วมกระทำผิดเป็นเครือข่ายระดับองค์กร ตั้งแต่ นายหน้าผู้ลักลอบพาหลบหนีเข้าเมืองตามช่องทางธรรมชาติ ,ผู้จัดเตรียมเอกสารหลักฐานปลอมขึ้นมาและจัดหาข้อมูลทางทะเบียนที่จะใช้สวมตัวและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ให้ความช่วยเหลือโดยกระทำการทุจริตทางทะเบียนและออกบัตรประชาชนคนไทยให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยเหล่านั้น ซึ่งจากพฤติกรรมกระทำผิดที่เพิ่มขึ้นไม่เพียงเป็นปัญหาที่เกิดจากการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนของเจ้าหน้าที่รัฐแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น

ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นนี้สามารถพิจารณาผ่านกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติได้ด้วยเช่นกัน ตามที่ปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, 2000) อนุสัญญานี้ได้กำหนดลักษณะ “ความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ” ดังนี้ (ก) ความผิดกระทำในประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ (ข) ความผิดกระทำในประเทศหนึ่ง แต่ส่วนสำคัญของการเตรียมการ การวางแผน การสั่งการ หรือการควบคุมได้กระทำในอีกประเทศหนึ่ง (ค) ความผิดกระทำลงในประเทศหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางอาญาในอาณาเขตของประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ (ง) ความผิดนั้นกระทำในประเทศหนึ่งแต่มี

ผลกระทบที่สำคัญในอีกประเทศหนึ่ง¹³ ทั้งนี้องค์การสหประชาชาติได้แบ่งอาชญากรรมข้ามชาติเป็น 18 ลักษณะ ประกอบด้วย 1.การฟอกเงิน (Money laundering) 2.การลักลอบขนยาเสพติด (Illicit drug trafficking) 3.การก่อการร้าย (Terrorist activities) 4.การแทรกแซงธุรกิจที่ถูกต้องกฎหมายโดยทุจริต (Infiltration of legal business) 5.การล้มละลายหรือสูญเสียวินัยในลักษณะฉ้อโกง (Fraud bankruptcy) 6.การฉ้อโกงประกันภัย (Insurance fraud) 7.อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (Computer crime) 8.การโจรกรรมทรัพย์สินทางปัญญา (Theft of intellectual property) 9. การลักลอบขนอาวุธ (Illicit traffic in arms) 10.การให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ (Bribery of public officials) 11.การทุจริต (Corruption) 12.โจรสลัด (sea piracy) 13.การจี้บังคับในภาวะปกติ (Hijacking on land) 14.การค้ามนุษย์ (Trafficking in persons) 15.การค้าอวัยวะมนุษย์ (Trade human body parts) 16.การลักลอบค้าศิลปวัตถุและทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Theft of art and cultural objects) 17.อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental crime) และ 18.อาชญากรรมอื่นๆ ที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม (Other offences committed by organized criminal groups)¹⁴

โดยจากลักษณะความผิดของการสวมบัตรประชาชนและผู้เมืองโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดที่มีเกิดจากการกระทำในประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศ, เป็นความผิดที่กระทำในประเทศไทยแต่ส่วนสำคัญของการเตรียมการ การวางแผน การสั่งการ หรือการควบคุมได้กระทำในอีกประเทศหนึ่ง , เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำความผิดทางอาญาเขตของประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศและความผิดจากการสวมบัตรประชาชนและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น มีผลกระทบสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงภายในของประเทศไทย การสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังมีลักษณะความผิดตามที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้อันได้แก่ การให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ, การทุจริตและการค้ามนุษย์ อีกทั้งยังเป็นอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมอีกด้วย ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจึงเป็นอาชญากรรม

¹³ สำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันกฎหมายอาญา, “คำแปลอย่างเป็นทางการ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร”. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) พร้อมด้วยวิธีสารและคำแปลอย่างไม่เป็นทางการ, หน้า 2.

¹⁴ สักกรินทร์ นิยมศิลป์, “อาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามไทยและอาเซียน”. ใน ประชากรและสังคม 2558 : ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย ณ ปี 2558 อารี จำปากลาง ,บรรณาธิการ. (นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558), หน้า 231.

ข้ามชาติรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบัน สอดคล้องกับงานศึกษาของ ชิตพล กาญจนกิจ ในเรื่อง “ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ” กล่าวถึงสถานการณ์ของ อาชญากรรมข้ามชาติที่มีแนวโน้มขยายตัวอย่างรวดเร็ว เชิงสถิติพบว่าที่ผ่านมาอาชญากรรมที่กระทำ โดยคนต่างชาติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเกือบทุกประเภท เช่น การค้ามนุษย์ การฉ้อโกงข้ามชาติ ยาเสพติด และการลักลอบหลบหนีเข้าเมือง พบว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีลักษณะเป็นขบวนการข้ามชาติ เชื่อมโยงกันในหลายประเทศตั้งแต่ประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง¹⁵ ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างสอดคล้อง รับกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 – 2565) ที่ได้กำหนด สถานการณ์และบริบทความมั่นคงว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงข้ามพรมแดน โดย ระบุว่า ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ อันประกอบด้วย การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ การฟอกเงิน การกระทำอันเป็นโจรสลัด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ข้ามชาติจะเป็นภัยคุกคามที่ทุกประเทศให้ความสำคัญในลำดับต้น มีแนวโน้มที่จะขยายตัวและควบคุม ได้ยาก โดยมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการ ที่ซับซ้อนจากการใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทาง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมถึงปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การก่ออาชญากรรมข้ามชาติทำ ได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น มีการพัฒนาเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งและมีเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวข้อง อาชญากรรมข้ามชาติในลักษณะนี้มีแนวโน้มขยายตัวมากขึ้นและมีขีดความสามารถสูงขึ้น เนื่องจาก การเปิดเสรีด้านการเดินทาง การขยายการท่องเที่ยว ในขณะที่ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของ แต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกันและการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงเป็นไปอย่าง ล่าช้า¹⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3. สภาพปัญหาของการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การกระทำความผิดกรณีการสวมบัตรประชาชนเป็นปัญหาที่หยั่งรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็น ระยะเวลาอันเนื่องมาจากการที่งานทะเบียนของประเทศไทยไม่ได้รับการจัดการด้วยระบบ มาตรฐานกลางทำให้เอกสารหลักฐานทางทะเบียนที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างแท้จริง โดย ประเทศไทยเริ่มมีการจัดตั้งคลังข้อมูลงานทะเบียนในความรับผิดชอบของกรมการปกครองที่เรียกว่า “ฐานข้อมูลทะเบียนกลาง” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2525 พร้อมกับการให้เลขประจำตัวประชาชน 13

¹⁵ ชิตพล กาญจนกิจ. , “ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ” วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 (2559), 2559, หน้า 56 -57.

¹⁶ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562 ถึง 2565), 2562, หน้า 8.

หลัก และจัดสร้างเป็นฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรจนครบถ้วนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ.2531 แต่การทำบัตรประจำตัวประชาชนยังคงใช้รูปแบบบัตรกระดาษ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 จึงเริ่มมีการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบแถบแม่เหล็กด้วยระบบคอมพิวเตอร์ จนสามารถขยายระบบการจัดทำบัตรแบบแถบแม่เหล็กได้ครอบคลุมทั้งประเทศเมื่อปี พ.ศ.2547 จึงเปิดให้บริการเชื่อมโยงฐานข้อมูลทะเบียนกลางให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา¹⁷

ในช่วงระยะเวลาของการวางระบบงานทะเบียนทำให้เกิดช่องว่างในการกระทำความผิดจากบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยในการสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยเพื่ออาศัยอยู่และประกอบอาชีพในประเทศไทยเป็นการถาวร โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดที่มีเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านมีการอพยพเคลื่อนย้ายของบุคคลข้ามประเทศเป็นจำนวนมาก ประกอบกับช่องว่างของข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่ได้กำหนดว่า “ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือว่าตนเป็นคนสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย” ดังนั้นการมีบัตรประจำตัวประชาชนคนไทยจึงสามารถเป็นหลักฐานอันเพียงพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อได้ว่าบุคคลผู้นั้นเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยจริง โดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ด้วยวิธีการใด ๆ การเกิดช่องว่างทางกฎหมายและการไม่มีการวางระบบทะเบียนที่เป็นมาตรฐานดังกล่าวจึงถือเป็นโอกาสที่สำคัญสำหรับการกระทำความผิดโดยการสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยของบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถตรวจสอบและดำเนินคดีได้

ถึงแม้ในปัจจุบันกรมการปกครองได้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลกลางเสร็จสมบูรณ์แล้วซึ่งสามารถเชื่อมโยงให้ทั้งกับภาครัฐและเอกชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้รวมไปถึงการพัฒนาการเก็บข้อมูลทะเบียนราษฎรด้วยการเก็บลายนิ้วมือแล้วก็ตาม แต่การกระทำความผิดในลักษณะการสวมบัตรประชาชนไม่ได้สูญสิ้นไปแต่อย่างใด ยิ่งกลับมีความพยายามแสวงหาช่องทางในการทำความผิดให้เกิดขึ้นอยู่เรื่อยมาโดยอาศัยการทุจริตในระดับที่สูงกว่าเดิมและมีลักษณะเป็นขบวนการที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นประกอบกับการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของบุคคลที่ต้องการสวมบัตรประชาชนจากเดิมเป็นบุคคลต่างชาติจากประเทศละแวกเพื่อนบ้านชนชั้นกรรมมาชีพที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างหรือค้าขายเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัวเปลี่ยนแปลงมาเป็นนายทุนหรือนักธุรกิจระหว่างประเทศโดยเฉพาะชาวจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหาช่องทางลงทุนทำธุรกิจ ,

¹⁷ กระทรวงมหาดไทย, แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี, หน้า จ.

ประกอบกิจการโดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของประเทศไทยเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศบ้านเกิดของตนทำให้ความต้องการของได้รับสิทธิเป็นคนไทย ,ความต้องการเป็นเจ้าของธุรกิจในประเทศไทยและความต้องการอยู่ประเทศไทยได้อย่างถาวร มีระดับความต้องการในจำนวนที่สูงมากขึ้นด้วยเพราะมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นแรงกระตุ้นทำให้การสวมบัตรประชาชนเป็นโอกาสสำหรับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ ที่ได้ใช้ช่องว่างทางกฎหมายและระบบราชการถือโอกาสแทรกตัวลงไปในช่วงว่างดังกล่าวได้อย่างลงตัว ทำให้บุคคลต่างชาติเหล่านี้กลายเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ ทั้งยังสามารถปกปิดความผิดจากการเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและซ่อนเร้นปัญหาจากมีส่วนในการการทุจริตทางทะเบียนของหน่วยงานราชการไทยได้อย่างแนบเนียน จึงถือเป็นการยกระดับปัญหานี้ไปสู่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นและเป็นการยากลำบากต่อการตรวจสอบและลงโทษทางกฎหมาย

ปัญหาการสวมบัตรประชาชนในประเทศไทยเริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 เป็นต้นมาหลังจากคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นลงมติเห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จึงดำเนินนโยบายสำรวจเพื่อกำหนดสถานะและสิทธิที่เหมาะสมแก่บุคคลไร้สถานะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยให้ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นคนไทยและได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายซึ่งมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนด¹⁸ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนี้ทำให้บุคคลซึ่งมิได้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ไม่ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นคนไทย แต่ยังมีความต้องการที่จะได้รับสถานะเป็นคนไทยจึงพยายามแสวงหาช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการทุจริตเพื่อให้ตนได้รับสิทธิที่ต้องการด้วยวิธีการผิดกฎหมายต่าง ๆ เช่นการสวมสิทธิของผู้เสียชีวิตซึ่งมิได้แจ้งตายแก่นายทะเบียน, การสวมตัวเป็นบุคคลที่ไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียนเป็นเวลานาน ผลปรากฏต่อมาว่าเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2548 มีการตรวจสอบข้อมูลทางทะเบียนพบว่าบ้านหลังหนึ่งในอำเภอ แม่อน จังหวัดเชียงใหม่ มีรายชื่อบุคคลกว่า 21 คน ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านซึ่งผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ได้ยืนยันว่าเจ้าของบ้านนั้นได้เสียชีวิตมากกว่า 20 ปีแล้วและตัวเจ้าของบ้านไม่มีญาติพี่น้องแต่อย่างใดอีก ทั้งที่ดินของบ้านหลังดังกล่าวเป็นที่รกร้างว่างเปล่ามาเป็นเวลานาน พยานหลักฐานและผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่กรมการปกครองในภายหลังพบว่าเกิดจากบุคคลคนต่างด้าวมาสวมบัตรประชาชนของคนตายโดยมีเจ้าหน้าที่รัฐให้การ

¹⁸ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ที่ มท 0308.4/ 14250 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2548, http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2549/2063829.pdf

ช่วยเหลือด้วยการทุจริต¹⁹ และเมื่อปี พ.ศ.2553 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการตรวจสอบกรณีประชาชนในอำเภอรัฐประเทศ จังหวัดสระแก้ว เมื่อพันโทชจากเรือนจำออกมาจึงได้ขอทำบัตรประชาชนแต่ปรากฏว่าเลขบัตรประชาชนของอดีตนักโทษรายดังกล่าวถูกบุคคลอื่นนำไปใช้พร้อมเปลี่ยนชื่อสกุลไปแล้วอีกทั้งยังได้ย้ายทะเบียนบ้านที่อยู่ไปยังจังหวัดอื่นด้วย อันนำมาซึ่งการที่บุคคลผู้ถูกสวมบัตรไม่สามารถติดต่อราชการหรือสมัครงานได้ ภายหลังเจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนแล้วพบว่า เป็นบุคคลจากประเทศเพื่อนบ้านได้มาสวมบัตรประชาชนไปโดยร่วมกันกับเจ้าหน้าที่รัฐกระทำกันเป็นขบวนการ นอกจากนี้ยังมีประชาชนในอำเภอรัฐประเทศอีกหลายรายถูกสวมบัตรประชาชนในลักษณะเดียวกันและผลที่เกิดขึ้นทำให้บุคคลต่างชาติผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายสวมบัตรประชาชนได้สถานะเป็นคนไทยแต่ขณะที่คนไทยผู้เป็นเหยื่อจากการถูกสวมบัตรประชาชนกลับกลายเป็นคนเถื่อน²⁰ไม่มีสถานะทางทะเบียน ถึงแม้ต่อมาในปี พ.ศ.2555 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิมทั้งหมดรวมไปถึงยกเลิกยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทยด้วย แต่ปัญหาการสวมบัตรประชาชนกลับยังคงก่อตัวอยู่ในลักษณะคลื่นใต้น้ำอยู่เรื่อยมา ก่อนที่ภาครัฐจะเริ่มมีการพิจารณาศึกษาปัญหาการทุจริตปลอมแปลงบัตรประชาชนหรือสวมสิทธิทำบัตรประชาชนอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยกรมการความมั่นคงแห่งรัฐในปี พ.ศ.2556

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ.2558 ทำให้ประเทศไทยเปิดกว้างเพื่อการติดต่อคมนาคมและส่งเสริมด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวโดยให้ “การท่องเที่ยว” เป็นวาระแห่งชาติ ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติหลังไหลเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดของจีนและเกิดกระแสนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศไทยมีรายได้จากนักท่องเที่ยวจีนจำนวนมหาศาล การที่นักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางเข้ามาเหล่านี้ยังนำมาซึ่งการกระทำผิดกฎหมายและก่ออาชญากรรมข้ามชาติอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมายและธุรกิจที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร ในลักษณะที่เรียกว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” โดยชาวจีนมีการลักลอบสวมบัตร

¹⁹ ประชาไท, "สวมสิทธิคนตาย" ทางลัดของคนต่างด้าว สูการสัญชาติไทย, 13 มีนาคม 2548, <https://prachatai.com/journal/2005/03/3143>

²⁰ เพลิงมรดก, เลขที่ 1 วิชาวดี, “เขมรสวมบัตร”, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ปีที่ 61 ฉบับที่ 18994 วันศุกร์ที่ 22 มกราคม พ.ศ.2553 หน้า 19.

ประชาชนคนไทยมาเปิดธุรกิจการท่องเที่ยวหรือมีการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางเพื่อเปิดบริษัทรองรับนักท่องเที่ยวจีนโดยตรง²¹ ธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะนี้สร้างความเสียหายให้แก่ภาคการท่องเที่ยวของไทยเนื่องจากไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่ผู้ประกอบการไทย รวมถึงคนในพื้นที่ไม่ได้ประโยชน์ และยังสร้างความเดือดร้อนเสียหายให้ท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐได้ดำเนินการลงทุนก่อสร้างไปอย่างเสียเปล่าเพราะประโยชน์ไม่ได้ตกแก่คนในชาติ²²หรือ การที่ชาวจีนซึ่งเป็นผู้ต้องหาตามหมายจับที่ต้องการหลบหนีโดยเฉพาะคดียาเสพติดก็ยังได้ใช้โอกาสนี้ลักลอบหลบหนีเข้ามาประเทศไทยเพื่อสวมบัตรประชาชนและปลอมแปลงหนังสือเดินทางเพื่อใช้กระทำความผิดต่อไป อีกทั้งยังรวมไปถึงชาวจีนที่เดินทางเข้ามาในกลุ่มนักท่องเที่ยวแต่ลักลอบประกอบอาชีพอยู่ในประเทศไทยจนหนังสือเดินทางหมดอายุ จึงได้ใช้วิธีการสวมบัตรประชาชนเพื่อสามารถแฝงตัวทำงาน, ทำธุรกิจอย่างผิดกฎหมายและอาศัยอยู่ประเทศไทยได้อย่างถาวรโดยรอดพ้นจากการตรวจสอบและถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ทำให้มีการดำเนินคดีสวมบัตรประชาชนของชาวจีนปรากฏให้เห็นในสื่อสังคมบ่อยครั้งในช่วงปี พ.ศ.2560 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 สำนักทะเบียนกลางตรวจสอบพบว่าเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการได้ลักลอบปลอมแปลงเอกสารและออกบัตรประชาชนให้กับบุคคลสัญชาติจีนเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรให้เป็นคนไทย ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนำพยานหลักฐานมาขยายผลจนสามารถจับกุมชาวจีนสวมบัตรประชาชนได้อีก 20 ราย ซึ่งบุคคลสัญชาติจีนดังกล่าวได้นำบัตรประชาชนคนไทยนั้นยื่นขออนุญาตเป็นมัคคุเทศก์และประกอบธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมาย²³ ในปี พ.ศ.2561 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีการจับกุมบุคคลสัญชาติจีนประกอบกิจการธุรกิจนำเที่ยวโดยสวมบัตรประชาชนปลอมเป็นบุคคลอื่นเพื่อให้ตนเองนั้นมีสัญชาติไทยมีการย้ายเข้าทะเบียนบ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงรายซึ่งไม่มีประวัติการแจ้งเกิดหรือมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลในทะเบียนบ้านดังกล่าวแต่อย่างไร และช่วงต้นในปี พ.ศ. 2562 เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีการสืบสวนทราบว่าบุคคลต่างชาติสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นคนไทยที่ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจสั่งหาริมทรัพย์ใน

²¹ เปรม ถาวรประภาสวัตต์, ทวีร์ศุณย์เหรียญ ปัญหาการท่องเที่ยวไทย”, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,วารสารฉบับเดือน พฤศจิกายน 2561.

²² อมร พ้ามุ่ย,นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 149.

²³ ไทยรัฐออนไลน์, “รวบพนักงานเทศบาลปลอมบัตร ปชช.ให้คนจีนแลกเงินรายละ5หมื่น”, 29 ธ.ค. 2560, https://www.thairath.co.th/news/crime/1165478?cx_testId=0&cx_testVariant=cx_0&cx_artPos=4#cxrecs_s

ประเทศไทยรวมถึงมีพฤติกรรมชักชวนชาวจีนเข้ามาร่วมลงทุนและเป็นเจ้าของบริษัทประกอบธุรกิจ นำเที่ยวจึงได้สืบสวนจนพบว่าบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติและเชื้อชาติจีนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2552 ต่อมาได้ทำการทุจริตสวมบัตรประชาชนคนไทย ณ ที่ว่าการอำเภอแห่งหนึ่ง ใน จังหวัดเชียงราย จึงได้ออกหมายจับและจับกุมบุคคลดังกล่าวดำเนินคดี²⁴ และเมื่อปลายปี พ.ศ. 2562 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาได้จับกุมเครือข่ายนายหน้าชาวจีนซึ่งได้ประกาศโฆษณาทาง แอปพลิเคชันวีแชท (WE CHAT) ว่าสามารถทำบัตรประชาชนและหนังสือเดินทางไทยให้ชาวจีนได้ ภายใน 10 วัน จนมีผู้หลงเชื่อหลังการจับกุมแล้วมีการเปิดเผยว่ากลุ่มผู้ต้องหาเป็นบุคคลสัญชาติจีนที่ สวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยและได้ตั้งขบวนการลักลอบพาคนหลบหนีเข้ามาประเทศไทยโดย ช่องทางธรรมชาติ จากนั้นจึงจ้างวานกลุ่มนายหน้าคนไทยทำหน้าที่หาข้อมูลคนไทยที่ไม่เคยมีบัตร ประชาชนหรือคนไทยที่หายสาบสูญเพื่อพาไปสวมตัวทำบัตรประชาชนโดยวิธีสร้างหลักฐานปลอมและ ใช้ผู้รับรองเท็จทำให้เจ้าหน้าที่หลงเชื่อจนสามารถออกบัตรประชาชนคนไทยรวมถึงหนังสือเดินทาง ให้แก่คนจีนเหล่านั้น²⁵

1.4. วิเคราะห์สภาพปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายใน ประเทศไทย

ในช่วงแรกของการเกิดปัญหาการสวมบัตรประชาชนและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นเห็นได้ ว่าส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีระบบงานทะเบียนที่เป็นมาตรฐานและเชื่อมโยงกันประกอบกับการที่ รัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายสำรวจการให้สัญชาติแก่บุคคลกลุ่มชาติพันธุ์เป็นส่วนสำคัญที่เอื้อต่อการ ทำความผิดอันมีลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติ อันได้แก่ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ,การ ปลอมแปลงเอกสารหลักฐานแสดงตัวตน และการทุจริตและให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมักเกิดใน พื้นที่เขตติดต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยบุคคลต่างชาติที่เข้าเมืองมาประกอบอาชีพทำมาหากินอยู่เป็น ประจำหรือโดยบุคคลที่ไม่ได้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ในการได้รับสิทธิให้เปลี่ยนสัญชาติเป็นคนไทย ตามนโยบายรัฐบาล ถึงแม้ในช่วงแรกนี้ผู้กระทำความผิดอาจไม่ได้อยู่ในรูปแบบขององค์กรเครือข่ายก็ ตาม แต่ถือเป็น การกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้รับสิทธิเป็นคนไทย โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยการกระทำความผิดต่อเนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านมายังประเทศไทย

²⁴ กรุงเทพมหานคร, “จับชาวจีนสวมบัตรปชช. หลอกทำธุรกิจอสังหาฯ คาดเสียหาย200ราย”, 3 มี.ค.2562, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/828539>

²⁵ สำนักงานตำรวจตรวจเข้าเมือง, “แกล้งข่าวจับกุมบุคคลต่างด้าว สวมบัตรประชาชนไทย.” 3 ธ.ค. 2562, https://www.immigration.go.th/read?content_id=5de6117d023a67baa08c6032

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงหลังต่อมาเป็นการกระทำความผิดที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจและการอพยพของชาวจีนอพยพใหม่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอย่างมีนัยสำคัญ อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระทำความผิดจากเดิมไปโดยสิ้นเชิงโดยให้มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้นอย่างชัดเจน ดังนี้คือ กลุ่มบุคคลต่างชาติที่กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นชาวจีนผู้มีทุนทรัพย์ที่ต้องการเข้ามาเพื่อลงทุนและประกอบกิจการโดยมีความต้องการอพยพย้ายถิ่นฐานมาเป็นพลเมืองคนไทย กระบวนการกระทำความผิดจึงมีการเตรียม วางแผนในขั้นตอนการนำพาชาวจีนเหล่านี้ลักลอบเข้าเมืองโดยเส้นทางธรรมชาติ จากนั้นจึงได้ให้ใช้คนไทยหรือขบวนการคนไทยซึ่งมีความสามารถในการแสวงหาข้อมูลทะเบียนราษฎรของบุคคลที่ต้องการให้นำมาสวม และจึงได้มีการสวมตัวทำบัตรประชาชนเกิดขึ้นโดยอาจมีการทุจริตให้สินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือเป็นการสร้างพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานเท็จขึ้นมาเพื่อแสดงให้เจ้าหน้าที่รัฐหลงเชื่อ เพื่อให้ออกบัตรประชาชนให้รูปแบบการกระทำความผิดมีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาด้วยการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้น และมีบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเป็นจำนวนมากมีการแบ่งหน้าที่กันทำในแต่ละขั้นตอนซึ่งสลับซับซ้อนมากไปกว่าการที่บุคคลต่างชาติร่วมกระทำความผิดโดยทุจริตกับตัวเจ้าหน้าที่รัฐโดยตรงเหมือนในช่วงแรกของปัญหา การสวมบัตรประชาชนของชาวจีนอพยพใหม่จึงเกิดขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะในการประกอบธุรกิจนำเข้าเที่ยวในประเทศไทยซึ่งเป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายพระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 และยังเป็น การนำปัญหาเข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมการท่องเที่ยว กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายหน้าที่ความรับผิดชอบจากเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเพียงกรมการปกครองและตำรวจเท่านั้น

1.5. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นทำให้เห็นองค์ประกอบและมิติที่หลากหลายของปัญหาและถือได้ว่าปัญหาจากการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังนำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายต่อมั่นคง เศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศรวมไปถึงความเสียหายต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้กับประชาชน ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยได้ดังนี้

1.5.1 ผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลไทยประสบปัญหาในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพตามมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีต่อยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในปี พ.ศ.2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดสถานะที่เหมาะสมให้กับบุคคลไร้สถานะกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ ปรากฏว่ามีประชาชนได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนไปนับแสนคน แต่ต้องประสบปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการสำรวจบุคคลเป้าหมายซึ่งยังมีบุคคลตกสำรวจหรือมีการสำรวจบุคคลที่มีไขเป้าหมาย , ปัญหาการทุจริตในขั้นการสำรวจและปัญหาการกำหนดสถานะให้แก่บุคคลผู้ได้รับการสำรวจทำทะเบียนประวัติแล้ว²⁶ ผลจากการดำเนินนโยบายที่ไม่มีความชัดเจนนี้เองทำให้บุคคลตกสำรวจหรือไม่มีคุณสมบัติพยายามแสวงหาช่องทางให้ตนได้รับสิทธิและสถานะที่ต้องการด้วยวิธีการผิดกฎหมายต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากการสวมตัวทำบัตรของผู้เสียชีวิตซึ่งมิได้แจ้งตายแก่นายทะเบียนหรือการสวมตัวเป็นบุคคลที่ไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียนเป็นเวลานาน เช่น คนพิการ, บุคคลซ้ำซ้อน ,ผู้ต้องขังในเรือนจำ ไปจนถึงการร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐทำการทุจริตเพิ่มชื่อลงในทะเบียนให้เป็นบุคคลที่ได้รับสัญชาติไทย เป็นต้น

การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลที่เกิดขึ้นเพื่อเตรียมพร้อมต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมหาศาลและรายได้จากนักท่องเที่ยวชาวจีนเหล่านี้ถือเป็นรายได้หลักให้กับรัฐบาลเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้เปิดรับนักท่องเที่ยวนักลงทุนชาวจีนรายใหญ่ผ่านโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษและการสนับสนุนลดหย่อนภาษีผ่านคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) ทำให้การลงทุนของชาวจีนเหล่านี้มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผลจากการดึงดูดชาวจีนเหล่านี้เป็นโอกาสให้นักลงทุนชาวจีนแสวงหาช่องทางในการทำธุรกิจด้วยการเป็นมัคคุเทศก์และทำธุรกิจนำเที่ยวที่ไม่ได้รับอนุญาตเพื่อตอบสนองต่อนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมาก²⁷ และนำมาซึ่งการดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายของขบวนการอาชญากรรมที่มีการลักลอบพานักธุรกิจชาวจีนหลบหนีเข้าเมือง, มี

²⁶ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการวิสามัญศึกษา ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย”, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วันที่ 19 กันยายน 2554 – 12 กันยายน 2555

²⁷ อมร พ้ามุ่ย,นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 88.

การจัดการข้อมูลทะเบียนบุคคลเพื่อใช้สวมบัตร ไปจนถึงการพาชาวจีนไปทำบัตรประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งการใช้วิธีทุจริตต่อเจ้าหน้าที่รัฐและใช้การสร้างหลักฐานเท็จซึ่งปกปิดไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจสอบได้ ดังนั้นเมื่อเป็นการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การเลือกดำเนินนโยบายของรัฐจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางเดียวกันและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

1.5.2 ช่องว่างทางกฎหมายและการบังคับใช้ทางกฎหมาย

การพิจารณาความหมายของ “คนเข้าเมือง” ในกฎหมายไทยกับในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีความขัดแย้งกัน เนื่องจากตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 คนเข้าเมืองหมายถึง "คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร" (Alien who enters the Kingdom) ไม่ว่าจะมิวัตุประสงค์ในการเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรหรือชั่วคราวในประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีการแบ่งแยกเป็น คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมือง (Immigrant) และคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยชั่วคราว (Non-immigrant) ทำให้ผู้กระทำความผิดที่เข้าข่ายลักษณะเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมักจะใช้อีกโอกาสนี้ในการปลอมแปลงเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือเดินทางหรือการสวมบัตรประชาชนเพื่อสามารถอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการถาวร โดยสำหรับการสวมบัตรประชาชนนั้นเป็นวิธีการที่ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนำมาใช้เป็นอย่างมากเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจสอบเพราะสามารถใช้เป็นหลักฐานอันเพียงพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อได้ว่าบุคคลผู้นั้นเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยจริงโดยไม่จำเป็นต้องมีการพิสูจน์ด้วยวิธีการใด ๆ อีกทั้งในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551 เดิมนั้นมีปัญหาเนื่องจากบทบัญญัติบางมาตรามีความหมายกว้างไม่ชัดเจนและเป็นการยากต่อการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้ไม่เคยมีการดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมายเลย จนกระทั่งมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ในปี พ.ศ. 2559 จึงเริ่มมีการจับกุมผู้ต้องหาเป็นรายแรก²⁸ แสดงให้เห็นถึงการขาดการทำความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายร่วมกันระหว่างฝ่ายตำรวจ กรมการท่องเที่ยวและกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ในส่วนของการดำเนินคดีในความผิดกรณีสวมบัตรประชาชนของบุคคลผู้สวมบัตรประชาชนประกอบด้วยความผิดตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 มาตรา 14

²⁸ กษณะ แจ่มสว่าง, แนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว: ศึกษากรณีทัวร์ผิดกฎหมาย, หน้า 54.

“ผู้ใดยื่นคำขอมิบัตรโดยมิได้มีสัญชาติไทย ด้วยการแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอาญา มาตรา 137 “ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษน้อยกว่าเมื่อเทียบกับความผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทุจริตในการออกบัตรประชาชนให้แก่บุคคลเหล่านี้ได้รับเมื่อถูกดำเนินคดีเพราะการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ การที่กำหนดโทษให้บุคคลต่างชาติได้รับผิดน้อยกว่าที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทุจริตได้รับในความผิดเดียวกันยิ่งทำให้ความต้องการในการสมบัตร์ของบุคคลต่างชาติเพิ่มสูงขึ้นและทำให้ต้องใช้การทุจริตในระดับที่สูงขึ้นด้วยเช่นกันเพื่อไม่ให้ถูกตรวจสอบได้โดยง่าย จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดไม่ควรจำกัดอยู่ที่เฉพาะกรรมการปกครองเพียงลำพังฝ่ายเดียวเท่านั้น

1.5.3 การขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการเคลื่อนย้ายของชาวจีนอพยพใหม่เข้ามาในประเทศไทย

การขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยอิทธิพลของการค้าเสรีทำให้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่รัฐกับรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นไปในลักษณะเอกชนกับเอกชนและเอกชนกับรัฐที่มากขึ้นด้วยเช่นกัน²⁹ เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีเทคโนโลยีเป็นตัวแปรในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศทำให้เกิดการเชื่อมต่อกันทางการคมนาคมขนส่งข้ามดินแดนและทางเทคโนโลยีการสื่อสารด้วยข้อมูลข่าวสารสมัยใหม่ การลงทุนข้ามประเทศจึงถูกดำเนินไปพร้อมกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน สินค้า และบริการอย่างรวดเร็ว การขยายตัวของเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังนำมาซึ่งการลดลงของกฎระเบียบระหว่างประเทศ และรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้การผ่านเข้าออกของสินค้า, แรงงาน และเงินตราให้เกิดความสะดวกมากขึ้นและลดขั้นตอนการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ลงไป ด้วยเหตุนี้จึงเกิดความผิดอันเป็นอาชญากรรมข้ามชาติตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลักลอบเดินทางผ่านข้ามแดน

²⁹ ชิตพล กาญจนกิจ, ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ, หน้า 57.

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและการลักลอบสวมบัตรประชาชนเพื่อใช้แสดงหลักฐานอันเป็นที่โจษกระทำผิดกฎหมายและสร้างเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติในอีกหลายประเทศ³⁰

ในขณะเดียวกันกลุ่มชาวจีนอพยพใหม่ que เดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นผลผลิตจากนโยบาย Going out policy ของรัฐบาลจีนที่สนับสนุนให้นักลงทุนและผู้ประกอบการชาวจีนเดินทางออกไปหาช่องทางและโอกาสทำมาหากินในประเทศไทยอย่างเต็มที่เพื่อมุ่งขยายตลาดสินค้าเงินให้สอดคล้องกับการเปิดการค้าเสรีที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันภาคเศรษฐกิจไทยก็จำเป็นต้องพึ่งพาชาวจีนอพยพใหม่ในฐานะเป็นคนกลางเชื่อมโยงตลาดจีนเข้ากับผู้ผลิตในไทย ผลกระทบที่ตามมาคือการที่ผู้ประกอบการชาวจีนเหล่านี้ได้เข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการคนไทยด้วยเช่นกันในกิจการของโรงคัดบรรจุผลไม้ , กิจการโลจิสติกส์ รวมไปถึงกิจการธุรกิจนำเข้าโดยเฉพาะการแย่งอาชีวะคฤหาสน์ซึ่งเป็นอาชีพที่สงวนไว้ให้กับคนไทย และในส่วนของภาครัฐก็ไม่ได้เข้าไปกำกับดูแลชาวจีนเหล่านี้มากกว่าการกำกับและจัดเก็บรายได้เป็นหลักโดยเห็นว่าเป็นเรื่องปกติของการแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และเลือกที่จะมองข้ามประเด็นปัญหาอื่น ๆ ไป³¹ อันนำมาซึ่งการเคลื่อนย้ายของชาวจีนอพยพใหม่ตั้งแต่ระดับปัจเจกไปจนถึงการชักชวนคนในครอบครัวเข้ามาตั้งถิ่นฐานเพื่อประกอบธุรกิจและลักลอบอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรด้วยการสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยซึ่งเป็นความขัดแย้งกันกับยุทธศาสตร์การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติของรัฐที่ไม่ต้องการให้มีบุคคลต่างชาติเข้ามากระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือทำให้เกิดความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร

2. มาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

ภาครัฐได้มีการพิจารณาศึกษาปัญหาการทุจริตปลอมแปลงบัตรประชาชนหรือสวมสิทธิทำบัตรประชาชนอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายใน และเริ่มตระหนักจากการตรวจสอบพบความผิดเมื่อมีการพัฒนาระบบข้อมูลกลาง จึงได้มาตรการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติในการดำเนินการทางทะเบียนและบัตรประชาชน เช่น การระงับการเคลื่อนไหวรายการทางทะเบียนของบุคคลผู้สวมบัตรประชาชน การจำหน่ายรายการทะเบียนยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารทะเบียน รวมถึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดทางอาญากับผู้กระทำผิด โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันการทุจริตโดยอาศัยระเบียบข้อกฎหมายและเทคโนโลยีของเจ้าหน้าที่งานทะเบียนราษฎรของกรมการ

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58

³¹ อมร พ้ามุ่ย, นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 31.

ปกครอง กระทรวงมหาดไทย และเพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรณีมีการกระทำทุจริตทาง ทะเบียนและบัตรประชาชนเป็นไปอย่างมีรูปแบบและมีประสิทธิภาพ จึงมีความคิดริเริ่มในการจัดทำ คู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน โดยได้กำหนดขอบเขต ของการตรวจสอบโดยมุ่งเน้นไปที่ลักษณะการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับงานทะเบียน และบัตร ,กำหนดรูปแบบและพฤติการณ์ของการทุจริตทางทะเบียนและบัตร รวมไปถึงขั้นตอนการ ดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรณีมีการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน ซึ่งสามารถนำคู่มือฉบับ ดังกล่าวมาวิเคราะห์ถึงมาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิด กฎหมายในประเทศไทยได้ดังนี้

2.1.รูปแบบของการกระทำความผิดโดยการสวมบัตรประจำตัวประชาชน

คู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนได้ศึกษา วิเคราะห์รูปแบบของการสวมบัตรประชาชนโดยเป็นการกระทำจากบุคคลทั้งที่เป็นคนไทยและเป็น บุคคลต่างชาติ สำหรับบุคคลที่มีใช่คนไทยหรือเป็นคนต่างชาติ เป้าหมายของการสวมบัตรประชาชน มาจากความต้องการเอกสารของราชการที่แสดงความเป็นคนไทยเพื่อจะทำได้สามารถหลบอาศัยอยู่ ในประเทศไทยได้โดยไม่มีผู้ใดสงสัยและสามารถนำไปอ้างอิงในการใช้สิทธิต่าง ๆที่จะเกิดขึ้นจากการ เป็นคนไทย โดยกรณีบุคคลต่างชาติมีลักษณะการสวมบัตรประชาชน ดังนี้

(1) การกระทำเพื่อให้มีชื่อตนเอง (ชื่อปลอม) ในรายการทะเบียนราษฎร การกระทำใน ลักษณะนี้เป็นการทำรายการทางทะเบียนราษฎรขึ้นมาใหม่ เช่น การขอเพิ่มชื่อโดยใช้เอกสารปลอม มาแสดง การขอเพิ่มชื่อโดยไม่มีเอกสารมาแสดง แต่สร้างพยานบุคคลเท็จขึ้นมา

(2) การแอบอ้างใช้รายการบุคคลคนไทย การกระทำในลักษณะนี้เป็นการกระทำโดยใช้ รายการทางทะเบียนราษฎรที่มีอยู่แล้ว แต่มีช่องว่างทางการทะเบียนอยู่ อาทิ เป็นรายการซ้ำซ้อนหรือ เป็นรายการที่ข้อมูลทางการทะเบียนราษฎรไม่เป็นปัจจุบัน เช่น การสวมตัวรายการคนที่ตายไปแล้ว การสวมตัวใช้รายการบุคคลที่อยู่ในทะเบียนบ้านกลาง การใช้รายการบุคคลอื่นแจ้งย้ายปลายทาง การ แอบอ้างใช้รายการคนไทยขอถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น

โดยเมื่อมีบุคคลต่างชาติได้มีการสวมบัตรประชาชนคนไทยได้แล้วมักจะมีพฤติกรรมต่อเนื่องตามมาในรูปแบบดังต่อไปนี้

(1) มีการย้ายที่อยู่บ่อยครั้งในช่วงเวลาสั้นๆ โดยพฤติกรรมนี้มักจะพบมากสำหรับกรณีการสวมตัวใช้รายการบุคคลคนอื่น และการขอเพิ่มชื่อใหม่เข้าไปในทะเบียนบ้าน เช่น ในรอบ 1 ปี มีการย้ายที่อยู่หลายๆครั้งในหลายๆจังหวัด

(2) มีการขอมีบัตรใหม่หลายๆ ครั้ง โดยเฉพาะกรณีบัตรหายหรือบัตรชำรุด โดยพฤติกรรมนี้มักจะพบมากสำหรับกรณีการกระทำทุจริตโดยการสวมตัวใช้รายการบุคคลอื่น เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ. 2547 สำนักทะเบียนอำเภอและท้องถิ่น ยังไม่ได้มีการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ทั่วทั้งประเทศ ทำให้ผู้บัตรประชาชนสามารถหลบเลี่ยงอาศัยเป็นช่องทางในการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง

(3) มีการขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล ให้แตกต่างไปจากรายการเดิม พฤติกรรมนี้มักพบในผู้สวมบัตรประชาชนที่เป็นหญิงมากกว่าชายโดยมีเจตนาเพื่อต้องการกลบเกลื่อนร่องรอยทางทะเบียน โดยการยื่นขอเปลี่ยนชื่อตัวก่อนแล้วขอเปลี่ยนชื่อสกุลในภายหลัง ซึ่งในการเปลี่ยนชื่อสกุลนั้น ผู้สวมบัตรประชาชนจำนวนหนึ่งจะอาศัยใช้วิธีการจดทะเบียนสมรสกับบุคคลอื่น เพื่อจะใช้นามสกุลตามสามี

(4) มีการนำรายการที่ทุจริตไปแจ้งเกิดบุตรเพื่อให้บุตรได้สัญชาติไทย

พฤติกรรมต่อเนื่องดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะเกิดควบคู่กันไปหรือในกรณีผู้สวมบัตรประชาชนบางรายอาจจะมีพฤติกรรมต่อเนื่องครบทั้ง 4 รูปแบบข้างต้น³²

2.2 พฤติการณ์ในการกระทำความผิดโดยการสวมบัตรประจำตัวประชาชน

ในการสวมบัตรประชาชนนั้น ผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ 2 ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนของทะเบียนราษฎร และในขั้นตอนของบัตรประชาชน ดังนี้

2.2.1 พฤติการณ์ในขั้นตอนทะเบียนราษฎร ในขั้นตอนนี้เป็นการกระทำความผิดที่อยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติงานตามที่ พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 กำหนดไว้โดยวิธีการหรือช่องทางที่ผู้กระทำความผิดใช้มาก ได้แก่

(1) การขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน ในกรณีต่าง ๆ ได้แก่

(ก) กรณีตักสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499

³² กลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน,(2561), “คู่มือปฏิบัติงานด้านการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน”, หน้า 4 – 5.

(ข) กรณีอ้างเป็นคนสัญชาติไทย โดยอาศัยหลักฐานสูติบัตร ใบแจ้งย้ายที่อยู่หรือ ทะเบียนบ้านแบบเดิม แต่เป็นเอกสารที่มีการปลอมแปลง

(ค) กรณีอ้างเป็นคนสัญชาติไทย แต่ไม่มีหลักฐานเอกสารมาแสดง

(2) การแอบอ้างสวมตัวใช้รายการบุคคลอื่น รายการบุคคลที่มักถูกสวมตัวใช้นั้น ส่วนหนึ่ง เป็นรายการบุคคลที่ตายไปแล้ว แต่ยังไม่ถูกจำหน่ายออกจากทะเบียนบ้าน รายการที่ไม่มี ความเคลื่อนไหวทางทะเบียน เช่น ผู้พิการ นักโทษในเรือนจำ เป็นต้น รายการบุคคลที่มีชื่อปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้านกลางโดยไม่รู้ตัวตนจริงอยู่ที่ใด รายการบุคคลที่มีชื่อและ/หรือนามสกุลซ้อนในทะเบียนบ้านมากกว่า 1 แห่ง ทั้งที่อาจจะมีเลขประจำตัวประชาชนเดียวกันหรือต่างกัน อีกส่วนหนึ่ง เป็นรายการของบุคคลที่มีตัวตนอยู่จริงแต่ผู้กระทำความผิดเลือกใช้สวมตัวเนื่องจากบัตรฯ ใกล้เคียงกัน วิธีการการแอบอ้างสวมตัวใช้รายการบุคคลอื่นในขั้นตอนงานทะเบียนราษฎรนั้น มักได้แก่ การแอบอ้างย้ายที่อยู่ปลายทางโดยใช้รายการบุคคลอื่น และการแอบอ้างย้ายรายการบุคคลอื่นออกจากทะเบียนบ้าน, ทะเบียนบ้านกลางเพื่อนำไปย้ายเข้าที่อยู่ใหม่

2.2.2 พฤติการณ์ในขั้นตอนบัตรประจำตัวประชาชน ในขั้นตอนนี้เป็นการกระทำที่ อยู่บนการปฏิบัติงานตามที่ พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ โดยการกระทำทุจริตในขั้นตอนนี้ ส่วนหนึ่งจะเป็นการทำความผิดที่ต่อเนื่องมาจากขั้นตอน งานทะเบียนราษฎร อีกส่วนหนึ่งจะเป็นการกระทำความผิดขั้นตอนนี้โดยตรงและวิธีการหรือช่องทาง ที่ผู้กระทำความผิดใช้มากได้แก่ (1) ใช้รายการบุคคลอื่นขอมีบัตร กรณีขอมีบัตรครั้งแรกต่างท้องที่

(2) แอบอ้างใช้รายการบุคคลอื่นขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมสูญหาย

(3) สับเปลี่ยนสวมตัวกับเจ้าของรายการบุคคลในขั้นตอนถ่ายรูป³³

2.3 การดำเนินการกรณีตรวจพบการสวมบัตรประชาชน

การดำเนินการในการจัดการกรณีตรวจพบการสวมบัตรประชาชน ตามคู่มือของกรมการ ปกครอง กระทรวงมหาดไทย กำหนดขั้นตอนการดำเนินการตามคู่มือมีลักษณะมุ่งเน้นไปที่ประเด็น การทุจริตของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงาน ซึ่งในงานศึกษาระดับนี้จะไม่นำประเด็นการดำเนินการกรณี ทุจริตมากล่าวถึง หากแต่จะมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ต่อผู้กระทำความผิดสวมบัตร ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยและต่อการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น โดยคู่มือฉบับ ดังกล่าวมีการดำเนินการดังนี้

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

2.3.1. ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลและรายการทางทะเบียน โดยเรียกหลักฐานเอกสารทางทะเบียนและหลักฐานราชการที่มีอยู่ ตลอดจนสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ประกอบการพิสูจน์ตัวบุคคลและให้ข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนครบถ้วน

2.3.2. หากตรวจสอบข้อเท็จจริงพบเป็นการมีชื่อและรายการทะเบียนโดยมิชอบ ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้านหรือปรับปรุงแก้ไขรายการบุคคลที่ถูกสวมกลับคืนในทะเบียนบ้านเดิม พร้อมทั้งยกเลิกหรือเพิกถอนหลักฐานเอกสารและฐานข้อมูลทางทะเบียนและบัตรประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

2.3.3. การดำเนินคดีอาญาให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้อำนวยการเขต หรือหัวหน้าฝ่ายซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประชาชนที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเป็นผู้แจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดทุกคนในทุกข้อหาความผิดที่ปรากฏ

2.3.4. การแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ผู้แอบอ้างสวมบัตรประชาชนได้นำรายการหรือหลักฐานทางทะเบียนไปใช้กระทำความผิดต่อเนื่องถึงหน่วยงานอื่นด้วย ให้หน่วยงานที่ตรวจสอบพบหลักฐานหรือได้รับหนังสือแจ้งเรื่องเป็นผู้แจ้งประสานกับอำเภอ สำนักงานเขต เทศบาลหรือหน่วยงานอื่น เพื่อพิจารณาดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและหลักฐานเอกสารที่มีการออกโดยมิชอบดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป³⁴

2.4. การสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและคำแนะนำในการวินิจฉัย

คู่มือของกรมการปกครองได้ให้ความสำคัญกับการสอบสวนพยานบุคคล โดยเป็นการกำหนดประเด็นในการสอบถามบุคคลที่รู้เห็นหรือทราบข้อเท็จจริงในการสวมบัตรประชาชนและคำแนะนำในการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะต้องพิจารณาความสามารถที่จะเป็นพยานของบุคคลนั้นตามหลักประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเทียบเคียงได้ กล่าวคือบุคคลที่จะเป็นพยานต้องมีความสามารถเข้าใจคำถามและตอบคำถามได้ เป็นบุคคลทั่วไปที่ไม่ไร้เดียงสาจนเกินไปหรืออายุมากจนเกินไปถึงขนาดความจำเลอะเลือน รวมทั้งไม่เป็นผู้วิกลจริตอีกด้วย³⁵ ดังนี้

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7- 9.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

2.4.1. การกำหนดประเด็นในการสอบสวน

ในการสอบสวนพยานบุคคลในความผิดกรณีการสวมบัตรประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายหรือคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงควรจะต้องกำหนดประเด็นในการสอบสวน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล ทั้งนี้ในการสอบสวนแบ่งเป็นการสอบสวนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ผู้เสียหาย, ผู้กระทำความผิด(ถ้าตามตัวได้) , บิดา-มารดาของผู้เสียหายหรือผู้พบเห็นการกระทำความผิดที่สามารถให้ข้อมูลได้ และการสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

- (1) การสอบสวนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ในการตั้งประเด็นการสอบสวนขึ้นอยู่กับกรณีการกระทำความผิด เช่น กรณีการสวมตัวถ่ายบัตรประชาชน ในการสอบสวน บิดามารดา ประเด็นในการสอบสวนคือ การชี้ตัวโดยการยืนยันภายถ่ายใบหน้าว่าบุคคลใดเป็นบุตรของตนเอง รวมถึงข้อมูลบุคคล เช่น ประวัติการศึกษา การทำงาน การย้ายที่อยู่ เป็นต้น, กรณีการสวมตัวโดยใช้รายการบุคคลซ้ำซ้อน ในการสอบสวนบิดามารดา ผู้เสียหาย จะต้องตั้งประเด็นหาสาเหตุของการมีรายการบุคคลซ้ำซ้อน โดยจะต้องสอบถามข้อมูลในอดีตว่ามีรายการย้ายที่อยู่ไปที่ใดหรือไม่ อย่างไร
- (2) การสอบสวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประเด็นในการสอบสวนคือเพื่อต้องการให้ทราบว่าเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่มีกฎ ระเบียบ กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร

2.4.2. คำแนะนำในการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยหลังจากการรวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนปากคำพยานบุคคลเสร็จสิ้นแล้วเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติควรจะต้องคำนึงถึง ประเด็นดังต่อไปนี้

- (1) มีรายการหรือเอกสารทางทะเบียนและบัตรที่ไม่ถูกต้องหรือเกิดจากการกระทำที่มีขอบด้วยระเบียบกฎหมายหรือไม่ และมีรายการใดที่จะต้องขออนุมัติจำหน่ายยกเลิกบ้าง
- (2) มีการกระทำที่เข้าข่ายความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือบัตรประจำตัวประชาชนตลอดจนความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่ มีใครบ้างที่จะต้องถูกแจ้งความดำเนินคดีอาญา และในความผิดฐานใด
- (3) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่

โดยทั้งนี้คู่มือของกรมการปกครองยังกำหนดไว้ด้วยว่ากรณีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เนื่องจากต้องอาศัยพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงในหลายท้องที่และมีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเมื่อได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้รวบรวมข้อเท็จจริงส่งให้กรมการปกครองทราบในทันที เพื่อจะได้ติดตามเร่งรัดประสานการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย³⁶

2.6. วิเคราะห์มาตรการในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยจากคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน

การดำเนินการตามคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน โดยกรมการปกครองปรากฏให้เห็นว่าเป็นมาตรการมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตเป็นหลัก ควบคู่ไปกับการเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางทะเบียนและบัตรประชาชนให้แก่ผู้เสียหายที่ถูกกระทบสิทธิ มุมมองการแก้ไขปัญหาจึงเฉพาะเจาะจงไปที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางทะเบียนและบัตรทั้งมาตรการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาเพื่อให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว ถือเป็นจุดตั้งต้นที่ดีในการกำหนดมาตรฐานการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน (Standard Operating Procedures: SOPs) เพื่อรับมือกับปัญหาในการป้องกันการทุจริตในองค์กร แต่ขณะที่ในส่วนของมาตรการดำเนินการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชนจากบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยมิได้ถูกนำมาพิจารณาแต่อย่างใด ปรากฏแต่เพียงการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประชาชนเป็นผู้ไปแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดำเนินคดีอาญากับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งการที่คู่มือฉบับดังกล่าวนี้มิได้มีการกำหนดรายละเอียดสำหรับขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อจะดำเนินคดีต่อผู้สวมบัตรประชาชนแต่อย่างใดโดยเฉพาะการที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลต่างชาติและมีการกระทำความผิดในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

เนื่องจากสภาพปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวโยงกันข้ามชาติ ข้ามพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน คู่มือฉบับนี้กลับมิได้มีการกำหนดมาตรการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงหน่วยงานอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ร่วมกันแต่อย่างใดด้วยเช่นกัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงมหาดไทย แบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2559 ที่ได้กำหนดภารกิจของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในการรักษารักษาความสงบ

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

เรียบง่ายและความมั่นคงภายในประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงงานผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานทะเบียนราษฎร งานบัตรประชาชน และการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงให้อำนาจหน่วยงานในสังกัดกรมการปกครองในการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ทำให้เห็นว่าปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงภายในซึ่งเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ทว่าเมื่อพิจารณาจากองค์รวมของปัญหาฝีมือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนที่จัดทำขึ้นพบว่ามีขอบเขตที่จำกัดทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างเพียงพอมีประสิทธิภาพและไม่ได้มีมาตรการดำเนินการที่ครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาอย่างสมบูรณ์ จึงส่งผลให้ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังคงพบว่ามีผลกระทบความผิดอยู่เรื่อยมาในปัจจุบัน

การแก้ไขจัดการปัญหาที่ไม่ครอบคลุมหรือไม่ตรงจุดของคู่มือนี้สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างระบบราชการไทยที่มีการแบ่งแยกกระจายอำนาจและให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่กลับมิได้ให้ฐานะเป็นนิติบุคคลให้แก่ “รัฐ” ทำให้ภารกิจของรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ระบบราชการไทยมีลักษณะแยกส่วน ในการทำงานของข้าราชการจึงเป็นไปในลักษณะการทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นหลุดพ้นไปจากความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเอง ไม่ได้มีความตระหนักถึงการทำงานในหน้าที่เพื่อรัฐแต่อย่างใด จึงทำให้การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ในแง่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ³⁷ เป็นไปด้วยความยากลำบากขาดความยืดหยุ่นคล่องตัว และทำให้การจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายส่วนไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ รวมถึงปัญหาจากโครงสร้างของระบบราชการไทยซึ่งมีความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ในโครงสร้างนั้นทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกันและระหว่างกระทรวง อันเป็นผลมาจากการกลไกราชการระดับกระทรวงถูกจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่ในระดับกรม กอง ขยายตัวอย่างมากตาม ความคลุมเครือของบทบาทภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่และการใช้ทรัพยากรมีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างงานในระดับกระทรวงเดียวกันระหว่าง

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการ”, โครงการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2547, น.2.

กระทรวง และระหว่างราชการกับการเมือง³⁸ ซึ่งตามโครงสร้างการบริหารราชการนั้น กระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง การดำเนินการเองโดยอิสระของกรมอาจทำให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกระทรวงได้ และวัตถุประสงค์ของกระทรวงก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎหมายข้อบังคับและไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในเรื่องการลงนามรับรองรัฐฎีกาก็ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงของตนได้นอกเหนือไปจากอำนาจตามกฎหมาย รัฐมนตรียังได้ใช้รูปแบบของหนังสือเวียนในการที่จะออกกฎหมายเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่ว ๆ ไป หรือในการกำหนดแนวทางต่าง ๆ โดยการตัดสินใจในระดับรัฐมนตรี³⁹ กลไกการทำงานของกระทรวง ทบวง กรม จึงถูกรวมศูนย์ไว้ให้แก่รัฐหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดทิศทาง ข้อจำกัดจากในโครงสร้างระบบราชการที่เกิดขึ้นนี้ล้วนส่งผลทำให้การจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายมีอุปสรรคในการดำเนินการเนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการปัญหา

ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนี้ได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติผู้มีความรับผิดชอบในการจัดการกับปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะการที่ปัญหาการสวมบัตรประชาชนเป็นปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงควรจะนำคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนโดยกรมการปกครองมาขยายไปสู่การปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁸ เรื่องเดียวกัน, น.9.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, น.87.

บทที่ 3

มาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดทำแผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยพิจารณากรอบแนวทางให้สอดคล้องรองรับกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ทั้งนี้ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ 4 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่ 2 กล่าวถึง การเพิ่มศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญาและการให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคเป็นธรรม ซึ่งในยุทธศาสตร์นี้กำหนดกลยุทธ์การป้องกันปราบปราม การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและคนต่างด้าวที่ไม่พึงปรารถนา โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสกัดกั้น สืบสวน ปราบปราม จับกุม คนต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมือง หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร อาชญากรรมข้ามชาติตามหมายจับของไทยและต่างประเทศ รวมไปถึงผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรเป็นไปตามขั้นตอน โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน⁴⁰

ภารกิจโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ถูกกำหนดไว้แล้วอันได้แก่ ภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการตรวจสอบบุคคลที่เดินทางเข้ามาในและออกไปนอกราชอาณาจักรและบังคับใช้กฎหมายกับผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย, ภารกิจหลักของตำรวจตระเวนชายแดนหน้าที่ในการเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหาความมั่นคงของรัฐในพื้นที่ชายแดนในกรณีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามเส้นทางชายแดน รวมไปถึงการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ, ภารกิจของตำรวจท่องเที่ยว ในการดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวและปราบปรามผู้กระทำความผิดด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย, ภารกิจของกองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการทุจริตในวงราชการ, ภารกิจของกองปราบปราม ในการสืบสวนสอบสวน ป้องกัน และปราบปราม ทั่วประเทศไทยเพื่อรักษาความมั่นคงภายในและรักษาความสงบเรียบร้อย อีกทั้งตามกระบวนการในทางอาญาของการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในการสวมบัตร

⁴⁰ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, “แผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562”, หน้า 27.

ประชาชนและเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการแจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีหรือมีการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมานำส่งพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นตำรวจท้องที่ประจำสถานีตำรวจเพื่อสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

หน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้วทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาเรื่องดังกล่าว รวมไปถึงการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการในการจัดการปัญหาผ่านคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบปัญหาความมั่นคงภายในและเป็นหน่วยงานในการจัดการปัญหานี้โดยตรง พบว่ามาตรการในการจัดการปัญหายังไม่สามารถครอบคลุมมิติของปัญหาในประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติและความสลับซับซ้อนอันมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกันในหลายพื้นที่ซึ่งต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งรับผิดชอบปัญหานี้เช่นเดียวกัน จึงนำไปสู่การศึกษามาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษาข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานโดยตรงซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีกับบุคคลสัญชาติจีนผู้สวมบัตรประชาชนเป็นคนไทย และนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำเสนอข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยต่อไป

1. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผ่านกรณีศึกษาการดำเนินคดีกับบุคคลสัญชาติจีนผู้สวมบัตรประชาชนเป็นคนไทย

การนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นการนำเสนอความคิดเห็นจากความรู้และประสบการณ์ในการทำงานซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรการของตำรวจกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในมุมมองของผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีข้อมูลบางประการที่อาจกระทบต่อรูปคดีและกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จึงขอปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์รวมถึงข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นในกรณีศึกษา โดยในการสัมภาษณ์ประกอบไปด้วย 4 ประเด็นอันได้แก่ สภาพปัญหาในมุมมองผู้ให้สัมภาษณ์, นโยบายในการจัดการปัญหาของหน่วยงานของผู้ให้สัมภาษณ์, ข้อจำกัดในการทำงาน, ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับ

หน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา และความสำคัญของการมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตำรวจเพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1.1. ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งรองผู้กำกับการในสถานีตำรวจแห่งหนึ่งมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญามีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี โดยผู้ให้สัมภาษณ์เป็นหัวหน้าคณะพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนกรณีเจ้าหน้าที่รัฐคนหนึ่งที่ได้เพิ่มชื่อบุคคลสัญชาติจีนจำนวนกว่า 30 ราย ให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยต่อมามีการเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวลงในทะเบียนบ้านและออกบัตรประชาชนให้กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่กรมการปกครองได้ตรวจสอบพบจึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ณ สถานีตำรวจที่ผู้ให้สัมภาษณ์ประจำอยู่ ผลการดำเนินคดีทำให้สามารถออกหมายจับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการทุจริตและบุคคลสัญชาติจีนผู้สวมบัตรประชาชนได้ทั้งหมด และสามารถจับกุมผู้ต้องหาสัญชาติจีนมาดำเนินคดีได้หลายราย

1.1.1 สภาพปัญหาในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์

กรณีการสวมบัตรประชาชนผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า เป็นคดีที่ในช่วง 4-5 ปีให้หลังมานี้ รัฐบาลได้มีนโยบายให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีมาตรการปราบปรามกลุ่มบริษัทนำเที่ยวธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมายหรือกลุ่มบริษัทนำเที่ยวโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) หรือเป็นชาวจีนสวมบัตรประชาชนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนำเที่ยวรวมถึงธุรกิจในเครือไม่ว่าจะเป็นโรงแรม ร้านอาหาร ร้านขายผลไม้ ร้านขายเครื่องประดับและขายของที่ระลึก ซึ่งถูกเรียกในความหมายโดยรวมว่า “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” เนื่องจากผลกระทบของทัวร์ศูนย์เหรียญส่งผลเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ การดำเนินธุรกิจของชาวจีนทำให้ไม่มีรายได้จากการท่องเที่ยวเข้าสู่ประเทศ และสูญเสียภาพลักษณ์ต่อการเที่ยวไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้ทำการสืบสวนสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด พบว่าผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นชาวจีนใช้วิธีสวมบัตรประชาชนเป็นวิธีตั้งต้นเพื่อกระทำความผิดในเครือข่ายทัวร์ศูนย์เหรียญ ขณะเดียวกันกรมการปกครอง ก็ได้เพิ่มมาตรการในการตรวจสอบบุคคลกรณีมีการเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้านหรือมีการออกบัตรประชาชนใหม่ เช่นเดียวกัน กรณีที่ได้ปฏิบัติงานนั้นถือเป็นกรณีสำเร็จรูปมาแล้ว กล่าวคือผ่านขั้นตอนการตรวจสอบจากกรมการปกครองมาก่อน ทำให้มีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินคดีในขั้นตอนต่อไปและทำให้ไม่เกิดความยุ่งยากต่อพนักงานสอบสวน แต่เมื่อพิจารณาลงลึกไปถึงขั้นตอนกระบวนการในการกระทำความผิด พบว่ายังมีตัวละครอีกหลายคนที่เกี่ยวข้องด้วยในลักษณะเครือข่ายองค์กรผู้สนับสนุนการกระทำความผิดเพราะความผิดในรูปแบบนี้ไม่สามารถเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่รัฐกับบุคคลสัญชาติจีนได้โดยตรง ต้องผ่านนายหน้าหรือบุคคลที่ให้ความช่วยเหลืออื่นอีก

เพียงแต่พยานหลักฐานที่มีในคดีเพียงพอที่จะดำเนินคดีบุคคลเหล่านั้น และจากการตั้งรูปคดีเกิดจากฝ่ายปกครองซึ่งก่อรูปคดีโดยเอาความผิดฐานทุจริตเป็นตัวตั้ง

1.1.2 นโยบายในการจัดการปัญหา

นับตั้งแต่ปรากฏพบการกระทำความผิดสวมบัตรประชาชน จึงได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับหัวหน้าสถานีตำรวจไปจนถึงผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดให้รับทราบจึงได้มีการสั่งให้แต่งตั้งคณะพนักงานสืบสวนสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติในกรณีนี้โดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อป้องกันหากมีการแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยผู้บังคับบัญชาให้เหตุผลถึงการรักษาภาพลักษณ์และความมั่นคงของประเทศ โดยมีนโยบายให้ดำเนินคดีอาญากับผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทุกรายในทุกฐานความผิดตามพฤติการณ์การกระทำความผิดจริง ตลอดจนใช้การประสานงานกับตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดร่วมทำการสืบสวนสอบสวนและสกัดกั้นการเข้าออกทางสนามบินและด่านพรมแดนประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษโดยเร็วที่สุด

1.1.3 ข้อจำกัดในการทำงาน

จากการทำงานด้านการสอบสวนคดีสวมบัตรประชาชน พบว่ามีข้อจำกัดในการทำงาน อันเนื่องมาจากลักษณะงานสอบสวนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคดีและเข้าถึงตัวผู้ต้องหาโดยตรง ตั้งแต่การรับตัว สอบสวนปากคำ ควบคุมตัวจนถึงการส่งฟ้องต่อศาล โดยมีข้อจำกัดได้แก่ (1) ขาดเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เป็นล่ามแปลภาษาในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เนื่องจากพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจไม่สามารถสื่อสารภาษาจีนหรืออังกฤษได้อย่างเชี่ยวชาญ ซึ่งปรากฏว่าต้องขอกำลังเจ้าหน้าที่อาสาสมัครจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมาช่วยเหลือและการที่สอบสวนผ่านล่ามทำให้อาจมีการสื่อสารที่คลาดเคลื่อนในทั้งคำถามและคำตอบจากตัวชาวจีนรวมถึงรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลในรูปคดีได้ อีกทั้งผู้ต้องหาชาวจีนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อล่าม ทำให้เกิดปัญหาการที่ชาวจีนไม่ต้องการให้ปากคำหรือมีการตอบไม่ตรงประเด็นโดยแกล้งทำเป็นว่าไม่เข้าใจ ส่งผลให้การสอบสวนจึงไม่ได้ข้อเท็จจริง (2) ขาดการความร่วมมือพยานหลักฐานอย่างเป็นระบบ โดยการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนเริ่มต้นจากการตรวจสอบความผิดในลักษณะการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนตามพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ร้องทุกข์ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตเป็นหลัก เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจรับคำร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินคดีกับชาวจีนผู้สวมบัตรประชาชนด้วย ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานขยายผลใช้เวลานานเกินกว่าที่จะดำเนินคดีต่อชาวจีนได้ทันที ซึ่งทำให้ชาวจีนไหวตัวหลบหนีไปก่อนออกหมายจับแล้ว และชาวจีนที่หลบหนีไปเมื่อรู้ตัวว่าชื่อที่สวมบัตรประชาชนมีหมายจับ ก็จะหาช่องทางสวมบัตรประชาชน

รายใหม่ขึ้นเพื่อปกปิดตัวตนต่อไป อีกทั้งการที่ผู้กระทำความผิดชาวจีนปรากฏมีชื่อนามสกุลหลายชื่อ ทั้งชื่อไทย(ที่ได้จากการสวมบัตรคนไทย),ชื่อไทยที่เปลี่ยนใหม่หลังสวมตัวแล้ว และชื่อจีนซึ่งเป็นชื่อเดิมของบุคคลนั้น ทำให้ทั้งข้อมูลของกรมการปกครองและข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ตรงกัน ทั้งที่เป็นบุคคลเดียวกันซึ่งทำให้ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีทั้งหมดไม่ครบถ้วน

1.1.4 ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การประสานความร่วมมือกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินคดีการสวมบัตรประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อที่จะทำความเข้าใจร่วมกันให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างตรงประเด็น โดยจากการทำงานพบว่าแต่ละหน่วยงานมองปัญหาในเฉพาะส่วนที่รับเท่านั้น เช่น กรมการปกครองจะเน้นไปที่การป้องกันการทุจริตทางทะเบียน ,ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเน้นการใช้มาตรการกวาดล้างจับกุมผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ,ตำรวจท่องเที่ยวเน้นการปราบปรามธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมาย , กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีนโยบายสนับสนุนการต้อนรับนักท่องเที่ยวชาวจีนให้เดินทางเข้ามายังประเทศไทย ผลกระทบทั้งหมดตกมาสู่เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสถานีเป็นผู้ดำเนินคดีให้ถูกต้องตามกระบวนการยุติธรรมและรองรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ดังนั้นควรจะมีการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมาพิจารณาปัญหาร่วมกันและกำหนดขั้นตอนว่าควรจะมีดำเนินการอย่างไรบ้าง ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมซึ่งมีระยะเวลากำหนดในการควบคุมผู้ต้องหาทั้งในชั้นพนักงานสอบสวนชั้นอัยการและชั้นศาล

1.1.5 ความสำคัญของการมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

กระบวนการทำงานสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้มีคู่มือพนักงานสอบสวนกำหนดไว้เป็นขั้นตอนชัดเจนเช่นเดียวกับคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชนของกรมการปกครอง สำหรับการดำเนินคดีในทุกความผิดอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นขั้นตอนการสอบสวนจึงไม่จำเป็นต้องมีการทำคู่มือเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการสับสนของพนักงานสอบสวน แต่ควรมีคู่มือสำหรับข้อกฎหมายที่บัญญัติความผิดที่เกี่ยวข้องกับกรณีการสวมบัตรประชาชนโดยเฉพาะ ที่เพิ่มเติมจากความผิดจากการทุจริตทางทะเบียนตามคู่มือของกรมการปกครอง เป็นคู่มือที่ทุกหน่วยงานความมั่นคงอ่านแล้วเข้าใจ หากมีกรณีที่ไม่เป็นความผิดของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะสามารถประสานกับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบความผิดนั้นโดยตรงมาดำเนินการต่อไปได้

1.2. ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 2 เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งรองสารวัตรสืบสวนในสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่ภารกิจในป้องกันปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ หรือความผิดที่เกิดขึ้นโดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับกาที่ผู้ต้องหาเป็นบุคคลต่างชาติซึ่งกระทำความผิดในราชอาณาจักรหรือมีหมายจับของตำรวจสากล ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์โดยตรงในลักษณะความผิดที่เกี่ยวข้องผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลสัญชาติจีน อาทิ ขบวนการคอลเซ็นเตอร์ ขบวนการขูดเงินปล้นเงินกู้ รวมไปถึงกรณีขบวนการคนจีนสวมบัตรประชาชน

