

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ

คำว่า “สัญชาติ” เป็นถ้อยคำทางกฎหมายซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกชนคนหนึ่งกับรัฐ กล่าวคือเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ก่อให้เกิดสถานภาพ “คนชาติ” แก่บุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ ดังนั้นในบทนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและกฎหมายว่าด้วยกฎหมายสัญชาติ บ่อเกิดของกฎหมายสัญชาติรวมถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาให้บุคคลบนพื้นที่สูงได้รับสิทธิถือสัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการให้สัญชาติแก่บุคคลบนพื้นที่สูง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีให้สัญชาติแก่คนญวนอพยพ แยกประเด็นเพื่อศึกษาวิจัยดังนี้

1. บ่อเกิดของกฎหมายสัญชาติ¹

แนวคิดว่าด้วยสัญชาติปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายภายในของรัฐและกฎหมายระหว่างประเทศ ในการศึกษาจึงต้องศึกษากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัญชาติด้วย เนื่องจากเสรีภาพของรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติกฎหมายสัญชาติในปัจจุบันถูกจำกัดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ในรูปของสนธิสัญญาหรืออาจไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

1.1 บ่อเกิดตามกฎหมายภายใน

กฎหมายภายในของรัฐ สัญชาติมีสถานะเป็นเงื่อนไขในการมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายภายในของรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐจะมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของตนเองโดยรัฐจะ

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา (สายสุนทร), คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: พี. เจ. เพลท, 2538), หน้า 1-2.

กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการได้กลับคืนสัญชาติ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน

1.2 บ่อเกิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักกฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่าการกำหนดกฎหมายสัญชาติเป็นอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction of Each State) โดยให้รัