

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย¹

ณัฐาสิริ เศรษฐพัฒน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาของการขอลงรายการสัญชาติไทย หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข ปัญหาอุปสรรค และวิธีการในการพิจารณาอนุมัติในการขอลงรายการสัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า สัญชาติ คือ ความผูกพันทางกฎหมายที่รัฐใช้เพื่อผูกพันบุคคลเข้าไว้กับรัฐหรือเข้ามาสังกัดอยู่ภายในรัฐ เป็นความผูกพันที่รัฐเป็นผู้กำหนดรับรองโดยตราออกมาเป็นกฎหมาย โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดความผูกพันที่บุคคลมีต่อรัฐเจ้าของสัญชาติมากกว่ารัฐอื่นใด และผลแห่งความผูกพันนี้ทำให้บุคคลนั้นเกิดภาระหน้าที่ที่จะมีต่อรัฐในฐานะเป็นคนชาติ เมื่อบุคคลมีสัญชาติของรัฐใด บุคคลนั้นย่อมมีความผูกพันต่อรัฐ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐนั้น ขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่ต้องปกป้องบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐตน นอกจากนี้สัญชาติยังกำหนดหน้าที่ แบ่งสรรบุคคลว่าสังกัดอยู่รัฐใด สัญชาติจึงเป็นตัวกำหนดสถานะของบุคคลว่าเป็นสมาชิกของรัฐใดและรัฐใดเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลนั้นอีกด้วย หลักการในการให้สัญชาติของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย กล่าวคือ หลักการสากลของการได้สัญชาติโดยการเกิดตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การได้สัญชาติโดยการเกิดมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ (1) การได้สัญชาติไทยตามหลักการสืบสายโลหิตจากบิดามารดา บิดามารดามีสัญชาติอะไร บุตรก็ย่อมได้สัญชาตินั้น (2) การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่เป็นถิ่นกำเนิด คือ ผู้ใดเกิดในดินแดนของประเทศใด ย่อมจะได้สัญชาติของประเทศนั้น ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการได้สัญชาติดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ในปี พ.ศ. 2515 เมื่อประเทศไทยเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มีการขยายหลักการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า บุคคลที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนได้นั้น บิดามารดาต้องไม่ใช่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้คนที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวไม่ได้สัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้มีผล

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ย้อนหลัง ทำให้คนที่เคยได้สัญชาติไทยไปแล้วตามหลักดินแดนทั่วไปนั้นต้องถูกถอนสัญชาติไทย ถ้ามีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ต่อมาแม้ว่าได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ตามผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่หลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนก็ยังคงเป็นการให้สัญชาติไทยอย่างมีเงื่อนไขอยู่เช่นเดิม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาติของบุคคลนั้น สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้เพียงประการเดียวคือ การทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งขึ้นมา

แม้ประเทศไทยนั้นมิมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยใช้เครื่องมือในทางกฎหมายในการดำเนินการกระบวนการจัดปัญหาความไร้สัญชาติ แต่ในปัจจุบันเกิดปัญหาและอุปสรรคมากมาย ทำให้ในการดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกในการเข้าสู่กระบวนการขอลงรายการสัญชาติไทยตามกฎหมายมีความซับซ้อน และเข้าถึงยาก อีกทั้งคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะเป็นกลุ่มคนชายขอบหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและวิถีชีวิตที่มีความยากจนและห่างไกลความเจริญ ขาดโอกาสทางการศึกษา ทำให้การดำเนินการขอลงรายการสัญชาติไทยของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ หรืออาจจะถึงขั้นไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยเลย ส่งผลให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองสถานบุคคลตามกฎหมายในการมีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะด้วยวิธีการพิสูจน์ความมีสัญชาติเพื่อขอลงรายการสัญชาติไทย การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด รวมทั้งการแปลงสัญชาติ ทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

จากการศึกษาประเด็นปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเรื่องสิทธิในสัญชาติอันเกิดจากความไร้สัญชาติของบุคคลที่ยังไม่ได้รับการรับรอง เมื่อบุคคลต้องถูกถอนสัญชาติโดยผลของ ปว.337 ทำให้ต้องตกอยู่ในสถานะคนไร้สัญชาติ ย่อมส่งผลทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่สำคัญยิ่งสำหรับมนุษย์ ทำให้ประสบปัญหามากมายในการดำรงชีวิต ปัจจุบันแม้ว่ากฎหมายภายในรัฐ (ประเทศไทย) จะมีการกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาสำหรับคนไร้สัญชาติกลุ่มนี้เพื่อให้ได้คืนสัญชาติไทย หรือได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามระเบียบข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ยังไม่มีการหรือบทบัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่บัญญัติชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้ที่เกิดในประเทศไทย แต่ยังไม่สามารถพิสูจน์สถานะความเป็นบุคคลสัญชาติไทยได้ เป็นผู้ที่มิคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่จะได้รับการลงรายการสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 แต่อยู่ในระหว่างกระบวนการจำแนกแยกแยะสถานะบุคคล การพิสูจน์สัญชาติเพื่อดำเนินการขอลงรายการสัญชาติไทย หรืออยู่ในกลไกการพัฒนาและรับรองสิทธิตามกฎหมายประเภทต่าง ๆ และอยู่ในระหว่างกระบวนการจำแนกแยกแยะสถานะบุคคล การพิสูจน์สัญชาติเพื่อดำเนินการขอลงรายการสัญชาติไทย หรืออยู่ในกลไกการพัฒนา

และรับรองสิทธิตามกฎหมายประเภทต่าง ๆ ให้มีสิทธิและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเช่นเดียวกับผู้มีสัญชาติไทย

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความผลในทางกฎหมายของการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดให้บุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ให้ได้สัญชาติไทยแล้ว ต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวได้สัญชาติไทยโดยการเกิด แม้ผลของ ปว.377 จะเป็นการถอนสัญชาติโดยผลของกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงบุคคลที่คุณสมบัติตามมาตรา 23 เป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อได้กลับคืนสู่สัญชาติไทยก็ต้องถือว่า ผู้นั้นเป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามข้อเท็จจริง การที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงว่า “มีผลให้บุคคลได้สัญชาติไทยเท่านั้น” เป็นการบัญญัติเป็นการทั่วไป ถือว่าเป็นการได้สัญชาติไทยโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย “โดยการให้ (สัญชาติ)” จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องตีความว่าเป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดหรือไม่ เพราะการพิจารณาว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือไม่ ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะบุคคลตามกฎหมาย ทำให้อาจต้องสูญเสียสิทธิบางประการที่ทางราชการได้สงวนไว้สำหรับผู้ที่มิมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับการตีความหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอคืนรายการสัญชาติไทย เนื่องจากตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เป็นการให้สัญชาติเป็นการทั่วไปแบบมีเงื่อนไข โดยผู้ที่จะได้สัญชาติไทยนอกจากจะต้องเป็นผู้ที่ถูกผลกระทบจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 โดยเป็นบุคคลทั้งสามกลุ่มแล้วยังต้องมีคุณสมบัติในเรื่องต่อไปนี้ด้วย คือ ต้องมีเอกสารการทะเบียนราษฎร (ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ/ทะเบียนการเกิด/หนังสือรับรองถิ่นที่อยู่) มีภูมิลำเนาอยู่จริงในประเทศไทย และมีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศ ซึ่งเป็นคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่มีปัญหาว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใด และต้องอาศัยอยู่ติดต่อกันเป็นเวลานานเท่าใด ในการพิจารณาคุณสมบัติในเรื่องดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการตีความเรื่องการอาศัยอยู่จริงว่าเริ่มนับตั้งแต่เมื่อใดและต้องอาศัยอยู่จริงติดต่อกันเป็นเวลานานเท่าใด และในประเด็นเรื่องความประพฤติ การพิจารณาจากเอกสารแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถทำได้ ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์อย่างอื่นประกอบด้วย จึงต้องมีการตีความอีกว่าต้องมีความประพฤติดีหรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศขนาดไหนจึงควรมีสิทธิได้รับการพิจารณาให้กลับคืนสู่สัญชาติ

จากผลของการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการแก้ปัญหาเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้สัญชาตินั้นไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะคือ

1. ปัญหาเรื่องสิทธิในสัญชาติของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ ฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาแก้ไขปัญหสำหรับคนกลุ่มนี้ โดยจัดทำมาตรการหรือบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้ โดยบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยระบุในข้อกฎหมายให้ชัดเจนว่า “ให้กลุ่มบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติโดยผลของ ปว.337 มีสิทธิและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยให้มีสิทธิในการอยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทย สิทธิได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ และสิทธิในการได้รับการศึกษา ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตเช่นเดียวกับผู้มีสัญชาติไทยในระหว่างการรอพิสูจน์สถานะบุคคล”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความผลในทางกฎหมายของการได้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ ฝ่ายนิติบัญญัติควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยระบุในข้อกฎหมายให้ชัดเจนว่า “เป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด” และเพิ่มคำนิยามของคำว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” ให้หมายความรวมถึง บุคคลที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 และได้รับการคืนสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยข้อเท็จจริงตามหลักดินแดน ด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการตีความหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้สัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขอคืนรายการสัญชาติไทย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ของคนไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ในเรื่องการอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกัน กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใด และต้องอาศัยอยู่ติดต่อกันเป็นระยะเวลานานเท่าใด ในการพิจารณาคุณสมบัติในเรื่องดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการตีความ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยระบุในข้อกฎหมายให้ชัดเจนว่า “การอาศัยอยู่จริงให้เริ่มนับตั้งแต่บุคคลนั้นเกิด และต้องอาศัยอยู่จริงติดต่อกันเป็นเวลานานอย่างน้อย 15 ปี โดยมีหลักฐานการเกิด หลักฐานทางการศึกษา และหนังสือรับรองสถานภาพการพักอยู่อาศัยซึ่งออกให้โดยผู้ปกครองท้องถิ่น มาแสดงเพื่อยืนยันการอาศัยอยู่จริง”

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง. กระทรวงมหาดไทย. หลักการสำคัญว่าด้วยการมีสัญชาติและความไร้สัญชาติ. พิมพ์ครั้งที่

ที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ANT OFFICE EXPRESS CO., LTD, 2560.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “10 สถานการณ์เด่นของประเทศไทยเพื่อการรับรองสถานะบุคคลตาม

กฎหมายของมนุษย์ในสังคมไทย.” หนังสือรพี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

53 (กรกฎาคม 2553): 96.

วินัส สีสุข. คนไทยตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 การขจัดปัญหาความไร้สัญชาติ

และเสมือนไร้สัญชาติของมนุษย์ที่เกิดบนแผ่นดินไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

แอดวานซ์ พรินติ้ง เซอร์วิส, 2555.

MARILYN ACHIROM. “สัญชาติและการไร้สัญชาติ.” คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภา ฉบับที่ 11-2005.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไซคอนันต์การพิมพ์และบรรจุกัณฑ์, 2552.