

การควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทย



ความหมายของคนต่างด้าว

ก. ความหมายโดยทั่วไป

เมื่อกล่าวถึง "คนต่างด้าว" (Alien) ตามสามัญสำนึกโดยทั่วไปย่อมหมายถึง ชาวต่างชาติ (Foreigner) ซึ่งมีใจประเทศแห่งตน หรือผู้ที่มาจากประเทศอื่น

ตามพจนานุกรมไทยได้ให้ความหมายของคำว่า "คนต่างด้าว" เอาไว้ว่า "ต่างด้าว น. ต่างถิ่น, เรียกคนที่มาจากประเทศอื่นว่า คนต่างด้าว เรียกหนังสือแสดงหลักฐานของคนที่มาจากประเทศอื่นว่า ใบต่างด้าว"¹

สำหรับคำว่า "คนต่างด้าว" ในฐานะศัพท์วิชาการทางด้านรัฐศาสตร์นั้น ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ อธิบายว่า

Alien: คนต่างด้าว คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศหนึ่ง แต่เป็นพลเมือง (มีสัญชาติ) ของอีกประเทศหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติของประเทศที่ตนอาศัยอยู่ ตัวอย่างใดแก่ พ่อค้า นักธุรกิจ และผู้สอนศาสนาในประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนไม่น้อยที่เป็นคนต่างด้าว²

¹มานิต มานิตเจริญ, พจนานุกรมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอกศิลป์การพิมพ์, 2514), หน้า 55.

²จรุง สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 3.

โดยทั่วไปนั้น คนต่างค่าย่อมจะมีความจงรักภักดีต่ออำนาจรัฐภายนอก แต่ก็จะได้รับสัญชาติของประเทศที่ตนอาศัยอยู่ได้ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และคนต่างค่ายังจะถูกตัดสิทธิทางการเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองของประเทศที่ตนอาศัยอยู่ ในทางปฏิบัติทั่ว ๆ ไปนั้น คนต่างค่าย่อมได้รับความยินยอมให้มีสิทธิในทรัพย์สินของตนเอง สิทธิในการทำสัญญา ความผูกพันในงานอาชีพ ได้รับเสรีภาพในการพูด การเลือกนับถือศาสนา เป็นต้น และในบางกรณีคนต่างค่ายังมีภูมิฐานะอันดีที่อยู่เป็นการถาวรในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น อาจจะต้องมีหน้าที่ในกิจการสาธารณะด้วย เช่น เป็นตำรวจหรือทหาร ทั้งนี้เนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การมีภูมิฐานะอันดีย่อมสร้างคุณสมบัติบางอย่าง หรือทำให้เกิดความจงรักภักดีขึ้นได้ แต่ปัญหาที่มักเกิดขึ้นเป็นข้อโต้แย้งระหว่างประเทศอยู่เนื่อง ๆ ก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของประเทศในการให้ความคุ้มครองคนต่างค่ายที่อาศัยอยู่ในประเทศของตน²

ข. ความหมายตามกฎหมายไทย

ในสมัยโบราณนั้นยังไม่มีคำว่า "คนต่างค่าย" ปรากฏใช้ในกฎหมายไทย แต่ก็ทำให้เราไม่มีคนต่างค่ายในประเทศไทยไม่ ทั้งนี้เพราะในกฎหมายเก่าเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยาได้ใช้คำว่า "นานาประเทศ" มาก่อน นอกจากนั้นแล้วยังมักใช้คำว่า "ต่างชาติต่างภาษา" เป็นคำพื้น ๆ ใช้ในที่ทั่วไป³

¹ Jack C. Plano, et al. Political Science Dictionary (Illinois: The Dryden Press, 1973), p. 9.

² Charles G. Fenwick, Dictionary of Political Science, ed. Joseph Dunner (New Jersey: Littlefield, Adam & Co., 1970), p.7.

³ พ.ศ.อ.เพ็ญ วีระจันทร์านนท์, "วิเคราะห์วิธีการและปัญหาของการควบคุมคนต่างค่ายในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 7.

คำว่า "คนต่างด้าว" เป็นศัพท์บัญญัติในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2470 มาตรา 3 (1) โดยให้ความหมายไว้ควรวา คนต่างด้าว หมายถึง "บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ดังที่บรรยายไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456"¹

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 เป็นต้น กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ต่างก็ได้นิยามความหมายของคนต่างด้าวเอาไว้โดยเน้นถึงเรื่องสัญชาติไทยเป็นสำคัญ ดังนี้

005218

1. ความหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้นิยามความหมายของคนต่างด้าวไว้ว่า "มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "คนต่างด้าว" หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย"²

2. ความหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ได้นิยามความหมายของคนต่างด้าวไว้ว่า

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

² "พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522", ราชกิจจานุเบกษา

ข้อ 3 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

"คนต่างดาว" หมายความว่าบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และในรวมตลอดถึง

- (1) นิติบุคคลซึ่งทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นของคนต่างดาว
- (2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างดาวถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างดาวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่
- (3) ทางหุ้นส่วนจำกัดหรือทางหุ้นส่วนสามัญที่จะทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้จัดการ เป็นคนต่างดาว

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าทุนของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่อุบัติเป็นหุ้นของคนต่างดาว เว้นแต่จะได้อีกกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹

3. ความหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างดาว พ.ศ.2521

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างดาว พ.ศ.2521 ได้นิยามความหมายของคนต่างดาวไว้ว่า "มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้ "คนต่างดาว" หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย"²

4. ความหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ได้นิยามความหมายของคนต่างดาวไว้ว่า "มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "คนต่างดาว" หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย"³

¹"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281", ราชกิจจานุเบกษา
89 (25 พฤศจิกายน 2515): 1.

²"พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างดาว พ.ศ.2521", ราชกิจจานุเบกษา
95 (21 กรกฎาคม 2521): 14.

³"พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508", ราชกิจจานุเบกษา
82 (4 สิงหาคม 2508): 1.

5. ความหมายตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493

ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 ได้นิยามความหมายของคนต่างด้าวไว้ว่า "มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "คนต่างด้าว" หมายความว่า คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ"¹

สำหรับการพิจารณาว่าผู้ใดมีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือไม่นั้น ในปัจจุบันยอมเป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ยอมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ
- (3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

มาตรา 8 ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวยอมไม่ได้สัญชาติไทย ภาวะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็น

- (1) หัวหนาคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) หัวหนาคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ
- (4) คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน (1) (2). หรือ (3)²

¹"พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493", ราชกิจจานุเบกษา 67 (14 พฤศจิกายน 2493): 984.

²"พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508", ราชกิจจานุเบกษา 82 (4 สิงหาคม 2508): 2 - 3.

ต่อมาได้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยบางประเภท ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยมีเงื่อนไขและเงื่อนไข ดังนี้

ข้อ 1 ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดา เป็นคนต่างดาว หรือมารดาเป็นคนต่างดาวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ขอบวดยกกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาและมารดานั้นเป็น

(1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย

(2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่ง เฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ 2 บุคคลตามข้อ 1 ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น¹

เหตุผลที่มีการถอนสัญชาติไทยดังกล่าวข้างต้นนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า

โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดา เป็นคนต่างดาวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ขอบวดยกกฎหมายว่าด้วย คนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างดาวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้ สัญชาติไทยอีกต่อไป²

¹ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337", ราชกิจจานุเบกษา

² เรื่องเดียวกัน.

เหตุที่ต้องมีการควบคุมคนต่างด้าว

โดยทั่วไปแล้วในการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าไปมีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่เป็นการประจำภายในประเทศใด คนต่างด้าวผู้นั้นนอกจากจะก่อให้เกิดประเพณีปฏิบัติตามกฎหมายที่ขัดแย้งกับประชาชนทั่วไปที่มีสัญชาติของประเทศที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่แล้ว ยังจะต้องประเพณีปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษที่ขัดแย้งกับคนต่างด้าว โดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่งด้วย

การที่ประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการควบคุมคนต่างด้าวเป็นพิเศษมากกว่าประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของประเทศก็เนื่องมาจากแนวความคิดและความเชื่อที่ว่าคนต่างด้าวโดยทั่วไปนั้นย่อมจะมีความจงรักภักดีต่ออำนาจรัฐภายนอก ซึ่งเป็นประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนมากกว่าประเทศที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่ การกระทำของคนต่างด้าวมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเจ้าของประเทศโดยตรง และยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาตินั้น ๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยส่วนรวมอีกด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลและประชาชนเจ้าของประเทศจึงมักไม่ค่อยมีความไว้วางใจในคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ภายในประเทศ ยิ่งถ้าคนต่างด้าวนั้นมาจากประเทศที่เป็นศัตรู หรือที่อาจเป็นศัตรูด้วยแล้ว รัฐบาลและประชาชนเจ้าของประเทศนั้นก็ยิ่งจะมีความไม่ไว้วางใจคนต่างด้าวที่มาจากประเทศนั้นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยเกรงไปว่า คนต่างด้าวนั้นอาจจะเป็น "ไส้ศึก" หรือ "แนวที่ห้า" ของประเทศที่เป็นศัตรูหรือที่อาจเป็นศัตรูนั้น เพราะฉะนั้น รัฐบาลของทุกประเทศในโลกจึงมักจะวางมาตรการป้องกันและควบคุมมิให้คนต่างด้าวทำลายความมั่นคงของประเทศตนได้ มาตรการที่แต่ละประเทศใช้ในการป้องกันและควบคุมมิให้คนต่างด้าวทำลายความมั่นคงของชาตินี้อาจจะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ถ้าหากคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศนั้น แสดงว่าไม่มีความจงรักภักดีต่อประเทศที่ตนอาศัยอยู่¹

¹ พ.ศ.อ. เทพย์ วีระจันทรานนท์, "วิเคราะห์วิธีการและปัญหาของการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทย", หน้า 36.

ในการปฏิบัติต่อกันต่างค้ำว้น แต่ละประเทศย่อมมีนโยบายและวิธีการ
ควบคุมโดยเจตนาของตนเอง ในบางประเทศไม่ชอบและเหยียดหยามคนต่างค้ำวเป็น
อย่างมาก ตรงกันข้ามกับในบางประเทศซึ่งมีน้ำใจไมตรีเอื้อเฟื้อต่อกันต่างค้ำวเป็น
อย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม คนต่างค้ำวซึ่งได้อพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ๆ ย่อม
ถูกจำกัดสิทธิบางประการเอาไว้ ตัวอย่างเช่น ในสมัยนครรัฐกรีก แม้ว่าจะเป็นสมัย
โบราณมากก็ยังได้แบ่งคนต่างค้ำวเป็นอีกชนชั้นหนึ่งในสังคม กล่าวคือ

บุคคลประเภทนี้มีจำนวนมากขึ้นแล้วแต่ลักษณะและสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละรัฐ
ตัวอย่างเช่น เอเธนส์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการค้าและวัฒนธรรม จะมีจำนวน
พวกชาวต่างชาติมากกว่าที่อื่น เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ไม่มีสิทธิและหน้าที่ทาง
การเมืองเหมือนพวก "เจ้าของเมือง" หรือ Citizen แต่ก็มีอิสระเสรีภาพ
ที่จะทำอะไรก็ตามตามความพอใจ และไม่มีภาระบังคับหรือรังเกียจเคียดกันต่อกัน
เหล่านี้ ในสมัยนั้นการแปลงชาติ (Nationalization) ไม่มี ฉะนั้นพวก
คนต่างชาตินี้จะมีฐานะเป็นคนต่างชาติไปตลอดชีวิต แม้ว่าบางคนจะมีภูมิลำเนา
อยู่ในนครรัฐใดนครรัฐหนึ่งมาเป็นเวลานานหลายชั่วอายุคนแล้วก็ตาม¹

สำหรับตัวอย่างเกี่ยวกับการกระทำของคนต่างค้ำวที่มีผลกระทบต่อความ
มั่นคงของชาติอย่างชัดเจนนั้น ได้แก่ การดำเนินชีวิตของชาวนานอพยพในประเทศไทย
ดังจะเห็นได้ว่า ในท้องถิ่นใดที่มีคนอยู่มาก อำนาจทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นมัก
จะตกอยู่ในมือของคนนั้นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งยังมีการจัดระเบียบทางสังคมตามแบบและ
วิธีการของตนเอง และมีพฤติกรรมทางการเมืองในทางสนับสนุนลัทธิการปกครองที่เป็น
ปฏิปักษ์กับของประเทศไทย เป็นต้น²

¹ กมล สมวิเชียร, "กรีกและวิวัฒนาการของปรัชญาการเมือง", ใน
การเมืองและการปกครอง, กมล ทองธรรมชาติ, ผู้รวบรวม (กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 8.

² ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน พ.ต.ท.วิชาญ จำปีศรี, สุทธิ
สุพรรณ, ญวนอพยพกับความมั่นคงภายใน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร์,
2519), หน้า 34 - 38.

ดังนั้น หากประเทศต่าง ๆ ไม่มีข้อกำหนดมาตรการในการควบคุมคนต่างดาวแล้ว ก็ย่อมจะทำให้คนต่างดาวสามารถมีอำนาจควบคุมกิจกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จนทำให้อธิปไตยของประเทศเสียไป ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง

การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของคนต่างดาว

ในการศึกษาถึงสาเหตุของการที่คนต่างดาวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงในทางประวัติศาสตร์ จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ช่วยชักนำคนต่างดาวให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ตัวอย่างเช่น ในสมัยสุโขทัยได้มีการติดต่อสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประเทศจีน ประเทศไทยจึงเป็นดินแดนแห่งหนึ่งที่คนต่างดาวชาวจีนได้พากันเดินทางมาตั้งรกรากอาศัยอยู่ตั้งแต่สมัยโบราณ

สำหรับความสัมพันธ์กับประเทศทางตะวันตกยังไม่มีปรากฏในสมัยนั้น ทั้งนี้เพราะชาวยุโรปเพิ่งเดินทางเข้ามาทำการค้าขาย และมีสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศไทยเป็นครั้งแรกในสมัยกรุงศรีอยุธยา¹ เมื่อคนต่างดาวเหล่านั้นเดินทางมาถึงประเทศไทยได้รับการต้อนรับด้วยอัธยาศัยไมตรีอันดี การซื้อขายสินค้าสามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกจึงเป็นที่พอใจ ในระยะต่อมาชาวยุโรปจึงนิยมเดินทางเข้ามาค้าขายกับประเทศไทยมากขึ้น และบ้างก็มีความประสงค์ที่จะตั้งรกรากอยู่อาศัยในประเทศไทยด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน

นอกจากความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการชักนำให้คนต่างดาวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว จากการศึกษาโดยสังเกตการณ์

¹ ทรงศรี อัจจอรณ, สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 2.

สามารถประมวลถึงสาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้คนต่างต่างเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ ดังนี้

ก. เนื่องจากคนต่างต่างมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย เป็นต้นว่า ประเทศไทยอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรต่าง ๆ พร้อมมูลแก่การค้ารังสีไฟได้อย่างสะดวกสบาย มีขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมอันดีงาม ไม่ปรากฏว่ามีภัยธรรมชาติร้ายแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ฯลฯ ซึ่งทัศนคติเช่นนี้มีมากในหมู่ชาวจีนสมัยก่อน และเป็นสาเหตุให้ชาวจีนอพยพมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย¹

ข. เนื่องจากความต้องการของคนต่างต่างที่จะเข้ามาทำงาน หรือลงทุน ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมในประเทศไทย ดังเช่นที่มีการส่งเสริมการลงทุน ในปัจจุบันก็มีการอำนวยความสะดวกในการเข้าเมืองให้แก่คนต่างต่างเป็นอันมาก

ค. เนื่องจากการที่คนต่างต่างติดตามครอบครัว เครือญาติซึ่งเป็นคนไทย หรือคนต่างต่างที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยอยู่ก่อนแล้ว เช่น หลิงต่างต่างติดตามสามีซึ่งเป็นคนไทยเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เป็นต้น

ง. เนื่องจากผู้ที่มีเชื้อชาติไทยซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศอื่น เช่น คนเชื้อชาติไทยซึ่งเดิมมีถิ่นที่อยู่ในแคว้นสหรัฐอเมริกาใหญ่ แคว้นกระเหรี่ยง และแคว้นทวายมอญ มีความประสงค์อพยพเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เพราะความเดือดร้อนทุกข์ยาก การบีบคั้นจากภัยสงคราม ภัยการเมือง เป็นต้น

จ. เนื่องจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย จึงทำให้คนต่างต่างอพยพลี้ภัยต่าง ๆ เช่น ภัยสงคราม ภัยการเมือง ภัยธรรมชาติต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในประเทศไทย เช่นกรณีของชาวญวน เขมร ลาว เป็นต้น และต่อมาภายหลังได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยต่อไป

¹ ทีวี ซีระวงศ์เสรี, "สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย"

การควบคุมคนต่างดาวในประเทศไทย

ก. สมัยโบราณ

คนต่างดาวซึ่งได้อพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ๆ ย่อมจะมีการจำกัดสิทธิบางประการไว้ ในสมัยโบราณซึ่งการปกครองยังอยู่ในวงจำกัด แต่ละรัฐจึงรังเกียจและกีดกันคนต่างดาวมาก แต่ต่อมาเมื่อมนุษย์มีความเจริญมากขึ้น และมีการติดต่อค้าขายหรือมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันยิ่งขึ้น จึงได้ผ่อนคลายการกีดกันลงเท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อผลประโยชน์ หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของประเทศ โดยใช้หลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติกัน¹

สำหรับชนชาวต่างดาวที่ได้เดินทางเข้ามาติดต่อค้าขายกับไทยตั้งแต่สมัยโบราณ และได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในราชอาณาจักร ต่างก็ได้รับสิทธิการคุ้มครองในค่านต่าง ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการรู้จักกันดีว่าเป็นการเข้ามา "พึ่งพระบรมโพธิสมภาร" ทั้งนี้เพราะองค์พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระเมตตาธรรมต่อไพร่ฟ้าประชาชนตลอดมาไม่ว่าจะเป็นชาติใดภาษาใด ดังจะเห็นได้ว่ามีชาวต่างชาติได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการชั้นสูงของไทยมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชาวจีนที่ได้เข้ามาอาศัยอยู่มากกว่าชนชาติอื่น ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่า ได้รับการรับรองฐานะจากรัฐบาลไทยมาช้านาน²

ในสมัยโบราณนั้น คนต่างดาวที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยอยู่ในความปกครองของเจ้ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กัน ดังปรากฏในจดหมายเหตุของท่านณัติผู้จัดการทางฮอลันดาในกรุงศรีอยุธยา สมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง คือ พวกมอญอยู่ในปกครองของออกญาพลเทพ พวกลาวอยู่ในปกครองของออกญาวัง พวกญี่ปุ่นอยู่ใน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ปกครองของออกญาพิชัยสงคราม พวกจีนอยู่ในปกครองของออกพระศรีสมบัติและทองหล่อ
พวกมลายูอยู่ในปกครองของออกพระลักษมณ์ (เจ้ากรมอาสาจามชาว) พวกโปรตุเกส
อยู่ในปกครองของออกพระราชนรินทร์ เป็นต้น¹

ในสมัยก่อน กฎหมายเก่าของไทยได้มีบัญญัติถึงสิทธิของคนต่างค้ำว หรือที่ห้าม
มิให้คนไทยเกี่ยวข้องกับคนต่างค้ำวไว้ เช่น กฎมณเฑียรบาลห้ามมิให้คนต่างค้ำวเข้ามา
เดินในท้ายสนม ถ้าเจ้าหน้าที่ละเลยให้คนต่างค้ำวเข้ามาถึงท้ายสนมได้ โทษเจ้าหน้าที่
ถึงตาย

ลักษณะอาชญาหลวงบทที่ 13 ห้ามมิให้หญิงไทย มอญ แต่งงานกับคนต่างค้ำว
ถ้าฝ่าฝืนให้ลงโทษ 6 สถาน

ลักษณะอาชญาหลวงบทที่ 17 ห้ามมิให้คนต่างค้ำวซื้อขายกฤษณา ฝาง ดีบุก
ถ้าคนต่างค้ำวลักลอบซื้อขายของต้องห้ามเหล่านี้ ให้ลงโทษคนต่างค้ำวเสมือนดังโจร
และลงโทษลาม พนักงานชาวค้ำวที่สมรู้เป็นใจด้วยกระทำผิด ระวังโทษประหารชีวิต

ลักษณะอาชญาหลวงบทที่ 123 ป้องกันคนต่างค้ำวที่หนีเข้ามาซึ่งอยู่ในขอบ
เขตสัมปทานมิให้คนไทยชมเหง ถ้าคนไทยชมเหงให้ลงโทษเหมือนผู้ทรยศแก่บ้านเมือง²

นอกจากนั้น ในสมัยโบราณซึ่งยังมิได้มีการตรากฎหมายข้อบังคับไว้อย่าง
แน่ชัด บุคคลได้มีการเคลื่อนย้ายไปมาอย่างเสรี สำหรับประเทศไทยในสมัยก่อนได้เปิด
โอกาสให้ชาวต่างค้ำวเข้าประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน ทั้งนี้เนื่องด้วยการแผ่
พระเมตตาธรรมขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งถือว่าพระองค์ทรงเป็นที่พึ่งของปวงชน
โดยไม่เลือกชาติ ศาสนา ภาษาใด ดังนั้นจึงมีชาวต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในไทย
มากมาย

¹พ.ศ.อ.เทพย์ ชีระจินทรานนท์, "วิเคราะห์วิธีจัดการและปัญหาของการควบคุม
คนต่างค้ำวในประเทศไทย", หน้า 10.

²ทวี ชีระวงศ์เสรี, "สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย", หน้า 30.

ข. สมัยปัจจุบัน

ในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลเพื่อจัดระเบียบทางสังคมนั้น สิ่งที่เป็นพื้นฐานสำคัญที่สุด ได้แก่ บรรทัดฐานของสังคม (Social Norm) ซึ่งประกอบด้วย วิถีชาวบ้าน (Folkway) จารีตประเพณี (Mores) และกฎหมาย (law) และในบรรดาบรรทัดฐานของสังคมทั้ง 3 ประการนี้ กฎหมายนับว่าเป็นบรรทัดฐานของสังคมซึ่งสำคัญที่สุดในการที่จะกำหนดพฤติกรรมและควบคุมการปฏิบัติของบุคคลในสังคม

ในการควบคุมคนต่างด้าวก็เช่นเดียวกัน ในปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ต่างนิยมใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการหลักในการควบคุมคนต่างด้าว ทั้งนี้เพราะตามหลักกฎหมายทั่วไป พลเมืองของประเทศใดอาศัยอยู่ในอาณาเขตของประเทศใดย่อมอยู่ภายใต้ระบบการปกครองและการบังคับของกฎหมายของประเทศนั้น¹ โดยปกติแล้วสิทธิทางกฎหมายเอกชนนั้น ในทางทฤษฎีมีความโน้มเอียงที่จะให้คนต่างด้าวได้มีสิทธิเช่นเดียวกับชาวพื้นเมืองในค่านกฎหมายเอกชน แต่สิทธิตามกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองนั้น ทุกประเทศย่อมสงวนไว้เฉพาะพลเมืองเจ้าของประเทศเท่านั้น²

การควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนต่างด้าว โดยเฉพาะ อาทิเช่น การควบคุมตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การทะเบียนคนต่างด้าว สัญชาติ การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การทำงานของคนต่างด้าว การเนรเทศ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะ

¹พ.ท.ท.วิชาญ จำปีศรี, สุทวิช สุพรรณ ญวนอพยพกับความมั่นคงภายใน, หน้า 172.

²ทวี วีระวงศ์เสรี, "สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย", หน้า 29.

และอีกประเภทหนึ่งได้แก่ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปรวมทั้งใช้บังคับกับคนต่างด้าวด้วย ซึ่งได้แก่การควบคุมตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนทั่วไป

โดยสรุปแล้วมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมคนต่างด้าวนั้นส่วนใหญ่จะเป็นการควบคุมคนต่างด้าวโดยการกำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของคนต่างด้าวซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 4 ด้านคือ ด้านการเข้าเมือง ด้านการเมือง ด้านการเศรษฐกิจ และด้านการสังคม

สำหรับการศึกษาดังกล่าวถึงการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทยสมัยปัจจุบันที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้กับคนต่างด้าวโดยเฉพาะเพียงบางมาตรการที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ได้แก่

1. การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เนื่องจากในประเทศไทยสมัยก่อนได้เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้าประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน ดังนั้นจึงมีชาวต่างชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในไทยมากมาย โดยเฉพาะชาวจีนได้หลั่งไหลเข้ามาเฉลี่ยปีละ 15,000 คน (ระหว่าง พ.ศ. 2483 - 2493) และได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี¹ ทำให้เกิดความวิตกว่าจะเป็นปัญหาขึ้นได้ จึงได้มีการจำกัดจำนวนคนเข้าเมืองโดยการกำหนดคุณสมบัติ และเงินประจำตัวของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470² เป็นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองฉบับแรกของไทย ต่อมาเนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจเปลี่ยนไปอันอาจมีผลให้เกิดความ

¹ Virginia Thompson, Richard Adloff, Minority Problem in Southeast Asia (Stanford University Press, 1955), p. 44.

² "พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470", ราชกิจจานุเบกษา 44 (11 กรกฎาคม 2470): 79.

กระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยของประเทศไทยในขณะนั้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายคราว¹ สำหรับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อไม่นานมานี้เอง เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ คือ เนื่องจากในปัจจุบันคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับก่อนได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัย และไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการควบคุมคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยสรุปได้แก่

ก.) กำหนดจำนวนโควตาคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไม่เกินประเทศละ 100 คนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติไม่เกิน 50 คนต่อปี, บรรดาอาชานิคมของประเทศหนึ่งรวมกัน หรือแต่ละอาณาจักรซึ่งมีการปกครองของตนเองให้ถือเป็นประเทศหนึ่ง,

จำนวนคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรดังกล่าว ไม่รวมถึง

- 1.) คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และได้กลับเข้ามาในราชอาณาจักร
- 2.) หญิงซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และได้สละสัญชาติไทยในกรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว

¹ พ.ศ. อ. เทพย์ ซีระจันทรานนท์, "วิเคราะห์วิธีการและปัญหาของการควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทย", หน้า 19 - 22.

3.) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของหญิงที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่ว่าหญิงนั้นจะละสัญชาติไทยในกรณีที่ได้สมรสกับคนต่างค้ำหรือไม่ก็ตาม

4.) บุคคลของบิคา มารคา ซึ่งเป็นคนต่างค้ำที่เกิดในระหว่างเวลาที่ มารคาออกไปนอกราชอาณาจักร โดยมีหลักฐานการแจ้งออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อ กลับเข้ามาอีก เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรพร้อมกับบิคาหรือมารคา ซึ่งกลับ เข้ามาอีกภายในเวลาที่กำหนดตามหลักฐานการแจ้งออกนอกราชอาณาจักร และบุตรนั้น ยังอายุไม่เกิน 1 ปี

5.) คนต่างค้ำที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักร เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง ฯ แล้ว จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้ นอกเหนือโควตาที่กำหนดไว้ แต่ในปีหนึ่ง ๆ จะเกินร้อยละ 5 ไม่ได้

ข.) กำหนดคุณสมบัติของคนต่างค้ำซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยห้ามมิให้คนต่างค้ำซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

1.) ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้อง และยังคงสมบุรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้ แทนหนังสือเดินทาง เช่นว่านั้นจากสถานทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือ จากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างค้ำ บางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

2.) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามสมควรแก่กรณีที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร

3.) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานคว่ำ ก่าดังกายโดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้ หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงาน อื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างค้ำ

4.) วิกฤตโรค หรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่น โรคเรื้อน โรคริคส์ควงตา กามโรค วัณโรค ฯลฯ เป็นต้น

5.) ยังมีโคปูดูกูป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติกรอย่างอื่น ตามวิชาการแพทย์ เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ยอมให้แพทย์ตรวจ คนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

6.) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

7.) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อถือว่า เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

8.) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิง หรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

9.) ไม่มีเงินติดตัว หรือไม่มีประกันตามที่กำหนดไว้

10.) มีพฤติการณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เพื่อประโยชน์แก่ประเทศหรือเพื่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรม หรือศีลธรรมอันดี หรือความผาสุกของประชาชน ไม่สมควรอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักร

11.) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักร หรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกเว้นเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว คนต่างดาวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ยังจะต้องมีคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองกำหนดอีกด้วย โดยคำนึงถึงรายได้ สิทธิพล ทรัพย์สิน ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ และฐานะในครอบครัวของคนต่างดาวดังกล่าวกับบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด

ค.) กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขาธิการ

การที่คนต่างดาวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้นั้น คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวนี้ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีกตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เรื่องนี้นับว่าเป็นเรื่องใหม่ที่แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองฉบับก่อน ๆ เพราะแต่เดิมนั้น ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนต่างดาวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามจำนวนโควตา เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น

ง.) นอกจากสาระสำคัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปรับปรุงในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญอีก คือ

1.) กำหนดประเภทการตรวจลงตรา คนต่างดาวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวให้ละเอียดยิ่งขึ้น เช่น แยกเป็นผู้เข้ามาเพื่อการท่องเที่ยว การกีฬา ธุรกิจ ลงทุน ศึกษา ผู้เชี่ยวชาญ สอนศาสนา ฯลฯ เป็นต้น

2.) ขยายกำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวอยู่ได้นานยิ่งขึ้น

3.) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ถ้ามีพฤติการณ์ไม่สมควร คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตได้

4.) เพิ่มโทษผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ช่วยเหลือคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้สูงขึ้น และเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ให้สูงขึ้นด้วย

2. การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว

การควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวนี้นี้ เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เป็นคนเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการถาวรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้ว เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2495 และพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497 จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การจัดทำระบบการรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคนต่างด้าว เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวเมื่อเข้ามามีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ภายในประเทศไทยแล้ว และเพื่อจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากคนต่างด้าวเข้าเป็นรายได้ของรัฐอีกทางหนึ่ง

สำหรับการควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวนั้น จะได้นำมากล่าวโดยละเอียดต่อไป เนื่องจากวิธานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง

3. การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทยฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งมีหลักการสำคัญในการควบคุมคนต่างด้าวในเรื่องสัญชาติ กล่าวโดยสรุป คือ

ก.) กำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย การกลับคืนสัญชาติไทย โดยคนต่างด้าวอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ จะต้องมีความประพฤติดี มีความประพฤติดี มีอาชีพเป็นหลักฐาน มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทย ต่อเนื่องมาจนถึงวันยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดไว้ คือ พูดภาษาไทย และฟังภาษาไทยเข้าใจได้

ข.) กำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทย โดยให้คนต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้เป็นกรณีพิเศษ โดยยกเว้นการมีความประพฤติดีเฉพาะเรื่องระยะเวลาการมีภูมิลำเนาในประเทศไทย และการมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดไว้ข้างต้นในกรณีที่คนต่างด้าวผู้นั้นได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร เป็นบุตรหรือภรรยาของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย หรือเป็นผู้ที่เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดวิธีการต่าง ๆ ในการที่คนต่างด้าวจะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยอีกด้วย การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยนี้ อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุญาต จะต้องนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต และเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยจะต้องปฏิญาณตนว่าจะมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อประเทศไทย

4. การควบคุมตามมาตราการทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

ในการควบคุมคนต่างด้าวตามมาตราการทางกฎหมายว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนั้น ในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2515 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อรักษาคุณอำนาจทางการค้า และเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้การประกอบธุรกิจการค้าของคนต่างด้าวเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

สาระสำคัญของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 คือ ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามที่กำหนดไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อน ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของคนต่างด้าวในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจดังกล่าวเอาไว้อีกด้วย ในการนี้ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมการค้าภายใน และอธิบดีกรมทะเบียนการค้าเป็นกรรมการ และคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือบุคคลอื่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการก็ได้ คณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนี้มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้

สำหรับการควบคุมคนต่างด้าวตามมาตราการทางกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวนั้น ในปัจจุบันเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวที่มีมาแต่เดิม มีหลักการใช้เฉพาะคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเท่านั้น ส่วนคนต่างด้าว

บางประเภทที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น ญวนอพยพ เป็นต้น ไม่อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายนี้ และในปัจจุบันบุคคลเหล่านี้ได้มาประกอบอาชีพหรือทำงานอยู่ในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยเสรี ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีอภิสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้กับคนต่างด้าวเหล่านี้ด้วย เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใ้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือผู้เดินทางผ่าน

การควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรา ๖๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวนี้ กระทำโดยการห้ามคนต่างด้าวทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ และงานใดที่ไม่มีใ้ห้ามคนต่างด้าวทำได้ คนต่างด้าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตตามกฎหมายก่อน ในการนี้ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมทะเบียนการค้า ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมแรงงาน เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวนี้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย ให้คำแนะนำ หรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการกำหนดงานที่คนต่างด้าวจะทำได้ และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำงานของคนต่างด้าว รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

สรุป

คนต่างด้าวตามความหมายโดยทั่วไปย่อมหมายถึงชนชาวต่างประเทศ หรือ ผู้ที่มาจากประเทศอื่น และในทางรัฐศาสตร์หมายถึง ผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศหนึ่งแต่เป็น พลเมืองมีสัญชาติของอีกประเทศหนึ่ง สำหรับคนต่างด้าวตามความหมายที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายไทยที่ใช้อยู่บังคับกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะ ต่างก็ได้นิยามความหมายของคนต่างด้าวเอาไว้โดยเน้นถึงเรื่องสัญชาติไทยเป็นสำคัญ

เหตุที่ประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการควบคุมคนต่างด้าวเป็นพิเศษมากกว่า ประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของประเทศ ก็เนื่องมาจากแนวความคิดและความเชื่อที่ว่า คนต่างด้าวโดยทั่วไปนั้น ย่อมมีความจงรักภักดีต่ออำนาจรัฐภายนอกซึ่งเป็นประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนมากกว่าประเทศที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่ และการกระทำของคนต่างด้าวย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้นโดยตรง ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย

การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของคนต่างด้าวนั้น มีปัจจัยสำคัญมาจาก ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ นอกจากนั้น ยังเนื่องมาจากการที่คนต่างด้าวมีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากร ปราศจากภัยธรรมชาติร้ายแรง สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยสะดวก รวมทั้งความต้องการของคนต่างด้าวที่จะเข้ามาทำงานประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การติดตามครอบครัวเครือญาติ การอพยพลี้ภัยต่าง ๆ จากประเทศของตนเอง เป็นต้น

การควบคุมคนต่างด้าวในประเทศไทยสมัยโบราณนั้น คนต่างด้าวได้รับ สิทธิการคุ้มครองในค่านต่าง ๆ เป็นอย่างดี และอยู่ในปกครองของเจ้ากระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ แต่ยังมีได้มีการตรากฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะ

สำหรับในสมัยปัจจุบัน ประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นมาตรการหลักในการควบคุมคนต่างด้าว ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะ และมาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับประชาชนทั่วไป รวมทั้งใช้อยู่บังคับกับคนต่างด้าวด้วย

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับคนต่างด้าวโดยเฉพาะที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง การทะเบียนคนต่างด้าว สัญชาติ การกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ และการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น สำหรับการควบคุมตามมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และกฎหมายว่าด้วย การทะเบียนคนต่างด้าวนั้น นับว่าเป็นมาตรการควบคุมในลำดับแรกที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะถ้าหากไม่สามารถกำหนดคุณสมบัติ จำกัดจำนวนและวิธีการเข้าเมืองต่าง ๆ ของคนต่างด้าวที่จะเข้ามา มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตลอดจนไม่สามารถรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง และความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวที่เข้ามา มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้อย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ย่อมจะยังผลให้การควบคุมคนต่างด้าวตามมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย และอาจจะมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของชาติได้ในที่สุด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย