

**ปัญหาและผลกระทบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน
ในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย**
**Problems of Impacts on the Smuggling of Migrants in
the Contiguous Zone of Thailand**

วัฒน์น พรเลิศพงษ์^{1*}

Watthanan Pornlertpong^{1*}

¹ สาขากฎหมายเพื่อการบริหาร คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹ School of Law, National Institute of Development Administration

* Correspondence to E-mail: watthanan.p@hotmail.com

Received: August 7, 2019; Revised: September 27, 2019; Accepted: 22 November 2019

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาสถานการณ์ในปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ขอบเขตการให้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านเพื่อหาแนวปฏิบัติที่เหมาะสมต่อประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและผลกระทบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย เกิดจากกฎหมายภายในยังขาดความชัดเจน และความกำกวมในข้อ 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวได้ จึงเป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ต้องสร้างกฎเกณฑ์ มาตรการ หรือกฎหมายบังคับใช้ในเขตต่อเนื่องเป็นการเฉพาะหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน 4 เรื่อง ได้แก่ การศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขาภิบาล ให้ครอบคลุมบริเวณเขตต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเข้าเมืองซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ การตีความข้อ 33 เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทย ควรใช้แนวปฏิบัติของนานาชาติในแนวทางที่ 3 คือ การกำหนดให้การกระทำว่าด้วยการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และ

การสุขาภิบาล สามารถป้องกันและลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนการป้องกันในเขตต่อเนื่องได้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อ 33 มากที่สุด ตลอดจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีเขตต่อเนื่องในการเป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบ จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและผลกระทบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ การลักลอบขน, ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน, เขตต่อเนื่อง

Abstract

This research aims to study the situation of migrants smuggling problem, scope of jurisdiction and law enforcement in the contiguous zones between Thailand and neighbouring countries in order to find appropriate practical guidelines for Thailand. Upon the study, it has been found that the causes of migrants smuggling problem are; the domestic law on contiguous zones remains inexplicit as well as ambiguous contained in the Article 33 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. The aforesaid causes not only create problem but also reproduce negative consequences, so the government required to work out on the issue hastily to protect national interests.

The author suggests that the specific rules, measures and laws shall be enforced among the contiguous zones. Either, the relevant laws in 4 areas, namely, customs law, financial law, immigration law and sanitary law required to be amended in terms of extending their coverage to the contiguous zones. Particularly, the immigration law amendment as it is directly concerned to the migrants smuggling problem. In addition, the government should imply meaning of the Article 33 for the upmost benefit of the state; the third practice of International guidelines should be implemented to empower the customs law, financial law, immigration law and sanitary law as measures for both prevention and punishment in case any offense occurred in contiguous zones. Furthermore, due to the third practice is match to the purpose of the Article 33 the most as it defines the contiguous zones as a buffer and checking zone and able to effectively solve the migrants smuggling problem in the Contiguous Zone of Thailand.

Keywords: Smuggling, Migrants, Contiguous Zone

บทนำ

ความมั่นคงทางทะเลเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญของชาติสำหรับประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับทะเล เพราะนอกจากจะใช้เป็นพื้นที่ป้องกันภัยจากการถูกรุกรานแล้วยังเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สร้างรายได้มหาศาลกับประเทศ ทะเลจึงเป็นแหล่งทรัพยากรอันมีค่าจึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้เป็นบรรทัดฐานหรือหลักสากลที่เหมาะสมแก่นานาประเทศ

ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญในการรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล จึงได้ลงนามและให้สัตยาบันสารในอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 (Geneva Conventions on the Law of the Sea) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS) มาโดยลำดับ เป็นผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ประเทศไทยได้ประกาศเขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) ตามพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย โดยเป็นการขยายอาณาเขตเพิ่มเติมจากทะเลอาณาเขต เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิของประเทศไทยในเขตต่อเนื่องตามพันธกรณีของกฎหมายทะเล

เหตุผลและความจำเป็นในการประกาศเขตต่อเนื่องในครั้งนั้นส่วนหนึ่งเพื่อการแก้ไขปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก (เกียรติพร อำไพ, 2540) กระทั่งปัจจุบันปัญหาการกระทำความผิดทางทะเลยังคงมีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหนึ่งในปัญหาที่น่าสนใจในช่วงหลายปีที่ผ่านมาคือ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานซึ่งมีความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมาย บทความฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณเขตต่อเนื่องของประเทศไทยซึ่งเป็นอาณาเขตทางทะเลที่กฎหมายยังขาดความชัดเจนส่งผลให้ประเทศไทยยังคงสูญเสียผลประโยชน์แห่งชาติจากปัญหาดังกล่าว

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการกระทำความผิดทางทะเลในประเด็นการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน คือ 1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 3) พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบนอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 และ 4) พระราชบัญญัติให้อำนาจตำรวจในการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496 แม้กระนั้นปัญหาข้างต้นก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้บัญญัติขอบเขตในการให้อำนาจควบคุมการกระทำความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเขตต่อเนื่อง ผลที่ตามมาคือเมื่อเจ้าหน้าที่พบผู้กระทำผิดจึงไม่สามารถดำเนินการควบคุมได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้

อำนาจ เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการควบคุมอาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานจึงยังคงเกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ

ในมติของกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 33 ได้กำหนดเขตอำนาจของรัฐบาลฝั่งในบริเวณเขตต่อเนื่อง โดยให้รัฐบาลฝั่งอาจดำเนินการควบคุมที่จำเป็นเพื่อป้องกันและลงโทษการฝ่าฝืนการป้องกันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขภาพภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตของตน และเขตต่อเนื่องที่มีพื้นที่ไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน (UNCLOS, 1982: 35) อันเป็นหลักการสากลที่นานาประเทศยึดเป็นแบบอย่าง โดยรับมาเป็นกฎหมายทะเลของประเทศและ/หรือปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบททางทะเลของตน อย่างไรก็ตามประเทศไทยเลือกใช้การปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมในลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกฎหมายทะเล ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมายังคงอยู่ระหว่างการปรับบทบัญญัติทางกฎหมายให้เข้ากับบริบททางทะเลของไทยมากที่สุด

จากการศึกษาสภาพปัญหาพบว่า ประเทศไทยได้ลงนามและมอบสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้วเป็นผลให้อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา (อุซงค์ ประดิษฐ์ธีระ, 2555: 23) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการกระทำความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมายในเขตต่อเนื่อง รวมทั้งการตีความในข้อ 33 ของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยเรื่อง “การควบคุมที่จำเป็น” ยังเป็นที่ถกเถียงถึงเรื่องขอบเขตและการบังคับใช้ของนานาประเทศ ช่องว่างเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลของประชากรผิดกฎหมายเข้าสู่ประเทศไทยและกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทั้งปัญหาด้านอาชญากรรม ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาด้านแรงงาน และปัญหาด้านงบประมาณ

ดังนั้น ปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นความท้าทายต่อกฎหมายไทยที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขบทบัญญัติให้มีความครอบคลุมและก้าวทันบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามีความซับซ้อนมากขึ้น โดยผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับข้างต้นให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมการกระทำความผิดดังกล่าวในเขตต่อเนื่องได้ และการแก้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษา ปัญหาและผลกระทบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสถานการณ์ในปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน
2. เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติของนานาชาติเกี่ยวกับขอบเขตการให้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่อง
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการให้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการป้องกันการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่อง

สมมุติฐาน

ปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมีสาเหตุจากปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยที่ยังขาดกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมการกระทำความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่อง ตลอดจนขาดความชัดเจนในการตีความตามข้อ 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนั้น รัฐบาลควรมีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่อง

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาปัญหาและผลกระทบของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยใช้วิธีการศึกษาโดยวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและทำการค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลในหนังสือ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย รายงานการศึกษา รายงาน และสรุปผลการประชุมต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ความมั่นคงในประเทศต้นปัญหาดังกล่าวในสภาพการณ์ปัจจุบัน และหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ผลการศึกษา

1. การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

การเข้าเมืองมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่จากการศึกษาพบว่ายังไม่มีกำหนดคำนิยามของการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่พันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย

การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (2000: 2) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน หมายถึง การจัดให้บุคคลหนึ่งมีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิใช่คนชาติของ หรือผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศปลายทางที่เข้าไป เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอื่นจากพฤติการณ์ดังกล่าวไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อม” จากความหมายข้างต้นแสดงให้เห็นว่า มีลักษณะการจัดให้บุคคลเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังที่หนึ่งและอาจเป็นการทำงานแบบขบวนการ ที่ผ่านมาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางของการโยกย้ายถิ่นฐานภายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งประมาณร้อยละ 80 เป็นการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติหรือการลักลอบเข้าเมืองโดยความช่วยเหลือของขบวนการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), n.d.) นอกจากนี้ สาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานมีหลากหลาย เช่น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ตลาดแรงงาน เป็นต้น (กุศล สุนทรธาดา, 2540: 12, 18–19) จากสาเหตุข้างต้นผู้เขียนมีความเห็นว่าอาจจำแนกรูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การโยกย้ายถิ่นฐานแบบสมัครใจ จะเกิดขึ้นกับผู้ย้ายถิ่นฐานทั้งที่สมัครใจเดินทางเพราะต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า เช่น โอกาสในการทำงาน ถิ่นที่อยู่ โอกาสทางการศึกษา เป็นต้น และ 2) การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่สมัครใจ จะเกิดขึ้นกับผู้ย้ายถิ่นฐานที่ต้องหลบหนีภัยสงคราม ความไม่สงบ หรือความขัดแย้งในประเทศต้นทาง

2. สภาวะการณ์ในกฎหมายไทย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยตราขึ้นจากหลักการที่ว่า กฎหมายจะมีอำนาจบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ต้องประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ สามสิ่งนี้รวมกันทำให้รัฐมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ กฎหมายจึงสามารถบังคับใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรและภายในราชอาณาจักรเท่านั้น เพียงแต่คำว่า “ราชอาณาจักร” ในกฎหมายไทยไม่มีการบัญญัติคำนิยามว่าพื้นที่หรืออาณาเขตใดให้หมายความรวมถึงราชอาณาจักรไทย กรณีนี้ศาสตราจารย์คดี ดิงศภัทัย (2525: 98) อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ราชอาณาจักร หมายถึง พื้นดิน อากาศเหนือพื้นดิน เขตพื้นน้ำ อากาศเหนือพื้นน้ำ ซึ่งเป็นเขตของประเทศไทย แต่ไม่รวมถึงสถานทูตไทยในต่างประเทศ” ส่วนพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 บัญญัติว่า “น่านน้ำไทย” หมายความว่า “บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย ...” คำนิยามทั้งสองข้างต้นยังไม่ทำให้ทราบว่ราชอาณาจักรไทยมีอาณาเขตเท่าใด

ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศมีการอธิบายในทำนองกำหนดขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้ กล่าวคือ ข้อ 2 ของอนุสัญญาวางหลักไว้ว่า น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งคือ น่านน้ำภายใน (Internal Water) และ ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) โดยอธิปไตยจะขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลก้นดินใต้ผิวดินแห่งทะเลอาณาเขต นอกจากนี้ ข้อ 3 ของอนุสัญญา ยังกำหนดอีกว่า ทะเลอาณาเขตมีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน จากหลักการดังกล่าวพบว่า อนุสัญญา เป็นกฎหมายสากลที่นานาประเทศยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ ประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการของอนุสัญญาร่วมกับนิยามของประเทศไทย คำว่า “ราชอาณาจักร” จะมีอาณาเขตขยายไปถึงอาณาเขตบนบก ห้วงอากาศ ตลอดจนน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตของประเทศไทย หรืออีกนัยคือ อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยมีอาณาเขตทั้งทางบก ทางอากาศ รวมถึงอาณาเขตทางทะเล ซึ่งขยายออกไปไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ ทำให้กฎหมายของประเทศไทยซึ่งบัญญัติให้บังคับใช้ในน่านน้ำไทยหรือราชอาณาจักรไทยจึงมีอาณาเขตบังคับใช้เพียงบนบก ห้วงอากาศ และทะเลซึ่งขยายออกไปไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานเท่านั้น

ในขณะที่ปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย เป็นการกระทำความผิดนอกอำนาจอธิปไตยของไทยหรือนอกราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ อำนาจบังคับใช้กฎหมายขยายไปถึงเพียงทะเลอาณาเขตซึ่งมีพื้นที่ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน ไม่สามารถขยายไปจนถึงเขตต่อเนื่อง ซึ่งนานาประเทศได้ยอมรับหลักการดังกล่าวเช่นกัน หากประเทศไทยขยายอำนาจอธิปไตยของตนออกไปเกินกว่า 12 ไมล์ทะเล อาจเป็นการละเมิดหลักปฏิบัติสากลที่นานาประเทศยอมรับและอาจเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศได้ แม้ว่าประเทศไทยได้ประกาศเขตต่อเนื่องไปแล้วก็ตาม แต่ก็เพียงการยืนยันสิทธิตามพันธกรณีระหว่างประเทศเท่านั้น ต้องมีการอนุวัติการกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการเข้าเมืองเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องเสียก่อนจึงจะสามารถควบคุมปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องได้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่พบการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องจึงทำได้เพียงการผลักดันผู้กระทำความผิดให้ออกจากบริเวณเขตดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติประจำ (Standard Operation Procedure; SOP) การผลักดันและสกัดกั้นผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในกระบวนการของทหารเรือ พ.ศ. 2552 ดังนี้

1. ภายนอกเขตต่อเนื่อง หากตรวจพบผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่มีทิศทางมุ่งสู่ประเทศไทย ให้ใช้เครื่องบินลาดตระเวน (บ.ลว.) และ/หรือ เรือผิวน้ำ ติดตามเป้าหมายด้วยเรดาร์นอกระยะสายตา กรณีใช้ บ.ลว. ให้ติดตามเป็นช่วง ๆ สลับกับการลาดตระเวนในพื้นที่อื่น กรณีใช้เรือ ให้ติดตามโดยรับช่วงกันตามพื้นที่ลาดตระเวนที่ได้กำหนดไว้ จนกว่าจะพ้นพื้นที่ปฏิบัติการ หากเป้าหมายมีทิศทางมุ่งเข้าสู่ประเทศไทย ให้ใช้ บ.ลว. ติดตามเรือขยายเสียงบินวนระดับต่ำเหนือเป้าหมาย และใช้แถบบันทึกเสียงประกาศให้ทราบว่าการลักลอบเข้าอาณาเขตประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งจะต้องถูกจับกุมและแนะนำให้เปลี่ยนเส้นทาง เพื่อให้ออกนอกอาณาเขตประเทศไทย โดยจะใช้ท่าทางการบินประกอบการดำเนินการ

2. ภายในเขตต่อเนื่อง เมื่อใช้ยุทธวิธีตามข้อ 1) ไม่ได้ผลและเรือลำดังกล่าวได้เข้ามาภายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย ให้ใช้เรือผิวน้ำเข้าผลักดัน โดยพิจารณาขอบอาหาร น้ำ ยารักษาโรค และน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อมนุษยธรรม ในกรณีที่เรือลำดังกล่าวไม่ยอมให้ผลักดัน และยังคงมุ่งหน้าเข้าสู่ประเทศไทยกระทั่งเข้ามาภายในทะเลอาณาเขต ให้นำผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายขึ้นเรือ พร้อมนำส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายภายในต่อไป (บุญชัย มรินทร์พงษ์, 2556: 5 – 7) จะเห็นได้ว่า แนวปฏิบัติของทหารเรือยังไม่สามารถควบคุมการกระทำความผิดจากการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องได้อย่างสมบูรณ์ แม้การใช้วิธีส่งสัญญาณเสียง การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม ตลอดจนการผลักดันก็ยังไม่สามารถจับหรือจำกัดการมุ่งหน้าสู่ประเทศไทยได้ เนื่องจากในเขตต่อเนื่องไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการจับกุม จึงทำได้เพียงการเตือน และแสดงท่าทีไม่ให้ก้าวล้ำสู่อาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น จนกว่าเรือลำดังกล่าวจะเข้าสู่ทะเลอาณาเขตอันเป็นพื้นที่ซึ่งมีอธิปไตยสมบูรณ์และบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ต่อผู้กระทำความผิดได้

จากสภาพการขาดอำนาจบังคับใช้ตามกฎหมายอาจทำให้มีผู้ลักลอบเข้าเมืองหลังโหลสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ดังนี้

1) ปัญหาด้านอาชญากรรม

การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมักเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนของธุรกิจผิดกฎหมายทั้งการค้ายาเสพติด รวมถึงการก่อการร้ายในบางประเทศ ซึ่งทำให้สภาพสังคมเกิดปัญหาคุณภาพชีวิตตกต่ำ เนื่องด้วยผู้ย้ายถิ่นฐานหลังโหลเข้ามาและนำพาปัญหาอาชญากรรมตามติดมาด้วย ยิ่งเข้ามามากเท่าใดปัญหาอาชญากรรมย่อมมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นมาก

เท่านั้น เมื่อปัญหามากขึ้นเป็นเงาตามตัว รัฐจึงไม่สามารถควบคุมความผิดเหล่านั้นได้ทั้งหมด สังคมจึงขาดความสงบเรียบร้อยและเกิดความหวาดกลัวในการใช้ชีวิตของคนในสังคม

2) ปัญหาด้านสาธารณสุข

ผู้นำพาใช้ช่องทางลักลอบเข้าประเทศปลายทางที่ไม่ผ่านด่านตรวจของเจ้าหน้าที่หรือช่องทางที่ไม่ได้รับอนุญาตจึงทำให้ผู้ย้ายถิ่นฐานไม่ได้รับการคัดกรองโรค คนเหล่านี้จึงมีสถานะเป็นพาหะนำโรค

ในอดีตประเทศไทยเคยมีโรคระบาดจากผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น โรคมาเลเลีย วัณโรค ใช้กาฬหลังแอ่น โรคเท้าช้าง โรคเรื้อน แต่ปัจจุบันสามารถควบคุมได้แล้ว นอกจากนี้ การเข้าถึงการรักษาพยาบาลของผู้ย้ายถิ่นฐานซึ่งเป็นคนต่างด้าวผิดกฎหมายจะทำให้ยาก อีกทั้ง จำนวนผู้ย้ายถิ่นฐานที่มากขึ้นทำให้ขยะมูลฝอยมากขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากคนเหล่านี้ขาดระเบียบและโมเสใจต่อสภาพแวดล้อม จึงทำให้แหล่งชุมชนเสื่อมโทรม เป็นแหล่งสะสมสิ่งสกปรกและเกิดโรคระบาดได้ ปัญหาที่ตามคือ รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณเข้าไปจัดการปัญหาขยะมูลฝอยซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ (เกริกเกรียงไกร ภิญาญตม, 2554: 24)

3) ปัญหาด้านการศึกษา

ผู้ย้ายถิ่นฐานที่เป็นเด็กหรือเกิดและเติบโตในประเทศไทย ไม่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานในประเทศ แม้ว่าจะเป็นเด็กที่มีความสามารถก็ตาม เนื่องด้วยตัวเด็กหรือพ่อแม่มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย หากรัฐเปิดโอกาสให้เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษา อาจมีผลต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทย เพราะรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณพัฒนาการศึกษามาให้กับเด็กต่างด้าวทั้งที่ยังมีเด็กไทยอีกจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสทางการศึกษา และรอให้รัฐเข้าช่วยเหลือ (สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2550: 49)

4) ปัญหาด้านแรงงาน

เมื่อมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำให้เกิดการแข่งขันกับแรงงานไทย เมื่อมีจำนวนแรงงานในตลาดมาก ผู้ประกอบการจึงมีโอกาสเลือกแรงงานเข้ามาทำงานได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง ผู้ประกอบการต้องการสร้างกำไรให้มากที่สุดโดยใช้ต้นทุนให้น้อยที่สุด ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงเลือกแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย เนื่องจากแรงงานต่างด้าวที่มีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย สามารถกดราคาค่าแรงได้มากกว่าแรงงานไทย ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้แรงงานไทยบางส่วนไม่มีความจำเป็น (เกริกเกรียงไกร ภิญาญตม, 2554: 25)

5) ปัญหาด้านงบประมาณ

ทั้งปัญหาด้านสาธารณสุขที่ดีหรือปัญหาด้านการศึกษาก็ดีรัฐจำต้องอุดหนุนงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หมายความว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด แจกจ่ายไปยังหน่วยงานหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น เช่น ปัญหาผู้ลี้ภัย แม้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายผู้ลี้ภัยหรือไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่ประเทศไทยก็ยังรับและดูแลผู้ลี้ภัยดังกล่าว โดยนำมาอยู่ในสถานที่พักพิงตามจุดต่าง ๆ โดยผู้ลี้ภัยจะต้องอยู่ในค่ายไม่สามารถออกไปทำงานหรือมีอิสระข้างนอกได้ซึ่งรัฐจะช่วยเหลือดูแลค่าใช้จ่าย ยิ่งผู้ลี้ภัยมีมากขึ้นรัฐก็ต้องอุดหนุนมากขึ้นเช่นกัน หรือการดูแลผู้ถูกกักและรอการส่งกลับก็มีค่าใช้จ่ายที่ต้องดูแลคนเหล่านี้เช่นกัน ทั้งอาหาร น้ำดื่ม สิ่งทั้งหลายเหล่านี้รัฐต้องแบกรับค่าใช้จ่ายซึ่งไม่สร้างผลกำไรกลับมา

3. สภาพการณ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการพิจารณาข้อ 33 ของอนุสัญญา พบว่า มีเจตนารมณ์ในการสร้างเขตต่อเนื่องให้เป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบ (Buffer and Checking Zone) กล่าวคือ ทั้ง 4 เรื่องที่ข้อ 33 ได้ให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะในเขตต่อเนื่อง เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งตกอยู่ภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตหรือภายในราชอาณาจักร ไม่ใช่ผลประโยชน์ซึ่งตกอยู่ในเขตต่อเนื่อง และโดยเนื้อแท้ของกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ มีขอบเขตการบังคับใช้ในราชอาณาจักรเท่านั้น และมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความเป็นอยู่ของประชาชน ความสงบสุข และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ดังนั้น ความมีอยู่ของเขตต่อเนื่องก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีภัยคุกคามใดเข้ามาสร้างผลกระทบต่อประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ หรือถ้าเกิดภัยคุกคามซึ่งหากปล่อยไว้ผลกระทบจะตกอยู่ภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต จึงให้รัฐชายฝั่งสามารถควบคุมความผิดดังกล่าวภายในเขตต่อเนื่องเสียก่อน เพื่อเป็นการยับยั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายในรัฐ นั่นหมายถึงการควบคุมความผิดทั้ง 4 เรื่อง หรือกล่าวอีกนัยคือ เขตต่อเนื่องมีขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งนั่นเอง (พรพพ อ่วมพิทยา, 2533: 74)

ข้อพิจารณาต่อไปคือในการคุ้มครองผลประโยชน์ดังกล่าว ข้อ 33 กำหนดให้ “ดำเนินการควบคุมที่จำเป็น” ถ้อยคำเช่นนี้มีลักษณะ และสถานะอย่างไร ซึ่งจะนำมาสู่ความสามารถของรัฐชายฝั่งในการใช้กฎเกณฑ์ มาตราการ รวมถึงการตรากฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ต่อพฤติกรรมทั้ง 4 เรื่อง เพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง ผู้เขียนได้พิจารณาไว้ในแนวทางดังนี้

1) เขตอำนาจ

ภายในเขตต่อเนื่องรัฐชายฝั่งอาจดำเนินการควบคุมที่จำเป็นด้วยการป้องกันและลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนการป้องกันใน 4 เรื่อง เป็นการยืนยันว่ารัฐชายฝั่งสามารถใช้เขตอำนาจ (jurisdiction) เหนือเขตต่อเนื่องได้ ด้วยเหตุที่การป้องกันและลงโทษเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกอย่างชัดเจนเพื่อควบคุมการกระทำความผิด เมื่อเปรียบเทียบกับเขตอำนาจที่มีอยู่ภายในดินแดนหรือราชอาณาจักรจะพบว่า เขตอำนาจมีรากฐานจากอำนาจอธิปไตย รัฐชายฝั่งจึงสามารถตรากฎหมาย กฎเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ มาบังคับใช้ได้ในทุกเรื่องอย่างไม่จำกัดภายในราชอาณาจักร ก็จะเห็นว่าเขตอำนาจที่มีอยู่ในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตใช้หลักอำนาจอธิปไตยเป็นฐาน ในขณะที่เขตต่อเนื่องใช้เจตนากรรมในการปกป้องผลประโยชน์ที่มีอยู่ภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตเป็นฐาน ภายในเขตต่อเนื่องจึงมีเขตอำนาจเช่นเดียวกับเขตอำนาจภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต แตกต่างที่รากฐานเท่านั้น (พรภพ อ่วมพิทยา, 2533: 102)

2) สถานะ

เมื่อรัฐชายฝั่งสามารถใช้เขตอำนาจเหนือเขตต่อเนื่องเพื่อควบคุมการกระทำความผิดใน 4 เรื่อง ภายในเขตต่อเนื่องจึงต้องมีกฎเกณฑ์ มาตรการ หรือกฎหมายซึ่งมีหลักการจากเจตนากรรมในข้อ 33 ของอนุสัญญา มาบังคับใช้ในลักษณะป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต ด้วยเหตุนี้ “การควบคุมที่จำเป็น” ในเขตต่อเนื่องจึงปรากฏ “สถานะทางกฎหมาย” ขึ้นมา เพราะรัฐชายฝั่งสามารถสร้างกฎเกณฑ์ มาตรการ หรือกฎหมาย บังคับใช้ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันการกระทำความผิดหรือผลกระทบใน 4 เรื่องภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า การควบคุมที่จำเป็นเพื่อป้องกันและลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนการป้องกันกฎหมายทั้ง 4 เรื่อง ตามที่ข้อ 33 ได้กำหนดไว้ ยังคงเป็นที่ถกเถียงเรื่องแนวปฏิบัติมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่การประกาศใช้อนุสัญญา กระทั่งปัจจุบันก็มีอาจหาข้อสรุปได้ (Regional Support Office, 2019, 33) เป็นผลให้นานาประเทศตีความข้อ 33 ไปหลากหลายแนวทาง จากการศึกษาแนวปฏิบัติของนานาชาติในการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่อง 4 แนวทาง พบว่า แนวทางที่ดีที่สุด ได้แก่ แนวทางที่ 3 คือ กำหนดให้การกระทำว่าด้วยการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขาภิบาล สามารถป้องกันและลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนการป้องกันในเขตต่อเนื่องได้ กล่าวคือ รัฐชายฝั่งสามารถควบคุมการกระทำความผิดที่จำเป็นได้ 2 ลักษณะคือ 1) การวางมาตรการหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ในเขตต่อเนื่องอันเป็นการควบคุมที่จำเป็นเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายทั้ง 4 เรื่อง รวมทั้ง

สามารถบังคับใช้มาตรการหรือระเบียบข้อบังคับดังกล่าวในเขตต่อเนื่อง และ 2) สามารถลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนการป้องกันดังกล่าวในเขตต่อเนื่องได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อ 33 ของอนุสัญญา มากที่สุด รวมทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีเขตต่อเนื่องในการเป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายทั้ง 4 เรื่องภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต ในเขตต่อเนื่องจึงต้องมีกฎหมาย มาตรการ หรือกฎหมายเพื่อเป็นเกราะป้องกันไม่ให้รัฐชายฝั่งได้รับผลกระทบจากการฝ่าฝืนการป้องกัน ดังนั้น แนวทางที่ 3 จึงน่าจะเป็นแนวทางที่รัฐชายฝั่งจะสามารถรักษาสภาพประโยชน์แห่งชาติทางทะเลทั้งการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขภาพได้มากที่สุด (เกียรติพร อำไพ, 2540: 330-331)

อภิปรายผล

จากการศึกษา ประเทศไทยยังไม่มีการอนุวัติการกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่อง จากการพิจารณากฎหมายภายในทั้ง 4 ฉบับ พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจซึ่งบังคับใช้ภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตหรือภายใน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน และไม่มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงการใช้อำนาจควบคุมที่จำเป็นในเขตต่อเนื่อง จึงดูเหมือนว่าเขตต่อเนื่องของประเทศไทยยังไม่มี การปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในข้อ 33 ของอนุสัญญา ที่ให้เขตต่อเนื่องเป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับบางมาตราที่พอจะกล่าวถึงการบังคับใช้ในเขตต่อเนื่อง คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 8 อำนาจทางศุลกากรในพื้นที่เฉพาะ ส่วนที่ 4 เขตต่อเนื่อง มาตรา 188 ถึง มาตรา 191 เช่น ในมาตรา 190 บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 157 (2) มาตรา 160 มาตรา 164 มาตรา 165 มาตรา 167 มาตรา 169 และมาตรา 170 มาบังคับใช้กับการกระทำที่เกิดขึ้นในเขตต่อเนื่อง และให้นำบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 212 มาตรา 217 มาตรา 219 และมาตรา 241 มาบังคับใช้ด้วย” เช่น มาตรา 66 บัญญัติว่า “ถ้านายเรือได้รายงานต่อพนักงานศุลกากรว่า ตนไม่ทราบว่าจะอยู่ที่อยู่ในที่ห้าม หรือภาชนะบรรจุที่บรรจุทุกมาในเรือนั้นเป็นสิ่งใด พนักงานศุลกากรจะสั่งให้เปิดที่ห้ามหรือภาชนะบรรจุนั้นออกเพื่อตรวจสอบก็ได้ และหากปรากฏว่าในที่ห้ามหรือภาชนะบรรจุนั้นมีของต้องห้าม ให้ยึดของนั้นไว้เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย” หรือมาตรา 160 บัญญัติว่า “เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการใช้ยานพาหนะใดในการนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียอากร ของต้องห้าม ของต้องกักต หรือของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งหรือพาของดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร ให้พนักงานศุลกากรมีอ

อำนาจสั่งให้หยุดยานพาหนะ เพื่อตรวจหรือค้นยานพาหนะ หรือบุคคลที่อยู่ในยานพาหนะนั้น” พึงสังเกตว่ากฎหมายศุลกากรได้วางหลักการและวิธีปฏิบัติในเขตต่อเนื่องเพื่อใช้ป้องกันการฝ่าฝืน กฎหมายภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต นอกจากนี้ แม้ว่าในมาตรา 66 จะไม่ได้บัญญัติว่า “ต้องมีเหตุอันควรสงสัย” เหมือนที่กล่าวไว้ในมาตรา 160 แต่ก็ถือว่าหากยังไม่ปราศจากข้อสงสัย จะสั่งให้มีการเปิดหีบห่อหรือภาชนะบรรจุนั้นออกเพื่อตรวจสอบก็สามารถทำได้ มากกว่านั้น ในการตรวจค้นอาจขอเอกสารสำคัญต่าง ๆ ได้ เช่น ใบทะเบียนหรือหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนและสัญชาติของเรือ บัญชีลูกเรือ บัญชีผู้โดยสารเรือ หนังสือสำคัญเกี่ยวกับอณามัย สมุดปุมเรือ ใบกำกับสินค้าหรือบัญชีรายการสินค้า เป็นต้น ในขณะที่มาตรา 160 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย สามารถสั่งหยุดเพื่อตรวจหรือค้นพาหนะหรือบุคคลที่อยู่ในพาหนะนั้น ซึ่งสามารถตีความต่อไปได้ว่าอาจหมายรวมถึงการใช้สิทธิไล่ตามติดพัน เพื่อตรวจหรือค้นพาหนะดังกล่าว ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขให้บทบัญญัติให้สอดคล้องกับข้อ 33 ของอนุสัญญา โดยกำหนดขอบเขตอำนาจและวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเขตต่อเนื่อง ในขณะที่กฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานยังไม่ปรากฏมาตราใดที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่และวิธีปฏิบัติในเขตต่อเนื่อง ขณะนี้มีเพียง SOP ของทหารเรือที่ใช้วิธีการผลักดันให้ออกจากเขตต่อเนื่องอันถือเป็นการป้องกันการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เพราะไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจ และการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้อยู่ในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต แต่อยู่ในเขตต่อเนื่องซึ่งไม่ใช่พื้นที่ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐไทยขยายไปถึง การลงโทษจะทำได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดเข้ามาภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตเท่านั้น

ในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อ 33 ของอนุสัญญา วางหลักไว้ว่า รัฐชายฝั่งอาจดำเนินการควบคุมที่จำเป็นเพื่อป้องกันและลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขภาพภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นพบว่า เจตนารมณ์ที่แท้จริงของการมีเขตต่อเนื่องคือการสร้างพื้นที่กันชนและตรวจสอบเพื่อป้องกันและลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนการป้องกันกฎหมายทั้ง 4 เรื่อง กล่าวอีกนัยคือ การป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตจากการฝ่าฝืนการป้องกันกฎหมายทั้ง 4 เรื่อง และเพื่อการนั้นจึงให้รัฐชายฝั่งลงโทษการฝ่าฝืนการป้องกันดังกล่าว การป้องกันและลงโทษในข้อ 33 ของอนุสัญญา อาจหมายถึงการสร้างกฎเกณฑ์ มาตรการหรือกฎหมายบังคับใช้ในเขตต่อเนื่องเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ภายในดินแดนหรือทะเล

อาณาเขต มิใช่ผลประโยชน์ที่มีอยู่ในเขตต่อเนื่อง นอกจากนี้ การป้องกันและลงโทษมีลักษณะเป็นการใช้ “เขตอำนาจ” โดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ในข้อ 33 ของอนุสัญญา หากต้องการให้รัฐชายฝั่งสามารถดำเนินการควบคุมที่จำเป็นในเขตต่อเนื่องได้ ต้องให้สิทธิในการสร้างกฎเกณฑ์ มาตรการ หรือกฎหมายเพื่อป้องกันและลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนการป้องกัน กล่าวอีกนัยคือ การทำให้เขตต่อเนื่องมี “สถานะทางกฎหมาย” เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ มาตรการ หรือกฎหมายอย่างเคร่งครัด มากกว่านั้น จากการศึกษาแนวปฏิบัติของนานาชาติในการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่องพบว่า หากต้องการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งอย่างมีประสิทธิภาพควรให้รัฐชายฝั่งสามารถวางมาตรการหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายทั้ง 4 เรื่อง ภายในดินแดนหรือทะเลอาณาเขต และสามารถลงโทษการฝ่าฝืนการป้องกันดังกล่าวได้จึงจะถือว่าเป็นการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติอย่างสมบูรณ์ หรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการมีเขตต่อเนื่องเพื่อใช้เป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบ ซึ่งตรงกับแนวปฏิบัติของนานาชาติในการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่องในแนวทางที่ 3 และสอดคล้องกับความเห็นของ เกียรติพร อำไพ (2540: 335) ที่ให้ความเห็นว่า แนวทางปฏิบัติที่ 3 ที่ยึดแนวทางปฏิบัติในการมีเขตอำนาจในการวางกฎเกณฑ์ในลักษณะป้องกัน และมีเขตอำนาจในการลงโทษต่อการฝ่าฝืนมาตรการป้องกันดังกล่าว มีความเหมาะสมกับเขตต่อเนื่องประเทศไทยในการปกป้องรักษาผลประโยชน์บางประการไว้ได้มากที่สุด หรืออย่างน้อยกฎหมายในลักษณะป้องกันดังกล่าวก็เป็นการป้องปรามหรือข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว และไม่กล้ากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง

สรุปผล

ปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยมีสาเหตุมาจากการขาดกฎหมายในการบังคับใช้ เนื่องจากกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในเขตต่อเนื่อง ตลอดจนกฎหมายฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทางทะเล ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 และพระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางน้ำ พ.ศ. 2546 ก็ยังไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในเขตต่อเนื่องเช่นกัน นอกจากนี้แล้ว อาณาเขตในการบังคับใช้กฎหมายภายในมีอยู่ในราชอาณาจักร

หรือขยายถึงทะเลอาณาเขต หรือขยายไปจากพื้นดินสู่ทะเลเพียง 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานเท่านั้น อีกทั้งกฎหมายระหว่างประเทศคือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ข้อ 2 วางหลักไว้ว่า น่านน้ำที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งคือ น่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต โดยอธิปไตยขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต ตลอดจนพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินแห่งทะเลอาณาเขต และ ข้อ 3 ยังกำหนดว่า ทะเลอาณาเขตมีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน เมื่อพิจารณาจากความข้างต้นแล้ว รัฐชายฝั่งสามารถบังคับใช้กฎหมายของตนโดยผลของความสมบูรณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะมีอยู่ภายในราชอาณาจักร หรือ 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน อันเป็นพื้นที่อธิปไตยของรัฐชายฝั่งเท่านั้น ไม่อาจขยายเกินไปกว่านี้ ดังนั้น เขตต่อเนื่องซึ่งมีพื้นที่ 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐาน จึงเป็นพื้นที่นอกราชอาณาจักรไทย และแม้ว่าเขตต่อเนื่องจะเป็นอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยและมีพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องแล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการยืนยันสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น อำนาจอธิปไตยไม่อาจขยายไปถึง ในเขตต่อเนื่องจึงยังไม่มีกฎเกณฑ์ มาตราการ หรือกฎหมายบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้น เมื่อพบผู้กระทำความผิดในกรณีการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เจ้าหน้าที่จึงทำได้เพียงการผลักดันให้ออกจากเขตต่อเนื่องเท่านั้น และจะสามารถจับกุมได้ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดเข้ามาภายในทะเลอาณาเขตซึ่งเป็นพื้นที่อธิปไตยของรัฐชายฝั่ง

นอกจากนี้ แนวปฏิบัติของนานาชาติในการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่องสะท้อนให้เห็นว่าแนวทางที่น่าจะเหมาะสมกับประเทศไทยต่อปัญหาดังกล่าวมากที่สุดคือแนวทางที่ 3 ด้วยเหตุว่า ประเทศไทยจะสามารถควบคุมการกระทำความผิดที่จำเป็นในเขตต่อเนื่องได้ ซึ่งการควบคุมที่จำเป็นจะทำได้ใน 2 ลักษณะคือ 1) สามารถวางมาตรการหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อันเป็นการกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายภายในทั้ง 4 เรื่อง รวมทั้งสามารถบังคับใช้มาตรการหรือระเบียบข้อบังคับดังกล่าวในเขตต่อเนื่องได้ และ 2) สามารถลงโทษการฝ่าฝืนมาตรการหรือระเบียบข้อบังคับดังกล่าวในเขตต่อเนื่องได้อีกด้วย ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าภายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยควรมีกฎเกณฑ์ มาตราการ หรือกฎหมายบังคับใช้ในเขตต่อเนื่องเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีหลักปฏิบัติที่ชัดเจนในแนวทางเดียวกันหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน 4 เรื่อง ได้แก่ การศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง และการสุขภาพ โดยเฉพาะการเข้าเมืองซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานให้มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงเขตต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะทำให้เขตต่อเนื่องได้รับการคุ้มครองและ

ตรวจสอบภายใต้หลักกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงน่าจะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับข้อ 33 ของอนุสัญญา มากที่สุดที่ต้องการให้เขตต่อเนื่องสามารถป้องกันและลงโทษได้จึงต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการมีเขตต่อเนื่องในการเป็นพื้นที่กันชนและตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนั้น หากมีกฎหมายบังคับใช้ในเขตต่อเนื่องได้เร็วประเทศไทยก็สามารถรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้มากขึ้นเท่านั้น ไม่เพียงเฉพาะประเด็นปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน แต่หมายรวมถึงเรื่องการศุลกากร การคลัง และการสุขาภิบาลด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณทุนสนับสนุนการทำและตีพิมพ์วิทยานิพนธ์จากงบประมาณแผ่นดินครั้งที่ 2 ประจำปีงบประมาณ 2562

ข้อเสนอแนะ

1. จากการศึกษาพบว่าสถานการณ์ที่ไร้กฎหมาย มาตราการ หรือกฎหมายนำมาซึ่งผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเห็นควรให้มีการติดตามสถานะการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ สาระสำคัญในอนุสัญญา มีจำนวนมาก และโดยเฉพาะข้อ 33 ที่ยังขาดความชัดเจนในบทบัญญัตินำไปสู่การตีความของนานาชาติในหลายแนวทาง ซึ่งแนวปฏิบัติของประเทศไทยในอดีตนั้นใช้วิธีอนุวัติการกฎหมายทะเลในลักษณะการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาศุลกากรว่าด้วยการลักลอบค้าหมูมันเถื่อนในเขตต่อเนื่อง นอกจากนี้การรวบรวมกฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ตามพันธกรณีของอนุสัญญา ก็จะเป็นการดีเพื่อทบทวนว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นมีความสอดคล้องและประสิทธิภาพมากเพียงใด

2. กองทัพเรือเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องมากที่สุดในบริบททางทะเล มีโครงสร้างและคณะทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว จึงควรสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องทางทะเลให้มากขึ้น และในฐานที่เป็นองค์กรกลางที่มีความเชี่ยวชาญ การถ่ายทอดข้อมูล องค์ความรู้ เป็นสิ่งที่ควรเร่ง

ดำเนินการให้เกิดขึ้นโดยเร็ว เพื่อสร้างความตระหนักรู้และป้องกันการสูญเสียผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลจากปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

3. สร้างความร่วมมือกับนานาประเทศทั้งรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีอย่างรอบด้าน เช่น ด้านนโยบายทางการทหาร การสื่อสาร เทคโนโลยี ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการทูต เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จนนำไปสู่การทำการกิจกรรมร่วมกัน โดยกิจกรรมดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นการจัดระเบียบทางทะเลควบคู่ไปด้วย เช่น การซ้อมรบ การสร้างระบบสื่อสาร การลาดตระเวน การกู้ภัยทางทะเล สิ่งเหล่านี้จะเป็นส่วนสนับสนุนให้การกิจในการสกัดกั้นการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานในเขตต่อเนื่องและการกระทำความผิดอื่น ๆ ในทะเลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. ผู้บริหารระดับนโยบายควรให้ความสำคัญกับปัญหาการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางทะเลอย่างจริงจัง โดยเริ่มต้นจากการผลักดันการแก้ไขกฎหมายหรือสร้างมาตรการที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างเป็นเอกภาพ รวมทั้งการอุดหนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการบำรุงรักษายุทธโศปกรณ์ให้พร้อมใช้งานอยู่เสมอ ตลอดจนครุภัณฑ์ต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

กุลศล สุนทรธาดา. (2540). **กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและ**

ความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม: สถาบันวิจัย

ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

เกริกเกรียงไกร ภิญาญดม. (2554). **กระบวนการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวตาม**

แนวชายแดน จังหวัดหนองคาย. (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). ขอนแก่น:

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

เกียรติพร อำไพ. (2540). **ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของ**

ประเทศไทย ศึกษากรณีน้ำม่นเถื่อน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์

มหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิตติ ดิงศภัทย์. (2525). **กฎหมายอาญาภาค 1.** กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

บุญชัย มรินทร์พงษ์. (2556). **ผู้อพยพทางเรือ: การกิจของทหารเรือกับปัญหาสิทธิมนุษยชน**. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

พรภพ อ่วมพิทยา. (2533). **หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเขตต่อเนื่อง:**

วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง. (ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต).

กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภูงค์ ประดิษฐ์ธีระ. (2555). การเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 ของไทย. **นาวิกศาสตร์**, 95(2), 22 – 25.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. (2550). **โครงการศึกษาความต้องการแรงงานที่แท้จริง และการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในภาคเกษตร ประมง กิจการต่อเนื่องจากประมง และก่อสร้าง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

United nations office on drugs and crime (UNODC). (2000). **Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime**. Retrieved February 24, 2018, from https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (n.d.). **Smuggling of migrants**. Retrieved January 10, 2019, from <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/what-we-do/toc/smuggling-of-migrants.html>

United Nations. (1982). **United Nations Convention on the Law of the Sea**. Retrieved June 3, 2017, from https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf