

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและสภาพของปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับการได้สัญชาติไทยของบุตรที่เกิดในประเทศไทยของบุคคลบนพื้นที่สูงภายใต้กฎหมายสัญชาติของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งนโยบายความมั่นคงของชาติ วัตถุประสงค์ ขอบเขต สมมติฐาน วิธีการดำเนินการศึกษาและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวไทยภูเขาหรือเรียกว่าบุคคลบนพื้นที่สูง ที่อาศัยอยู่ในบริเวณป่าเขาตั้งแต่พื้นที่ทางทิศเหนือไปทางทิศตะวันตกของประเทศไทยบุคคลเหล่านี้ บางกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นคนต่างด้าวเข้าเมือง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอพยพเข้ามาด้วยเหตุปัจจัยต่างกันอยู่อาศัยในประเทศไทยจนเกิดบุตรหลาน แต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 (2) เนื่องจากมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 กำหนดว่าบุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ซึ่งเป็นสัญชาติที่ได้มาโดยผลของข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ต้องร้องขอมีสัญชาติไทยประเภทนี้ แต่เกิดสิทธิขึ้นโดยอัตโนมัติซึ่งเรียกผู้ได้สัญชาติโดยวิธีนี้ว่า “คนไทยโดยหลักดินแดนตามมาตรา 7(2)” จึงเห็นได้ว่าบุตรคนต่างด้าวที่บิดา-มารดาเข้าเมืองลักษณะไม่ถาวร แม้จะเกิดในประเทศไทย นอกจากจะไม่ได้สัญชาติแล้วยังไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ซึ่งสำนักทะเบียนกลางกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยจัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8(1) วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพิสูจน์ตนเองของบุคคลบนพื้นที่สูง ให้เจ้าหน้าที่

เชื้อถือและยอมรับถึงควมมีสัญชาติโดยหลักดินแดนตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7(2) และกฎหมายสัญชาติที่มีผลบังคับใช้ในขณะที่เกิด ซึ่งระเบียบดังกล่าวใช้สำหรับชาวไทยภูเขาที่เข้ามาอยู่ดั้งเดิมจนเกิดบุตร-หลานในประเทศไทยระหว่าง 10 เมษายน พ.ศ. 2456 ถึงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งกฎหมายสันนิษฐานว่ามีสัญชาติไทย โดยการเกิดตามหลักดินแดน (ข้อ 11 แห่งระเบียบฯ พ.ศ. 2543) เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติระเบียบฉบับนี้เป็นมาตรการตรวจสอบพิสูจน์สถานะบุคคลซึ่งกฎหมายสันนิษฐานว่าเกิดในประเทศไทย หากพิสูจน์ได้จึงจะได้ลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร เห็นได้ว่ามีขั้นตอนการปฏิบัติยุ่งยากในการนำสืบพยานหลักฐานให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยอมรับ หากไม่เป็นไปตามข้อสันนิษฐานบุคคลเหล่านี้ก็จะมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติตามเดิม

ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือเรียกว่าเข้าเมือง ในลักษณะไม่ถาวรจะได้สัญชาติไทยหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ร้องจะต้องร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะพิจารณาและสั่งการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คำสั่งจะมีผลเฉพาะผู้ยื่น คำร้องขอมีสัญชาติเท่านั้นตามเงื่อนไขใน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) มาตรา 7 ทวิ วรรค 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจดุลพินิจ สั่งให้สัญชาติไทยแก่ผู้ร้องขอหรือไม่ก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีมีผลตั้งแต่วันที่ลงนามในคำสั่ง จะเห็นได้ว่าเป็นการให้สัญชาติไทยเฉพาะรายแบบมีเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

โดยที่ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 3 กำหนดให้บุตรของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้ มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 มีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กรณีนี้จะเห็นได้ว่า ตามข้อเท็จจริงบุตรของคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามา (ชาวเขาจากนอกประเทศ) เป็นผู้เกิดในประเทศไทย มิใช่คนต่างด้าวเข้าเมืองแต่อย่างใด กรณีนี้ย่อมส่งผลให้บุคคลชั้นบุตร-หลานของผู้ตกอยู่ภายใต้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 ต้องมีสถานะเป็นต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อเนื่องกันไปจนกว่ามีการเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคล ในทางสัญชาติ (ได้สัญชาติไทย) ของบรรพบุรุษในรุ่นใดรุ่นหนึ่งเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติคนต่างด้าวตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 ดังกล่าวไม่มีสิทธิยื่นคำขอ

อนุญาตเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามหมวด 4-5 แห่งพ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เป็นสิทธิของคนต่างด้าวที่เดินทางมาจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยังไม่มีวิธีแก้ไขสำหรับปัญหาข้อกฎหมายนี้ แม้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 3 จะกำหนดให้ พ.ร.บ. ว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ต้องแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 3 มิฉะนั้น บทบัญญัติในตอนท้ายของมาตรา 7 ทวิ วรรค 3 ซึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้นว่า “เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” จะไม่อาจมีผลบังคับได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้บุตรหลานของผู้ตกอยู่ภายใต้มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 พ้นจากสถานะคนเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและพ้นจากสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ส่วนบุพการีที่ยังเป็นคนต่างด้าวและยังไม่ได้สัญชาติไทย ก็จะพ้นจากเงื่อนไขของมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 บุตรจะได้สัญชาติไทย โดยหลักดินแดนตามมาตรา 7(2) หลานจะได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตตามมาตรา 7(1)

ดังนั้นหากมีการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายซึ่งขัดแย้งกันในสาระสำคัญดังกล่าวได้สำเร็จเป็นรูปธรรม ก็จะส่งผลให้ครอบครัวของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ที่ตกอยู่ภายใต้มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 และวรรค 3 ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยสัญชาติและ พ.ร.บ. ว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะเริ่มได้สิทธิถือสัญชาติไทยโดยผลแห่งกฎหมายสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7(2) ภายหลังพ้นจากสถานะคนต่างเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 7 ทวิ วรรค 3 อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 และวรรค 3 ยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองมาในลักษณะไม่ถาวรดังกล่าวมากกว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 ถึง 26 กุมภาพันธ์ 2535 ออกโดยคณะปฏิวัติในช่วงเวลาที่มีภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้น เห็นว่าการเพิ่มจำนวน คนต่างด้าวอย่างรวดเร็วในประเทศด้วยเหตุดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อการได้รับสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของบุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวที่เข้าเมือง

ไทยมาในลักษณะไม่ถาวรรวมถึงบุตรลูกครึ่งไทยกับคน ต่างด้าวจำนวนมากเช่นเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันภัยจากลัทธิดังกล่าวลดบทบาทลงแล้ว เห็นสมควรมีการแก้ไขปรับปรุง บทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยให้บุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นคนสัญชาติไทยโดยปราศจากเงื่อนไข หากมี พฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคง จึงพิจารณาถอนสัญชาติไทย ตามมาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว

ดังนั้นบุคคลที่เกิดในระหว่างประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 มีผลใช้บังคับ จึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแต่บุคคลดังกล่าวอาจเสียสัญชาติไทยที่ได้มาในขณะนั้น หากมีข้อเท็จจริงเป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรา 7 ทวิ วรรค 1¹

โดยที่มาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. ฉบับเดียวกันนี้กำหนดให้มาตรา 7 ทวิ มีผลกับบุคคลที่เกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ พ.ร.บ. ฉบับนี้ใช้บังคับด้วย (ก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535) จะเห็นได้ว่ากฎหมาย ดังกล่าวมีผลบังคับย้อนหลังในลักษณะที่เป็นผลร้ายแก่บุตร ของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อย ชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เกิดในประเทศ เป็นปัจจัย สำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ ที่เรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” ย้อนหลังซึ่งส่งผลกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหลายประการ ถือได้ว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่เป็นปัญหากระทบ ต่อความมั่นคงของชาติ ตั้งแต่อดีตต่อเนื่องถึงปัจจุบันที่ยังไม่ได้รับแก้ไขจากรัฐไทยด้วย มาตรการที่ถูกต้อง และเป็นธรรมเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความ ขัดแย้งกับหลักการขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้มนุษย์มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความ แตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สถานะของบุคคลจะกระทำมิได้ นอกจากนั้นยังขัดแย้ง กับข้อบทที่ 2 และข้อบทที่ 26 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง ค.ศ. 1966 และมาตรา 24(3) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่จะได้รับ สัญชาติ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับข้อบทที่ 15(1) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา (สายสุนทร), คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม, 2544), หน้า 114.

ซึ่งกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ ทั้งหมดนั้นประเทศไทยเป็นรัฐภาคีมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามข้อตกลง แม้ปฎิญญาสากลฯ ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามอาจถูกประเทศสมาชิกอื่น ๆ กล่าวประณามการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนเป็นผลเสียหายต่อภาพลักษณ์ของผู้กระทำละเมิดได้เช่นเดียวกัน

สภาพปัญหาข้อกฎหมายภายในที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก่อให้เกิดสภาวะคนไร้สัญชาติขึ้นในประเทศไทย แต่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง ได้บัญญัติรับรองสิทธิของรัฐใน ข้อนี้ถือว่าการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในเรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยจึงสามารถออกกฎหมายภายในใด ๆ ก็ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการได้มาหรือเสียไปของสัญชาติบุคคล รัฐเป็นผู้เลือกที่จะให้หรือไม่ให้บุคคลใดเข้ามาผูกพันกับรัฐ ซึ่งเป็นความผูกพันทางด้านกฎหมายมหาชน มิใช่นิติสัมพันธ์ทางแพ่งและพาณิชย์ที่จะต้องอยู่บนรากฐานของความเสมอภาคของกลุ่ม รัฐสัญชาติจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ผูกพันบุคคลให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐ¹

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่รัฐใช้อำนาจจัดสรรเอกชนคนต่างด้าวภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใน ชอบที่รัฐทุกยุคสมัยจะกำหนดให้เอกชนเข้าผูกพันต่อรัฐ ตามเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นเป็นอิสระเชิงสร้างสรรค์ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของรัฐทุกประเภทเกิดขึ้นจากแนวคิดของบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประเทศชาติ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในเรื่องใดทุกฝ่ายต้องรับผิดชอบร่วมกัน โดยเร่งรัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมทันยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ปล่อยทิ้งให้เป็นปัญหาสังคม ดังนั้น การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในว่าด้วยสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 มีลักษณะบังคับคล้ายคลึงกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 โดยรื้อถอนสิทธิขั้นพื้นฐานต่อการมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติไทยตามหลักดินแดน

¹ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546), หน้า 20.

ซึ่งส่งผลให้บุตร-หลานของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวร แม้จะเกิดในประเทศไทยก็ไม่มีสิทธิได้สัญชาติไทย ซึ่งต้องประสบภาวะเป็นบุคคลไร้สัญชาติอยู่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นการริดรอนสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ด้วยผลแห่งกฎหมายภายในดังกล่าว จากการตีความโดยเคร่งครัดเห็นว่า มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 30 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่จะได้รับสัญชาติซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคีมีพันธกรณีตามข้อตกลงในกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ด้วย

ดังนั้น เมื่อมีสถานะการไร้สัญชาติของเอกชนในรัฐใดก็ตามซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นโดยผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใน จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับผิดชอบร่วมกัน หากไม่แก้ไขปรับปรุงหรือปล่อยให้เป็นปัญหาสังคมต่อเนื่องย่อมจะเป็นเหตุปัจจัยก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวมได้ อาทิเช่น ปัญหาแรงงานต่างด้าวข้ามชาติ กระบวนการลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติตามแนวชายแดนไทย-พม่า และปัญหากองกำลังติดอาวุธพลัดถิ่นซึ่งทำการสู้รบอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ลูก้าอริปไตยของประเทศ เป็นต้น ประกอบกับบุคคลไร้สัญชาติย่อมตกเป็นเป้าหมายสำคัญที่ถูกบังคับหรือหลอกลวงจากกลุ่มบุคคลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติทั้งจากภายในและภายนอกประเทศโดยชักชวนให้เข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ง่ายโดยใช้วิธีการโฆษณาชวนเชื่อว่า บุตรคนต่างด้าวเหล่านั้น แม้จะเกิดในแผ่นดินไทย มิใช่คนสัญชาติไทยตามกฎหมายจึงไม่ต้องหวงแหนรักชาติ รักแผ่นดินของไทย ซึ่งนับว่าเป็นภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาอย่างคาดไม่ถึง

แนวทางในการนำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาคือกฎหมายในเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายสัญชาติและกฎหมายภายในของไทยฉบับอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กฎหมายลำดับรองต้องแก้ไขให้สอดคล้อง รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยผูกพันหรือมีพันธกรณีในฐานะเป็นรัฐภาคี ทั้งนี้ การเสนอแนวทางแก้ไขดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนกับ

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ พร้อมทั้งหลักการพื้นฐานอื่น ๆ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กันไป ซึ่งทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจะได้นำไปใช้เป็นหลักฐานในการศึกษาวิจัยมูลฐานของปัญหาและแนวทางวิธีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยละเอียดในแต่ละบทของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 ศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 เปรียบเทียบกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ที่ถูกยกเลิกแล้ว

2.2 ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์และสถานะ

2.3 ศึกษาแนวนโยบายความมั่นคงของรัฐในการพิจารณาให้สัญชาติตามพระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวรเปรียบเทียบกับการได้สัญชาติไทยของบุตร คนญวนอพยพที่เกิดในประเทศไทย

2.4 ศึกษาบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์สถานะของบุคคลบนพื้นที่สูงที่เกิดในประเทศไทยมาแต่ดั้งเดิมระหว่าง 10 เมษายน พ.ศ. 2456 – 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ก่อนที่จะได้สิทธิถือสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

2.5 ศึกษาบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และศาลปกครอง รวมทั้งสถาบันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากล

2.6 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายสัญญาชาติ มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 และกฎหมายระดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนกับความมั่นคง

ของชาติควบคู่กันไปเพื่อขจัดปัญหาคนไร้สัญชาติของบุคคลบนพื้นที่สูงภายในรัฐให้หมดสิ้นไป

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาวิจัยปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของบุคคลบนพื้นที่สูงซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ประเภทหนึ่งในหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าเขาทางภาคเหนือของประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะกรณีการได้สัญชาติไทย ตามหลักดินแดนในขณะที่เกิดหรือภายหลังการเกิด อันเป็นสิทธิบุคคลขั้นพื้นฐานที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รับรองให้บุคคลมีความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติและสถานะบุคคลจะกระทำมิได้

4. สมมติฐานของการศึกษา

4.1 บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาดั้งเดิมติดแผ่นดินไทยที่เกิดระหว่าง 10 เมษายน 2456 ถึง 12 ธันวาคม 2515 จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนภายใต้กฎหมายสัญชาติไทยในขณะที่เกิดต่อเมื่อร้องขอเข้ากระบวนการพิสูจน์ความมีสัญชาติไทยโดยลงรายการสถานะบุคคลตามข้อ 11 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ถ้าผลการพิสูจน์ไม่ผ่านก็จะมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติตามเดิม

4.2 บุตรที่เกิดในประเทศไทยของบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีลักษณะเข้าเมืองโดยไม่ถาวร ไม่ได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 ส่งผลให้มีสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติย้อนหลัง แม้จะร้องขอมีสัญชาติตามเงื่อนไขในมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 ได้ก็เป็นอำนาจ คุณพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้มีสัญชาติหรือไม่ก็ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การได้สัญชาติไทยโดยมีเงื่อนไขของบุคคลบนพื้นที่สูงทั้ง 2 ประเภทเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสถานะไร้สัญชาติแก่บุคคลเหล่านี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 30 และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จึงต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าจากพระราชบัญญัติสัญชาติและพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองรวมทั้งระเบียบของสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคล พ.ศ. 2543 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย แนวนโยบายของรัฐ หนังสือ บทความ มติคณะรัฐมนตรี และเอกสารอ้างอิง รวมทั้งแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาวิจัยกฎหมายหลัก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กฎหมายปกครอง และกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล แผนกคดีเมือง ปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบว่าการปรับใช้มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ขัดแย้งกับมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เนื่องจากมาตรา 7 ทวิ ไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวรหรือให้แบบมีเงื่อนไข เช่นเดียวกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337

6.2 ทำให้ทราบวาทบบัญญัติแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีมีมาตรการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น ข้อบทที่ 2 และ 26 แห่งกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

6.3 ทำให้ทราบวาทกฎหมายสัญชาติไทย ฉบับปัจจุบัน กำหนดวิธีการให้สัญชาติแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของบุคคลบนพื้นที่สูงที่เข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวรและบุตรคนดววนอพยพ โดยการเกิดตามหลักดินแดนตามมาตรา 7(2) แต่มีข้อยกเว้น ตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 ภายใต้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติมากกว่าที่จะคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เว้นแต่จะได้สัญชาติเฉพาะราย โดยอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีมหาดไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2

6.4 ทำให้ทราบวาทบุคคลบนพื้นที่สูงและบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยระหว่าง 10 เมษายน 2456 จนถึง 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเป็นบุคคลไร้สัญชาติจะต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ควมมีสัญชาติต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้บทสันนิษฐานของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง พ.ศ. 2543 ข้อ 11 ก่อนที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 (2)

6.5 ทำให้ทราบวาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาต่างมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเอง ต้องทำรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาเท่านั้น หรือต่อศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการยุ่งยากและใช้เวลานาน ซึ่งแตกต่างกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

6.6 ข้อเสนอแนะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจใช้เป็นข้อมูลปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อื่น ๆ ได้ตามสมควร