

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทยมีบุคคลจำนวนมากที่เกิดในราชอาณาจักรไทย พูดภาษาไทย เรียนหนังสือไทย มีลักษณะเหมือนคนไทย ไม่มีความผูกพันกับรัฐอื่น ไม่ได้สัญชาติไทย เป็นคนไร้สัญชาติ ต้องเสียสิทธิต่างๆ กล่าวคืออยู่ในสถานะของบุคคลผู้ได้รับการผ่อนผันให้ได้รับการอยู่ในราชอาณาจักรไทย ต้องอยู่ในเขตควบคุม หากเดินทางออกนอกอำเภอซึ่งเป็นเขตควบคุมต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การทำงานต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ด้านแรงงาน ไม่ได้รับสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลและอาจต้องประสบความยากลำบากอื่น ๆ อีกมากมายในการดำรงชีวิต หากเป็นเด็กและเยาวชนซึ่งมีปัญหาคบครัว พ่อแม่หย่าร้างหรือเสียชีวิตอยู่แล้ว เมื่อได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวอีกก็จะทำให้เด็กและเยาวชนกลุ่มนี้อยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการกระทำความผิด ไม่เป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม จึงเกิดความสนใจที่จะศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า กฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มีหลักการความเป็นมาเกี่ยวกับกรณีบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ดังนี้

เดิมมาตรา 7 (3) ระบุว่า “ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด” มีข้อจำกัดการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนดังกล่าว เฉพาะบุตรของบุคคลในขณะทูต กงสุล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศจะไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 8 เท่านั้น

ต่อมา มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2515 มีเนื้อหาดังนี้ข้อ 1 “ให้ถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะราย เป็นประการอื่น

2 บุคคลตามข้อ 1 ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสิ่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น”

หลังจากนั้นมีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 บังคับใช้เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 แต่คงหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติฯ แตกต่างกันตรงที่ มีการกันบุคคลสายเลือดไทยให้ไม่ต้องถูกถอนสัญชาติไทย และเพิ่มเติมข้อจำกัดสิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนกรณีบุตรของคนต่างด้าวที่บิดาหรือมารดา มีลักษณะเข้าเมืองไม่ถาวรให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยรวมบุคคลที่มีบิดาตามความจริงมีลักษณะเข้าเมืองไม่ถาวรเข้าไว้ด้วย ซึ่งแต่เดิมศาลฎีกาเคยวินิจฉัยรับรองสิทธิไว้แล้วว่า บุคคลประเภทดังกล่าวไม่ได้รับผลกระทบจากประกาศของคณะปฏิวัติฯ เพราะบิดาหมายถึงเฉพาะบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 468/2524 นอกจากนี้ยังบัญญัติให้นำข้อจำกัดสิทธิการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนดังกล่าวไปใช้กับบุคคลที่เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับด้วย ส่งผลให้บุคคลที่ศาลฎีการับรองสิทธิไว้แล้วถูกถอนสัญชาติไทยโดยการให้บทบัญญัติดังกล่าวย้อนหลัง

การนำข้อจำกัดสิทธิการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนไปใช้ย้อนหลังเป็นการถอนสัญชาติไทยของบุคคล ค่อนข้างจะขัดต่อสามัญสำนึกและความเป็นธรรม แต่เมื่อดูตามคำพิพากษาศาลฎีกาพบว่า ศาลฎีกายอมรับและบังคับใช้ตามเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว แต่ปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น¹ และศาลอุทธรณ์ภาค 5 ในคดีเดียวกัน² ที่ไม่ยอมรับเนื้อหาของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนเกิดข้อสงสัยว่า ประกาศของคณะปฏิวัติฯ และเนื้อหาของพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 2) ดังกล่าวมีผลบังคับหรือไม่ อย่างไร จึงได้ศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อตอบข้อสงสัยดังกล่าว เนื่องจากเรื่องนี้มีความสำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของคนจำนวนมาก

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

¹ ภาคผนวก ซ.

² ภาคผนวก ฉ.

2. เพื่อศึกษาว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

3. เพื่อศึกษาว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้ในการวินิจฉัยทั้งสองประเด็นดังกล่าวข้างต้นคือรัฐธรรมนูญฉบับใด และองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย

4. เพื่อศึกษาว่ากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างไร สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยหรือไม่

3. สมมติฐานการศึกษา

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ขัดต่อรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง ซึ่งให้นำข้อจำกัดสิทธิการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนไปใช้ย้อนหลังเพื่อถอนสัญชาติไทย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีคือศาลยุติธรรม

4. ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนเริ่มศึกษาแนวคิดหลักการความเป็นมาเรื่องสัญชาติ ตลอดจนความสัมพันธ์ของสัญชาติกับหลักสิทธิมนุษยชน รัฐ และรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้นจึงศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิในการมีสัญชาติ ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเพิกถอนสัญชาติบุคคล ทั้งได้ศึกษาหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญไทย ความเป็นมาและสถานะทางกฎหมายของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 โดยจะไม่ก้าวล่วงไปศึกษาถึงนโยบายการจัดประชากรของรัฐ

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร ประกอบการสัมมนาทางวิชาการ คำพิพากษาของศาล รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เข้าใจความหมาย แนวคิดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการได้มาซึ่งสัญชาติและคุ้มครองสิทธิหลังจากได้สัญชาติแล้วตามหลักสากลและตามหลักกฎหมายต่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างหลักดังกล่าวกับหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ตลอดจนหลักความเป็นมากฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทย โดยเฉพาะปัญหาการจำกัดสิทธิในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ซึ่งเกิดจากการนำข้อจำกัดดังกล่าวไปถอนสัญชาติบุคคล ทั้งเข้าใจสถานะของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของประกาศดังกล่าว

2. ในอนาคตมีความหวังว่าผู้ร่างกฎหมายจะเกิดความตระหนักและบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และผดุงไว้ซึ่งความผาสุกของสังคม ทั้งผู้ใช้กฎหมายก็ใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการดังกล่าว เพราะเรื่องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อให้เกิดความเดือดร้อนในการใช้ชีวิตของบุคคลจำนวนมาก ซึ่งการบัญญัติและการใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญของนักกฎหมาย