Journal of Asia Social Science Studies **Original Article**

Received: 27 August 2026 Revised: - Accepted: 30 October 2026

นักท่องเที่ยวต่างชาติกับข้อจำกัดของนโยบายฟรีวีซ่า: บทเรียนจากกรณีนักท่องเที่ยวอิสราเอลในปายและภูเก็ตต่อการบังคับใช้กฎหมายไทย

Foreign Tourists and the Limitations of Thailand's Visa-Free Policy: Lessons from Israeli Tourists in Pai and Phuket for Thai Law Enforcement

นายสุธน ดีคำ[1]

Mr. Suton Decum

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดของนโยบายยกเว้นการตรวจลงตราของประเทศไทยและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายต่อคนต่างด้าวภายหลังการเข้าประเทศ โดยใช้กรณีนักท่องเที่ยวอิสราเอลในอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดภูเก็ตเป็นกรณีศึกษา การวิเคราะห์อาศัยกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เอกสารนโยบายของรัฐ งานวิชาการ และข้อมูลเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์พบว่านโยบายฟรีวีซ่ามีความสำคัญต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ แต่การลดข้อจำกัดก่อนเข้าประเทศทำให้รัฐจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับหลังเข้าเมืองตามไปด้วย กรณีปายสะท้อนข้อจำกัดด้านความสามารถของเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็กในการรองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก การจัดการข้อร้องเรียน และการบังคับใช้กฎหมาย ขณะที่กรณีภูเก็ตสะท้อนความซับซ้อนของการเปลี่ยนจากการท่องเที่ยวไปสู่การทำงาน การประกอบธุรกิจ และปัญหาตัวแทน บทความพบว่า ปัญหาหลักมิใช่การไม่มีกฎหมาย แต่เป็นการกำกับดูแลแบบแยกส่วน เนื่องจากข้อมูลและอำนาจหน้าที่กระจายอยู่ระหว่างหลายหน่วยงาน จึงเสนอให้พัฒนานโยบายจากฟรีวีซ่า(Visa-Free) ไปสู่การ "การบริหารจัดการแบบไม่ต้องขอวีซ่าที่ชาญฉลาด" (Smart Visa-Free Governance) โดยเชื่อมโยงข้อมูลการเข้าเมือง การพำนัก การทำงาน และการประกอบธุรกิจ ใช้การบังคับกฎหมายแบบอิงความเสี่ยง เพิ่มศักยภาพหน่วยงานในพื้นที่ท่องเที่ยว และยึดหลักความเสมอภาคโดยไม่ใช้สัญชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาเป็นฐานในการตรวจสอบ ทั้งนี้การเปิดประเทศอย่างยั่งยืนควรสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หลักนิติรัฐ ความปลอดภัยของชุมชน และสิทธิของนักท่องเที่ยว เพื่อให้การอำนวยความสะดวกในการเดินทางดำเนินควบคู่กับการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นักท่องเที่ยวต่างชาติ, นโยบายฟรีวีซ่า, การบังคับใช้กฎหมาย, คนต่างด้าว, การกำกับหลังเข้าเมือง

---

[1] นักวิชาการอิสระ ; independent Scholar,Thailand

Corresponding author, e-mail: sutondecum@gmail.com

Abstract

This academic article aims to analyze the limitations of Thailand's visa-exemption policy and the challenges of law enforcement concerning foreign nationals after their entry into the country, using Israeli tourists in Pai District, Mae Hong Son Province, and Phuket Province as case studies. The analysis draws upon immigration law, foreign employment law, foreign business law, government policy documents, academic literature, and relevant case information. The analysis finds that the visa-free policy plays an important role in promoting tourism and economic activity. However, reducing pre-entry restrictions requires the state to strengthen post-entry governance accordingly. The Pai case illustrates the limited capacity of a small tourism destination to accommodate large numbers of visitors, manage local complaints, and effectively enforce relevant laws. In contrast, the Phuket case demonstrates more complex challenges arising when tourism intersects with employment, business activities, and nominee arrangements. The article finds that the principal problem is not an absence of law but regulatory fragmentation, as information and enforcement authority are dispersed among multiple government agencies. It therefore proposes a shift from a conventional visa-free policy toward Smart Visa-Free Governance, involving the integration of immigration, residence, employment, and business information; risk-based law enforcement; stronger regulatory capacity in major tourism destinations; and adherence to the principles of equality and non-discrimination without using nationality, ethnicity, or religion as a basis for enforcement. Sustainable openness should balance economic benefits with the rule of law, community safety, and tourists' rights. Such an approach would allow Thailand to facilitate international travel while maintaining effective, proportionate, and equitable post-entry governance.

Keywords: Foreign Tourists, Visa-Free Policy, Law Enforcement, Foreign Nationals, Post-Entry Governance

1. บทนำ

การท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญของเศรษฐกิจไทย และในช่วงหลังรัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายผ่อนคลายการตรวจลงตราเป็นเครื่องมือสำคัญในการเพิ่มความสะดวกแก่ผู้เดินทางจากต่างประเทศ โดยเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคมพ.ศ. 2567 ประเทศไทยได้ขยายมาตรการยกเว้นการตรวจลงตราให้แก่ผู้ถือหนังสือเดินทางจาก 93 ประเทศและดินแดน สามารถเข้ามาเพื่อการท่องเที่ยว การติดต่อธุรกิจ หรือกิจกรรมระยะสั้นบางประเภทได้ไม่เกิน

60 วัน และสามารถขอขยายระยะเวลาได้ตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง โดยประเทศอิสราเอลรวมอยู่ในกลุ่มประเทศที่ได้รับสิทธิดังกล่าวด้วย (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567; กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 2567) นโยบายดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการใช้ความสะดวกในการเดินทางเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว การลงทุน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศในด้านรายได้ การจ้างงาน และการกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปยังเมืองท่องเที่ยวต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามการลดข้อจำกัดก่อนการเข้าประเทศมิได้หมายความว่าข้อจำกัดทางกฎหมายภายหลังการเข้าประเทศจะลดลงตามไปด้วย การยกเว้นการตรวจลงตราเป็นเพียงการลดขั้นตอนในการขออนุญาตเดินทางเข้าประเทศล่วงหน้า แต่บุคคลต่างชาติที่ได้รับอนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักรยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ตลอดจนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว กฎหมายอาญา กฎหมายจราจร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หลักสำคัญจึงควรแยกให้ชัดว่า “การยกเว้นวีซ่าไม่ใช่การยกเว้นจากการบังคับใช้กฎหมายไทย” การเปิดประเทศในระดับที่มากขึ้นจึงควรดำเนินควบคู่กับการพัฒนาระบบกำกับดูแลหลังการเข้าประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น มิฉะนั้นประโยชน์จากการอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวอาจมาพร้อมต้นทุนด้านการควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย และความขัดแย้งกับชุมชนท้องถิ่น

กรณีอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นตัวอย่างที่ทำให้ประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในช่วงต้นปี2568 มีข้อร้องเรียนจากประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวอิสราเอลบางส่วน ทั้งประเด็นเสียงรบกวน การกระทำที่อาจเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการฝ่าฝืนกฎหมายบางประเภท จนเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2568 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้สั่งการให้หน่วยงานตำรวจและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกลุ่มคนต่างด้าวในพื้นที่ โดยกำหนดกรอบเวลาตรวจสอบภายใน 7 วัน เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้คำถามมิได้อยู่เพียงว่าบุคคลใดกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ แต่รวมถึงว่า ระบบกำกับดูแลของรัฐสามารถตรวจพบและจัดการพฤติการณ์ที่อาจอยู่นอกวัตถุประสงค์ของการท่องเที่ยวได้ก่อนที่จะกลายเป็นข้อร้องเรียนสาธารณะหรือไม่

ในขณะเดียวกัน การอภิปรายกรณีปายก็แสดงให้เห็นอันตรายของการนำเหตุการณ์เฉพาะรายไปขยายเป็นภาพเหมารวมต่อคนทั้งสัญชาติหรือศาสนา ข้อมูลที่เผยแพร่ในสื่อสังคมออนไลน์บางส่วนเคยกล่าวอ้างว่ามีชาวอิสราเอลหรือชาวยิวจำนวนหลายหมื่นคนเข้ามาตั้งถิ่นฐานในปาย ทั้งที่ข้อมูลของรัฐที่ถูกนำมาตรวจสอบในภายหลังไม่ได้สนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว การแยก “ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่อาจฝ่าฝืนกฎหมาย” ออกจาก “การเหมารวมประชากรทั้งกลุ่ม” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ในทางวิชาการ เพราะการบังคับใช้กฎหมายควรตั้งอยู่บนพฤติการณ์ของแต่ละบุคคลและหลักความเสมอภาค มิใช่สัญชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาเป็นตัวกำหนด

กรณีจังหวัดภูเก็ต สะท้อนปัญหาอีกระดับหนึ่งซึ่งแตกต่างจากปาย กล่าวคือภูเก็ตเป็นเมืองท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่มีคนต่างชาติพำนักทั้งระยะสั้นและระยะยาว และมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อสังหาริมทรัพย์และการประกอบธุรกิจในระดับสูง ปัญหาจึงไม่ได้อยู่เฉพาะพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวในพื้นที่สาธารณะ แต่รวมถึงการตรวจสอบว่า คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยในฐานะผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวได้เปลี่ยนบทบาทไปสู่การทำงานหรือการประกอบธุรกิจโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นการใช้บุคคลไทยถือหุ้นหรือดำเนินกิจการแทนคนต่างด้าว หรือที่มักเรียกว่า “นอมินี” ซึ่งเป็นปัญหาที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าตรวจสอบมาอย่างต่อเนื่อง

เมื่อพิจารณาปายและภูเก็ตร่วมกัน จะเห็นได้ว่าทั้งสองพื้นที่สะท้อนปัญหาคนละรูปแบบ กรณีทั้งสองจึงสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดของการกำกับดูแลหลังการเข้าประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เมื่อการเดินทางเข้าสู่ประเทศง่ายขึ้น รัฐจำเป็นต้องมีความสามารถในการติดตามว่า ผู้เดินทางยังคงอยู่ในสถานะและวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายอนุญาตหรือไม่ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อถกเถียงในงานวิชาการเกี่ยวกับการผ่อนคลายนโยบายวีซ่า ซึ่งชี้ว่าการเปิดเสรีวีซ่า(Visa liberalization) สามารถเพิ่มความคล่องตัวในการเดินทางและสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ แต่ในขณะเดียวกันอาจเพิ่มภาระต่อระบบตรวจคนเข้าเมือง การกำกับตลาดแรงงาน การควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจ และการจัดการพื้นที่ท่องเที่ยว หากการผ่อนคลายก่อนเข้าเมืองไม่ได้ดำเนินควบคู่กับการสร้างระบบกำกับหลังเข้าเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Xin, 2025) ในแง่นี้ปัญหาจึงมิใช่การเลือกระหว่าง “เปิดประเทศ” หรือ “ปิดประเทศ” แต่เป็นการออกแบบระบบให้ ความสะดวกในการเดินทางกับการบังคับใช้กฎหมายสามารถอยู่ร่วมกันได้

ความสำคัญของประเด็นนี้ยิ่งปรากฏชัดขึ้นเมื่อรัฐบาลไทยได้ทบทวนนโยบายยกเว้นการตรวจลงตราอีกครั้งในปี 2569 โดยเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2569 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ยกเลิกโครงสร้างการยกเว้นวีซ่า 60 วันสำหรับ 93 ประเทศและดินแดนในรูปแบบเดิม และปรับโครงสร้างการยกเว้นการตรวจลงตราใหม่ ทั้งในส่วนของการพำนัก 30 วัน 15 วัน และระบบให้วีซ่าเมื่อเดินทางมาถึง(Visa on Arrival) (กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 2569) การทบทวนดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า นโยบายวีซ่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ต้องได้รับการประเมินและปรับเปลี่ยนตามสภาพการณ์ มิใช่นโยบายที่ควรประเมินจากจำนวนผู้เดินทางเข้าประเทศเพียงตัวเลขเดียว

อย่างไรก็ดีการปรับลดหรือเปลี่ยนระยะเวลาการยกเว้นวีซ่าอาจไม่สามารถแก้ปัญหาการกำกับดูแลได้ทั้งหมด หากระบบภายในประเทศยังทำงานแยกส่วน พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง การทำงานของคนต่างด้าวอยู่ภายใต้การกำกับของกรมการจัดหางาน ขณะที่การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวพ.ศ.2542 และการตรวจสอบของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า นอกจากนี้ยังมีตำรวจท่องเที่ยว ตำรวจพื้นที่ ฝ่ายปกครอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบในพื้นที่ การมีกฎหมายหลายฉบับและหน่วยงานหลายแห่งจึงอาจ

ก่อให้เกิดปัญหา การกำกับดูแลแบบแยกส่วน (regulatory fragmentation) หากไม่มีระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลและการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐยังมีหน้าที่คุ้มครองนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้าประเทศโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องดำเนินไปบนหลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และได้สัดส่วน กล่าวคือ รัฐต้องสามารถดำเนินการต่อบุคคลที่กระทำผิดได้อย่างจริงจัง แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่ปล่อยให้การบังคับใช้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือในการตีตราหรือสร้างความหวาดระแวงต่อคนทั้งสัญชาติ ดังนั้นการจัดการปัญหาเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เหมาะสมจึงต้องแยก “การควบคุมพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย” ออกจาก “การควบคุมบุคคลเพราะสัญชาติ” อย่างชัดเจน

2. จากการเปิดประเทศสู่การกำกับหลังเข้าเมือง: พัฒนาการและข้อจำกัดของนโยบายฟรีวีซ่า

นโยบายยกเว้นการตรวจลงตราเป็นเครื่องมือที่หลายประเทศใช้ลดอุปสรรคในการเดินทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พึ่งพารายได้จากการท่องเที่ยวอย่างประเทศไทย การทำให้คนต่างชาติเดินทางเข้าสู่ประเทศได้สะดวกขึ้นย่อมช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคการท่องเที่ยว กระตุ้นการใช้จ่าย และสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวเนื่อง อย่างไรก็ตาม รัฐสามารถสร้างสมดุลระหว่าง “ความสะดวกในการเข้าเมือง” กับ “ประสิทธิภาพในการกำกับหลังเข้าเมือง” ได้เพียงใด กรณีของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2567–2569 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นโยบายวีซ่าจำเป็นต้องได้รับการประเมินและปรับตัวตามทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลกระทบด้านการกำกับดูแล (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567; กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 2569)

2.1 ที่มาและวัตถุประสงค์ของนโยบายฟรีวีซ่า

การผ่อนคลายมาตรการตรวจลงตราของประเทศไทยในช่วงหลังมีความสัมพันธ์โดยตรงกับนโยบายฟื้นฟูและส่งเสริมภาคการท่องเที่ยว รัฐบาลมองว่าการลดขั้นตอนในการเดินทางเข้าสู่ประเทศเป็นวิธีหนึ่งที่จะเพิ่มความน่าสนใจของประเทศไทยในตลาดการท่องเที่ยวระหว่างประเทศ เพราะการขอวีซ่าล่วงหน้ามีทั้งต้นทุนด้านเวลา ค่าใช้จ่าย และขั้นตอนทางเอกสาร การยกเว้นขั้นตอนดังกล่าวจึงช่วยให้ผู้เดินทางสามารถตัดสินใจเดินทางได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวระยะสั้น

ตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2567 ประเทศไทยได้ขยายมาตรการยกเว้นการตรวจลงตราให้ผู้ถือหนังสือเดินทางจาก 93 ประเทศและดินแดน สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยและพำนักได้ไม่เกิน 60 วัน เพื่อการท่องเที่ยว การติดต่อธุรกิจ และกิจกรรมระยะสั้นบางประเภท โดยประเทศอิสราเอลรวมอยู่ในกลุ่มประเทศที่ได้รับสิทธิดังกล่าว (กระทรวงการต่างประเทศ, 2567; กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 2567) มาตรการนี้จึงเป็นมากกว่าการปรับกฎทางเทคนิคเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมือง เพราะสะท้อนการใช้ นโยบายการเคลื่อนย้ายบุคคลเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจ ของรัฐ

ในทางเศรษฐกิจ แนวคิดดังกล่าวมีเหตุผลรองรับ เนื่องจากนักท่องเที่ยวต่างชาติสร้างรายได้ให้ธุรกิจหลายประเภท ตั้งแต่โรงแรม ร้านอาหาร การขนส่ง ร้านค้าปลีก ธุรกิจนำเที่ยว ไปจนถึงผู้ประกอบการรายย่อยในชุมชน การเพิ่มจำนวนผู้เดินทางจึงสามารถสร้างผลทางเศรษฐกิจเป็นลูกโซ่ โดยเฉพาะเมืองที่พึ่งพาการท่องเที่ยว เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ พัทยา สมุย หรือปาย การลดอุปสรรคในการเข้าประเทศจึงสามารถสร้างประโยชน์ทั้งในระดับมหภาคและระดับพื้นที่

อย่างไรก็ตามจำนวนผู้เดินทางเข้าประเทศไม่ควรถูกใช้เป็นตัวชี้วัดความสำเร็จเพียงประการเดียว เพราะนักท่องเที่ยวทุกคนที่เดินทางเข้าประเทศย่อมใช้ทรัพยากรและบริการสาธารณะในระดับหนึ่ง ทั้งระบบตรวจคนเข้าเมือง การรักษาความปลอดภัย การคมนาคม การรักษาพยาบาล การจัดการขยะ และบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็กซึ่งอาจมีจำนวนประชากรประจำไม่มาก แต่ต้องรองรับประชากรชั่วคราวจำนวนมากในบางช่วงเวลา

กรณีอำเภอปายเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของประเด็นนี้ เพราะเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็กอาจได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็ต้องแบกรับต้นทุนในการจัดการพื้นที่มากขึ้น หากจำนวนผู้เดินทางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ ระบบสาธารณูปโภค หรือกลไกกำกับดูแล ก็อาจเกิด “ช่องว่างด้านความสามารถในการรองรับทางการบริหาร” แม้ความสามารถรองรับด้านโรงแรมและธุรกิจเอกชนจะเพิ่มขึ้นแล้วก็ตาม ดังนั้นนโยบายฟรีวีซ่าจึงควรถูกพิจารณาในฐานะนโยบายที่มีทั้ง ผลประโยชน์และต้นทุนเชิงสถาบัน ไม่ใช่มาตรการด้านการท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เมื่อรัฐเพิ่มความสามารถของบุคคลในการเดินทางเข้าสู่ประเทศ รัฐก็ควรเพิ่มความสามารถของหน่วยงานในการบริหารบุคคลเหล่านั้นภายใต้กฎหมายด้วย

2.2 ฟรีวีซ่ากับความแตกต่างระหว่าง “สิทธิเข้าประเทศ” และ “สิทธิทำกิจกรรมในประเทศไทย”

ความเข้าใจที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์นโยบายฟรีวีซ่าคือ ต้องแยก สิทธิหรือการได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศออกจาก สิทธิในการทำกิจกรรมบางประเภทภายในประเทศ การได้รับยกเว้นการตรวจลงตราไม่ได้ทำให้คนต่างด้าวได้รับสิทธิในการทำงาน ประกอบธุรกิจ หรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทโดยอัตโนมัติ พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.2522 ยังคงเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการเข้ามาและการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว แม้บุคคลจะมาจากประเทศที่ได้รับสิทธิยกเว้นการตรวจลงตรา แต่ยังต้องผ่านการตรวจอนุญาตของเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการพำนักที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, 2522) ดังนั้นคำว่า “visa-free” จึงไม่ควรถูกตีความว่าเป็น การเข้าประเทศโดยปราศจากการควบคุม (Unregulated entry)

ในทำนองเดียวกัน หากบุคคลประสงค์จะทำงานในประเทศไทย ย่อมต้องพิจารณาตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การที่บุคคลสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ตามกฎหมายคนเข้าเมืองไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นสามารถประกอบอาชีพหรือทำงานได้โดยอัตโนมัติ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, 2560)

ความแตกต่างนี้มีความสำคัญมากขึ้นเมื่อรูปแบบการเดินทางระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ในอดีตเส้นแบ่งระหว่าง “นักท่องเที่ยว” “ผู้ทำงาน” และ “นักธุรกิจ” อาจเห็นได้ค่อนข้างชัด แต่เทคโนโลยีดิจิทัลทำให้บุคคลสามารถพักอยู่ในประเทศหนึ่งและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจผ่านคอมพิวเตอร์หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ได้ นอกจากนี้ การพำนักระยะยาวหรือการเดินทางเข้าออกหลายครั้งอาจทำให้สถานะในทางปฏิบัติของบุคคลแตกต่างจากวัตถุประสงค์ที่ใช้เดินทางเข้าประเทศ ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้การกำกับหลังเข้าเมืองมีความซับซ้อนขึ้น

เช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจ การที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศมิได้หมายความว่าสามารถประกอบธุรกิจทุกประเภทได้โดยเสรี เพราะพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดข้อจำกัดและเงื่อนไขสำหรับธุรกิจบางประเภท รวมถึงมีกลไกควบคุมมิให้มีการใช้บุคคลไทยเป็นตัวแทนอำพรางเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, 2542) รายงานของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2568) ยังสะท้อนว่าปัญหาการตรวจสอบโครงสร้างการถือหุ้นและพฤติการณ์ที่อาจเข้าข่ายนอมินียังคงเป็นภารกิจของรัฐอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุนี้หลักสำคัญที่ควรใช้ในการพิจารณานโยบายคือ“สิทธิเข้าประเทศไม่เท่ากับสิทธิทำงาน และไม่เท่ากับสิทธิประกอบธุรกิจ”ทั้งสามเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับบุคคลคนเดียวกัน แต่มีฐานกฎหมาย เงื่อนไข และหน่วยงานกำกับแตกต่างกัน ปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อคนต่างด้าวเดินทางเข้ามาด้วยช่องทางที่สะดวกมากขึ้น ระบบของรัฐสามารถตรวจพบได้อย่างไรว่ากิจกรรมของบุคคลนั้นได้เปลี่ยนจากการท่องเที่ยวไปเป็นการทำงานหรือการประกอบธุรกิจแล้วหรือไม่

2.3 ประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับต้นทุนด้านการกำกับดูแล

ข้อถกเถียงเรื่องนโยบายฟรีวีซ่ามักแบ่งออกเป็นสองด้าน ด้านหนึ่งมองว่าการผ่อนคลายวีซ่าช่วยเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและสร้างรายได้ ขณะที่อีกด้านกังวลเรื่องการเข้าเมือง การทำงานผิดกฎหมาย อาชญากรรมหรือธุรกิจต่างชาติ แต่การวิเคราะห์ที่เหมาะสมไม่ควรวางสองด้านนี้เป็นสิ่งที่ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะรัฐสามารถเปิดประเทศและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมกันได้ หากออกแบบระบบกำกับที่เหมาะสม Xin (2025) ซึ่งศึกษาการยกเว้นวีซ่าระหว่างไทยกับจีน ชี้ให้เห็นว่าการอำนวยความสะดวกด้านการเคลื่อนย้ายสามารถสร้างประโยชน์แก่ผู้เดินทาง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความซับซ้อนด้านการบริหารและการกำกับดูแลบางประการ ข้อสังเกตนี้สามารถนำมาใช้กับนโยบายฟรีวีซ่าของไทยในภาพกว้างได้ว่า การลดข้อจำกัดในขั้นตอนหนึ่งอาจทำให้รัฐต้องเพิ่มศักยภาพในอีกขั้นตอนหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อการควบคุมก่อนเข้า(Pre-entry control) ลดลง การกำกับดูแลหลังการเข้าสู่ระบบ (Post-entry governance) ต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ต้นทุนด้านการกำกับดังกล่าวกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องตรวจสอบการเข้าและออก กรมการจัดหางานรับผิดชอบเรื่องการทำงานของคนต่างด้าว กรมพัฒนาธุรกิจการค้าตรวจสอบการประกอบธุรกิจและปัญหานอมินี ตำรวจและตำรวจท่องเที่ยวรับผิดชอบความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ขณะที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผลกระทบในระดับพื้นที่

งานศึกษาการจัดการความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตยังสะท้อนข้อจำกัดเกี่ยวกับบุคลากร ภาษา เทคโนโลยี และการประสานงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ท่องเที่ยว (ปุริมพัฒน์ ธนาพันธ์สิริ, 2559) ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวโดยไม่เพิ่มความสามารถของรัฐในการกำกับดูแลตามสัดส่วน อาจทำให้ภาระของพื้นที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเร็วกว่าความสามารถของหน่วยงานรัฐ ดังนั้น หากนโยบายฟรีวีซ่าทำให้นักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ งบประมาณและบุคลากรสำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับก็ควรได้รับการพิจารณาตามไปด้วย มิฉะนั้นอาจเกิดสภาพที่รัฐบาลส่วนกลางได้รับประโยชน์จากตัวเลขนักท่องเที่ยวและรายได้ระดับประเทศ แต่ต้นทุนด้านความสงบเรียบร้อย การจัดการพื้นที่ และบริการสาธารณะกลับตกอยู่กับหน่วยงานระดับพื้นที่

2.4 การทบทวนนโยบายฟรีวีซ่าในปี 2569: จากการขยายสิทธิสู่การประเมินความเหมาะสม

พัฒนาการสำคัญเกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2569 เมื่อรัฐบาลไทยทบทวนมาตรการยกเว้นการตรวจลงตราที่ใช้อยู่ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคมพ.ศ. 2569 เห็นชอบการปรับโครงสร้างสิทธิการตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราของไทย ซึ่งรวมถึงการยกเลิกระบบยกเว้น 60 วันสำหรับ 93 ประเทศและดินแดนในรูปแบบเดิม และปรับระบบการอนุญาตใหม่ (กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 2569)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีความสำคัญต่อบทความนี้ เพราะแสดงให้เห็นว่าการเปิดเสรีทางวีซ่า มิใช่กระบวนการทางเดียวที่มีแต่การขยายสิทธิ แต่เป็นนโยบายที่รัฐสามารถและควรประเมินใหม่เมื่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง หรือรูปแบบการเดินทางเปลี่ยนแปลงไป การทบทวนจึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นการปฏิเสธการท่องเที่ยว หากสามารถมองเป็นส่วนหนึ่งของวงจรนโยบายที่ประกอบด้วยการกำหนดนโยบาย การนำไปปฏิบัติ การประเมินผล และการปรับปรุง

อย่างไรก็ตามการลดระยะเวลาพำนักหรือปรับรายชื่อประเทศที่ได้รับยกเว้นวีซ่าไม่ควรถูกคาดหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาการทำงานผิดกฎหมาย นอมินี หรือการฝ่าฝืนกฎหมายทั้งหมดได้ เพราะปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นหลังจากบุคคลผ่านการตรวจเข้าเมืองแล้ว หากระบบตรวจสอบกิจกรรมหลังเข้าเมืองยังไม่เชื่อมโยงกัน การเปลี่ยนระยะเวลาวีซ่าก็อาจเพียงลดช่วงเวลาที่บุคคลได้รับอนุญาตให้อยู่ แต่ไม่ได้แก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของการบังคับใช้กฎหมาย

ด้วยเหตุนี้การทบทวนนโยบายปีพ.ศ.2569 ควรเป็นโอกาสในการทบทวนระบบในระดับที่ลึกกว่าเรื่อง “จำนวนวัน” โดยตั้งคำถามว่า หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองสามารถเชื่อมข้อมูลกับหน่วยงานด้านแรงงานและธุรกิจได้เพียงใด เมืองท่องเที่ยวได้รับทรัพยากรตามจำนวนนักท่องเที่ยวหรือไม่ ระบบร้องเรียนสามารถนำไปสู่การตรวจสอบได้รวดเร็วเพียงใด และรัฐมีเครื่องมือในการแยกผู้เดินทางสุจริตออกจากกรณีที่มีพฤติการณ์เสี่ยงได้หรือไม่

3. ปายและภูเก็ต: สองพื้นที่ สองรูปแบบของความท้าทายต่อการบังคับใช้กฎหมายไทย

กรณีอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดภูเก็ต เป็นตัวอย่างที่ช่วยให้เห็นผลของการเปิดประเทศและการเพิ่มขึ้นของการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติในระดับพื้นที่ได้ชัดเจน แม้ทั้งสองพื้นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ แต่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ขนาดของเมือง ความสามารถของหน่วยงานรัฐ และลักษณะกิจกรรมของคนต่างชาติแตกต่างกัน ปัญหาจึงมีความซับซ้อนมากกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไป การนำสองพื้นที่มาเปรียบเทียบจึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปว่าคนต่างชาติหรือคนอิสราเอลเป็นสาเหตุของปัญหา แต่เพื่อแสดงให้เห็นว่า นโยบายอำนวยความสะดวกในการเข้าประเทศสามารถสร้างความท้าทายต่อระบบกำกับดูแลในรูปแบบแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ และทำให้รัฐจำเป็นต้องออกแบบการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับความเสี่ยงจริง

3.1 ปาย: เมื่อเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็กต้องรองรับการเคลื่อนย้ายของนักท่องเที่ยวจำนวนมาก

อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะเฉพาะ ทั้งด้านภูมิประเทศ วัฒนธรรม วิถีชีวิต และขนาดของชุมชน ความนิยมของปายในหมู่นักท่องเที่ยวต่างชาติทำให้เศรษฐกิจของพื้นที่ได้รับประโยชน์จากธุรกิจที่พัก ร้านอาหาร การเดินทาง และบริการด้านการท่องเที่ยว แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่เมืองขนาดเล็กต้องรองรับประชากรชั่วคราวจำนวนมากย่อมเพิ่มภาระต่อระบบบริการสาธารณะและกลไกของรัฐในพื้นที่

ประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจอย่างมากในช่วงเดือนกุมภาพันธ์พ.ศ.2568 เมื่อเกิดกระแสข่าวเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวชาวอิสราเอลในปาย ข้อมูลของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่เผยแพร่ผ่าน Thai PBS ระบุว่า นักท่องเที่ยวชาวอิสราเอลเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในปายประมาณ 2,000–3,000 คนต่อเดือน และตัวเลขประมาณ 30,000 คนที่ถูกกล่าวถึงในสังคมเป็นข้อมูลในลักษณะยอดสะสมของผู้เดินทาง มิใช่จำนวนชาวอิสราเอลที่พำนักหรือตั้งถิ่นฐานอยู่ในปายพร้อมกัน (Thai PBS, 2568a) ข้อเท็จจริงนี้มีความสำคัญ เพราะแสดงให้เห็นความจำเป็นในการแยกข้อมูลด้าน “จำนวนผู้เดินทาง” ออกจาก “จำนวนผู้พำนัก” ก่อนนำมาใช้ประเมินผลกระทบของคนต่างชาติในพื้นที่ แม้จำนวนผู้พำนักจริงจะไม่ได้เป็นไปตามข้อความที่แพร่กระจายในสื่อสังคมออนไลน์ แต่การที่เมืองขนาดเล็กต้องรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาติหลายพันคนต่อเดือนก็ยังเป็นประเด็นเชิงนโยบายที่ควรพิจารณา โดยเฉพาะเมื่อจำนวนประชากรชั่วคราวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในบางฤดูกาล ความต้องการใช้ถนน ระบบขนส่ง การรักษาพยาบาล การจัดการขยะ การรักษาความสงบ และการให้บริการของเจ้าหน้าที่รัฐย่อมเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ในทางการบริหาร จึงควรแยกระหว่าง ความสามารถรองรับด้านการท่องเที่ยว กับ ความสามารถรองรับด้านการกำกับดูแล เมืองหนึ่งอาจมีโรงแรม ร้านอาหาร และธุรกิจเอกชนเพียงพอสำหรับรองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก แต่ไม่ได้หมายความว่าจำนวนตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้เดินทางโดยอัตโนมัติ หากสองส่วนนี้เติบโตไม่สอดคล้องกัน อาจเกิดภาวะที่เรียกว่าช่องว่างระหว่างจำนวนกิจกรรมที่ต้องกำกับกับความสามารถของหน่วยงานรัฐในการกำกับกิจกรรมนั้น กรณีปายจึงทำให้เห็นว่า การวัดความสำเร็จของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวจากจำนวนผู้เดินทาง

เพียงด้านเดียวอาจไม่เพียงพอ แต่ควรพิจารณาด้วยว่า เมืองปลายทางมีศักยภาพรองรับประชากรชั่วคราวที่เพิ่มขึ้นหรือไม่ และรัฐได้จัดสรรทรัพยากรให้พื้นที่ตามระดับการเติบโตของการท่องเที่ยวเพียงใด

3.2 จากข้อร้องเรียนของชุมชนสู่การบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาของการจัดการแบบตั้งรับ

ในช่วงที่กรณีปายได้รับความสนใจ มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวอิสราเอลบางรายและมีเหตุการณ์ที่นำไปสู่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2568 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้สั่งให้ตำรวจภูธรภาค 5 ตำรวจภูธรจังหวัดแม่ฮ่องสอน และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ โดยกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงาน 7 วัน (Thai PBS, 2568b)

การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐมีกลไกทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เมื่อเกิดข้อร้องเรียน แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดคำถามเชิงระบบว่า เหตุใดการตรวจสอบอย่างเข้มข้นจึงเกิดขึ้นหลังจากปัญหาได้รับความสนใจในระดับสาธารณะแล้ว หากพฤติการณ์บางประเภท เช่น การทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต การประกอบธุรกิจโดยไม่ถูกต้อง หรือการพำนักผิดเงื่อนไข สามารถตรวจสอบได้ตามกลไกปกติ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพควรสามารถตรวจพบได้ก่อนที่จะพัฒนาเป็นความขัดแย้งระหว่างคนในพื้นที่กับนักท่องเที่ยว

กรณีนี้สะท้อนความแตกต่างระหว่างการบังคับใช้กฎหมายเชิงรับกับการบังคับใช้กฎหมายเชิงรุก แบบแรกคือการดำเนินการเมื่อมีเหตุร้องเรียนหรือเมื่อเรื่องกลายเป็นปัญหาแล้ว ส่วนแบบหลังคือการใช้ข้อมูลและการประเมินความเสี่ยงเพื่อป้องกันหรือตรวจสอบก่อนที่ปัญหาจะขยายตัว

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายเชิงรุกมิได้หมายความว่ารัฐควรตรวจค้นหรือติดตามคนต่างชาติทุกคนอย่างเข้มข้น เพราะแนวทางดังกล่าวอาจสร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่ กระทบสิทธิของผู้เดินทางสุจริต และเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติ วิธีที่เหมาะสมกว่าคือการบังคับใช้กฎหมายบนพื้นฐานความเสี่ยง (Risk-based enforcement) ซึ่งใช้พฤติการณ์ที่ตรวจสอบได้เป็นฐาน เช่น ข้อมูลการพำนักเกินกำหนด ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงาน การประกอบกิจการโดยไม่มีใบอนุญาต หรือรูปแบบการเข้าออกประเทศที่สัมพันธ์กับกิจกรรมซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาต ดังนั้น บทเรียนจากปายมิใช่ว่ารัฐต้องเพิ่มการตรวจสอบ “นักท่องเที่ยวอิสราเอล” เป็นการเฉพาะ แต่คือรัฐควรเพิ่มความสามารถในการตรวจสอบ “พฤติกรรมที่อาจฝ่าฝืนกฎหมาย” โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำ

3.3 ข่าวลวง การเหมารวม และความจำเป็นของการสื่อสารข้อเท็จจริงโดยรัฐ

ผลอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับข้อพิพาทในพื้นที่คือการแพร่กระจายข้อมูลที่สร้างภาพว่าชาวอิสราเอลหรือชาวยิวจำนวนมากได้เข้ามา “ตั้งถิ่นฐาน” หรือ “ยึดครอง” พื้นที่ท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยเฉพาะปาย การใช้ถ้อยคำดังกล่าวมีปัญหาในเชิงวิชาการ เนื่องจากนำจำนวนผู้เดินทางสะสมไปปะปนกับจำนวนผู้พำนัก และนำพฤติกรรมของบุคคลบางรายไปสร้างภาพแทนคนทั้งกลุ่ม

ข้อมูลจากศูนย์ต่อต้านข่าวปลอมซึ่งอ้างข้อมูลสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ วันที่ 10 มีนาคมพ.ศ. 2569 ระบุว่า มีชาวอิสราเอลอยู่ในประเทศไทยประมาณ 31,892 คนทั่วประเทศ ขณะที่ข้อมูลเกี่ยวกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนมิได้สนับสนุนข้อกล่าวอ้างว่ามีชาวอิสราเอลหลายหมื่นคนมาตั้งถิ่นฐานในปาย (ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ประเทศไทย

, 2569) ประเด็นนี้จึงแสดงให้เห็นว่าตัวเลขเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายคนต่างชาติจำเป็นต้องอธิบายบริบทอย่างระมัดระวังว่าเป็นจำนวนผู้เดินทางเข้า จำนวนสะสม จำนวนผู้พำนัก ณ ช่วงเวลาหนึ่ง หรือจำนวนผู้ขออยู่ต่อ ปัญหาดังกล่าวมิใช่เรื่องการสื่อสารเท่านั้น แต่สัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายด้วย เพราะเมื่อประชาชนไม่สามารถทราบข้อมูลที่ถูกต้องว่า มีคนต่างชาติอยู่ในพื้นที่จำนวนเท่าใด มีผู้ได้รับอนุญาตทำงานหรือประกอบธุรกิจเท่าใด และรัฐกำลังดำเนินการอย่างไรต่อกรณีที่มีข้อร้องเรียน ช่องว่างของข้อมูลย่อมเปิดพื้นที่ให้ข่าวลือและข้อมูลที่ยังไม่ได้ตรวจสอบเข้ามาแทนที่

ดังนั้นรัฐควรมีหน้าที่สองด้านพร้อมกัน คือ บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังต่อบุคคลที่ฝ่าฝืน และสื่อสารข้อเท็จจริงอย่างรวดเร็วเพื่อป้องกันการเหมารวมคนที่ไม่ได้กระทำผิด เพราะหากรัฐดำเนินการเพียงด้านแรกโดยไม่มีการสื่อสาร สังคมอาจตีความการตรวจสอบบุคคลบางรายว่าเป็นหลักฐานยืนยันข้อกล่าวหาต่อคนทั้งกลุ่ม ในทางกลับกัน หากรัฐเน้นเพียงการแก้ข่าวโดยไม่ตรวจสอบข้อร้องเรียนอย่างจริงจัง ก็อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่รู้สึกว่าความกังวลของตนไม่ได้รับการตอบสนอง

หลักที่ควรยึดจึงเป็นการแยกอย่างชัดเจนระหว่าง “ความรับผิดเฉพาะบุคคล” กับ “อัตลักษณ์ของกลุ่ม” การทำผิดของนักท่องเที่ยวคนหนึ่งไม่ควรกลายเป็นความรับผิดของนักท่องเที่ยวสัญชาติเดียวกันทั้งหมด และยิ่งไม่ควรขยายไปสู่การเหมารวมทางศาสนา

3.4 ภูเก็ต: จากการท่องเที่ยวสู่การทำงาน การประกอบธุรกิจ และปัญหานอมินี

หากปายสะท้อนปัญหาความสามารถของเมืองขนาดเล็กในการรองรับนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ภูเก็ตสะท้อนความท้าทายอีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ การเปลี่ยนจากการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวไปสู่ การพำนักระยะยาว การทำงาน การประกอบธุรกิจ และการเข้าไปเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์

ภูเก็ตเป็นหนึ่งในพื้นที่ท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย มีทั้งนักท่องเที่ยว ผู้พำนักระยะยาว นักลงทุน และผู้ประกอบธุรกิจต่างชาติอยู่ร่วมกัน ความหลากหลายของสถานะดังกล่าวทำให้การจำแนกว่า บุคคลหนึ่งเข้ามาในประเทศไทยในฐานะใดและกำลังดำเนินกิจกรรมภายใต้สิทธิประเภทใดมีความสำคัญอย่างมาก เพราะกฎหมายไทยกำหนดเงื่อนไขสำหรับการเข้าประเทศ การทำงาน และการประกอบธุรกิจไว้แตกต่างกัน ข้อมูลการบังคับใช้กฎหมายในปีพ.ศ. 2569 ทำให้ประเด็นดังกล่าวเห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดย Thai PBS รายงานผลปฏิบัติการตรวจสอบนอมินีในจังหวัดท่องเที่ยวฝั่งอ่าวไทยและอันดามัน ซึ่งรวมถึงภูเก็ต มีการจับกุมผู้เกี่ยวข้องทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และในกลุ่มผู้ต้องหาต่างชาติมีชาวอิสราเอลจำนวนหนึ่งด้วย (Thai PBS, 2569) ประเด็นสำคัญของข้อมูลนี้มิใช่สัญชาติของผู้ต้องหา แต่คือข้อเท็จจริงที่ว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวในพื้นที่ท่องเที่ยวสามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบที่ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงานเข้าตรวจสอบพร้อมกัน

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2568) ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและพฤติการณ์ที่อาจเข้าข่ายการใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อโครงสร้างทางทะเบียน

แสดงว่าคนไทยเป็นผู้ถือหุ้นหรือมีอำนาจตามรูปแบบ แต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงินทุน การควบคุมกิจการ หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจอยู่กับคนต่างด้าว การพิสูจน์จึงต้องพิจารณามากกว่าเอกสารจดทะเบียนเพียงอย่างเดียว

งานของ Apibansri et al. (2025) ซึ่งศึกษาการป้องกันและปราบปรามการใช้นอมินีเกี่ยวกับธุรกรรมที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย ยังสะท้อนความซับซ้อนของการใช้โครงสร้างบุคคลหรือนิติบุคคลเพื่ออำพรางการถือครองหรือผลประโยชน์ของคนต่างด้าว ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญต่อพื้นที่ท่องเที่ยวซึ่งมูลค่าที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สูง เพราะแรงจูงใจในการแสวงหารูปแบบทางกฎหมายเพื่อเข้าถึงทรัพย์สินหรือกิจกรรมทางธุรกิจย่อมเพิ่มขึ้นตามมูลค่าทางเศรษฐกิจของพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ กรณีภูเก็ตจึงไม่ควรถูกลดทอนให้เป็นปัญหา “นักท่องเที่ยวทำผิดกฎหมาย” เท่านั้น แต่ควรมองว่าเป็นปัญหา การเปลี่ยนสถานะทางเศรษฐกิจของคนต่างด้าวภายหลังการเดินทางเข้าประเทศ กล่าวคือ บุคคลอาจเข้าประเทศในฐานะผู้เดินทาง แต่เมื่อเวลาผ่านไปอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน กฎหมายธุรกิจ หรือกฎหมายที่ดิน การกำกับจึงต้องสามารถตรวจพบจุดที่สถานะทางข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม

3.5 จากปายถึงภูเก็ต: ปัญหาเดียวกันที่ปรากฏต่างรูปแบบ

เมื่อเปรียบเทียบทั้งสองพื้นที่ จะเห็นว่าปายและภูเก็ตไม่ได้สะท้อนปัญหาในลักษณะเดียวกัน แต่มีรากร่วมกันคือ ช่องว่างระหว่างการเข้าสู่ประเทศกับการกำกับกิจกรรมหลังการเข้าประเทศ

ในกรณีปาย ปัญหาปรากฏในรูปของแรงกดดันต่อเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็ก ข้อร้องเรียนของชุมชน ความสงบเรียบร้อย และคำถามเกี่ยวกับศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบกิจกรรมของคนต่างชาติ ส่วนภูเก็ตปัญหาปรากฏในระดับที่ซับซ้อนกว่า คือความสัมพันธ์ระหว่างการพำนัก การทำงาน การประกอบธุรกิจ โครงสร้างนิติบุคคล และอสังหาริมทรัพย์

สิ่งที่ทั้งสองกรณีสะท้อนร่วมกันคือ ระบบกฎหมายไทยไม่ได้ขาดกฎหมายสำหรับควบคุมกิจกรรมเหล่านี้โดยสิ้นเชิง ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว และมีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ปัญหาที่ควรตั้งคำถามจึงเปลี่ยนจาก “ประเทศไทยมีกฎหมายหรือไม่” ไปสู่ “กฎหมายและหน่วยงานที่มีอยู่สามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้ทันกับรูปแบบการเคลื่อนย้ายของคนต่างชาติหรือไม่”

งานศึกษาการจัดการความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตของปุริมพัฒน์ ธนาพันธ์สิริ (2559) ซึ่งพบข้อจำกัดด้านกำลังบุคลากร ภาษา เทคโนโลยี และการประสานงาน ยิ่งสนับสนุนให้เห็นว่า ความท้าทายของพื้นที่ท่องเที่ยวมิได้เกิดจากตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับขีดความสามารถในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ด้วย

ดังนั้นบทเรียนสำคัญจากกรณีปายและภูเก็ตจึงไม่ควรนำไปสู่ข้อเสนอให้จำกัดนักท่องเที่ยวตามสัญชาติ หรือสรุปว่านโยบายฟรีวีซ่าเป็นสาเหตุโดยตรงของการกระทำผิดทุกกรณี เพราะความสัมพันธ์ดังกล่าวยังต้องอาศัยหลักฐานพิสูจน์ แต่สองกรณีนี้เพียงพอที่จะทำให้ตั้งคำถามเชิงนโยบายได้ว่า เมื่อรัฐลดข้อจำกัดในการเข้าสู่ประเทศแล้ว ระบบกำกับหลังเข้าเมืองได้ถูกพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวหรือยัง ในความหมายนี้ กรณีปายทำให้เห็นว่า “เมืองเปิดรับนักท่องเที่ยวได้มากกว่าที่ระบบกำกับของเมืองอาจรองรับ” ขณะที่ภูเก็ตทำให้เห็นว่า “การเดินทางเข้าประเทศกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายหลังการเข้าประเทศอาจเชื่อมต่อกันจนกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่สามารถกำกับได้โดยลำพัง” ทั้งสองกรณีจึงนำไปสู่ประเด็นสำคัญในส่วนต่อไป คือ การพิจารณาช่องว่างของกฎหมายไทยและการกำกับแบบแยกส่วน เมื่อบุคคลซึ่งเข้าสู่ประเทศไทยในฐานะนักท่องเที่ยวเปลี่ยนบทบาทไปสู่การทำงาน การประกอบธุรกิจ หรือกิจกรรมอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุม

4. ช่องว่างของกฎหมายไทย: เมื่อ “นักท่องเที่ยว” เปลี่ยนบทบาทหลังเข้าประเทศ

เมื่อพิจารณากรณีปายและภูเก็ตร่วมกัน ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายควบคุมคนต่างด้าว หากแต่อยู่ที่ กฎหมายแต่ละฉบับควบคุมคนละช่วงและคนละกิจกรรม ขณะที่พฤติกรรมของบุคคลหลังเข้าประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง บุคคลหนึ่งอาจเดินทางเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ต่อมาอาจเข้าไปทำงาน ให้บริการ ประกอบกิจการ จัดตั้งบริษัท หรือเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ เมื่อกิจกรรมเปลี่ยนไป ฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เปลี่ยนตามไปด้วย ปัญหาจึงเกิดขึ้นตรงรอยต่อระหว่างกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว และกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว รวมถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับ การบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพจึงไม่ควรพิจารณาเพียงว่า “คนต่างด้าวเข้าประเทศโดยถูกต้องหรือไม่” แต่ต้องติดตามต่อว่า “ภายหลังเข้าประเทศแล้ว บุคคลนั้นกำลังทำกิจกรรมอะไร และกิจกรรมนั้นอยู่ภายใต้สิทธิหรือใบอนุญาตประเภทใด”

4.1 ช่องว่างระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองกับกิจกรรมหลังเข้าเมือง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมการเข้ามาและการอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว โดยกำหนดทั้งเงื่อนไขการเข้าเมือง บุคคลต้องห้าม การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง อย่างไรก็ตามจุดเน้นสำคัญของกฎหมายอยู่ที่ สถานะการเข้าและการพำนักมากกว่าการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่บุคคลอาจดำเนินการภายหลังเข้าประเทศ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, 2522)

ในทางปฏิบัติบุคคลที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราอาจเข้าประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการท่องเที่ยว แต่เมื่อพำนักอยู่ระยะหนึ่งอาจเริ่มดำเนินกิจกรรมอื่น เช่น รับจ้าง ให้บริการ ขายสินค้าออนไลน์ บริหารธุรกิจ หรือเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการของนิติบุคคล ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ระบบตรวจคนเข้าเมืองสามารถรับรู้การ

เปลี่ยนแปลงของกิจกรรมดังกล่าวได้หรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อกิจกรรมนั้นไม่ได้ปรากฏให้เห็นชัดจากการเข้า–ออกประเทศเพียงอย่างเดียว

ความท้าทายนี้เพิ่มขึ้นจากรูปแบบการทำงานสมัยใหม่ที่อาศัยเทคโนโลยีดิจิทัล คนต่างชาติอาจพำนักในประเทศไทยแต่รับงานจากต่างประเทศ ทำงานผ่านแพลตฟอร์ม หรือบริหารกิจการผ่านระบบออนไลน์ กรณีเช่นนี้ทำให้เส้นแบ่งระหว่าง “นักท่องเที่ยว” “ผู้ทำงาน” และ “ผู้ประกอบกิจการ” ไม่ชัดเจนเหมือนในอดีต และทำให้ระบบกำกับที่แยกตามสถานะทางกฎหมายแบบดั้งเดิมต้องเผชิญความซับซ้อนมากขึ้น

ดังนั้นกฎหมายคนเข้าเมืองเพียงฉบับเดียวไม่สามารถตอบโจทย์ทั้งหมดได้ เพราะแม้บุคคลจะยังมีสถานะการพำนักโดยชอบ แต่กิจกรรมที่บุคคลกำลังทำอาจอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น ระบบที่ดีจึงต้องสามารถ เชื่อมสถานะการพำนักกับกิจกรรมจริงของบุคคล มิฉะนั้นอาจเกิดช่องว่างที่คนต่างด้าวอยู่ในประเทศอย่างถูกต้อง แต่ทำกิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาต

4.2 นักท่องเที่ยวกับการทำงาน: เส้นแบ่งที่กฎหมายต้องทำให้ชัด

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวและระบบใบอนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์ทั้งเพื่อคุ้มครองตลาดแรงงานไทย กำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และทำให้รัฐสามารถตรวจสอบผู้ทำงานต่างชาติได้ (พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, 2560)

หลักสำคัญจึงต้องย้ำอีกครั้งว่าการได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยไม่เท่ากับได้รับอนุญาตให้ทำงาน บุคคลที่เข้าประเทศโดยอาศัยสิทธิยกเว้นการตรวจลงตราอาจเดินทางและพักอาศัยได้ตามระยะเวลาที่กำหนด แต่หากเข้าไปทำงานในลักษณะที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องพิจารณาเรื่องใบอนุญาตทำงานและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องแยกต่างหาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือการระบุว่า “กิจกรรมใดเป็นการทำงาน” โดยเฉพาะกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ท่องเที่ยว เช่น การช่วยบริหารร้าน การทำการตลาด การจัดกิจกรรม การให้บริการแก่ลูกค้า การขายสินค้า หรือการทำงานผ่านระบบออนไลน์ กิจกรรมเหล่านี้อาจดูเป็นเรื่องส่วนตัวหรือชั่วคราว แต่ในทางกฎหมายอาจมีลักษณะเป็นการทำงานตามนิยามที่ต้องได้รับอนุญาต

กรณีปายจึงมีประโยชน์ในเชิงวิเคราะห์ เพราะข้อร้องเรียนบางส่วนเกี่ยวข้องกับคำถามว่าคนต่างชาติบางรายมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกินกว่าสถานะนักท่องเที่ยวหรือไม่ แม้แต่ละกรณีต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นรายบุคคล แต่ปัญหาเชิงโครงสร้างที่เห็นได้ชัดคือ หน่วยงานใดควรเป็นผู้ตรวจพบเมื่อสถานะของบุคคลเปลี่ยนจากนักท่องเที่ยวไปสู่ผู้ทำงาน และข้อมูลดังกล่าวจะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายอย่างไร

หากระบบต้องรอให้เกิดการร้องเรียนจากประชาชนหรือคู่แข่งทางธุรกิจก่อนทุกครั้ง การบังคับใช้ย่อมมีลักษณะตั้งรับมากกว่าการกำกับเชิงรุก ดังนั้น สิ่งที่ควรพัฒนาไม่ใช่การตรวจคนต่างชาติแบบกว้างขวางโดยไม่มีเหตุ แต่คือระบบการติดตามความเสี่ยง(Risk-based monitoring) ที่ใช้ข้อมูลและพฤติการณ์เป็นฐาน เช่น รูปแบบการ

พำนักต่อเนื่อง การเชื่อมโยงกับสถานประกอบการ การมีรายได้หรือบทบาทในการดำเนินธุรกิจ และข้อร้องเรียนที่มีหลักฐานรองรับ

4.3การประกอบธุรกิจและปัญหานอมินี: ช่องว่างระหว่างรูปแบบทางทะเบียนกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ

ในกรณีภูเก็ต ปัญหาที่มีความสำคัญมากกว่าการทำงานทั่วไปคือเรื่อง การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวและการใช้โครงสร้างนิติบุคคลเพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กำหนดประเภทกิจการที่คนต่างด้าวไม่สามารถประกอบได้โดยเสรี หรือจะประกอบได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, 2542) อย่างไรก็ตามความยากของการบังคับใช้กฎหมายอยู่ที่ความแตกต่างระหว่าง “รูปแบบทางทะเบียน” กับ “ผู้ควบคุมกิจการจริง” บริษัทอาจมีคนไทยถือหุ้นตามสัดส่วนที่ทำให้ไม่ปรากฏเป็นบริษัทต่างด้าวในทางรูปแบบ แต่หากเงินลงทุน อำนาจตัดสินใจ ผลประโยชน์ และการควบคุมกิจการจริงอยู่กับคนต่างด้าว ก็อาจเกิดคำถามเรื่องการใช้คนไทยเป็นนอมินี

รายงานของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2568) แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบนอมินียังคงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐ และการตรวจสอบต้องพิจารณาทั้งเอกสารทางบัญชี แหล่งที่มาของเงินลงทุน การชำระค่าหุ้น และพฤติการณ์การควบคุมกิจการ ไม่ใช่ดูเพียงรายชื่อผู้ถือหุ้น นอกจากนี้งานของ Apibansri et al. (2025) ยังสะท้อนปัญหาการใช้นอมินีและธุรกรรมอำพรางเกี่ยวกับที่ดินของคนต่างด้าว ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีมูลค่าที่ดินสูง

กรณีภูเก็ตจึงแสดงให้เห็นว่า การตรวจคนเข้าเมืองอย่างเดียวไม่สามารถตรวจพบปัญหานอมินีได้ เพราะข้อมูลที่ต้องใช้พิสูจน์อาจอยู่ในระบบทะเบียนบริษัท ระบบภาษี บัญชีธนาคาร เอกสารการถือหุ้น และข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ ปัญหาเช่นนี้จึงเป็นตัวอย่างชัดเจนของความจำเป็นในการเชื่อมโยงการกำกับหลายระบบเข้าด้วยกัน

4.4 ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ “ไม่มีกฎหมาย” แต่อยู่ที่กฎหมายและหน่วยงานทำงานแยกส่วน

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสามชุดร่วมกัน จะเห็นว่า ประเทศไทยมีเครื่องมือควบคุมค่อนข้างครบในเชิงตัวบท กล่าวคือกฎหมายคนเข้าเมือง ควบคุมการเข้าและการพำนัก กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ควบคุมการทำงาน กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอาญา กฎหมายที่ดิน กฎหมายภาษี และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก ปัญหาสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมาย แต่คือ การกำกับดูแลแบบแยกส่วน(Regulatory fragmentation) กล่าวคือ ข้อมูลและอำนาจกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบข้อมูลการเข้าออกและสถานะพำนัก กรมการจัดหางานทราบข้อมูลใบอนุญาตทำงาน กรมพัฒนาธุรกิจการค้าทราบข้อมูลนิติบุคคลและผู้ถือหุ้น ขณะที่ตำรวจท่องเที่ยวและตำรวจพื้นที่อาจได้รับข้อร้องเรียนด้านความสงบเรียบร้อย แต่ข้อมูลเหล่านี้อาจไม่ได้ถูกเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

ผลคือ คนหนึ่งอาจมีสถานะการพำนักถูกต้องในระบบตรวจคนเข้าเมือง แต่กำลังทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต ขณะที่อีกคนอาจมีสถานะผู้ถือหุ้นหรือกรรมการในบริษัทที่ดูถูกต้องในเอกสาร แต่มีพฤติการณ์จริงเข้าข่ายการหลีกเลี่ยงกฎหมายธุรกิจ ความสามารถของรัฐในการตรวจพบกรณีเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับ การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

งานของปุริมพัฒน์ ธนาพันธ์สิริ (2559) เกี่ยวกับตำรวจท่องเที่ยวภูเก็ตสะท้อนข้อจำกัดด้านกำลังคน ภาษา เทคโนโลยี และการประสานงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้กฎหมายจะมีอยู่ แต่ขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของประสิทธิภาพการบังคับใช้ ดังนั้นปัญหาเชิงโครงสร้างจึงอาจสรุปได้ว่า รัฐไทยมีกฎหมายหลายฉบับ แต่ยังขาด “ภาพเดียวของคนต่างด้าวคนเดียวกัน” กล่าวคือ แต่ละหน่วยงานมองบุคคลผ่านฐานข้อมูลและภารกิจของตนเอง โดยไม่มีระบบที่เชื่อมสถานะการเข้าเมือง การทำงาน และกิจกรรมทางธุรกิจเข้าด้วยกันอย่างสมบูรณ์

ในเชิงนโยบายช่องว่างดังกล่าวทำให้เกิดภาวะที่คนต่างด้าวสามารถเปลี่ยนบทบาทได้เร็วกว่าที่ระบบราชการจะตรวจพบ บุคคลหนึ่งอาจเข้ามาเป็นนักท่องเที่ยว จากนั้นเริ่มช่วยกิจการ รับค่าตอบแทน เข้าไปบริหารธุรกิจ หรือมีความสัมพันธ์กับบริษัท ขณะที่ข้อมูลในแต่ละระบบยังคงแยกกันอยู่ การกำกับจึงมีลักษณะ “ตามหลังพฤติการณ์” มากกว่าตรวจพบการเปลี่ยนสถานะได้ทันเวลา ด้วยเหตุนี้การปฏิรูปกฎหมายจึงอาจไม่จำเป็นต้องเริ่มจากการออกกฎหมายฉบับใหม่เสมอไป แต่ควรเริ่มจากการทำให้กฎหมายที่มีอยู่สามารถทำงานร่วมกันได้ ผ่านการเชื่อมข้อมูล การกำหนดเกณฑ์ความเสี่ยงร่วมกัน และการสร้างช่องทางส่งต่อคดีระหว่างหน่วยงาน

ท้ายที่สุดปัญหาจากปายและภูเก็ตสะท้อนหลักสำคัญว่า ฟรีวีซ่าเปิดเพียงประตูเข้าสู่ประเทศ แต่กิจกรรมหลังจากนั้นยังอยู่ภายใต้กฎหมายหลายชั้น หากรัฐเปิดประตูได้รวดเร็ว แต่ระบบภายในยังทำงานแยกส่วน ความไม่สมดุลย่อมเกิดขึ้น ดังนั้น ทิศทางการปฏิรูปควรเปลี่ยนจากการคิดเรื่อง ฟรีวิซ่าเพียงในฐานะการอำนวยความสะดวกก่อนเข้าเมือง ไปสู่แนวคิด “การบริหารจัดการแบบไม่ต้องขอวีซ่าที่ชาญฉลาด” (Smart Visa-Free Governance) ที่เชื่อมการเข้าเมือง การพำนัก การทำงาน การประกอบธุรกิจ และการบังคับใช้กฎหมายเข้าด้วยกันตลอดระยะเวลาที่คนต่างชาติอยู่ในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นประเด็นข้อเสนอในส่วนต่อไป

5. จากฟรีวิซ่า(Visa-Free) ไปสู่ การบริหารจัดการแบบไม่ต้องขอวีซ่าที่ชาญฉลาด(Smart Visa-Free Governance): ทางออกสำหรับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์พัฒนาการของนโยบายฟรีวีซ่า กรณีปายและภูเก็ต ตลอดจนช่องว่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ปัญหาสำคัญมิได้อยู่ที่การเปิดประเทศหรือการยกเว้นวีซ่าโดยตัวมันเอง หากอยู่ที่ ความไม่สมดุลระหว่างความสะดวกในการเข้าประเทศกับความสามารถของรัฐในการกำกับกิจกรรมหลังเข้าเมือง ประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่าง “ส่งเสริมการท่องเที่ยว” กับ “เข้มงวดด้านกฎหมาย” แต่ควรพัฒนาระบบที่ทำ

ให้สองเป้าหมายดำเนินไปพร้อมกันได้ แนวทางที่เหมาะสมคือการปรับจากนโยบายฟรีวีซ่าแบบเน้นเฉพาะการอำนวยความสะดวกก่อนเข้าเมือง ไปสู่ “การบริหารจัดการแบบไม่ต้องขอวีซ่าที่ชาญฉลาด”ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำกับตลอดช่วงการพำนัก การใช้ข้อมูลแบบเชื่อมโยง การบังคับใช้กฎหมายตามระดับความเสี่ยง และการเพิ่มศักยภาพเฉพาะของพื้นที่ท่องเที่ยว

5.1 เปลี่ยนจากการตรวจ “ก่อนเข้า” ไปสู่การกำกับ “ตลอดการพำนัก”

ข้อเสนอประการแรกคือการเปลี่ยนกรอบคิดจากการควบคุมเฉพาะช่วงที่คนต่างด้าวเดินทางเข้าสู่ประเทศไปสู่การกำกับตลอดวงจรการพำนัก เพราะสถานะของบุคคลอาจเปลี่ยนแปลงหลังเข้าเมืองได้ตลอดเวลา บุคคลอาจเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ต่อมาอาจเริ่มทำงาน มีรายได้ เข้าไปบริหารกิจการ หรือมีความสัมพันธ์กับธุรกิจในพื้นที่ การกำกับจึงควรติดตาม “สถานะทางกฎหมาย” ควบคู่กับ “กิจกรรมจริง”

ระบบดังกล่าวอาจวางเป็นลำดับ ก่อนเข้าประเทศ ไปสู่เข้าประเทศ ไปพักอาศัย ไป ทำงาน/ประกอบธุรกิจ และออกนอกประเทศ ในช่วง ก่อนเข้า และ เข้ารัฐอาจใช้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการเดินทางและความเสี่ยง ส่วนช่วงพัก ต้องสามารถติดตามสถานะการพำนัก การขอต่ออายุ และการแจ้งที่พัก ขณะที่ช่วงทำงานและประกอบธุรกิจต้องเชื่อมกับข้อมูลใบอนุญาตทำงานและข้อมูลนิติบุคคล หากกิจกรรมของบุคคลเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุญาต ระบบควรสามารถส่งสัญญาณให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้

แนวทางนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐต้องติดตามพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวทุกคนอย่างใกล้ชิด แต่หมายถึงการสร้าง ระบบกำกับแบบมีเงื่อนไข กล่าวคือผู้เดินทางส่วนใหญ่ที่มีพฤติกรรมปกติควรได้รับความสะดวกอย่างเต็มที่ ขณะที่กรณีที่มีตัวบ่งชี้ความเสี่ยง เช่น พำนักซ้ำเป็นเวลานานผิดปกติ มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงาน หรือมีความเชื่อมโยงกับธุรกิจที่ต้องตรวจสอบ จึงเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบเพิ่มเติม

แนวคิดนี้สอดคล้องกับข้อถกเถียงเรื่องการผ่อนคลายวีซ่าที่ชี้ว่า การลดการควบคุมก่อนเข้าเมืองควรได้รับการชดเชยด้วยระบบกำกับหลังเข้าเมืองที่แม่นยำและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Xin, 2025) เพราะหากรัฐลดข้อจำกัดในขั้นแรกแต่ไม่เพิ่มประสิทธิภาพในขั้นถัดไป ย่อมเกิดช่องว่างทางการกำกับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.2 เชื่อมฐานข้อมูลคนเข้าเมือง–การทำงาน–ธุรกิจ

ข้อเสนอประการที่สองคือการพัฒนาฐานข้อมูลแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวในประเทศไทย โดยเฉพาะสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ตำรวจท่องเที่ยว และหน่วยงานภาษีที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันแต่ละหน่วยงานมีข้อมูลสำคัญของตนเอง แต่ปัญหาคือข้อมูลเหล่านั้นอาจไม่เชื่อมโยงกันในลักษณะที่ทำให้เห็น “ภาพรวมของบุคคลเดียวกัน” ตัวอย่างเช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอาจเห็นว่าบุคคลพำนักโดยถูกต้อง กรมการจัดหางานอาจไม่พบใบอนุญาตทำงาน ขณะที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจมีข้อมูลว่าบุคคลเกี่ยวข้องกับบริษัท หากข้อมูลเหล่านี้ไม่เชื่อมกัน การตรวจพบความผิดปกติอาจเกิดขึ้นช้า

จึงควรพัฒนาฐานข้อมูลกฎระเบียบผู้เยี่ยมชมต่างชาติแบบบูรณาการ (Integrated Foreign Visitor Regulatory Database) ที่ใช้หมายเลขหนังสือเดินทางหรือรหัสเฉพาะเป็นตัวเชื่อมข้อมูล โดยระบบควรสามารถแสดงอย่างน้อยว่า บุคคลเข้าประเทศเมื่อใด พำนักด้วยฐานะใด มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ มีบทบาทในนิติบุคคลหรือไม่ และมีประวัติการถูกร้องเรียนหรือถูกตรวจสอบในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับหรือไม่

อย่างไรก็ตามการเชื่อมข้อมูลต้องดำเนินการภายใต้หลักความจำเป็น ความได้สัดส่วน และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ควรเปิดให้เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดโดยไม่มีข้อจำกัด แต่ควรกำหนดสิทธิการเข้าถึงตามภารกิจ และมีระบบบันทึกการใช้ข้อมูลเพื่อป้องกันการนำข้อมูลไปใช้เกินวัตถุประสงค์หลัก สำคัญคือ “ข้อมูลต้องเชื่อมเพื่อการกำกับ แต่ไม่ควรเชื่อมจนกลายเป็นการเฝ้าระวังเกินจำเป็น” การออกแบบระบบจึงต้องคำนึงถึงทั้งประสิทธิภาพของรัฐและสิทธิของบุคคลไปพร้อมกัน

สรุป

นโยบายยกเว้นการตรวจลงตราเป็นเครื่องมือสำคัญที่ประเทศไทยใช้ส่งเสริมการท่องเที่ยวและกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการขยายมาตรการในปีพ.ศ. 2567 ที่เปิดให้ผู้ถือหนังสือเดินทางจาก 93 ประเทศและดินแดนสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยโดยได้รับยกเว้นการตรวจลงตราและพำนักได้ตามระยะเวลาที่กำหนด มาตรการดังกล่าวช่วยลดขั้นตอนและต้นทุนในการเดินทาง และสะท้อนทิศทางการเปิดประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ภายหลังการดำเนินนโยบาย รวมถึงการทบทวนมาตรการของรัฐบาลในปีพ.ศ. 2569 แสดงให้เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายฟรีวีซ่าไม่อาจพิจารณาจากจำนวนผู้เดินทางหรือรายได้จากการท่องเที่ยวเพียงด้านเดียว แต่ต้องคำนึงถึงความสามารถของรัฐในการกำกับบุคคลและกิจกรรมภายหลังการเข้าประเทศด้วย

กรณีอำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดภูเก็ต ช่วยสะท้อนข้อจำกัดดังกล่าวในบริบทที่แตกต่างกัน ปายเป็นเมืองท่องเที่ยวขนาดเล็กซึ่งได้รับประโยชน์จากการเดินทางของนักท่องเที่ยวต่างชาติ แต่ในขณะเดียวกันต้องรองรับประชากรชั่วคราวจำนวนมากเมื่อเทียบกับขนาดของพื้นที่และทรัพยากรของหน่วยงานรัฐ ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับนักท่องเที่ยวอิสราเอลบางรายในปีพ.ศ. 2568 จนนำไปสู่การสั่งตรวจสอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แสดงให้เห็นความสำคัญของการพัฒนาการบังคับใช้กฎหมายจากลักษณะ ตั้งรับเมื่อเกิดข้อร้องเรียน ไปสู่การกำกับเชิงรุกที่สามารถตรวจพบพฤติการณ์เสี่ยงก่อนที่จะพัฒนาเป็นความขัดแย้งในชุมชน

จากการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเทศไทยมิได้ขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดการกับกิจกรรมของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 ใช้กำกับการเข้าและการพำนัก พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมใช้กำกับการทำงาน ขณะที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ใช้ควบคุมการประกอบธุรกิจในกิจการที่กฎหมายกำหนด ปัญหา

หลักจึงมิใช่ “ไม่มีกฎหมาย” แต่เป็นการที่กฎหมาย ข้อมูล และอำนาจหน้าที่กระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดลักษณะ การกำกับดูแลแบบแยกส่วน

ช่องว่างดังกล่าวมีความสำคัญเป็นพิเศษในยุคที่บทบาทของผู้เดินทางสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว บุคคลหนึ่งอาจเข้าประเทศในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ภายหลังอาจทำงาน ให้บริการ เข้าไปบริหารกิจการ ลงทุน หรือมีความสัมพันธ์กับนิติบุคคล หากแต่ละหน่วยงานเห็นเฉพาะข้อมูลในส่วนที่ตนรับผิดชอบ รัฐอาจตรวจพบความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวล่าช้ากว่าพฤติการณ์จริง การแก้ไขจึงไม่ควรเริ่มต้นจากการออกกฎหมายใหม่ทุกครั้ง แต่ควรให้ความสำคัญกับ การทำให้กฎหมายที่มีอยู่สามารถทำงานร่วมกันได้ กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่าง “การท่องเที่ยว” กับ “การบังคับใช้กฎหมาย” หรือระหว่าง “ความเปิดกว้าง” กับ “ความมั่นคง” หากแต่ต้องสร้างระบบที่ทำให้เป้าหมายเหล่านี้สนับสนุนกัน การทบทวนนโยบายฟรีวีซ่าจึงควรก้าวพ้นคำถามว่านักท่องเที่ยวประเทศใดควรได้รับสิทธิและควรอยู่ได้กี่วัน ไปสู่คำถามที่สำคัญกว่า คือ ประเทศไทยจะบริหารการเคลื่อนย้ายของคนต่างชาติอย่างไรให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ พร้อมรักษาหลักนิติรัฐ ความปลอดภัยของชุมชน สิทธิของนักท่องเที่ยว และความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงการต่างประเทศ. (2567, 18 กรกฎาคม). *Summary of weekly press briefing by Director-General of the Department of Information/Spokesperson of MFA, Thursday 18 July 2024*. Ministry of Foreign Affairs.

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. (2567, 15 กรกฎาคม). *รายชื่อประเทศและดินแดนที่ได้รับยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อการท่องเที่ยวและการติดต่อธุรกิจระยะสั้นไม่เกิน 60 วัน*.

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. (2569, 20 พฤษภาคม). *การทบทวนมาตรการยกเว้นการตรวจลงตราและการให้สิทธิการตรวจลงตราต่าง ๆ ของไทย*.

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. (2568). *รายงานประจำปี พ.ศ. 2568: การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542*. กระทรวงพาณิชย์.

ศูนย์ต่อต้านข่าวปลอม ประเทศไทย. (2569, 20 มีนาคม). *ชาวยิวและอิสราเอลมาตั้งหลักปักฐานอยู่ตามสถานที่ท่องเที่ยวของไทย*.

ณัฐพิมล สมเจษ, จตุพร วงศ์ทองสรรค์, และพรชัย ด่านวิวัฒน์. (2565). หลักความคุ้มครองที่ไทยต้องมีต่อนักท่องเที่ยวต่างชาติในไทย. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 16*(3), 52–63.

ปุริมพัฒน์ ธนาพันธ์สิริ. (2559). การจัดการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับนักท่องเที่ยวของตำรวจท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต*.

Apibansri, S., Sangsomwong, P., Sairat, A., & Lertpronparsopchok, A. (2025). Preventing and suppressing nominees is an act to consider concealed transactions the land for foreigners in Thailand. *Interdisciplinary Academic and Research Journal, 5*(2), 527–540. https://doi.org/10.60027/iarj.2025.281872 (Thai-Journal Online)

Thai PBS. (2568a, 18 กุมภาพันธ์). *ผบ.ตร.ขีดเส้น 7 วัน ตรวจสอบ "ชาวอิสราเอล" ในพื้นที่ปาย*. Thai PBS News.

Thai PBS. (2568b, 19 กุมภาพันธ์). *ผู้ว่าฯ แม่ฮ่องสอน ยันชาวอิสราเอลเที่ยวปายเดือนละ 2–3 พันคน*. Thai PBS News.

Thai PBS. (2569c, 20 มิถุนายน). *เปิดผล "กวาดล้างนอมินี" 4 จังหวัดฝั่งอ่าวไทย–อันดามัน จับแล้ว 65 คน*. Thai PBS News.

Xin, Z. (2025). Facilitating mobility or fueling complexity? A segment-based assessment of the Thailand–China visa waiver agreement. *Journal of Dhamma for Life, 31*(4), 823–835.