1.2.1 สภาพปัญหาในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์

ลักษณะของการกระทำความผิดกรณีการสวมบัตรประชาชนไม่ได้เกิดขึ้นโดยตรงแบบความผิดอาญาปกติ เป็นความผิดที่เกิดขึ้นจากงานทะเบียน กรมการปกครอง ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดจึงตั้งต้นจากฝ่ายปกครองในการให้ข้อมูล ซึ่งโดยจากการทำงานที่ผ่านมาการประสานข้อมูลดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากเกิดปัญหาจากตัวเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเองหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้การขอรับข้อมูลมีอุปสรรคและเกิดความล่าช้า ขณะที่ผู้กระทำความผิดชาวจีนมักจะเป็นกลุ่มชาวจีนที่ต้องการหลบหนีจากการเป็นผู้ต้องหาที่ประเทศจีนหรือมักเป็นกลุ่มที่ต้องการเข้ามาเพื่อประกอบธุรกิจโดยส่วนใหญ่กลุ่มนี้มักจะมีลักษณะพิเศษคือมีเงินจำนวนมากเป็นทุนเดิมอยู่ก่อนแล้ว ทำให้เกิดกรณีการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ในระดับสูงที่สุดถึงระดับล่างสุดในหน่วยงานต่าง ๆ ส่งผลให้การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการขอพยานหลักฐานมารวบรวมในสำนวนคดีมีอุปสรรคเป็นที่เสมือนมีแรงต้านทานไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ ขณะที่ในกระบวนการสืบสวนตามพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รวบรวมได้จำเป็นต้องใช้การพิสูจน์จากกรมการปกครองเป็นผู้ยืนยันว่ามีการสวมบัตรประชาชนเกิดขึ้นจริงหรือไม่ แต่เมื่อส่งเรื่องไปยังกรมการปกครองทำให้ต้องรอกระบวนการคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ว่าบัตรประชาชนก็ออกให้ไปนั้นถูกต้องตามกระบวนการหรือเป็นการทุจริตลักลอบสวมบัตร ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้เวลานานมากเกินกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะควบคุมตัวผู้ต้องหาชาวจีนไว้ได้ ทำให้เมื่อไม่มีการยืนยันจากกรมการปกครอง เท่ากับความหมายว่ารายการทะเบียนและบัตรประชาชนนั้นเป็นรายการจริงและเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ ซึ่งสำหรับตัวผู้กระทำความผิดนั้นเมื่อถูกตรวจพบและปล่อยตัวไปก็มักจะหลบหนีกลับประเทศบ้านเกิดโดยทันที

1.2.2 นโยบายในการจัดการปัญหา

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รัับนโยบายจากรัฐบาลในเรื่อง การควบคุมกำกับดูแลชาวต่างชาติ ที่เข้ามาพำนักอาศัยหรือเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบชาวต่างชาติที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในขณะที่พำนักอยู่ในประเทศไทย กระทำผิดกฎหมายก่อเหตุอันตรายต่อความสงบสุขและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของประเทศ หรือกลุ่มคนร้ายข้ามชาติที่เข้ามาแฝงตัวอยู่ก่อเหตุกับคนไทยหรือชาวต่างชาติ โดยใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการกระทำความผิด สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงมีนโยบายพัฒนาจัดระเบียบการเข้าเมืองโดยติดตามตรวจสอบการเข้า-ออก การขอยู่ต่อในประเทศไทยและการพัฒนาระบบฐานข้อมูล ในส่วนของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติหรือความผิดที่เกิดขึ้นโดยมีผู้ต้องหาเป็นบุคคลต่างชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีการจัดตั้งศูนย์ปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ โดยได้ดำเนินการสืบสวนจับกุม ผู้กระทำความผิดอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ แก๊งคอลเซ็นเตอร์ โรแมนซ์แกมม ชาวจีนปล่อยเงินกู้ และคดีชาวจีนสวมบัตรประชาชนก็ถือเป็นคดีนโยบายที่ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก

1.2.3 ข้อจำกัดในการทำงาน

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีการดำเนินการสืบสวนแสวงหาพยานหลักฐานในทางการสืบสวนหาข่าวและการใช้เทคโนโลยี แต่ถึงอย่างไรก็ตามการนำเสนอพยานหลักฐานพิสูจน์ยืนยันความผิดเพื่อขอเสนอต่อศาลให้ออกหมายจับผู้กระทำความผิด จำเป็นต้องใช้การพิสูจน์จากกรมการปกครองเพื่อยืนยันว่าบุคคลต่างชาติดังกล่าวใช้พยานหลักฐานเท็จในการสวมบัตรประชาชนจริงหรือไม่ ซึ่งต้องใช้เวลาอันเนื่องจากการพิสูจน์ต้องผ่านคณะกรรมการตรวจสอบของกรมการปกครอง กว่าจะได้พยานหลักฐานมาถึงก็เป็นการล่าช้าเกินกว่าจะดำเนินการใด ๆ ที่ผ่านมาสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ใช้วิธีการประสานงานขอความร่วมมือไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจจากประเทศจีน ผ่านขั้นตอนการทำหนังสือสอบถามไปยังสถานทูตจีนเพื่อให้สถานทูตจีนดำเนินการขอรับข้อมูลบุคคลจากตำรวจจีนส่งกลับมาให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไทยซึ่งกระบวนการนี้เป็นไปอย่างล่าช้าเช่นเดียวกันแต่ในการทำงานที่ผ่านมาจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของไทยกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจีนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลหลักฐานระหว่างกันแต่ข้อมูลที่ได้จากการประสานงานกันเองในลักษณะนี้ใช้ในการสืบสวนและจับกุมในความผิดซึ่งหน้าเท่านั้นไม่สามารถใช้ประกอบคดีหรือใช้ยื่นขอหมายจับกับศาลได้ และจำเป็นต้องใช้การพิสูจน์จากปกครองเช่นเดิม การขาด

พยานหลักฐานที่ต้องพิสูจน์และเชื่อถือได้จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญในการทำงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

1.2.4 ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้โดยตรงคือตำรวจและกรมการปกครอง ส่วนหน่วยงานอื่นเป็นเพียงผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้นหน้าที่ในการปราบปรามจึงต้องมาจากฝ่ายปกครองและตำรวจร่วมมือกัน โดยการที่ฝ่ายปกครองที่เน้นไปที่การป้องกันการกระทำทุจริตจึงเป็นเรื่องปกติที่ควรต้องทำ แต่ในขณะที่หน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของตำรวจ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างความร่วมมือประสานข้อมูลในส่วนนี้กับกรมการปกครองเพราะบางกรณีของการสวมบัตรประชาชนก็ไม่ได้เกิดจากบุคคลต่างชาติ แต่เกิดโดยคนไทยที่ต้องการพอกตัวหลบหนีคดีหรือเป็นหรือเป็นกรณีชาวเขาซึ่งสมควรได้สัญชาติไทย แต่เกิดปัญหาทำให้ไม่ได้รับสิทธินั้น การสวมบัตรประชาชนคนตายหรือคนสูญหายจึงเป็นโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ในการใช้ชีวิตคนไทยตามที่ตนเองมีสิทธิจะได้ อาชญากรรมประเภทนี้ไม่มีลักษณะข้ามชาติ เป็นความผิดในทางทะเบียนเท่านั้น ในขณะที่การสืบสวนที่ผ่านมาพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้อนุญาตให้มีการสวมบัตรมักจะเป็นคนๆเดิม ในพื้นที่หนึ่งๆ เสมือนว่าองค์กรอาชญากรรมจะทราบว่าการสวมบัตรในพื้นที่นั้นจะต้องเข้าไปหาคนนี้เท่านั้นถึงจะได้ บางคนอาจไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐอาจเป็นเพียงลูกจ้างประจำ แต่มีความรู้ความสามารถในการทำงานเป็นอย่างมาก การประสานงานกันในเรื่องการทำงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูลจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประเด็นความร่วมมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการใช้เทคโนโลยี โดยเทคโนโลยีของกรมการปกครองที่ใช้ในงานทะเบียนไม่ว่าจะเป็นระบบตรวจสอบอัตลักษณ์บุคคลหรือโปรแกรมตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือมีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากกว่าโปรแกรมที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองใช้อยู่เป็นอย่างมาก โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองใช้ระบบโปรแกรมไบโอเมทริกซ์ซึ่งไม่ได้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สามารถใช้ตรวจสอบและยืนยันได้เพียงหน้าตรงของบุคคลเท่านั้น ขณะที่ระบบตรวจสอบของกรมการปกครองสามารถเทียบยืนยันใบหน้าทั้งจากปัจจุบันและอดีต เป็นระบบที่ทันสมัยกว่ามาก หากเทคโนโลยีจากทั้งสองหน่วยงานสามารถเชื่อมโยงหรือมีการแลกเปลี่ยนกันก็ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามการสวมบัตรประชาชนขึ้นได้

1.2.5 ความสำคัญของการมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการ ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การมีคู่มือการปฏิบัติงานของตำรวจมีทั้งส่งผลดีและผลเสียต่อการทำงานของตำรวจดีในแง่ที่สามารถใช้เป็นระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ โดยเฉพาะตำรวจในสถานีตำรวจจะสามารถรู้ขั้นตอนว่าต้องเริ่มกระบวนการอย่างไรและจะไปจบที่ขั้นตอนใด แต่สำหรับผลเสียผู้ให้สัมภาษณ์มองว่างานสืบสวนสอบสวนของตำรวจเป็นวิธีที่มีลักษณะจำเพาะคือใช้การสอนและเรียนรู้จากการทำงานได้แต่การนำไปขั้นตอนลงไปในตัวนั้น เท่ากับเป็นการชี้ช่องทางให้อาชญากรได้ในอนาคตซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าตัวอาชญากรนี้จะตกไปอยู่ในมืออาชญากรเมื่อใด และเมื่อไปถึงมืออาชญากรแล้วย่อมให้อาชญากรใช้เป็นแนวทางหลบเลี่ยงให้รอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีหรือทำกระบวนการสืบสวนสอบสวนเกิดความสับสนซับซ้อนไปมากกว่าเดิม การทำคู่มือจึงต้องมีการพิจารณาให้ถี่ถ้วน โดยผู้ให้สัมภาษณ์เสนอแนะว่าควรจะเป็นไปในลักษณะการจัดอบรมให้ความรู้ในการดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจริง โดยมีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลกับฝ่ายปกครองอย่างจริงจังในเมื่อตรวจสอบพบบุคคลสวมบัตรประชาชน ไม่ใช่เพียงแค่การระงับการทะเบียนปลอมทิ้งไปและตัวบุคคลต่างชาติก็เปลี่ยนไปสวมตัวกับบุคคลอื่นต่อไปเพราะไม่ได้มีการเก็บข้อมูลอัตลักษณ์บุคคลไว้

1.3. ผู้ให้สัมภาษณ์รายที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตำแหน่งสารวัตรสืบสวน กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว มีหน้าที่ภารกิจในการสืบสวน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเป็นคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือในกรณีที่มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

1.3.1 สภาพปัญหาในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์

ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 จนถึงปัจจุบันตำรวจท่องเที่ยวตรวจพบบุคคลต่างชาติเข้ามาสวมบัตรประชาชนคนไทยหรือทำบัตรประชาชนโดยแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเพื่อให้ได้มาซึ่งบัตรประชาชนคนไทยและสิทธิตามกฎหมายแล้วมาประกอบธุรกิจต่าง ๆ ในราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบธุรกิจนำเที่ยวในลักษณะทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวได้ทำการขยายผลจับกุมชาวต่างชาติปลอมแปลงบัตรประชาชนสวมสิทธิ์คนไทยเข้ามาทำธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถือเป็นการแย่งอาชีพคนไทย สร้างความเสียหายแก่ระบบท่องเที่ยว จากการที่นักท่องเที่ยวไม่ซื้อสินค้า บริการของไทย นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการใช้บริการมัคคุเทศก์นำเที่ยวชาวจีนเข้ามาทำงานในไทยเป็นลักษณะไกด์เถื่อนอีกด้วย ที่ผ่านมามีตำรวจท่องเที่ยวมักจะเป็นผู้พบการกระทำ

ความผิดจากเรียกตัวมัดคุกเทศก์ซึ่งมีพฤติการณ์ผิดปกติมาตรวจสอบทำให้พบว่ามัดคุกเทศก์คนดังกล่าวไม่สามารถเขียนหรือกรอกเอกสารได้อย่างคนไทยทั่วไป เจ้าหน้าที่จึงได้ทำการสืบสวนสอบสวนจนพบว่ามัดคุกเทศก์คนดังกล่าวรับสารภาพว่าเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและมีการสวมบัตรประชาชนคนไทยเพื่อใช้ประกอบอาชีพ จนสามารถขยายผลไปจนพบพิรุณของบริษัทนำเที่ยวซึ่งประกอบกิจการโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) หรือโดยบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (คนจีน) สวมบัตรประชาชนผู้อื่นให้มีสัญชาติไทยและจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนำเที่ยวเช่นเดียวกัน

1.3.2 นโยบายในการจัดการปัญหา

ในการจัดการปัญหา รัฐบาลได้มีนโยบายให้หน่วยงานราชการร่วมบูรณาการกำลังในการปราบปรามกลุ่มบริษัทนำเที่ยวผิดกฎหมายหรือกลุ่มบริษัทนำเที่ยวที่ประกอบการในลักษณะอนามินี รวมถึงกลุ่มบุคคลต่างชาติสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทย มาประกอบธุรกิจนำเที่ยว ในลักษณะทัวร์ต่ำกว่าทุน หรือทัวร์ศูนย์เหรียญ ซึ่งจะทำให้ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวของประเทศไทยเสียหายและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้กองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด และให้มีผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ที่ผ่านมากองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยวได้บูรณาการกำลังกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ,กรมสรรพากร ,กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในการตรวจสอบทำให้มีการดำเนินคดีกับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวที่ร่วมมือกับกลุ่มผู้ประกอบการขนส่งและร้านค้าต่าง ๆ ที่มีพฤติการณ์ในการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว และทำให้มีผลการจับกุมดำเนินคดีผู้ต้องหาบุคคลต่างชาติสวมบัตรประชาชนคนไทยทั้งหมดได้เป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ

1.3.3 ข้อจำกัดในการทำงาน

การแก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน โดยที่ผ่านมามีข้อจำกัดในการขาดการวางแผนเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหา ร่วมกันของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการจึงมีลักษณะกระจัดกระจายที่ต่างฝ่ายต่างจัดการเฉพาะหน้าที่ตนเองรับผิดชอบอันส่งผลให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายเมื่อการควบคุมตรวจสอบไม่มีความเข้มงวดจึงเกิดกระทบตามมาในลักษณะต่อกันเป็นทอด ๆ ที่ทุกหน่วยงานต่างมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายร่วมกัน ข้อจำกัดสำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยวแล้วก็ตามแต่ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงจังเพราะในบางกรณีการดำเนินการหรือดำเนินคดีอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในภาคธุรกิจและความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อไม่สามารถดำเนินคดีกับธุรกิจ

นำเที่ยวผิดกฎหมายได้อย่างเด็ดขาดทำให้ ไม่สามารถขยายผลตรวจสอบบุคคลที่สวมบัตรประชาชน ได้ด้วยเช่นกัน

1.3.4 ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา การสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การสร้างความร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานอื่นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการสวมบัตรประชาชนเป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับกรมการปกครองในการตรวจสอบป้องกันการยื่นแสดงหลักฐานเท็จขอมีบัตรประชาชน , กรมพัฒนาธุรกิจการค้าในการตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยจริงมิใช่เพียงบุคคลที่มีบัตรประชาชนไทยเท่านั้น เช่นเดียวกับกรมการท่องเที่ยวที่ต้องตรวจสอบผู้ขึ้นทะเบียนมัคคุเทศก์ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยจริงมิใช่เพียงบุคคลที่มีบัตรประชาชนไทยเช่นกัน เพราะหลักฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานภาครัฐออกให้แก่ผู้สวมบัตรประชาชนโดยไม่ตรวจสอบอย่างเข้มงวดจะนำไปสู่การใช้สิทธิต่าง ๆ ที่ตามมาไม่ว่าจะเป็น การเปิดบัญชีธนาคาร การซื้ออสังหาริมทรัพย์ จนถึงกระทั่งการก่ออาชญากรรมอันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศได้

1.3.5 ความสำคัญของการมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการ ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

การมีคู่มือปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการกรณีการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่รู้เท่าทันอาชญากรรมในรูปแบบนี้และจะทำให้สามารถกำหนดมาตรการการดำเนินการต่อไปได้ว่าจะดำเนินการขั้นตอนใดก่อนหรือหลังและการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนนั้นต้องใช้การประสานงานกับหน่วยงานบ้างใดเพื่อขอรับข้อมูลพยานหลักฐานหรือเชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นนั้นมาตรวจสอบร่วมกันได้อย่างไร โดยทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงข้อกฎหมายและพฤติการณ์การกระทำความผิดของผู้ต้องหาเป็นสำคัญ เพราะในปัจจุบันกฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีคู่มือในการปฏิบัติงานก็จะต้องปรับปรุงอยู่เสมอตามข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงนี้เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในส่วนของพฤติการณ์การกระทำความผิดทั้งการประกอบธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมายและการสวมบัตรประชาชนมีลักษณะเหมือนกันคือ ผู้กระทำความผิดมักจะปรับเปลี่ยนพฤติการณ์อยู่ตลอดเวลาเพื่อป้องกันการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่เพราะเมื่อทำพฤติกรรมแบบเดิมแล้ว มักจะถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม จึงใช้วิธีการที่ทำให้เกิดความสับสนซับซ้อนอยู่เรื่อยไปหรือมีบุคคลเข้า

มาเกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสืบสวนขยายผลจนถึงตัวผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้นคู่มือการปฏิบัตินี้จะต้องยึดหลักการสำคัญคือลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดให้คงไว้ไม่ว่าพฤติการณ์จะเกิดขึ้นในรูปแบบใดก็ตาม และต้องกำหนดในประเด็นการสอบสวนให้ครอบคลุมในทุกความผิดทุกข้อกล่าวหาเพื่อป้องกันการที่ผู้กระทำความผิดใช้ช่องว่างทางกฎหมายหรือใช้วิธีอื่นใดเลี่ยงไม่ให้ถูกดำเนินคดีไปได้

2. วิเคราะห์ข้อมูลมาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

เมื่อนำมาข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมมารวบรวมกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจจากหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จริงในการจัดการปัญหาสามารถวิเคราะห์มาตรการของตำรวจในการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยได้ดังนี้

2.1 ประเด็นสภาพปัญหาที่ได้จากการศึกษาและจากการสัมภาษณ์สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในการดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนให้เดินทางเข้ามาในประเทศประกอบการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้นักลงทุนชาวจีนใช้โอกาสนี้เข้ามาเพื่อประกอบธุรกิจนำเที่ยวผิดกฎหมายหรือกลุ่มบริษัทนำเที่ยวโดยใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพราง (Nominee) หรือเป็นชาวจีนสวมบัตรประชาชนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทนำเที่ยว รวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และกลุ่มชาวจีนที่สวมบัตรประชาชนคนไทยเพื่อประกอบอาชีพเป็นมัคคุเทศก์อีกด้วย โดยในการดำเนินการกรณีชาวจีนสวมบัตรประชาชนเป็นคนไทยของตำรวจจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ยืนยันโดยกรมการปกครองว่าเป็นความผิดจริงหรือไม่ จึงจะดำเนินการต่อไปได้ ทำให้ขั้นตอนกระบวนการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินไปอย่างเข้มงวดและขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 นโยบายในการจัดการปัญหาดังกล่าวของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็น ตำรวจประจำสถานีตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจท่องเที่ยว ต่างมีนโยบายในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องทุกรายในทุกข้อกล่าวหา เพราะความผิดในลักษณะการสวมบัตรประชาชนถือเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศ โดยจะต้องใช้การบูรณาการกับหน่วยงานทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันจัดการ

2.3 ข้อจำกัดในการทำงานมีสาเหตุหลักคือการขาดความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะจากกรมการปกครองในการให้ข้อมูลเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานดำเนินคดี ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดได้ในทันที ซึ่งตรงกันกับจากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม ผ่านคู่มือของกรมการปกครองพบว่ามิได้มีการกำหนดมาตรการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงาน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ร่วมกันแต่อย่างใด ทั้งที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จที่ขาดไม่ได้ในการจัดการกับ ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้การดำเนินการของหน่วยงาน ต่าง ๆ มีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างจัดการเฉพาะหน้างานที่ตนเองรับผิดชอบ อันส่งผลให้เกิดความ เสียหายตามมาที่ทุกหน่วยงานต่างมีส่วนทำให้เกิดร่วมกัน

2.4 จากการศึกษาและจากการสัมภาษณ์สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่าการประสานงาน สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดย ผิดกฎหมายในประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งใน เนื่องจากการสวมบัตร ประชาชนเป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานไม่ได้จำกัดอยู่เพียงสำนักงานตำรวจ แห่งชาติเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับกรมการปกครองในการตรวจสอบป้องกันการทุจริตทางทะเบียนและ สวมบัตรประชาชนของบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ , กรมพัฒนาธุรกิจการค้าในการ ตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจท่องเที่ยวต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยจริงมิใช่เพียง บุคคลที่มีบัตรประชาชนไทยเท่านั้น เช่นเดียวกับกรมการท่องเที่ยวที่ต้องตรวจสอบผู้ขึ้นทะเบียน มัคคุเทศก์ ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจะมีการนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาให้ทุกหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมาพิจารณาปัญหาร่วมกันและกำหนดขั้นตอนว่าควรจะเริ่มดำเนินการอย่างไร บ้าง ซึ่งจะให้เกิดการปรับปรุงมาตรการและแก้ไขข้อจำกัดที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 การศึกษาผ่านคู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตร ประชาชนโดยกรมการปกครองพบว่ายังมีข้อบกพร่องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการของตำรวจ อันได้แก่

(1) มาตรการดำเนินการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชน จากบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

(2) การกำหนดรายละเอียดสำหรับขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อจะดำเนินคดีต่อผู้สวมบัตร ประชาชนโดยเฉพาะการที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลต่างชาติและมีการกระทำความผิดในลักษณะ องค์การอาชญากรรมข้ามชาติ

(3) การกำหนดมาตรการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานความมั่นคงหน่วยงานอื่นเพื่อ แก้ไขปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกัน

ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ปฏิบัติงานโดยตรงในประเด็นความสำคัญของการมีคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวที่พบในคู่มือของกรมการปกครองทำให้พบว่า เจ้าหน้าที่ยังมีความเห็นที่คลุมเครืออยู่สำหรับความสำคัญของการมีหรือไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทยแต่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นตรงกันในเรื่องการให้ความสำคัญกับในเรื่องข้อกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการสวมบัตรประชาชนที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องมีความรู้สำหรับในเรื่องประโยชน์ของการมีคู่มือนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ต่างให้ความเห็นตรงกันว่าหากมีคู่มือการปฏิบัติงานจะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างมีระเบียบแบบแผน



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4

ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชน และผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย

จากการศึกษาสภาพปัญหาและมาตรการในการจัดการปัญหาผ่านการทบทวนวรรณกรรม และการศึกษาข้อมูลเชิงลึกผ่านการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ทำให้พบว่าการประสานงานสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเป็นลำดับแรก และการมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจัดการกับปัญหาจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของตำรวจในกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างมีระเบียบแบบแผน ดังนั้นจึงต้องใช้การวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดในเรื่องความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency coordination) เพื่อเป็นการนำเสนอข้อเสนอเพื่อปรับปรุงมาตรการของตำรวจในการจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย ได้ดังนี้

1. ในการดำเนินการจัดการกับปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายเมื่อเกิดขึ้นในพื้นที่ใดก็ตามนั้น บทบาทของตำรวจนอกจากจะต้องใช้มาตรการในการป้องกันปราบปรามและสืบสวนสอบสวนแล้ว ควรจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูลทางทะเบียนและบัตรประชาชน, สถานทูตประเทศที่ผู้กระทำความผิดมีสัญชาติ รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูลประวัติบุคคลผู้กระทำความผิด, สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รับผิดชอบในการตรวจสอบการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินของผู้กระทำผิด, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ รับผิดชอบในการตรวจสอบการจดทะเบียนนิติบุคคลในการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว, กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รับผิดชอบในการตรวจสอบหลักฐานการขออนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์, กรมสรรพากร รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูลภาษี และหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบที่ได้รับผลกระทบ ให้มาร่วมกันทำงานตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนเพื่อตัดสินใจดำเนินนโยบายซึ่งขั้นตอนนี้ต้องอาศัยความร่วมมือกับรัฐบาลในขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย, ขั้นตอนการยกเลิกการบัตรประชาชน, ใบประกอบธุรกิจนำเที่ยว, ใบอนุญาตประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของผู้กระทำความผิดและขั้นตอนการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2. ในระหว่างทำงานนั้นต้องมีลักษณะการทำงานแบบบูรณาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวกรองหรือข้อมูลพยานหลักฐานระหว่างกันในทุกขั้นตอน ซึ่งถือว่าการสร้างกิจกรรมร่วมกัน (Joint activities) สำหรับการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน โดยกิจกรรมที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลตั้งแต่ระดับพื้นฐานไปจนถึงขั้นตอนการเจรจาต่อรองในระหว่างการประชุมงานและผลลัพธ์ที่จะได้รับในที่สุดคือการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทุกหน่วยงานได้ทำงานร่วมกัน รวมถึงกิจกรรมในแต่ละระดับที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันไปซึ่งต้องอาศัยการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ในเรื่องของการตัดสินใจร่วมกันและการยอมรับผลของการตัดสินใจดำเนินการไม่ว่าจะเกิดประโยชน์หรือเสียประโยชน์ อีกทั้งลักษณะของการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันนี้จะนำไปตามความเชื่อมั่นและโครงสร้างของความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลข่าวกรองซึ่งกันและกัน การร่วมกันทำงานในลักษณะเช่นนี้จะช่วยทำให้องค์กรอาชญากรรมในการสวมบัตรประชาชนไม่สามารถก่ออาชญากรรมในรูปแบบเดิมได้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะปัญหาที่ต้นทาง กลางทาง หรือปลายทาง และจะทำให้ผู้กระทำความผิดแสวงหาช่องทางกระทำความผิดได้ยากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากมีการขยายผลเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดในองค์กรตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการจนถึงกระบวนการสุดท้าย รวมถึงเป็นการยากต่อการที่เจ้าหน้าที่รัฐหน่วยงานใด ๆ จะมีการลักลอบกระทำการทุจริตในหน้าที่ขึ้นได้ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานได้อีกด้วย

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจท่องเที่ยวควรจะรับบทบาทหลักในการกำหนดให้มีการพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นมาตรฐานเพื่อช่วยในการวางหลักในการจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เผชิญกับปัญหาตั้งแต่ระหว่างทางจนถึงปลายทาง ก่อนที่จะส่งต่อไปถึงกระบวนการของตำรวจท้องที่ประจำสถานีตำรวจ โดยคู่มือนี้จะต้องมีการกำหนดรายละเอียดสำหรับขั้นตอนในการดำเนินการ ตั้งแต่การสอบสวนปากคำผู้เสียหาย พยาน ผู้ต้องหา, การรวบรวมพยานหลักฐาน, วิธีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกรณีต้องขอรับข้อมูลพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินคดี และที่สำคัญคือการวางหลักการของข้อกฎหมายจากประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่จำเป็นต้องใช้ให้ครอบคลุมเพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรู้เท่าทันพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด โดยกระบวนการที่จะทำได้มาซึ่งคู่มือที่มีประสิทธิภาพคือการนำเอาปัญหาข้อขัดข้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมาปรับปรุงแก้ไข เริ่มต้นจากกิจกรรมลำดับขั้นตอนการทำงานตั้งแต่ขั้นตอนแรกกว่าประสบปัญหาอย่างไรไปจนถึงขั้นตอนสุดท้ายในการทำงานของตำรวจ ซึ่งอาจต้อง

เกี่ยวข้องกับตำรวจท้องที่ในหลายท้องที่ซึ่งแต่ละแห่งมักจะมีรูปแบบกิจกรรมการทำงานที่แตกต่างกัน แต่การที่คู่มือใช้มาตรการรูปแบบเดียวกันของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจท้องที่เยวซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีแบบแผนเดียวกันมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ก็มีข้อควรระวังในการพัฒนาคู่มือคือต้องไม่มีการขยายความลงไปในเรื่องเทคนิควิธีเชิงลึกซึ่งต้องสงวนไว้เพื่อป้องกันความเสียหายต่อกระบวนการสืบสวนสอบสวนในทางคดี และคู่มือควรจะต้องเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จริงอยู่ตลอดเวลาและมีการวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อรับมือกับปัญหาได้ในระยะยาว พร้อมเปิดรับความเปลี่ยนแปลงหากเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

สำหรับข้อเสนอในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังสามารถใช้การวิเคราะห์ได้โดยผ่านกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศโดยการประเมินจากสถานการณ์ภายใน 3 รูปแบบ (Three Models of Foreign Policy Analysis) ของ Graham Tillet Allison Jr. ดังนี้ คือ Graham Tillet Allison Jr. ได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจในกระบวนการขององค์การต่อวิกฤติการณ์กรณีปัญหาการติดตั้งขีปนาวุธใน ประเทศคิวบา ของสหภาพโซเวียต เมื่อปี ค.ศ. 1962 ในหนังสือชื่อ The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis (1971) ซึ่งกำหนดกรอบการวิเคราะห์สถานการณ์ระหว่างประเทศโดยการประเมินจากสถานการณ์ภายในไว้ 3 รูปแบบคือ Rational Actor , Organization Process และ Bureaucratic Politics อันเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในซึ่งไม่เพียงแต่ผู้นำในฐานะตัวแสดงส่วนเดียวเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับตัวแสดงอื่นในรัฐ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางการเมืองและระบบราชการ จากนั้นจึงประเมินสถานการณ์ภายนอกเพื่อตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศ⁴¹

รูปแบบแรกคือ “ตัวแสดงที่มีเหตุผล” (Rational Actor Model) โดยพิจารณาจากรัฐบาลในฐานะตัวแสดงหลักและตัวผู้นำซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบาย โดยตัวแสดงที่มีเหตุผลพึงจะคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของรัฐไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง หรือความปลอดภัย ทำให้รัฐ

⁴¹ อรไท โสภารัตน์, “อิทธิพลปัจจัยทางการเมืองภายในต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลจอร์จ ดับเบิลยู บุชและบารัก โอบามา” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยนเรศวร, 2557), หน้า 64.

ต้องแสวงหาเครื่องมือหรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติการที่หลากหลายเพื่อตอบสนองสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴²

รูปแบบที่สองคือ “ตัวแบบกระบวนการขององค์กร” (Organizational Process Model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีองค์กร (Organization Theory) โดยจะวิเคราะห์จากปัญหาว่าอะไรคือ บริบทและอุปสรรคในการทำงานจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของระบบราชการ เพื่อกำหนดรูปแบบการดำเนินการที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures: SOPs) ซึ่งแต่ละองค์กรมีความเข้าใจในมาตรฐานของปัญหาและมีมาตรการต่อปัญหาที่แตกต่างกัน⁴³

รูปแบบที่สาม คือตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics Model) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีทางการเมือง โดยวิเคราะห์การตัดสินใจปฏิบัติงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผลลัพธ์จากการเจรจาต่อรองทางการเมือง โดยการเจรจาต่อรองนั้นเป็นการต่อสู้กันของผู้นำองค์กรที่มีจุดยืน, อุดมการณ์, ข้อจำกัดการรับรู้, เป้าหมายและผลประโยชน์ จากการกำหนดปัญหาที่แตกต่างกันไป และด้วยวิธีการทางการเมืองในระบบราชการที่ทำให้ผู้นำองค์กรจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละองค์กรให้เกิดความสูญเสียได้น้อยที่สุดหรือไม่สูญเสียเลย ทำให้ไม่อาจเฉลี่ยผลประโยชน์ให้แก่แต่ละองค์กรได้อย่างเท่าเทียม ทำให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายต่อปัญหานั้น มาจากชัยชนะขององค์กรฝ่ายที่มีผู้นำองค์กรที่มีอิทธิพลมากกว่า หรืออาจไม่มีการดำเนินนโยบายต่อปัญหานั้นเลย เนื่องจากแต่ละองค์กรไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้อย่างยิ่งที่สุด

โดยเมื่อนำกรอบแนวคิดเรื่องการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศโดยการประเมินจากสถานการณ์ภายใน 3 รูปแบบ (Three Models of Foreign Policy Analysis) ของ Graham Tillet Allison Jr. มาวิเคราะห์ร่วมกับสถานการณ์ปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของประเทศไทย ทำให้พบว่าในทางปฏิบัติแล้วทั้ง 3 ตัวแบบนี้มีความเกี่ยวเนื่องกันไม่ได้แยกขาดออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากในจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดจากการสวมบัตรประชาชนจะต้องเริ่มจากการแก้ไขหรือพยายามหลีกเลี่ยงปัญหาการเมืองระหว่างหน่วยงานภายในระบบราชการ ด้วยวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานตามที่ได้ค้นพบจากการศึกษา

⁴² เรื่องเดียวกัน

⁴³ Allison, Graham T, and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* Second ed. New York: Longman.

เพราะในความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดการปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมือง โดยกฎหมายอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานจากการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะข้อจำกัดในเรื่องการยินยอมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและพยานหลักฐาน ซึ่งต้องใช้วิธีการเจรจาต่อรองของผู้นำหน่วยงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งความสำเร็จของการเจรจาต่อรองขึ้นอยู่กับ การแสดงให้ ความสำคัญของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานหรือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อดำเนินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งคู่มือการปฏิบัติงานของตำรวจนอกจากจะเป็นเครื่องมือสำหรับช่วยในการกำหนดขั้นตอนการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อการบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมแล้ว ยังเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งอาจเกิดขึ้น ระหว่างหน่วยงานลงได้ ซึ่งเป็นการแก้ไข ปัญหาการเมืองในระบบราชการ ด้วยการแสดงให้ส่วนราชการและหน่วยงานภาคส่วนอื่น ๆ ยอมรับ ด้วยการรับรู้ถึงความสำคัญในหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจต่อปัญหาการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าเป็นปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอันจะส่งผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศ มิใช่เพียงการแก้ไขปัญหาการทุจริตภายในหน่วยงานหรือความเสียหายต่อภาคเศรษฐกิจการท่องเที่ยวเพียงด้านเดียวเท่านั้น

สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงจะต้องรับบทบาทเป็นหน่วยงานหลักหรือ Rational Actor ที่ต้องคำนึงผลประโยชน์สูงสุดคือการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ โดยวิธีการที่ต้องเลือกใช้คือการปราบปรามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและผู้เกี่ยวข้องทุกคนอย่างเด็ดขาด ให้มีรูปแบบเดียวกับการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติความผิดอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นหน่วยงานที่สามารถวางแผนกำหนด ยุทธศาสตร์โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปราบปรามดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และจากสภาพปัญหาที่มีความหลากหลายและทับซ้อนกันอยู่จึงต้องอาศัยการประสานงานกับหน่วยงานอื่นเพื่อแจกแจง มอบหมายภารกิจที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบควบคู่ไปกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน จึงต้องให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำพาหน่วยงานอื่น ๆ ให้ตระหนักในบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรของตนเองในการเข้าร่วมรับผิดชอบใน กระบวนการนี้ ดังนั้นทำให้การมีคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงสามารถใช้ในการสร้าง มาตรฐานการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน (Standard Operating Procedures: SOPs) ให้กับ ตำรวจในการจัดการปัญหา และเป็นข้อเสนอสำคัญที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเกิดรูปแบบการทำงาน ใหม่ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ , เกิดกิจกรรมใหม่สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ที่ ต้องพึ่งพาอาศัยการประสานงานจากหน่วยงานอื่นและเกิดพฤติกรรมใหม่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทุก

สายงานไม่ว่าจะเป็นการป้องกันปราบปรามและการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่างชาติผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์แบบ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือทั้งสำหรับการเรียนรู้ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อใช้ปฏิบัติงานและเป็นต้นแบบสำหรับการพัฒนาปรับปรุงต่อไปตามบริบทความเปลี่ยนแปลงที่ได้จากการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

สรุป

ในการจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดจากการสวมบัตรประชาชนและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรักษาความมั่นคงภายในจะต้องพัฒนามาตรการในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักสำคัญสองประการ คือ การบูรณาการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (Inter-agency coordination) และการสร้างมาตรฐานการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน (Standard Operating Procedures: SOPs) โดยบทบาทของตำรวจนอกจากจะต้องใช้มาตรการในการป้องกันปราบปรามและสืบสวนสอบสวนแล้ว ยังจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ,สถานทูต ,สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระทรวงยุติธรรม ,กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ,กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กรมสรรพากร และหน่วยงานอื่นผู้รับผิดชอบที่ได้รับผลกระทบ ให้มาร่วมกันทำงานในลักษณะการบูรณาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารหรือข้อมูลพยานหลักฐานระหว่างกันในทุกขั้นตอนตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการไปจนถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย โดยเครื่องมือที่จะทำให้อำนาจสำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดการปัญหาดังกล่าวได้อย่างสมเหตุสมผลและมีประสิทธิภาพสูงที่สุดคือการกำหนดให้มีการพัฒนาคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับคู่มือของกรมการปกครอง เพื่อช่วยในการวางหลักการในการจัดการปัญหา โดยมีการกำหนดรายละเอียดสำหรับขั้นตอนในการดำเนินการ ตั้งแต่การสอบสวนปากคำผู้เสียหาย พยาน ผู้ต้องหา ,การรวบรวมพยานหลักฐาน ,วิธีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกรณีต้องขอรับข้อมูลพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินคดี ที่สำคัญคือการวางหลักการของข้อกฎหมายจากประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่จำเป็นต้องใช้ให้ครอบคลุมเพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรู้เท่าทันพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด อีกทั้งจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคและข้อกำกวมในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่จริงและมีการวางแผนกำหนด

ยุทธศาสตร์เพื่อรับมือกับปัญหาได้ในระยะยาวสำหรับการพัฒนาปรับปรุงต่อไปตามบริบทความ
เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคต



บรรณานุกรม

- Allison, Graham T, and Philip Zelikow. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* Second ed. New York: Longman.
- Sedgwick, D., Hawdon, J. (2019). *Interagency Cooperation in the Era of Homeland Policing: Are Agencies Answering the Call?*. *Am J Crim Just* 44, pp 167-190.
- กรมการปกครอง. (2561). *โครงการตรวจสอบการทุจริตการทะเบียนและบัตรประชาชน ประจำปี 2561*.
- กระทรวงมหาดไทย. (2559). *หนังสือราชการ ที่ มท0212.3/ว6117*.
- กระทรวงมหาดไทย. *การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี. (ออนไลน์). 2548, แหล่งที่มา : http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2549/2063829.pdf [23 ธันวาคม 2548]*.
- กระทรวงมหาดไทย. *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี, หน้า 17 -18*.
- กระทรวงมหาดไทย. *แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้านของกระทรวงมหาดไทย 10 ปี, หน้า จ*.
- กรุงเทพธุรกิจ. *จับชาวจีนสวมบัตรปชช. หลอกทำธุรกิจอสังหาฯ คาดเสียหาย200ราย. (ออนไลน์). 2562, แหล่งที่มา : <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/828539> [3 มีนาคม 2562]*.
- กลุ่มงานพัฒนาระบบป้องกันและปราบปรามทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน. (2561). *คู่มือปฏิบัติงานด้านการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประชาชน, หน้า 4 – 5*.
- กษณะ แจ่มสว่าง. *แนวทางกำหนดมาตรการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติที่มีผลกระทบต่อ การท่องเที่ยว: ศึกษากรณีทัวร์ผิดกฎหมาย, หน้า 54*.
- กองวิจัย สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ.(2557). *รายงานการวิจัยการศึกษาเพื่อพัฒนากระบวนการ บริหารงานสืบสวนและสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรับมือกับอาชญากรรม ข้ามชาติ, หน้า 1*.
- เจษฎา ทาโพธิ์. (2542). *ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อปัญหาการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับคดีผู้*

ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า 33.

ชิตพล กาญจนกิจ. (2559). ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ. วารสาร สังคมศาสตร์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 46 ฉบับที่ 1, หน้า 56-57.

ชิตพล กาญจนกิจ. ความท้าทายของรัฐอาเซียนในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ, หน้า 57.

ไทยรัฐออนไลน์. รวบพนักงานเทศบาลปลอมบัตร ปชช.ให้คนจีนแลกเงินรายละ5หมื่น. (ออนไลน์). 2560, แหล่งที่มา : https://www.thairath.co.th/news/crime/1165478?cx_testId=0&cx_testVariant=cx_0&cx_artPos=4#cxrecs_s [29 ธันวาคม 2560].

ประชาไท. สวมสิทธิคนตาย"ทางลัดของคนต่างด้าว สู่การสัญชาติไทย. (ออนไลน์). 2548, แหล่งที่มา : <https://prachatai.com/journal/2005/03/3143> [13 มีนาคม 2548].

เปรม ถาวรประภาสวัสดิ์. (2561). ทวีร์ศุณย์เหรียญ ปัญหาการท่องเที่ยวไทย. วารสารสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับเดือน พฤศจิกายน 2561.

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ. (2556). สรุปผลการประชุม คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ ครั้งที่ 46.

เพลิงมรดก. (2553). เขมรสวมบัตร. หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, วันศุกร์ที่ 22 มกราคม พ.ศ.2553: หน้า 19.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2547). ความเป็นไปได้ในการลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการ โครงการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 2.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2547). ความเป็นไปได้ในการลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการ: โครงการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หน้า 8-9.

สักกรินทร์ นิยมศิลป์. (2558). อาชญากรรมข้ามชาติ: ภัยคุกคามไทยและอาเซียน. ใน ประชากรและสังคม 2558 : ความหลากหลายทางประชากรและสังคมในประเทศไทย. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, หน้า 231.

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2555). รายงานการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไข การไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย.

สำนักงานตำรวจตรวจเข้าเมือง. แดลงข่าวจับกุมบุคคลต่างด้าว สวมบัตรประชาชนไทย. (ออนไลน์).

2562, แหล่งที่มา : https://www.immigration.go.th/read?content_id=5de6117d023a67baa08c6032 [3 ธันวาคม 2562].

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2562). แผนปฏิบัติการราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, หน้า 27.

สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2560). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการสำรวจโครงการสำรวจทัศนคติและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางท่องเที่ยวในประเทศไทยประจำปี พ.ศ.2560, หน้า 2-38.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายระดับชาติ. (2562). นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2562 – 2565), หน้า 8.

สำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันกฎหมายอาญา. คำแปลอย่างเป็นทางการ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) พร้อมด้วยวิธีสารและคำแปลอย่างไม่เป็นทางการ, หน้า 2.

อมร พ้ามุ่ย. นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 31.

อมร พ้ามุ่ย. นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 88.

อมร พ้ามุ่ย. นโยบายของไทยต่อการอพยพของชาวจีนระลอกใหม่ ศึกษากรณีอำเภอแม่สาย เชียงแสน และเชียงของ จังหวัดเชียงราย, หน้า 149.

อรไท โสภารัตน์. (2557). อิทธิพลปัจจัยทางการเมืองภายในต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ: ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลจอร์จ ดับเบิลยู บุชและบารัก โอบามา. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, หน้า 64.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ร.ต.ท.เกียรติศักดิ์ เพชรพیمانสมุทร
วัน เดือน ปี เกิด	11 กรกฎาคม 2537
สถานที่เกิด	ต.แหลมฟ้าผ่า อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ
วุฒิการศึกษา	มัธยมต้น โรงเรียนสตรีสมุทรปราการ มัธยมปลาย โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 54 ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจรุ่นที่ 70



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY