

บทที่ 2

หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

ในบทนี้ จะทำการศึกษาถึงหลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายสัญญาชาติ ตลอดจนแนวความคิดว่าด้วยสัญญาชาติของคนต่างด้าว โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อ ดังนี้

2.1 แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ

แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือปฏิฐานนิยม (Positivism)¹ เห็นว่า ความเป็นรัฐนั้นมีลักษณะเป็นนามธรรม อันประกอบด้วยคุณค่าและความสำคัญ จึงทำให้รัฐต้องมีเจตจำนง (Will) ซึ่งเป็นที่มาของการมีอำนาจอธิปไตย และอำนาจปกครอง ส่วนแนวคิดเชิงชาตินิยมซึ่งมีอิทธิพลต่อหลักสิทธิมนุษยชนนั้น เห็นว่าความสำคัญของการเป็นรัฐเกิดจากความประสงค์ที่ต้องการปกป้อง “อำนาจอธิปไตยของชาติ” กรณีนี้เห็นได้จากการไม่บัญญัติสิทธิการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวที่กระทำในชาติไว้ในปฏิญญา/กติการะหว่างประเทศ ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ มีจุดประสงค์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องคุณค่าภายในประเทศ โดยประสงค์ให้แต่ละประเทศแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเอง มากกว่าที่จะเป็นคุณค่าสากล ไม่ใช่ปัญหาที่ประเทศอื่นจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือ แทรกแซงโดยไม่สมควร²

2.1.1 อำนาจอธิปไตยของรัฐ

กลุ่มชนที่จะถือเป็นรัฐได้นั้นต้องประกอบไปด้วยการมีประชากร มีดินแดนที่แน่นอน มีการปกครองหรือรัฐบาล และมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นลักษณะสำคัญอันหนึ่งของความเป็น “รัฐ” ทำให้รัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยมีอำนาจสูงสุดในดินแดนของตนและเป็นอิสระจากรัฐอื่น ส่งผลให้รัฐเกิดสิทธิขึ้นหลายประการ อันได้แก่ สิทธิที่จะทำการติดต่อ สิทธิที่จะได้รับ

¹ วรพจน์ พิษผล. (2545). การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 79.

² จริฎ โฆษณานันท์. (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 292-294.

การเคารพในเกียรติศักดิ์ สิทธิที่จะป้องกันตนเอง สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซง สิทธิที่จะมีความเท่าเทียม สิทธิที่จะมีอำนาจศาล รวมถึงสิทธิที่จะมีเอกสารและอำนาจสูงสุดในดินแดน ฯลฯ การปรากฏตัวของเอกชน (คนต่างด้าว) ในดินแดนของรัฐใด มีผลทำให้บุคคลนั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน และบุคคลดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มาจากรัฐอธิปไตยนั้น ๆ ซึ่งสิทธิที่จะกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีผลมาจากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย คือ

1) สิทธิที่จะมีเอกราชและอำนาจสูงสุดในดินแดน³

โดยหลักการในการแบ่งอำนาจอธิปไตยนั้น สามารถแบ่งออก 2 ประเภท คือ อำนาจอธิปไตยภายนอก และอำนาจอธิปไตยภายใน กล่าวคือ

(1) อำนาจอธิปไตยภายนอกของรัฐ หมายถึง อำนาจอธิปไตยที่รัฐมีอยู่ในการมีความสัมพันธ์กับรัฐอื่น อันได้แก่ ความมีเอกราช เป็นอิสระไม่ขึ้นกับอำนาจของรัฐใด และผลของการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยภายนอก หรือมีสิทธิที่จะมีเอกราชดังกล่าวทำให้รัฐมีสิทธิที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศและการค้ากับนานาอารยประเทศได้ตามที่ต้องการ และอาจทำสนธิสัญญาพันธมิตรหรือสนธิสัญญาอื่นๆ กับรัฐอื่นได้ตามต้องการ สามารถส่งและรับผู้แทนทางการทูตได้ หรือจะยกดินแดนบางส่วนของตนหรือเสียดินแดนบางส่วนได้ รัฐสามารถทำสงครามหรือสนธิสัญญาสันติภาพกับรัฐใดก็ได้

(2) อำนาจอธิปไตยภายในของรัฐ หมายถึง ความมีอำนาจสูงสุดในดินแดน ซึ่งเป็นอำนาจที่รัฐมีอยู่ในความสัมพันธ์กับบุคคลในดินแดนของรัฐนั้น รวมตลอดไปถึงบุคคลสัญชาติของรัฐตนในต่างประเทศด้วย โดยสภาพแล้ว อำนาจอธิปไตยภายในของรัฐที่มีอยู่ในลักษณะ “เด็ดขาด” พองจะแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ (Territorial Sovereignty) อำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลในบังคับของรัฐ (Personal Sovereignty)

2) อำนาจทางการศาลของรัฐต่อคนต่างด้าว⁴

ตามหลักสากลรัฐมีสิทธิที่จะมีอำนาจศาล ซึ่งอำนาจศาลนี้เป็นอำนาจที่จะจัดการจับกุมหรือนำบุคคลมาพิจารณาคดี เป็นอำนาจที่จะบังคับลงโทษต่อบุคคลที่ละเมิดกฎหมาย เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยจึงมีสิทธิจับกุมและพิจารณาคดีต่อบุคคลที่กระทำผิดกฎหมายของรัฐได้

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. (2511). *กฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 54-58.

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2535). *กฎหมายมหาชนในต่างประเทศและประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 155.

2.1.2 ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างเอกสิทธิ์ของรัฐกับหลักสิทธิมนุษยชน

การเคารพหลักสิทธิมนุษยชนนั้นถือได้ว่าเป็นการตระหนักถึงระบบคุณค่าในความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลต่อรัฐผู้ใช้อำนาจอปกครอง การพิจารณาถึงความขัดแย้งระหว่างเอกสิทธิ์ของรัฐกับหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเมื่อกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนแล้วมักมุ่งเน้นไปในเรื่อง “เอกชน” หรือสิทธิส่วนบุคคล ส่วนเอกสิทธิ์ของรัฐที่เน้นหนักในเรื่องความมั่นคงของชาติจะถูกมองไปในทาง “มหาชน” หรือสิทธิส่วนรวม ซึ่งในสภาพความเป็นจริงนั้นมีรัฐหลายรัฐที่ยึดหลักการของสิทธิมนุษยชน นำเอาหลักและข้อตกลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไปเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณค่าความเป็นมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกันก็มีรัฐบางรัฐอีกเช่นกันที่ยึดหลักการด้านความสัมพันธ์ของรัฐแล้วถือเอาหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐหรือหลักความมั่นคงของชาติเป็นแนวทาง และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะนำเอาข้อตกลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไปเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยอ้างถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม ไม่ค้ำประกันว่าสิทธิมนุษยชนเป็นข้อตกลงร่วมทางสากลระหว่างประเทศ กรณีจึงถือเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

อุปสรรคทางความคิดหรือลัทธิความเชื่อบางประการที่เหนี่ยวรั้งการยกระดับสิทธิมนุษยชน ให้เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้ว คือแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติ (Doctrine of National Sovereignty) ซึ่งยืนยันอำนาจอธิปไตยพิเศษของรัฐที่มีอธิปไตย⁵ ในการกระทำใด ๆ ภายในอาณาเขตแห่งรัฐตนโดยไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐอื่นๆ โดยนัยนี้รัฐบาลกระทำต่อประชาชนของตนย่อมถือเป็นเรื่องราวหรือกิจการภายในที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือการแทรกแซงทางกฎหมายจากรัฐอื่น⁶ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะยึดถือแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติอย่างเข้มงวด อาจมีปัญหาได้ เพราะหากการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐที่มีการใช้อำนาจในการตรากฎหมายให้กระทำการในสิ่งที่ไม่เป็นธรรมและโหดร้ายป่าเถื่อนต่อประชากรภายในประเทศ โดยกฎหมายที่ถูกตราขึ้นนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราโดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญของรัฐแล้ว สิทธิมนุษยชนก็อาจถูกละเมิดได้ เช่น ในสมัยฮิตเลอร์ (A.Hitler ; 20 April 1889 – 30 April 1945) ที่ยึดถือลัทธิเผด็จการตามแนวคิดฝ่ายสังคมนิยมแนวชาตินิยม หรือกรณีของสตาลินในรัสเซียที่ยึดถือแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ การกำหนดนโยบายของรัฐนั้น รัฐจะต้องรักษาสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าการกระทำดังกล่าวมิใช่เรื่องง่าย แต่รัฐก็ต้องเข้าใจว่าการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐมากเกินไปจนกระทั่งสิทธิมนุษยชนถูกละเมิด จะทำให้รัฐนั้นตกเป็นผู้ละเมิด

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

⁶ จรัญ โฆษณานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 256.

กฎหมายระหว่างประเทศ และอาชญากรรมโดยประชาคมระหว่างประเทศโดยวิธีทางใดวิธีทางหนึ่ง แต่ในทางกลับกันการให้ความสำคัญต่อหลักการสิทธิมนุษยชนมากเกินไปจนไม่มีการระมัดระวังในเรื่องความมั่นคงของรัฐเลย อาจทำให้เกิดภัยต่อเสถียรภาพของรัฐได้เช่นกัน

หากพิจารณาหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตลอดจนกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม จะพบว่าได้มีการกำหนดหลักไว้ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมเสมอภาคกัน ไม่คำนึงถึงสัญชาติ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ภาษาหรือเพศ มาเป็นเหตุจำกัดสิทธิมนุษยชน⁷ แต่เมื่อย้อนกลับมาดูผลในทางปฏิบัติของแต่ละประเทศพบว่ามีการใช้อำนาจจำกัดสิทธิคนต่างด้าว ไม่ยอมให้คนต่างด้าวมีสิทธิเท่าเทียมกับคนในชาติทุกกรณี โดยอ้างเหตุผลถึงการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติมาเป็นฐานเพื่อปกป้องสิทธิส่วนรวม ส่งผลให้ปัจจุบันไม่มีประเทศใดยอมนำหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้ในสภาพเด็ดขาดโดยไม่คำนึงถึงผลร้ายต่อความปลอดภัยของประเทศตน

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

ในอดีต เมื่อมีการกล่าวถึงความมั่นคง ส่วนมากมักจะเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทหาร การสู้รบ หรือการสงครามโดยตรง ความเข้าใจเช่นนั้นอาจเป็นความจริงในสมัยก่อน เนื่องจากในสมัยก่อนนั้นภัยคุกคามที่จะมีผลกระทบต่อประเทศชาติได้ คือ การรุกรานด้วยกำลังทางทหารของต่างชาติที่เหนือกว่า เพื่อต้องการยึดหรือบังคับประเทศอื่นให้ปฏิบัติตามความต้องการของประเทศตน หากประเทศใดที่มีกำลังทหารเข้มแข็ง มีการฝึกอย่างดี มีความอดทน และมีจิตใจต่อผู้ร่วมทั้งมีผู้นำที่ตีตีมีความสามารถ ก็จะสามารถป้องกันรักษาเอกราชและความมั่นคงปลอดภัยของชาติเอาไว้ได้ ดังนั้นความอยู่รอดของชาติหรือความมั่นคงของชาติ จึงขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจทางทหารเป็นสำคัญ

ต่อมา วิวัฒนาการของโลกได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ การศึกษาเฉพาะเรื่องของการสงครามและการทหารเพียงอย่างเดียว นับว่าเป็นการศึกษาที่ค่อนข้างแคบ และอยู่ในวงจำกัด ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เรื่องของความมั่นคงจึงไม่ควรจำกัดอยู่ในวงแคบ ๆ แต่ควรครอบคลุมถึงเรื่องราวต่าง ๆ ออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง การทหารเป็นเพียงองค์ประกอบของพลังอำนาจของชาติอย่างหนึ่งเท่านั้น องค์ประกอบอย่างอื่นก็มี

⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2538). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 225.

ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าทหาร ดังนั้น คำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ (Notional Security)”⁸ จึงเกิดขึ้นตามมาภายหลังและนานาประเทศต่างก็ยอมรับกันทั่วไปว่า ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ อีกมากมาย อันได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม-จิตวิทยา และการเมือง เป็นต้น

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ทำให้เกิดความชัดเจนในบรรดานักวิชาการและนักทฤษฎีด้านความมั่นคงระหว่างประเทศว่าประเด็นและปัญหาต่าง ๆ ทางความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลงไปจนก่อให้เกิดข้อถกเถียงเป็นวงกว้างต่อการศึกษาด้านความมั่นคงให้กว้างออกไปกว่าการเน้นอยู่ที่ความมั่นคงแห่งชาติ และการแสวงหาและกำหนดมาตรการในการตอบโต้กับภัยคุกคามทางทหารของรัฐศัตรู ดังจะเห็นได้ว่าในยุคสงครามเย็นนั้น นักนักในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงจะต้องมุ่งไปสู่เรื่องการใช้กำลังทางทหารในการปกป้องดินแดน อำนาจอธิปไตย และพลเมือง ภายในรัฐจากภัยคุกคามภายนอก รัฐที่มีอำนาจคือรัฐที่มีความมั่นคง⁹ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในยุคดังกล่าว ความมั่นคงของรัฐก็คือความมั่นคงทางการทหาร อันทำให้นักทฤษฎีด้านความมั่นคงเรียกแนวคิดเช่นนี้ว่าเป็นความมั่นคงแบบดั้งเดิมหรือความมั่นคงแบบเก่า¹⁰

เมื่อการเผชิญหน้าทางทหารในยุคสงครามเย็นได้สิ้นสุดลง ทำให้แนวความคิดแบบดั้งเดิมซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องคุ้มครองรัฐผ่านการใช้เครื่องมือทางทหาร ได้ถูกท้าทายอย่างมากจากบริบทปัจจัยที่หลากหลาย เช่น การพัฒนาทางด้านการคมนาคมสื่อสาร การเกิดขึ้นของบริษัทข้ามชาติ การบูรณาการทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของอัตราการอพยพย้ายถิ่นฐาน และที่สำคัญคือการปรากฏตัวขึ้นของปัญหาและภัยคุกคามใหม่ ๆ ตัวอย่างเช่น การแพร่ระบาดของโรคภัยไข้เจ็บ ความเสื่อมโทรมของธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความอดอยากหิวโหย การย้ายถิ่นฐานของประชากร การแพร่ขยายขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติดข้ามชาติ และความขัดแย้งทางศาสนาและชาติพันธุ์ เป็นต้น แม้ว่าบางปัญหาที่กล่าวมานี้จะไม่ใช่ปัญหาใหม่ แต่เป็นปัญหาที่ได้ดำรงอยู่ตลอดมาในช่วงยุคสงครามเย็น เพียงแต่ถูกบดบังโดยการแข่งขัน

⁸ มีข้อน่าสังเกตว่า คำว่า “Security” นี้ หมายความอีกนัยหนึ่ง อาจหมายถึง “การรักษาความปลอดภัย” หรือ “ความปลอดภัย” ซึ่งก็ได้มีการนำไปใช้กว้างขวาง เช่น “ศูนย์รักษาความปลอดภัย (Security Center)” เป็นต้น แต่หากจะนำไปใช้กับเรื่องของชาติแล้ว การเรียกว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” จึงเป็นการเหมาะสมกว่าการใช้คำว่า “การรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ”.

⁹ ฐฐฐฐฐ ฐฐฐฐฐ. (2554). ความมั่นคงของมนุษย์. *อุตสาหกรรมความมั่นคงศึกษา*, ฉบับที่ 98, หน้า 1-2.

¹⁰ สุรชาติ บำรุงสุข. (2549). *ความมั่นคงระหว่างประเทศ*. ใน ประมวลสารระชฐฐฐฐ 83702 กระแสโลกศึกษา. สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 7-12.

ของมหาอำนาจในยุคสงครามเย็นเป็นหลักมากกว่า¹¹ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นประเด็นหลักของปัญหาความมั่นคงในในปัจจุบัน

2.2.1 ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสในการอธิบายความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณตนและสวนสนามของทหารรักษาพระองค์ เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2544 ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า พระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร ความว่า

“...ประเทศชาตินั้นประกอบด้วย ผืนแผ่นดินกับประชาชน และผืนแผ่นดินนั้นเป็นที่เกิดที่อาศัย ที่อำนวยประโยชน์สุข ความมั่นคง ร่มเย็นแก่ประชาชน ให้สามารถรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่นเป็นชาติได้ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจึงมิได้อยู่ที่การปกป้องรักษาผืนแผ่นดินไว้ด้วยแสนยานุภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความพัฒนาความสุข ปราศจากทุกข์ยากเจ็บป่วยด้วย ...”¹²

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้คำนิยามไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทรงตัวอยู่อย่างหนาแน่นถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต และเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐ ได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยาก ระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัย มีความคาดหวังและความไว้วางใจในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมารัฐจะสามารถต่อสู้หรือป้องกันได้ และได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้านตามลักษณะของภารกิจที่ชาติจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ คือ ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติด้านทหาร¹³

พันเอกหญิง เกษญา มีบุญลือ ให้ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติว่า หมายถึง ความอยู่รอดปลอดภัย (Survival) และความเจริญก้าวหน้า (Growth) ของชาติ ตลอดจนความปึกแผ่นแน่นแฟ้นคงทนของชาติ พร้อมทั้งจะเผชิญกับสถานการณ์ทุกรูปแบบได้ในอนาคต และการที่ชาติจะ

¹¹ อนุรักษ์ บุญธรรม. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 9. หน้า 1.

¹² วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2554). *เอกสาร วปอ. หมายเลข 008 คู่มือเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 2.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

มีความมั่นคงและปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า ภัยคุกคาม (Threats) ทั้งปวง¹⁴

ความมั่นคงแห่งชาติในความหมายใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการและนักบริหารยุคปัจจุบัน มองว่าเป็นความมั่นคงในลักษณะองค์รวมที่มีความหมายกว้างขึ้น ครอบคลุมถึงปัจจัยทุก ๆ ด้าน มากขึ้น โดยมีได้มองเฉพาะในความหมายเพียงความอยู่รอด ความปลอดภัยของรัฐ หรือความเข้มแข็งของชาติ ของชุมชน และของประชาสังคมในทุกด้าน แต่จะหมายความรวมถึงนอกประเทศด้วย คือ ความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศไม่สามารถมั่นคงได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง หากเพื่อนบ้านยังไม่มั่นคง แนวความคิดในลักษณะองค์รวมนี้ เรียกว่า ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ หรือความมั่นคงเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ (Comprehensive National Security)

ความมั่นคงแห่งชาติของประเทศในลักษณะของรูปธรรม ประกอบด้วย ชาติ (Nation) เป็นคำที่เน้นถึงคนที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน มีเชื้อสายเดียวกัน มีความรู้สึกร่วมกันในสายเลือด และมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน อยู่ในรัฐเดียวกันภายใต้ประมุขของรัฐคนเดียวกัน รัฐ (State) คือ ชาติที่มีการจัดเป็นรูปองค์กรอิสระขึ้นเป็นประเทศ (Country) เป็นคำที่เน้นทางภูมิศาสตร์ หมายถึง การมีดินแดนอันเป็นที่รวมของชนชาติของรัฐ หรือเป็นที่รวมของสังคมขนาดใหญ่ สังคม (Society) เป็นคำที่เน้นถึงสภาพความเป็นอยู่ของหมู่คนที่คบค้าสมาคมอยู่ เมื่อกล่าวถึงความมั่นคงของชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความมั่นคงของสังคมก็ได้ ดังนั้น องค์ประกอบของชาติในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคง ได้แก่

- 1) มีดินแดนที่กำหนดได้แน่นอน
- 2) มีประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร
- 3) มีรัฐบาล
- 4) มีความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้ (อำนาจอธิปไตย) และ
- 5) ได้รับการรับรองจากสังคมนานาชาติ

พิจารณาความหมายของความมั่นคงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495¹⁵ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติไว้ดังนี้

¹⁴ เจษฎา มินญลือ, พันเอกหญิง. (2553). *ความมั่นคงแห่งชาติ: การสร้างชาติไทยให้ยั่งยืน* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. หน้า 10.

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2549 ซึ่งพระราชกำหนดฉบับนี้มีได้มีการให้คำนิยามเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติไว้แต่อย่างใด.

“ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร” หมายความว่า การให้เอกราชของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคง ปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”¹⁶

ในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559¹⁷ ให้ความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้ดังนี้

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ

ผู้เขียนสรุปได้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายถึง การป้องกันชาติให้พ้นจากภัยอันตรายทั้งปวง การปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การสร้างความเข้มแข็งของชาติ ของชุมชน รวมถึงการสร้าง ความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศด้วย

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะมีความหมายกว้าง ครอบคลุมไปเกือบทุกเรื่อง รวมทั้งนโยบายหรือการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลด้วย ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ มีผู้ที่ให้ไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้กำหนดองค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติไว้ 5 ด้าน คือ ด้านการเมือง (ภายในและระหว่างประเทศ) ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁸

¹⁶ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร” หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการที่ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”.

¹⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความมั่นคงแห่งชาติ” หมายความว่า ภาวะที่ประเทศปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อเอกราชอธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิต โดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ”.

¹⁸ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 10-36.

พลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน คือ ความมั่นคงทางด้านการเมือง ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา และความมั่นคงทางด้านการทหาร¹⁹

พลตรี พจน์ พงศ์สุวรรณ สรุปองค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ 4 ประการคือ เอกราชบูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร²⁰

นอกจากนี้แล้ว การสิ้นสุดของสงครามเย็นมีผลต่อแนวความคิดในการพิจารณาปัญหาความมั่นคงของรัฐ โดยจะเห็นได้จากแนวความคิดในเรื่องความมั่นคงของ สุรชาติ บำรุงสุข ที่กล่าวไว้ว่า “สภาพแวดล้อมใหม่” ไม่มีความขัดแย้งระหว่างประเทศในเชิงอุดมการณ์ (ลัทธิคอมมิวนิสต์) แต่นั่นมิได้หมายความว่าความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของชาติจะหมดไป ความขัดแย้งในรูปแบบใหม่ จะเป็นความขัดแย้งของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐจะหันมาสะสมความมั่งคั่งแทนการแข่งขันสะสมอาวุธ²¹ แต่ในขณะเดียวกัน เครื่องมือด้านการทหารใช้จะหมดความสำคัญลง เพราะความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นปัจจัยหลักในการดำรงขีดความสามารถทางทหาร และอำนาจทางทหารจะเป็นหลักประกันของการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

สุรชาติ บำรุงสุข ได้จำแนกปัญหาความมั่นคงในทศวรรษแรกของ ค.ศ. 2000 ไว้ 2 ลักษณะ คือ²² ปัญหาด้านการทหาร แบ่งออกเป็น 4 ประเด็น คือ (1) ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเส้นเขตแดน (2) ปัญหาการเสริมสร้างแสนยานุภาพทางทหาร (3) ปัญหาเศรษฐกิจทางทหาร และ (4) ปัญหาความมั่นคงทางทหารระหว่างประเทศ

ปัญหาที่มีใช้ด้านการทหาร ได้แก่ (1) ปัญหาสิ่งแวดล้อม (2) ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากร (3) ปัญหาการขยายตัวของเทคโนโลยีสมัยใหม่ (4) ปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจ (5) ปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อโรค และ (6) ปัญหาด้านวัฒนธรรมและกลุ่มชาติพันธุ์

¹⁹ อุปลัมภ์ อินทามาระ. (2540). *นโยบายเขตการค้าเสรีอาเซียน(AFTA): ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ*. สารนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สำหรับนักบริหาร มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 43.

²⁰ พจน์ พงศ์สุวรรณ, พล.ต. (2536). *หลักยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์. หน้า 45.

²¹ สุรชาติ บำรุงสุข. (2539). ปัญหาความมั่นคง: ความเปลี่ยนแปลงในทศวรรษแรกของ ค.ศ. 2000. *เสนาธิปัตย์*, 45 (3), หน้า 64-66.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-72.

สำนักงานสภาพความมั่นคง (สมช.) โดยนายสามารถ ศรียานงค์ ผอ. กอง 7 สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ได้บรรยายถึงแนวความคิดในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติไว้ว่า²³

ตามหลักการของความหมายคำว่ารัฐ ประเทศที่จะมีความมั่นคงได้จะต้องพร้อมด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ

- 1) มีเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และปราศจากศัตรูผู้รุกราน
- 2) ประชาชนมีความปลอดภัย อยู่ดีกินดี และมีสวัสดิภาพ
- 3) ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- 4) ชาติมิเกียรติและศักดิ์ศรี เป็นที่ยอมรับนับถือของนานาชาติ

โดยสำนักงานสภาพความมั่นคง (สมช.) ได้แบ่งองค์ประกอบของความมั่นคงออกเป็น 6 ประการ คือ ความมั่นคงทางด้านการเมือง ความมั่นคงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศ (การทูต) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา ความมั่นคงทางด้านการป้องกันประเทศ และความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม และ สมช. กำหนดภัยคุกคามของความมั่นคงของชาติไว้ 2 ทางคือ

1) ภัยคุกคามจากภายใน เป็นปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาพื้นที่ด้อยพัฒนา ปัญหาชายแดน ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยา และปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) ภัยคุกคามจากภายนอก เช่น ปัญหาความขัดแย้งของสังคมโลก ปัญหากลุ่มประเทศมุสลิม ปัญหาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

ประจวบ ไชยสาส์น ได้กล่าวถึงแนวความคิดเรื่องความมั่นคงไว้ว่า²⁴

“ความมั่นคง” มีความหมายครอบคลุมหลายมิติและประเด็นในด้านต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบัน นิยมเรียกว่า “Comprehensive Security” อาทิ

- ความมั่นคงทางทหาร หมายถึง ความพร้อมทางทหารเพื่อป้องกันการรุกราน
- ความมั่นคงทางด้านการเมือง หมายถึง การมีระบบการเมืองที่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย
- ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง และ

²³ สามารถ ศรียานงค์. (2538). *ทฤษฎีแนวความคิด และความหมายของความมั่นคงแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สภาพความมั่นคงแห่งชาติ. หน้า 68-72.

²⁴ ประจวบ ไชยสาส์น. (2541). *กระทรวงการต่างประเทศกับการพัฒนานโยบายความมั่นคงแห่งชาติ*. *วารสารสราญรมย์*, ฉบับที่ระลึกครบรอบ ปีที่ 55, หน้า 143.

- ความมั่นคงทางสังคม หมายถึง คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยไร้ไข้เจ็บ และมีความอยู่ดีกินดี เป็นต้น

ผู้เขียนสรุปจากความหมายตามแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้ (1) เอกราช (2) บูรณภาพแห่งดินแดน (3) สวัสดิภาพของประชาชน และ (4) การปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ทั้งนี้ การที่ชาติจะมีความมั่นคงและปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวงได้นั้น จะต้องปราศจากสิ่งที่เรียกว่า “ภัยคุกคาม (Threats)” ทั้งปวง และอาจแบ่งลักษณะของภัยคุกคามได้ออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) ภัยคุกคามจากภายนอก หมายความว่า การรุกรานซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของข้าศึกทั้งปวง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และไม่ว่าจะเป็นการประกาศสงครามหรือไม่ประกาศสงครามก็ตาม

2) ภัยคุกคามภายใน ภัยคุกคามตามลักษณะนี้ อาจเกิดขึ้นจากการก่อการร้าย หรือการก่อความไม่สงบของกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน หรืออาจเกิดจากกลุ่มที่มีความไม่พอใจการปกครองของรัฐบาลในปัจจุบัน และการก่อการจลาจลหรือความไม่สงบขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การก่อวินาศกรรม การลอบยิงหรือสังหารบุคคลสำคัญ การบ่อนทำลาย เป็นต้น ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เพื่อต่อต้านการบริหารงานของรัฐบาลของประเทศนั่นเอง โดยมีเป้าหมายที่จะล้มล้างอำนาจอธิปไตยของรัฐในที่สุด และสามารถเข้าควบคุมอำนาจอธิปไตยของรัฐได้โดยสิ้นเชิง

2.2.3 องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติ

องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติตามที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้กำหนดไว้ 5 ด้าน คือ ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง (National Security Politics) หมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครอง ประชาชนมีความเคารพเชื่อฟัง ขอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชาชน และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่างชนในชาติ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพ และรักษาศักดิ์ศรีของชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศ รัฐบาลมีความชอบธรรม สามารถบริหารประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระ ปลอดภัยจากอิทธิพล

และกระบวนการในการดำเนินนโยบายของประเทศ ประชากร ดินแดน รัฐบาล อำนาจอธิปไตย ตลอดจนเสถียรภาพของประเทศ ปลอดภัยจากการคุกคามทั้งภายในและภายนอก และที่ปฏิบัติการภายใต้อิทธิพลของต่างประเทศ²⁵

การเมืองคือแบบแผนของความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวกับอำนาจและการปกครอง และการใช้กำลังอำนาจเป็นประการสำคัญ องค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานของการเมืองไทยที่ควรรู้ และวิเคราะห์ผลกระทบขององค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ต่อกระบวนการทางการเมืองของไทย และความมั่นคงของชาติ คือ รัฐธรรมนูญ สถาบันการเมือง รัฐบาล รัฐสภา ข้าราชการ สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ วัฒนธรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน²⁶

ลักษณะวิชาการเมือง (Politics) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น การปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจ การตรวจราชการ การตรวจเงินแผ่นดิน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารงานบุคคล การบริหารแบบใหม่ งานนิติบัญญัติ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง งานตุลาการ องค์การอิสระ อุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง ความเป็นชาตินิยม องค์การระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และทางการทูต

เครื่องมือด้านการเมือง²⁷ การดำเนินการทางการเมืองทูตถือได้ว่าเป็นหัวใจของเครื่องมือทางการเมือง การทูตมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือการทูตสามารถสร้างความกดดันต่อเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ของรัฐอื่นได้โดยตรง นอกจากนั้นการทูตยังเป็นเครื่องมือซึ่งอาจใช้เทคนิคหลากหลายประการ เช่น ทางด้านเศรษฐกิจ จิตวิทยา หรือแม้แต่การทหาร เป็นต้น เพื่อกดดันรัฐคู่เจรจาได้ด้วย

ปัจจัยสำคัญกับความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง

(1) ปัจจัยภายนอกประเทศมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่งให้สอดคล้องกับสถานะทางการเมืองระหว่างประเทศในขณะใดขณะหนึ่งอย่างไร การตัดสินใจของคณะผู้กำหนดนโยบาย หรือของตัวผู้นำอาจต้องอาศัยปัจจัยอื่น ๆ การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นต้องยึดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้น

²⁵ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 10.

²⁶ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). *เอกสาร วปอ. หมายเลข 006*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 12-13.

²⁷ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). *แถลงหลักสูตรบทเรียนที่ 2 หลักสูตร วปอ. 52*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 5.

ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของชาติ คือกำลังอำนาจของชาติ ในด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา และด้านการทหาร โดยส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินการด้านการเมืองระหว่างประเทศ ประกอบด้วย²⁸

(1.1) เครื่องมือทางการเมืองและการทูต เป็นเครื่องมือที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปการใช้มักพยายามใช้กลวิธีหลายประการเข้ามาประกอบ เพื่อให้ประเทศคู่แข่งหรืออีกฝ่ายให้การลงความเห็น ลงคะแนนเสียง หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามความต้องการของฝ่ายตน

(1.2) เครื่องมือทางเศรษฐกิจ อาจหมายถึง การค้าขาย การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ โดยใช้ความเหนือกว่าทางเศรษฐกิจที่ประเทศของตนมีอยู่เป็นเครื่องมือให้ประเทศที่ด้อยกว่าทางด้านเศรษฐกิจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศตนได้

(1.3) เครื่องมือทางจิตวิทยา ได้แก่ การโฆษณาชวนใจ การทำสงครามจิตวิทยา เป้าหมาย คือ ความพยายามที่จะสร้างความรู้สึกรวมทั้งภาพพจน์ที่ดีเกี่ยวกับประเทศตนให้เข้าใจแพร่หลายในหมู่ประชาชน และผู้นำของประเทศอื่น ๆ

(1.4) เครื่องมือทางทหาร ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุด ซึ่งมักใช้เป็นเครื่องมือสุดท้ายในการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ และช่วยรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนไว้เมื่อไม่สามารถจะตกลงกันได้ด้วยวิธีการเจรจาทางการทูต

(1.5) เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศนั้น ๆ จะส่งผลโดยตรงต่อความมีเสถียรภาพของรัฐบาลก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีทางการเมืองกับประเทศต่าง ๆ

(2) ปัจจัยการเมืองภายในประเทศ จะเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรของประเทศทั้งงบประมาณ และทรัพยากรบุคคล ให้กับพลังอำนาจด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการทหาร และด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี รวมทั้งเป็นผู้บริหารจัดการในภาพรวมของประเทศ

2) ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ (National Economic Security)²⁹ หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชากรมีงานทำ และยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีระบบภาษีอากรที่เหมาะสม และเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่าง

²⁸ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 11-12.

²⁹ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร. (2539). *เอกสารแนะนำฝ่ายเสนาธิการร่วม ภาคที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร. หน้า 2-30.

มีประสิทธิภาพมีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

ระบบเศรษฐกิจหมายถึง สถาบันต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทและทำหน้าที่ต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันเหล่านั้น³⁰

สถาบันทางเศรษฐกิจประกอบด้วย สถาบันการผลิต การค้า การเงิน การธนาคาร และอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ผลิตอะไร ด้วยกรรมวิธีใด และจะแจกจ่ายผลผลิตให้แก่ใครบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นเพื่อการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดจากทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้น ไม่สามารถจะสนองความต้องการทุกอย่างของมนุษย์ได้ สถาบันทางเศรษฐกิจทำหน้าที่ ควบคุมหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ เพื่อมิให้ขัดแย้งจนกลายเป็นการสูญเสียขึ้น และจำเป็นต้องทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับ บุคคล ในระบบเศรษฐกิจ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หน่วยเศรษฐกิจ วงจรในระบบเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ในส่วนของเครื่องมือทางด้านเศรษฐกิจนั้น รัฐสามารถใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่ตนมีอยู่ในการสร้างอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐที่ขาดทรัพยากรนั้น ๆ โดยมักเป็นการดำเนินการในทางอ้อม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในด้านใดด้านหนึ่งต่อสังคมของรัฐเป้าหมาย เช่น ต่อทรัพย์สิน การผลิต ความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดแรงกดดันภายในอันจะส่งผลกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายในที่สุด การใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านใหญ่ คือ³¹

1) การให้รางวัล เช่น การที่รัฐหนึ่งให้หรือสัญญาที่จะให้ทรัพยากรที่เป็นที่ต้องการต่อรัฐอื่น

2) การลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการตัดทอนหรือผู้ที่ตัดหรือไม่ให้ทรัพยากรที่รัฐนั้น ๆ ต้องการ

เศรษฐกิจเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมด้านสังคม การเมือง วัฒนธรรม แม้กระทั่งการต่างประเทศ ในสถานะที่เศรษฐกิจของประเทศดี การเมืองก็จะมั่นคง หากระบบเศรษฐกิจของประเทศดี ปัญหาอาชญากรรมก็จะลดน้อยลง แต่หากเศรษฐกิจไม่ดีปัญหาอาชญากรรมก็จะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การแก่งแย่งทำให้สังคมปั่นป่วน วัฒนธรรมความเป็นอยู่ก็จะปรับเป็นวัฒนธรรมการบริโภคมากขึ้น เมื่อเปิดประเทศทางเศรษฐกิจ มีชาวต่างประเทศเข้ามา เกิดผลกระทบที่มาจาก

³⁰ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). *เอกสาร วปอ.หมายเลข 011*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 104.

³¹ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 12*. หน้า 15.

ต่างประเทศในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจประเทศไทยก็เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกได้ เช่น วิกฤตต้มยำกุ้งเมื่อ ปี 2540

3) ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม

ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม (National Social Security) หมายถึง สภาพทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยความปกติสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม และความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาค และภราดรภาพ มีความรู้ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมือง และต่อสังคม ตลอดจนมีจิตสำนึกและภาคภูมิใจในความเป็นชาติและเกียรติภูมิของบรรพบุรุษ รวมทั้งยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ³²

สังคมจิตวิทยา³³ หมายถึง การนำความรู้เกี่ยวกับสังคม สังคมวิทยา จิตวิทยา และจิตวิทยาสังคม มาประยุกต์ใช้ทั้งในส่วนของบุคคล กลุ่มคน ตลอดจนรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมประเทศชาติให้มีความเจริญ ตลอดจนเพื่อความมั่นคงของชาติในที่สุด

องค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา ได้แก่ พื้นฐานสังคมไทย ลักษณะของสังคมไทย สถาบันทางสังคม การจัดระเบียบทางสังคม โครงสร้างสังคม โครงสร้างทางสังคมประกอบด้วย บรรทัดฐานทางสังคม (Norms) สถานภาพ (State) และบทบาท (Roles) เป็นต้น กำหนดให้บุคคลอยู่ในระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม มีการจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมปรากฏการณ์สังคม และมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ หลายอย่าง เช่น การจัดช่วงชั้นทางสังคม บรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งหมายถึงระเบียบแบบแผนพฤติกรรมที่เป็นที่คาดหวังของสังคม โดยมีกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่สนับสนุนหลายอย่างเช่น ระบบค่านิยม ความเชื่อ อุดมการณ์ และสถาบันทางสังคม ซึ่งสังคมไทย มีสถาบันพื้นฐาน 5 สถาบัน คือ สถาบันครอบครัว สถาบันการเมืองการปกครอง สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา และสถาบันศาสนา สถาบันจะดำรงและสืบทอดลักษณะของความเป็นสังคมไทยได้นั้น ย่อมต้องมาจากการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ซึ่งเป็นกระบวนการทั้งทางตรงและทางอ้อมของมนุษย์ในสังคม ตั้งแต่เกิดจนตาย การขัดเกลาทางสังคม ถือเป็น การถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมจากบุคคลหนึ่งไปยังสังคมอีกบุคคลหนึ่ง

³² สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). *สงครามจากยุคบูรพกาลสู่ศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: วิถีธรรม. หน้า 95.

³³ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. (2552). *เอกสาร วปอ. หมายเลข 012*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 169.

4) ความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการทหาร การป้องกันประเทศ (National Military Security) หมายถึง การที่ประเทศมีความพร้อมทางด้านกำลังพลและกองทัพที่จะสามารถป้องกันรักษาเอกราชและอธิปไตย รวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ของชาติจากการใช้กำลังทหารของต่างชาติเข้ามาคุกคาม ดังนั้น ความมั่นคงทางด้านการทหารนั้นจึงหมายถึง กองทัพจะต้องมีความพร้อมทางด้านกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ และจะต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะป้องกันและตอบโต้ประเทศที่คิดจะใช้กำลังเข้ารุกรานประเทศเรา นอกจากนี้ กองทัพจะมีความมั่นคงได้จะต้องมีผู้นำที่เฉลียวฉลาด มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำสูง ให้ความสนใจและเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของทหารในกองทัพ มีความรักในวิชาชีพ ขอมสละเวลาและชีวิตเพื่อการพัฒนา กองทัพให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงอย่างแท้จริง ให้ความสนใจและเฝ้าติดตามสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลก ของภูมิภาคและของประเทศ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามทุกรูปแบบ สุดท้ายสำหรับงานข่าวกรองของกองทัพ จะต้องมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลาตลอดจนดำเนินการทางการทูตเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ³⁴

กำลังอำนาจแห่งชาติด้านการทหาร คือ ทรัพยากรและความสามารถทางทหารของประเทศเป็นกำลังอันสำคัญยิ่งของชาติ ที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติ หรือบีบบังคับให้ชาติอื่นกระทำตาม

ลักษณะวิชาด้านการทหาร ได้แก่ การพัฒนาหลักนิยม ระบบอาวุธ ระบบการฝึกศึกษา การกำลังสำรอง การส่งกำลังบำรุง การข่าว ฯลฯ ซึ่งเป็นภารกิจของหน่วยทหาร การประยุกต์ใช้ทรัพยากรทางทหาร เพื่อการพัฒนาประเทศและการพาณิชย์ ความร่วมมือกับหน่วยทหารต่างประเทศเพื่อความมั่นคงในภูมิภาค การวิจัยและพัฒนากองทัพ เพื่อการพึ่งพาตนเอง และความเป็นสากล

แนวความคิดและสภาวะแวดล้อมด้านการทหารปัจจุบัน³⁵

(1) กำลังรบที่จัดไว้แล้ว หมายถึง กำลังพลและอาวุธยุทธโศปกรณ์ ที่ใช้ได้ทันที ซึ่งมีการเตรียมพร้อมทางทหารตั้งแต่ยามปกติ เช่น กองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และทหารพราน เป็นต้น ซึ่งมีจำนวนเท่าที่จำเป็น เพื่อให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำให้อศัตรูไม่กล้ารุกราน การเตรียมกำลังไว้ให้พร้อม เป็นแต่เพียงเครื่องยับยั้งมิให้ข้าศึกก่อสงครามขึ้นเพื่อจะได้ไม่ต้องทำการรบ กำลังรบที่จัดไว้แล้วจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับเตรียม

³⁴ พจนี พงศ์สุวรรณ, พลตรี. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 41-42.

³⁵ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 24-25.

กำลังประจำการ ชีคความสามารถกำลังรบที่จัดไว้แล้วขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ขนาดของกำลังรบ คุณภาพของทหาร อาวุธ ยุทธวิธี ผู้นำทางทหาร การเตรียมการทางทหาร

(2) ศักยภาพได้แก่ ชีคความสามารถที่จะผลิตกำลังรบเพิ่ม ผลิตอำนาจการรบ องค์ประกอบของศักยภาพ 4 ส่วน คือ กำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ กำลังอำนาจทางการเมือง ขวัญและกำลังใจเมื่อเกิดการสู้รบขึ้น และการสนับสนุนจากพันธมิตร ซึ่งสามารถแจกแจงรายละเอียด เป็น 7 ปัจจัย ดังนี้

(2.1) ขนาด ที่ตั้ง และลักษณะของประเทศ

(2.2) จำนวน อายุ ลักษณะประชากร ชีคความสามารถทางแรงงานและขวัญของ พลเมือง

(2.3) จำนวนและชนิดของอาหาร และวัตถุดิบ จำนวนสำรองของวัตถุดิบ รวมทั้ง ชีคความสามารถที่จะนำเข้ามา ทั้งยามสงบและยามสงคราม

(2.4) ชีคความสามารถทางอุตสาหกรรม

(2.5) ชีคความสามารถในการขนส่ง

(2.6) ทรัพยากรด้านวัตถุและกำลังคน ในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(2.7) คุณภาพของผู้นำและผู้บริหารของชาติ

(3) ระบบการต่อสู้เบ็ดเสร็จ (Total Defence) คือระบบการต่อสู้เพื่อป้องกันและตอบโต้ การปฏิบัติของฝ่ายตรงข้ามโดยนำแผนการใช้กำลังทุกประเภทมาผสมผสานกันอย่างมีประสิทธิภาพ ให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ทุกระดับของความขัดแย้ง ตลอดห่วงเวลาแห่งการขัดแย้งและไม่จำกัด เวลา ด้วยการสนับสนุนทุกประเภทที่มีอยู่และแสวงหาได้ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และการทหาร โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งใช้กำลังทั้งกำลังรบหลัก กำลังประจำถิ่น กำลังประชาชน และกำลังสนับสนุนจากมิตรประเทศที่มีอยู่

(4) หลักการสงคราม คือ หลักที่ใช้ในการทำสงคราม เกิดจากการปฏิบัติของแม่ทัพ นายกองผู้มีชื่อเสียงในอดีต ซึ่งประสบความสำเร็จในการทำสงครามจนเป็นที่ยอมรับของนักการ ทหารว่า หากได้ปฏิบัติไปเช่นนี้แล้วจะได้ชัยชนะซ้ำศึก ปัจจุบันกองทัพไทยได้นำหลักการสงคราม ของกองทัพสหรัฐมาใช้เป็นหลักปฏิบัติในการทำสงคราม 10 ประการ คือ หลักความมุ่งหมาย หลักการรุก หลักการรวมกำลัง หลักการออมกำลัง หลักการดำเนินกลยุทธ์ หลักเอกภาพในการ บังคับบัญชา หลักการระวังป้องกัน หลักการจู่โจม หลักความง่ายและหลักการต่อสู้เบ็ดเสร็จ

(5) การปฏิบัติการทางทหารที่มีใช้สงคราม คือการใช้พลังอำนาจทางทหาร เพื่อการปฏิบัติการในด้านอื่น ๆ ที่มีใช้การทำสงคราม หมายถึงการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ใช้พลัง อำนาจทางทหารของชาติ เข้าทำการแต่ไม่ใช้การยุทธขนาดใหญ่ และอาจเป็นการปฏิบัติการร่วม

งานพลเรือน และเอกชน ในลักษณะเสริมกัน เป็นการป้องปรามสงครามแก้ไขข้อขัดแย้ง สนับสนุน สันติภาพและสนับสนุน ฝ่ายพลเรือนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เป้าหมายเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์แห่งชาติโดยรวดเร็ว ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้ว มีรูปแบบต่างๆ ดังนี้

- (5.1) การสนับสนุนปราบปรามยาเสพติด
- (5.2) การต่อต้านการก่อการร้าย
- (5.3) การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพ
- (5.4) การอพยพประชาชน
- (5.5) การสนับสนุนส่วนราชการพลเรือน
- (5.6) การช่วยเหลือชาติอื่น
- (5.7) การสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

เครื่องมือทางการทหาร หรืออำนาจทางทหารของรัฐ หรือขีดความสามารถที่จะใช้กำลังทางทหารเป็นเครื่องมือที่มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งเหมือนกับเครื่องมืออื่น ๆ กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์ที่จะมีอิทธิพลต่อทัศนคติ พฤติกรรมและการดำเนินการของรัฐอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ดำเนินนโยบายทั้งหลายตระหนักดีว่าเครื่องมือนี้เป็นเครื่องมืออันตรายและสิ้นเปลืองเงินทองมากที่สุด ดังนั้นเครื่องมือทางการทหารจึงมักเป็นทางเลือกสุดท้ายที่ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกใช้นอกจากนั้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสร้างปัญหาใหญ่และก่อให้เกิดการอภิปรายถึงประโยชน์ของการใช้พลังอำนาจทางทหารเป็นเครื่องมือทางอำนาจของรัฐในยุคอาวูชนิวกเลียร์เช่นในปัจจุบันนี้

5) ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี (National Security in Science and Technology)³⁶ หมายถึง สภาพการณ์ที่ประเทศมีการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมอย่างทั่วถึง

คำว่าวิทยาศาสตร์ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Science” ซึ่งมาจากศัพท์ภาษาละตินว่า “Scientia” แปลว่า ความรู้ (Knowledge)

เทคโนโลยี หมายถึง กระบวนการที่จะนำความรู้ที่ได้มาจากศาสตร์สาขาต่าง ๆ พร้อมประสบการณ์ที่นำมาใช้ประโยชน์ ฝีมือนหรือศิลปะที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ นำมาผลิตสินค้า ซึ่งเป็นผลผลิตหรือบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือวิทยาการที่นำเอาความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติและอุตสาหกรรม

³⁶ เจษฎา มินุญลือ, พันเอกหญิง . อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 21-23.

ความมั่นคงด้านการพลังงาน หมายถึง สถานการณ์ด้านการพลังงานของชาติที่มีการบริหารจัดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประเทศไทยสามารถเข้าถึงแหล่งพลังงานทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนมีเทคโนโลยีทางด้านพลังงาน มีการจัดทำข้อตกลงเพื่อความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและความร่วมมือด้านพลังงานทดแทนกับต่างประเทศ เพื่อให้มีพลังงานเพียงพอต่อความต้องการของประเทศ

พลังงาน หมายถึง แร่งงานที่ได้จากธรรมชาติ อาจจำแนกออกได้ตามแหล่งที่มาเป็น 2 ประเภท คือ พลังงานต้นกำเนิด (Primary Energy) ได้แก่ น้ำ แสงแดด ลม เชื้อเพลิงธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ถ่านหิน แก๊สธรรมชาติ ไอ้ไอน้ำใต้ดิน แร่นิวเคลียร์ ไม้ฟืน แกลบ ชานอ้อย และพลังงานแปรรูป (Secondary Energy) ซึ่งได้มาโดยการนำพลังงานต้นกำเนิดดังกล่าวข้างต้นมาแปรรูปเพื่อใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น พลังงานไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ถ่านโค้ก แก๊สหุงต้ม เป็นต้น จึงนับได้ว่าพลังงานเป็นบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศมีการอนุรักษ์และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีการปรับปรุงกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัย และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อเสริมสร้างความรู้และใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนา มีการใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีการสร้างวินัย และปลูกจิตสำนึกของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมป้องกันและแก้ปัญหาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุป ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าความมั่นคงแห่งชาติหลังยุคสงครามเย็นได้เปลี่ยนแปลงไป และเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนมากขึ้น การจำแนกองค์ประกอบความมั่นคงที่เคยกระทำมา ทั้ง 5 องค์ประกอบอาจทำให้การพิจารณาไม่ครอบคลุมในทุกประเด็น ความมั่นคงหลังยุคสงครามเย็นจึงมีลักษณะเป็นองค์รวม (Holistic) หรือที่เรียกว่า ความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านสารสนเทศ ความมั่นคงด้านระบาควิทยา ความมั่นคงด้านการอพยพย้ายถิ่นฐาน ความมั่นคงด้านภัยพิบัติ ความมั่นคงด้านวัฒนธรรมและชาติพันธุ์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถทำความเข้าใจกับองค์ประกอบของความมั่นคงแห่งชาติได้ดียิ่งขึ้น

2.3 แนวคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติ

สัญชาติ (Nationality) เป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนกับรัฐ ในลักษณะที่เอกชนนั้นตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐที่ตนมีสัญชาติ (National State)³⁷ ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองว่า การที่บุคคลมีสัญชาติรัฐถือเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่รัฐสามารถใช้เขตอำนาจของรัฐเหนือตัวบุคคลนั้นได้ โดยรัฐสามารถใช้อำนาจได้ทั้งในทางนิติบัญญัติ (Legislative) คือการออกกฎหมายมาบังคับใช้แก่บุคคลหรือในทางบริหาร (Executive) หรือตุลาการ (Judicial) คือการใช้บังคับกฎหมายกับบุคคล นอกจากนี้ สัญชาติของบุคคลยังมีความสำคัญในเรื่องการให้ความคุ้มครองทางทูต (Diplomatic Protection) ซึ่งก็คือสิทธิของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะให้ความคุ้มครองแก่คนชาติของตนในกรณีที่คนชาติของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของรัฐอื่น

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่า การออกกฎหมายว่าด้วยสัญชาติซึ่งประกอบด้วยกฎเกณฑ์ว่าด้วยการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติและการได้กลับคืนสัญชาตินั้นเป็นอำนาจภายในของรัฐโดยแท้ ดังนั้น รัฐแต่ละรัฐจึงมีเสรีภาพในการกำหนดการได้สัญชาติและการเสียสัญชาติของรัฐตน โดยกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้รัฐต้องใช้ข้อเท็จจริงใดในการกำหนดเรื่องสัญชาติของตน³⁸

ด้วยแนวคิดที่ว่า รัฐสมัยใหม่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การเกิดในดินแดนของรัฐย่อมอาจทำให้บุคคลได้สัญชาติตามหลักดินแดนได้ นอกจากนั้น คำว่า “ดินแดน” ยังรวมไปถึงการเกิดในอากาศยานหรือเรือที่มีสัญชาติของรัฐนั้นๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนก็มีข้อยกเว้นในบางกรณีที่นานารัฐยอมรับ กล่าวคือ บุตรของผู้ที่ได้รับความคุ้มครองทางทูต (Diplomatic Immunity) คือ บุตรของทูต กงสุล หรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ หากเกิดในดินแดนที่บิดาหรือมารดามีสถานะเป็นผู้มีความคุ้มครองทางทูต ก็ไม่ได้สัญชาติของรัฐนั้น โดยหลักดินแดน

ในสาขานิติศาสตร์ สัญชาตินับเป็นสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งในบรรดาแนวความคิดพื้นฐาน สัญชาติเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในการพิจารณาอำนาจรัฐในวิชานิติศาสตร์ และด้วยเหตุที่สัญชาติเป็นพื้นฐานแนวความคิดที่สำคัญ สัญชาติจึงสอดแทรกอยู่ในกฎหมายสาขาต่าง ๆ มากน้อย

³⁷ ไกร เกียรติเวชช์. (2554). *การบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง. หน้า 27.

³⁸ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2544). *คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 115.

ตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา หรือกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย การศึกษาเรื่องสัญชาติจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับวิชากฎหมาย มีผู้ให้คำจำกัดความ นิยามคำว่า “สัญชาติ” ไว้ ดังนี้

“สัญชาติ” คือ สิ่งผูกพันทางกฎหมายและทางการเมือง อันมีลักษณะถาวรซึ่งยึดเหนี่ยว บุคคลไว้กับรัฐหนึ่ง กำหนดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐนั้น โดยการที่รัฐยอมรับข้อเท็จจริงว่า บุคคลนั้น ผูกพันโดยใกล้ชิดกับพลเมืองของรัฐนั้นมากกว่าพลเมืองของรัฐอื่น”

“สัญชาติ” คือ เครื่องมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมาย เป็นเหตุให้บุคคลมีสิทธิและ หน้าที่ต่อประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ⁴⁰

“สัญชาติ” คือ เครื่องมัด โดยนิติบัญญัติผูกพันบุคคลไว้กับประเทศ⁴¹

“สัญชาติ” คือ สิ่งผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจ ที่ผูกมัดบุคคลไว้กับรัฐใดรัฐหนึ่ง⁴²

ในกฎหมายสัญชาติของหลาย ๆ ประเทศ ก็ยอมรับการให้สถานภาพแก่บุคคลต่างด้าวที่ เข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีสถานภาพในทางครอบครัวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐ ในกรณีดังนี้⁴³

1) รัฐอาจจะกำหนดให้สัญชาติแก่บุตรของบุคคลผู้มีสัญชาติของตน ซึ่งเป็นกรณีการ ได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิตภายหลังการเกิด

2) รัฐอาจจะกำหนดให้สัญชาติแก่บุตรบุญธรรมของบุคคลผู้มีสัญชาติของตน

3) รัฐอาจจะกำหนดให้สัญชาติแก่คู่สมรสของบุคคลผู้มีสัญชาติของตน

เหตุผลที่รัฐยอมรับข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น ก็เพราะรัฐต่าง ๆ ได้ยอมรับแนวคิดว่าด้วย ความเป็นเอกภาพของครอบครัว (The principle of family unity) ซึ่งมีแนวคิดที่ว่า คนในครอบครัว เดียวกันย่อมควรมีสัญชาติเดียวกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องยอมรับให้คนในครอบครัวมีสัญชาติตาม หัวหน้าครอบครัว กล่าวคือ ตามผู้เป็นบิดาหรือสามีนั่นเอง ในกรณีที่ไม่มีบิดาก็ถือตามมารดาก็ได้

³⁹ สุเทพ อรรถการ และสฤกษ์ผล ชมไพศาล. (2516). *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและอาญา*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 7.

⁴⁰ หยุต แสงอุทัย. (2527). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. หน้า 4.

⁴¹ ภาสกร ชุมhuri. (2520). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 4.

⁴² กมล สนธิเกษตริน. (2520). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 35.

⁴³ ไกร เกียรติเวชช์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 28-29.

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดที่ว่าด้วยความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงมีอิทธิพลอย่างสูงต่อกฎหมายสัญชาติ จึงมีผลทำให้กฎหมายสัญชาติสมัยใหม่ จะไม่กำหนดให้หญิงได้สัญชาติของสามีโดยอัตโนมัติหรือไม่ถือว่าการสมรสกับชายต่างด้าวเป็นการสละสัญชาติ เป็นต้น⁴⁴

จึงอาจกล่าวได้ว่า สัญชาติเป็นแนวความคิดทางกฎหมายและการเมืองโดยแท้ กล่าวคือ สัญชาติมีความหมายเฉพาะในทางกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพราะ โดยเนื้อหาแล้ว สัญชาติเป็นจุดเชื่อมความสัมพันธ์ของบุคคลคนหนึ่งที่มีต่อสังคมทางการเมือง ซึ่งเรียกว่า “รัฐ” ซึ่งองค์ประกอบของรัฐจะต้องประกอบด้วย ดินแดน อำนาจอธิปไตย (ซึ่งหมายถึงความถึง อำนาจบริหาร และความเป็นอิสระจากรัฐอื่น) และประชากร ซึ่ง ดินแดนและอำนาจอธิปไตยจะอิงสภาพความเป็นจริงทางกายภาพเป็นส่วนใหญ่ คือ ในส่วนของดินแดนนั้น อาจกำหนดได้โดยสภาพทางกายภาพของภูมิประเทศ เช่น แนวเขา หรือ แม่น้ำ เป็นต้น ในส่วนของอำนาจอธิปไตยนั้น ก็อาจกำหนดได้จากความสามารถของผู้บริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามการตัดสินใจ ทางการปกครองของตนตามความเป็นจริง แต่สำหรับองค์ประกอบสุดท้าย ซึ่งได้แก่ ประชากร นั้น การจะกำหนดว่าผู้ใดเป็นสมาชิกของสังคมการเมือง ที่เรียกว่ารัฐนั้น ไม่อาจจำแนกได้โดยสภาพทางความเป็นจริงทางกายภาพของบุคคลนั้นได้ เช่นเดียวกับองค์ประกอบสองประการแรก การจะกำหนดว่าบุคคลใดเป็นสมาชิกของสังคมการเมืองหนึ่งหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับสังคมการเมืองนั้น ๆ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยแนวความคิดที่ว่าด้วยสัญชาติ

ในทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อสังคมโลกแบ่งออกเป็นรัฐอธิปไตยที่มีความเท่าเทียมและเสมอภาคกัน รัฐจึงย่อมมีคุณลักษณะเหนือดินแดนและเหนือประชากรของตน อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเหนือดินแดนและเหนือประชากร จึงเป็นอำนาจของรัฐ⁴⁵ ผลจากการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยนี้ สำหรับอธิปไตยเหนือดินแดน เงื่อนไขทางภูมิศาสตร์จะเป็นตัวกำหนดโดยหลักใหญ่ ในขณะที่อธิปไตยเหนือประชากรนั้นจะไม่สามารถกำหนดได้เลย หากสัญชาติมิได้เป็นตัวเงื่อนไขในการกำหนดที่สำคัญ และอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือประชากรนี้จะเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชากรซึ่งมีสัญชาติของตน ไม่ว่าประชากรนั้นจะอยู่ในดินแดนของรัฐหรือไม่ก็ตาม อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือประชากรจึงก่อให้เกิดอำนาจของรัฐที่จะเรียกประชากรสัญชาติของตนกลับสู่ดินแดนได้ นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือประชากร ยังเป็นพื้นฐานสำคัญของการใช้สิทธิในการให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติของตนและท้ายที่สุด อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือประชากรยังก่อให้เกิดหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ที่จะต้อง

⁴⁴ จุมพต สายสุนทร. (2550). *กฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 214.

⁴⁵ จุมพร บังจตุสานนท์. (2528). *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 437.

เคารพในมาตรฐานทั่วไปทางกฎหมายระหว่างประเทศในการปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐอื่นที่อาศัยอยู่ในดินแดนของตนด้วย กล่าวคือ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว สัญชาติเป็นเสมือนเส้นจีดคั่นรัฐต่าง ๆ ในสังคมนระหว่างประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนนั่นเอง

แม้ว่าสัญชาติจะมีความสำคัญในการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศดังได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าความแน่นอนในการกำหนดสัญชาติของบุคคล ทั้งนี้เพราะกฎหมายระหว่างประเทศเองกำหนดให้เป็นสิทธิของแต่ละรัฐที่จะกำหนดว่าบุคคลใดควรจะได้รับการสัญชาติของรัฐตนภายใต้เงื่อนไขใด ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือปัญหาการได้สัญชาตินั้นอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ (Domestic jurisdiction) และ โดยที่การบัญญัติกฎหมายให้สัญชาติแก่บุคคลโดยการเกิดนี้ ประเทศต่าง ๆ ถือเป็นแนวทางสองหลัก คือ หลักดินแดน (jus soli) และหลักสืบสายโลหิต (jus sanguine) กฎหมายสัญชาติของแต่ละรัฐจึงบัญญัติกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจกำหนดหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดไว้หลักใดหลักหนึ่ง หรือทั้งสองหลักรวมกัน และเมื่อแต่ละรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ของการได้สัญชาติโดยการเกิดไม่สอดคล้องกันดังนี้ การมีสองสัญชาติจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และในขณะเดียวกัน การเกิดกรณีของบุคคลที่ต้องปราศจากสัญชาติ หรือบุคคลไร้สัญชาติก็เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน⁴⁶

ในส่วนของการที่บุคคลมีสองสัญชาตินั้น การมีสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ อาจนำมาซึ่งประโยชน์หลายประการต่อบุคคลนั้น แต่ในขณะเดียวกันย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่รัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิซึ่งรัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลนั้น หรือหน้าที่ซึ่งบุคคลนั้นจำเป็นต้องปฏิบัติต่อรัฐ ผลของการที่บุคคลมีสองสัญชาติ จึงอาจก่อให้เกิดสิทธิของรัฐในแต่ละรัฐที่จะเรียกร้องใช้สิทธิให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่บุคคลของตน หรือสิทธิในการเรียกเกณฑ์คนชาติของตนเข้ารับราชการทหาร ตามกฎหมายภายในว่าด้วยการรับราชการทหารและจากผลของความขัดแย้งดังกล่าว จึงได้มีความพยายามที่จะจำกัดกรณีของบุคคลหลายสัญชาติ โดยอนุสัญญาต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ อนุสัญญาเกี่ยวกับปัญหาบางประการ ที่เกี่ยวข้องกับการขจัดกันของกฎหมายสัญชาติของประเทศต่าง ๆ ในการประชุมประมวลกฎหมาย ณ กรุงเฮก ค.ศ. 1930 มาตรา 1 ซึ่งกล่าวว่า “กฎหมายสัญชาติของแต่ละรัฐจะได้รับการยอมรับโดยรัฐอื่น ก็ต่อเมื่อกฎหมายนั้นเข้ากันได้ ไม่ขัดแย้งกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักของกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้ว” ข้อจำกัดนี้มีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของเอกชน แต่เพื่อผลประโยชน์ของรัฐอื่นนั่นเอง⁴⁷

⁴⁶ สมศักดิ์ ชูโต และฉัตรทิพย์ นาถสุภา (ผู้แปล). (2514). *กฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ. หน้า 108.

⁴⁷ ภาสกร ชุมhuri. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 4.

กรณีที่ย้ำแรงและก่อให้เกิดปัญหาทางด้านมนุษยธรรมมากกว่ากรณีของบุคคลหลายสัญชาติ ก็คือ กรณีของบุคคลไร้สัญชาติ การไร้สัญชาติอาจเกิดโดยเหตุที่เด็กต่างด้าวเกิดในรัฐที่ถือหลักสืบสายโลหิตเป็นเกณฑ์ในการให้สัญชาติ ในขณะที่รัฐของสัญชาติบิดามารดาถือหลักดินแดน ดังนี้เป็นต้น กรณีของการไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดก็ได้แก่ กรณีของการไร้สัญชาติในภายหลัง ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยเหตุที่หญิงสมรสกับชาวต่างชาติ หรือการส่งมอบดินแดนของรัฐหนึ่งให้แก่อีกรัฐหนึ่ง ตลอดจนการถูกถอนสัญชาติ การไร้สัญชาติก่อให้เกิดความเสียหาย และยากลำบากแก่บุคคลที่ไร้สัญชาติเป็นอย่างมาก บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะเป็นคนของรัฐใดรัฐหนึ่งและด้วยเหตุที่บุคคลไร้สัญชาติไม่มีนิติสัมพันธ์กับรัฐใดเลย บุคคลเหล่านี้จึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองทางการทูต⁴⁸

สัญชาติเป็นสิ่งที่อธิบายความเกี่ยวพัน และมีความสำคัญอย่างมากในกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันสัญชาติก็ก่อให้เกิดปัญหามากมายในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ในปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศจะได้มีวิวัฒนาการมาจนถึงระดับหนึ่งแล้วก็ตาม ปัญหาที่เกิดจากสัญชาติก็ยังมีอาจถูกขจัดไปจากสังคมระหว่างประเทศได้โดยสิ้นเชิง อันนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในระหว่างรัฐด้วยกัน และท้ายที่สุดสิ่งสำคัญที่ไม่อาจละเลยหรือละเว้นที่จะกล่าวได้ก็คือปัญหาทางด้านความเป็นธรรม มนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของสัญชาติกับกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมเป็นที่ตระหนักได้อย่างชัดเจนว่า สัญชาติเป็นสิ่งที่อธิบายความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับบุคคลผู้ไม่มีฐานะในกฎหมายระหว่างประเทศ และในขณะที่เดียวกัน สัญชาติย่อมเป็นเครื่องชี้หรือกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลนั้นตามกฎหมายภายในของประเทศที่บุคคลนั้นมีสัญชาติสังกัดอยู่ในปรากฏการณ์ระหว่างประเทศ การที่บุคคลมีสัญชาติมากกว่าหนึ่งสัญชาตินั้นเกิดขึ้นได้เสมอ ถึงแม้ว่าตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องนั้น บุคคลจะมีได้เพียงสัญชาติเดียวก็ตาม การที่บุคคลหนึ่งมีสัญชาติหนึ่งตามกฎหมายของประเทศหนึ่งและมีอีกสัญชาติหนึ่งตามกฎหมายภายในของอีกประเทศหนึ่ง ก็เรียกได้แล้วว่าเป็นบุคคลสองสัญชาติ⁴⁹ ปัญหาเรื่องบุคคลสองสัญชาติ หรือหลายสัญชาติจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศทุกระบบกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจ และดุลพินิจอย่างกว้างขวางแก่รัฐ ในอันที่จะยึดถือกฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการตรากฎหมายสัญชาติ และในการถือว่าบุคคลใดบ้างเป็นคนชาติของตน⁵⁰ จริยอยู่กฎหมายระหว่างประเทศก็ได้วางขอบเขตในเรื่องนี้ไว้ และในบางกรณีก็มีคำตัดสินว่า กฎหมายสัญชาติของรัฐที่อยู่นอกขอบเขต

⁴⁸ จุมพต สายสุนทร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44. หน้า 214.

⁴⁹ สมปอง สุจริตกุล. (2505). ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับปัญหามูลสองสัญชาติ. *บทบัญญัติ*, 20 (2), หน้า 350.

⁵⁰ ไกร เกียรติเวชช์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 32.

ของหลักกว้าง ๆ ที่วางไว้ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาสากล หรือหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับนับถือ โดยอารยรัฐ ย่อมไม่มีผลและไม่สมควรหรือจำเป็นที่ประเทศอื่นจะต้องยอมรับหรือปฏิบัติตาม แต่สำหรับสภาพของการมีสองสัญชาตินั้น ศาลระหว่างประเทศได้ยอมรับนับถือมานานแล้ว และแม้ในระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย ก็ยอมรับสภาพของการมีสองสัญชาติทั้งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481⁵¹ และในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551⁵²

2.4 แนวความคิดว่าด้วยสัญชาติของคนต่างด้าว

ในความเปลี่ยนแปลงจากอดีตกาลมาสู่ปัจจุบัน มีความจริงอยู่ประการหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงคือ มนุษย์มีการเดินทางติดต่อไปมาหากันทั่วโลกด้วยเหตุผลต่าง ๆ กันออกไป เช่น การทำสงคราม การค้าขาย การแสวงหาโชค ฯลฯ จากยุคที่การคมนาคมไม่สะดวก มีการเดินทางน้อยและยังไม่มี การแบ่งเขตแดนประเทศหรือรัฐอย่างชัดเจน จนมาถึงยุคปัจจุบันเมื่อการคมนาคมมีความสะดวก และรวดเร็ว การเดินทางเข้าออกประเทศจึงมีมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดตามมา เช่นการก่อการร้าย การก่ออาชญากรรม การแพร่เชื้อโรค การแย่งอาชีพทำมาหากิน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยและเศรษฐกิจของประเทศ และในขณะเดียวกันก็มีการเกิดขึ้นของแนวความคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่ที่มีการแบ่งเขตแดนออกเป็นประเทศหรือรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งแต่ละประเทศแต่ละรัฐก็จะมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองที่จะจัดการบริหารประเทศหรือรัฐให้มีความสงบเรียบร้อยภายใน พลเมืองภายในรัฐมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสุข ดังนั้น ความจำเป็นในการควบคุมและตรวจสอบคนเข้าเมืองจึงเกิดขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลระหว่างหน้าที่ของรัฐในการรักษาความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน⁵³ กับสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ของบุคคล

⁵¹ มาตรา 6 ถ้าจะต้องใช้กฎหมายสัญชาติบังคับ และบุคคลมีสัญชาติตั้งแต่สองสัญชาติขึ้นไปอันได้รับมาเป็นลำดับ ให้ใช้กฎหมายสัญชาติที่บุคคลนั้น ได้รับครั้งสุดท้ายบังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵² มาตรา 14 ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งเกิดในขณะที่บิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวและได้สัญชาติของบิดาหรือมารดา ด้วยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดาหรือมารดา หรือผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา 12 วรรคสอง หรือ มาตรา 12/1 (2) และ (3) ถ้ายังประสงค์จะถือสัญชาติอื่นอยู่ต่อไป ให้แสดงความจำนงสละสัญชาติไทยตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิอาชุรชัยสืบปีบริบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากในปัจจุบัน คนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร ได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

โดยการตรวจคนเข้าเมืองมีความสัมพันธ์กับความเป็นประชากรหรือพลเมืองของรัฐ⁵⁴ ในลักษณะที่รัฐไม่อาจปฏิเสธการเข้าเมืองหรือเนรเทศพลเมืองของรัฐได้ แต่ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่มีใจพลเมืองของรัฐหรือคนต่างด้าว (alien) จะต้องผ่านการตรวจอนุญาตจากรัฐก่อน ซึ่งรัฐมีอำนาจที่จะไม่อนุญาตหรือปฏิเสธการเข้าเมืองหรือส่งเนรเทศคนต่างด้าวนั้นได้หากเป็นบุคคลที่ไม่พึงปรารถนาและเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐดังกล่าว รัฐได้ตรากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองขึ้นใช้บังคับ หากได้พิจารณาจากเนื้อหาและสภาพบังคับแล้ว จัดเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งตามหลักอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนั้นทุกประเทศสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบจากประเทศใด ๆ เพราะถือว่าเป็นการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะกระทำได้ เปรียบเทียบได้กับเจ้าของเคหสถานมีสิทธิที่จะหวงกันและห้ามบุคคลอื่นมิให้เข้ามาในเคหสถานได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะมีความผิดฐานบุกรุกซึ่งมีโทษทางอาญา

2.4.1 ความหมายและคำจำกัดความของคนต่างด้าว

ในประเทศไทย นิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” (Alien) นั้น เดิมเป็นคำศัพท์ที่บัญญัติขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 และตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 ได้เคยให้ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า หมายถึง “บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยดังที่ได้บรรยายไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456”⁵⁵ หลังปีพุทธศักราช 2475 เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลก็ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับคนเข้าเมืองขึ้นอีกหลายฉบับ แต่ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ก็มีได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2470 มาตรา 3(1) “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลที่ไม่มีสัญชาติเป็นไทยดังบรรยายไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 และตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2493 ก็ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “คนต่างด้าว” ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

ด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายต่อมา คำว่า “คนต่างด้าว” ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับก็ได้ให้คำจำกัดความไว้เป็นการเฉพาะหรือบางกรณีกฎหมายบาง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น.

⁵⁴ David Jackson. (1996). *Immigration: Law and Practice*. London: Sweet & Maxwell. p. 3.

⁵⁵ เสถียร วิชัยลักษณ์. (2522). *ประมุขกฎหมายประจำศก*. พระนคร: สำนักงานนิติเวช. หน้า 54.

ฉบับก็มีได้บัญญัติคำจำกัดความไว้ นอกจากนั้น ความหมายของคำว่า คนต่างด้าว ยังสามารถมีได้ทั้งกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายบางฉบับได้ให้นิยามไว้แตกต่างกันไป

1) กฎหมายที่บัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้เฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดา ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522⁵⁶ บัญญัติความหมายของ “คนต่างด้าว” ว่า หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(2) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508⁵⁷ บัญญัติความหมายของ “คนต่างด้าว” ว่า หมายถึง ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

(3) พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ว่า หมายถึง ผู้ที่มีสัญชาติไทย

(4) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 5 ได้ให้นิยามความหมายคำว่าคนต่างด้าวไว้เหมือนกัน คือ “คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

(5) พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 มาตรา ให้นิยามความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ว่า หมายถึง คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

จากนิยามความหมายดังกล่าว “คนต่างด้าว” ที่เป็นบุคคลธรรมดานั้น กฎหมายจะให้คำนิยามไว้ตรงกัน คือ หมายถึงบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และหมายความรวมถึงบุคคลไร้สัญชาติด้วย ดังนั้น กล่าวโดยสรุป คนต่างด้าวจึงเป็นบุคคลที่พำนักอยู่ในรัฐซึ่งตนมิได้เป็นคนสัญชาตินั้น หรือเป็นพลเมืองของรัฐนั้นอันเป็นไปตามหลักพลเมืองของรัฐ⁵⁸ ซึ่งหลักพลเมืองของรัฐกำหนดให้ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐหนึ่งรัฐใด ย่อมประกอบไปด้วยบุคคล 2 จำพวก คือ พลเมืองของรัฐหรือคนชาติ (National) จำพวกหนึ่ง และอีกจำพวกหนึ่ง คือ พลเมืองของรัฐอื่นที่มีสถานะเป็นต่างชาติ (Foreign) หรือ (Alien)

2) ส่วนกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งกฎหมายบัญญัตินิยามไว้ให้มีความหมายรวมกันทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลนั้น ได้แก่

⁵⁶ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁷ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

๑๓๑

๑๓๑

⁵⁸ วรพจน์ พิษผล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 91.

(1) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 4⁵⁹ ททที่บัญญัติให้ “คนต่างด้าว” หมายความว่าถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และยังหมายความรวมถึง

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือ โดยบุคคลตาม (1) หรือ (1) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

ข. ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นนิติบุคคลตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

(2) พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวก ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 มาตรา 6 วรรคสอง⁶⁰ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวนั้น นอกจากบุคคลธรรมดา

⁵⁹ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 ข้อ 3 ที่ได้เคยให้ความหมายของคำว่าคนต่างด้าวไว้ว่า “คนต่างด้าว” หมายความว่าถึง บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และให้รวมตลอดถึง

(1) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ถือโดยคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้เป็นสมาชิก ไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่

(3) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการ หรือผู้จัดการเป็นคนต่างด้าว เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ เป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

⁶⁰ มาตรา 6 ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาว่ากิจการหรือทรัพย์สิน ของคนต่างด้าวอันเป็นคนของประเทศใด จำพวกใด หรือผู้ใดจะควรถูกควบคุม และจัดการเพียงไร

ให้หมายความรวมถึงมูลนิธิ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน และมีได้จดทะเบียน และองค์การรูปอื่นใด แม้จะมีได้เป็นนิติบุคคล หรือเป็นนิติบุคคลจดทะเบียนในประเทศไทย แต่ได้กระทำการเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวนั้น”

(3) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 97 และมาตรา 98 ซึ่งได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2535

มาตรา 97 บัญญัติว่า “นิติบุคคลดังต่อไปนี้ ให้มีสิทธิในที่ดินได้เสมือนคนต่างด้าว

(1) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนถือโดยคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนจดทะเบียน หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(2) หุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว ที่มีคนต่างด้าวลงหุ้นมีมูลค่าเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของทุนทั้งหมด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วนแล้วแต่กรณี

(3) สมาคม รวมทั้งสหกรณ์ ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำกัดหรือดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(4) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่”

มาตรา 98 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ดินบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 97 เข้าถือหุ้นหรือลงหุ้นแล้วแต่กรณี ในนิติบุคคลอื่นตามนัยที่กล่าวในมาตรา 97 ให้ถือว่านิติบุคคลอื่นนั้นเป็นคนต่างด้าว”

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในกรณีของนิติบุคคล พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 และประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ นิติบุคคลที่ถือว่าเป็นคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 หมายถึง นิติบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย (ซึ่งถ้าถือตาม

คนต่างด้าวนั้น นอกจากบุคคลธรรมดา ให้หมายความรวมถึง มูลนิธิ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนและมีได้ จดทะเบียน และองค์การรูปอื่นใดแม้จะมีได้เป็นนิติบุคคล หรือเป็นนิติบุคคล จดทะเบียนในประเทศไทย แต่ได้กระทำการเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าวนั้น

หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481⁶¹ น่าจะหมายถึง นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ และ/หรือนิติบุคคลซึ่งมีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ) และให้รวมตลอดถึงนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนก่อตั้งตามกฎหมายไทย และในประเทศไทย แต่มีทุนจดทะเบียนตั้งแต่กึ่งหนึ่งเป็นของคนต่างด้าว ส่วนประมวลกฎหมายที่คิด ถือว่านิติบุคคลซึ่งมีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า มีสภาพและฐานะเสมือนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว ซึ่งไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ สำหรับองค์ประกอบที่ว่าด้วยจำนวนผู้ถือหุ้น หรือหุ้นส่วนนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ถือว่าห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัดมีหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นจำนวนตั้งแต่ครึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทั้งหมด ย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างด้าว แต่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า จำนวนผู้ถือหุ้น หรือห้างหุ้นส่วนนั้น หากมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด จึงจะถือว่านิติบุคคลนั้นมีสภาพเหมือนคนต่างด้าว⁶² สำหรับพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว บางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 นั้น ให้ความหมายรวมกันทั้งกรณีที่ดินต่างด้าวเป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล หรืออาจจะไม่เป็นนิติบุคคลแต่หากได้กระทำการเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ก็ถือรวมว่าเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายดังกล่าว

ในต่างประเทศความหมายของคนต่างด้าวในทางกฎหมาย สำหรับส่วนที่เป็นบุคคลธรรมดานั้น กฎหมายอังกฤษ ได้บัญญัติไว้ใน “The British Nationality and Status of Aliens Act” ซึ่งแปลความหมายของคำว่า “Alien” ไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่มีใช้คนในบังคับอังกฤษ (a person who is not a British Subject)⁶³ หรือตามกฎหมายคนเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำจำกัดความในความหมายของคำว่าคนต่างด้าว “Alien” ว่าหมายถึง บุคคลซึ่งมิใช่พลเมือง หรือคนชาติของสหรัฐอเมริกา (any person not a citizen or national of the United States)⁶⁴ สำหรับในกฎหมายไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

⁶¹ มาตรา 7 ในกรณีที่มีการขัดกันในเรื่องสัญชาติของนิติบุคคล สัญชาติของนิติบุคคลนั้น ได้แก่สัญชาติแห่งประเทศไทย ซึ่งนิติบุคคลนั้นมีถิ่นที่สำนักงานแห่งใหญ่หรือที่ตั้งทำการแห่งใหญ่.

⁶² สุวิทย์ สุวรรณ. (2537). *สารานุกรมกฎหมายแห่งและพาณิชย์, คนต่างด้าว*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 9-10.

⁶³ Anybook Ltd. (2018). *Encyclopedia Britannica*. United States: Palala Press. p. 627.

⁶⁴ *Ibid*, p. 578.

(1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง”
และในมาตรา 5 บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

“มาตรา 7 ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะราย

(2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณี que เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง ได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป คนต่างด้าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย นั่นเอง

2.4.2 ความหมายและคำจำกัดความของคนเข้าเมือง

ในอดีตพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ได้ให้ความหมายของคำว่า “คนเข้าเมือง” ไว้ว่า หมายถึง “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำ” ในการตีความบทนิยามของกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเดิมคนเข้าเมืองในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 เป็นกรณีคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในลักษณะถาวรเท่านั้น แต่ในปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522⁶⁵ บทนิยามและคำจำกัดความของคำว่า “คนเข้าเมือง” มีความแตกต่างไปจากเดิม โดยให้นิยามความหมายของ “คนเข้าเมือง” ว่าหมายถึง “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร” ซึ่งกรณีนี้รวมความถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทุกประเภท ไม่ว่าจะมิวัตถุประสงค์ในการเข้าเมือง

⁶⁵ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. (2522, 1 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 96 (ตอนที่ 28), หน้า 45.

เพื่อมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในราชอาณาจักรไทยหรือไม่ก็ตาม และไม่ว่าการเข้าเมืองดังกล่าวจะเป็น การเข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตแบบชั่วคราวหรือถาวร ส่วน “คนต่างด้าว” ตามคำจำกัดความ หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย⁶⁶ ดังนั้น คนเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และโดย ผลของกฎหมายการจำแนกประเภทคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยจึงต้อง เป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2.4.3 สถานภาพของคนต่างด้าวภายใต้กฎหมายไทย

หลักเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นคนต่างด้าวของบุคคลธรรมดาภายใต้กฎหมาย โดยหลักแล้ว ขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยถือหลักเดียวกันในการจำแนก ประเภทคนต่างด้าวโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย ซึ่งไม่ว่าบุคคลใดสมัยใด ในความเป็นเอกภาพของการบัญญัติกฎหมายต่างก็เป็นที่ยืนยันว่า คนต่างด้าว หมายถึง ผู้ที่ไม่มี สัญชาติไทย ดังนั้น บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสถานะเป็นคนไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากบิดา หรือ

⁶⁶ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

จากมารดา⁶⁷ หรือไม่มีสถานะเป็นคนไทยโดยหลักดินแดน⁶⁸ หรือโดยการสมรส⁶⁹ หรือโดยการแปลงสัญชาติ⁷⁰ ถือได้ว่าเป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย ทั้งนี้รวมตลอดไปถึงกรณีความรู้สัญชาติของบุคคลด้วย เพราะกฎหมายกำหนดว่าความไม่มีสัญชาติไทยทำให้บุคคลตกเป็นคนต่างด้าว

ความจำเป็นในการจำแนกประเภทของคนต่างด้าว เพื่อจะได้ทราบถึงสิทธิหน้าที่และสถานภาพของบุคคล ซึ่งกฎหมายไทยมิได้รับรองสิทธิหน้าที่และสถานภาพให้คนต่างด้าวมีสถานะตามกฎหมายเท่าเทียมกับผู้มีสัญชาติไทย เว้นแต่ในกรณีที่ประเทศไทยได้รับรองและผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือกรณีที่มีสนธิสัญญากำหนดให้รัฐต้องรับรองสิทธิคนต่างด้าวใน

⁶⁷ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555. มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶⁸ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555. มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

ฯลฯ

ฯลฯ

- (2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

มาตรา 7 ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁶⁹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555. มาตรา 9 หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะ ได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁷⁰ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555. มาตรา 10 คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

- (1) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ

- (2) มีความประพฤติดี

- (3) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

(4) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

- (5) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ลักษณะเชิงคนชาติ หรือในกรณีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในการจำแนกประเภทของคนต่างด้าวนี้ ตามสถานการณ์ความเป็นจริงเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของคนต่างด้าวในประเทศไทย มีอยู่ 2 ประเภท คือ คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมา

1) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

ในอดีตก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535⁷¹ คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยกฎหมายให้ถือว่าบุคคลนั้นมีใช่คนเข้าเมืองมา แต่ต่อมาภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาไม่ว่าจะจดทะเบียนสมรสหรือไม่ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นคนเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวร ผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับกำหนดให้เด็กซึ่งเกิดขึ้นเป็นผู้กระทำความผิดมาตั้งแต่เกิด โดยผลของการกระทำที่ตนไม่ได้กระทำ การที่จะหลุดพ้นจากสภาพนี้ได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ให้นำบุคคลนั้นเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมือง”

นอกจากนั้น โดยผลของกฎหมายมาตรา 7 ทวิ วรรคสาม ดังกล่าว ยังทำให้นำบุคคลที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 และไม่ได้สัญชาติไทยต้องตกเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอีกด้วย อันเป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้มาตรา 7 ทวิ ทั้งมาตรา มีผลต่อบุคคลที่เกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 และยังไม่ได้สัญชาติไทย แต่กรณีนี้สภาพความเป็นต่างด้าวที่เข้าเมืองมาแล้วผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมิได้ผิดตั้งแต่เกิด หากแต่จะผิดตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ดังนั้นในปัจจุบันคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยแล้วเป็นไปตามข้อกำหนดข้างต้น จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งเมื่อกฎหมายถือว่า “คนเกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทย” เป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามผลของข้อกำหนด ทำให้คนต่างด้าวมีความผิดทางอาญา มีโทษจำคุกหรือปรับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง⁷²

⁷¹ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 13 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นต้นมา.

⁷² พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 81 คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ.

2) คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร

นับตั้งแต่อดีตก่อนวันที่ 11 กรกฎาคม 2470 เงื่อนไขในการเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยยังไม่ถูกกำหนดขึ้นเป็นกฎหมาย ครั้นต่อมาเมื่อคนต่างด้าวอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานที่อยู่และประกอบอาชีพในประเทศไทยมากขึ้น รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงได้กำหนดนโยบายการควบคุมกีดกันและจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว โดยการตรา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2470⁷³ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยกำหนดเงื่อนไขในการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยไว้ ทำให้คนต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศไทยต้องมีคุณสมบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วจะตกเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถเข้ามาในราชอาณาจักรได้โดยเสรีอีกต่อไป

ต่อมาเนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศและเศรษฐกิจของชาติเปลี่ยนแปลง มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รัฐบาลจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองหลายครั้ง ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2474 ฉบับ พ.ศ. 2475 และฉบับ พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ. 2480 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับข้างต้น และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480⁷⁴ แทน แต่ในปีพุทธศักราช 2493 ก็ได้ตรากฎหมายคนเข้าเมืองอีกครั้งด้วยเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของโลกในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2⁷⁵ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งในปีพุทธศักราช 2497⁷⁶

จากนั้นใน พ.ศ. 2522 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 แล้วตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ขึ้น ด้วยเหตุผลว่าคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรทวีจำนวนมากขึ้น กฎหมายเดิมใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และปัจจุบันกฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับอยู่ ดังนั้น การแบ่งประเภทของคนต่างด้าวตามกฎหมาย จึงแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กล่าวคือ

⁷³ สามารถ อยู่เจริญ, พ.ต.ท.. (2547). *การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 57.

⁷⁴ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2480. (2480, 20 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 54, หน้า 1101.

⁷⁵ วรพจน์ พิษผล. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 100.

⁷⁶ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497. (2497, 2 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 71 (ตอนที่ 15), หน้า 387.

(1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ลักษณะการเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่ถือว่าเป็นการเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย สามารถแยกได้ 3 ลักษณะ คือ

(1.1) คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมือง

(1.2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่มิได้ออกไปนอกราชอาณาจักรเมื่อการอนุญาตสิ้นสุดลง

(1.3) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำกิจการอย่างหนึ่ง แต่กลับกระทำกิจการที่มีได้ระบุในขณะที่ยังอยู่ในเมือง

ผลในทางกฎหมายของการเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร โดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ย่อมทำให้คนต่างด้าวไม่มีสิทธิในการเข้ามาและอยู่อาศัยในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นความผิดที่จะต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและจะต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้ตามบทสันนิษฐานของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง มาตรา 57⁷⁷ และมาตรา 58⁷⁸ ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตั้งข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า คนต่างด้าวที่มีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามบทบัญญัติมาตราทั้งสองนั้น เป็น “คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต”

(2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

จากการพิจารณากฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทุกฉบับ สามารถจำแนกลักษณะการเข้าเมืองของคนต่างด้าวโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

(2.1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในลักษณะชั่วคราว

สำหรับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ในลักษณะไม่ถาวรนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ

ก. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายคนเข้าเมือง ในลักษณะเป็นการชั่วคราว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยมีระยะเวลา

⁷⁷ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 57 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือว่าผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ใดนั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้ใดจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย.

⁷⁸ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 58 คนต่างด้าวผู้ใดไม่มีหลักฐานการเข้ามาในราชอาณาจักร โดยถูกต้องตามมาตรา 12 (1) หรือไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัตินี้ และทั้ง ไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้.

จำกัดเป็นการชั่วคราว และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตแล้วคนต่างด้าวนั้นจะต้องเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร

ข. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ในลักษณะพิเศษเฉพาะราย คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่มีข้อจำกัดที่ระยะเวลา การสิ้นสุดของระยะเวลาที่จะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักรก็ด้วยมีเหตุพิเศษเฉพาะรายอันมีผลทำให้สิทธิอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหมดสิ้นไป เช่น คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาศึกษาในประเทศไทย สิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยจะสิ้นสุดต่อเมื่อมีเหตุพิเศษเฉพาะราย โดยการจบการศึกษาหรือคนต่างด้าวนั้นไม่สามารถศึกษาเล่าเรียนได้อีกต่อไปเพราะเหตุอื่น เป็นต้นว่าถูกรื้อไทร์ ซึ่งหลังจากมีเหตุพิเศษแล้วคนต่างด้าวนั้นก็จะต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

(2.2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในลักษณะถาวร

การที่คนต่างด้าวจะมีสถานะเป็นผู้ที่เข้าเมืองมาโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้วมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทยในลักษณะถาวรนั้น ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้ว⁷⁹ ซึ่งคนต่างด้าวในกรณีนี้ได้รับสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่มีข้อจำกัดทั้งในแง่ของระยะเวลา และในแง่เหตุแห่งการอยู่ในราชอาณาจักรไทย การสิ้นสุดของสิทธิในการเข้าเมืองมาในลักษณะถาวรจะสิ้นสุดเฉพาะแต่เป็นกรณีที่มีสถานการณ์อันเป็นข้อยกเว้น คือ คนต่างด้าวนั้นได้กระทำการที่กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามไว้ไม่ให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาในลักษณะถาวรกระทำ

2.4.4 หลักการมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักรไทย

การที่คนต่างด้าวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้นั้น ทางราชการได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานหรือขั้นตอนการปฏิบัติไว้แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าการขอมีถิ่นที่อยู่จะเป็นไปตามช่องทางของกฎหมายในมาตราใด ทางปฏิบัตินอกจากทางราชการจะได้นำข้อกฎหมายตาม

⁷⁹ มาตรา 41 คนต่างด้าวจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรมิได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากคณะกรรมการและด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ภายในจำนวนที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 40 และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามมาตรา 47 แล้ว

เพื่อให้การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุด ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยคำนึงถึง รายได้ สันติทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านอาชีพ และฐานะในครอบครัวของคนต่างด้าวดังกล่าว กับบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หรือเงื่อนไขอื่นตามความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในหมวด 5 เรื่องการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งเป็นขั้นตอนตามปกติที่กฎหมายได้บัญญัติไว้โดยตรงมาปฏิบัติแล้ว ยังได้มีการนำข้อกฎหมายในหมวด 2 เรื่องการเข้าและออกนอกราชอาณาจักร ในมาตรา 17⁸⁰ มาใช้ปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วย

การเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอาจแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เรียกว่า ประเภทในจำนวนที่กำหนด ภาษาพูดเรียกกันว่าประเภท “ในโควตา” และกลุ่มที่สอง เรียกว่าประเภทนอกจำนวนที่กำหนด หรือ “นอกโควตา” กล่าวคือ

กลุ่มแรก คือ ประเภทในจำนวนที่กำหนดหรือในโควตา มีที่มาจากข้อกฎหมายมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติ คณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นรายปี แต่ให้มีจำนวนไม่เกินประเทศละหนึ่งร้อยคนต่อปี และสำหรับคนไร้สัญชาติ ไม่เกินห้าสิบคนต่อปี ซึ่งข้อกฎหมายตรงนี้เองคือที่มาที่เรียกกันทั่วไปว่า โควตาของคนต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ในแต่ละปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศ กำหนดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ออกประกาศมักจะเป็น ไตรมาสสุดท้ายของปี ทั้งนี้ เนื่องจากส่วนราชการผู้ปฏิบัติคือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องทำเรื่องเสนอผ่านสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปยังกระทรวงมหาดไทย จากกระทรวงมหาดไทยไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วก็จะต้องส่งไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้ง ก่อนที่จะส่งเรื่องกลับไปให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ รัฐมนตรีลงนามในร่างประกาศแล้วจึงนำไปลงตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ครั้นเมื่อได้ลงตีพิมพ์ หรือที่เรียกกันว่าได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงจะเปิดรับคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรได้

กลุ่มที่สอง คือ ประเภทนอกเหนือจากจำนวนที่กำหนดในกลุ่มแรกข้างต้น มีที่มาจาก การนำข้อกฎหมายในมาตรา 17⁸¹ มาใช้บังคับ และได้ก่อให้เกิดช่องทางการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร อีกหลายช่องทาง นอกเหนือไปจากช่องทางปกติที่กฎหมายได้กำหนดไว้

⁸⁰ มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือ จำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้.

⁸¹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะ อนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้อง ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้.

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักรจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้ว จะเป็นผู้มีสิทธิต่าง ๆ ดังนี้

- 1) มีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรไปตลอดชีวิต โดยไม่ต้องคอยยื่นคำขอเพื่อพำนักอยู่ต่อเป็นการชั่วคราวในแต่ละปีอีก
- 2) มีสิทธิได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นบัตรประจำตัวประชาชนสำหรับคนต่างด้าว
- 3) มีสิทธิที่จะได้รับการบันทึกชื่อเช่าอยู่ในทะเบียนบ้าน (แบบ ท.ร.14) เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทยด้วย⁸²
- 4) มีสิทธิตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ เช่น ได้สิทธิเกี่ยวกับสัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทย เพราะในกรณีที่บิดาและมารดาเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เมื่อมีบุตรเกิดในประเทศไทย บุตรก็จะได้สัญชาติไทย
- 5) มีสิทธิซื้อห้องชุดในอาคารชุดที่เรียกกันเป็นภาษาอังกฤษว่า Condominium โดยไม่ต้องโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาซื้อ เพราะถ้าหากไม่ใช่เป็นคนมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร จะต้องโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาจึงจะมีสิทธิซื้อได้⁸³

⁸² ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535. ข้อ 44 ทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) ใช้ลงรายการของคนที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวเท่านั้น.

⁸³ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534. มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 19 คนต่างด้าวและนิติบุคคลซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าว อาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดได้ ถ้าเป็นคนต่างด้าวและนิติบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (2) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (3) นิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 97 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
- (4) นิติบุคคลซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 และได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (5) คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลที่กฎหมายถือว่าเป็นคนต่างด้าวซึ่งนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อชำระค่าห้องชุด”

6) มีสิทธิยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้⁸⁴ (คนอยู่ชั่วคราวไม่สามารถยื่นคำขอแปลงสัญชาติได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของตำรวจสันติบาล)

7) สามารถขอเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของประเทศไทยเพื่อใช้สำหรับเดินทางไปต่างประเทศได้ด้วย เพราะบางในกรณีคนต่างด้าวผู้ที่มีถิ่นที่อยู่อาจจะขอหนังสือเดินทางจากสถานทูตหรือสถานกงสุลที่ตนมีสัญชาติไม่ได้ด้วยเหตุผลบางประการ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นจะต้องเดินทางไปต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องไปขอเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากกระทรวงการต่างประเทศของไทยเพื่อสำหรับใช้เดินทางแทนหนังสือเดินทาง

8) มีโอกาสในการทำงานเป็นกรรมการในบริษัทมหาชน เนื่องจากในกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดได้กำหนดจำนวนและคุณสมบัติของกรรมการบริษัทด้วยว่า ต้องมีกรรมการอย่างน้อย 5 คน และกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร⁸⁵

⁸⁴ หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย คำนวณที่ มท 0204.3/ว 1901 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2545 เรื่อง การขอถือสัญชาติไทยตามสามีและการแปลงสัญชาติเป็นไทยของบุคคลต่างด้าว.

⁸⁵ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535. มาตรา 67 บริษัทต้องมีกรรมการคณะหนึ่งเพื่อกำเนินกิจการของบริษัทประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อยห้าคน และกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร.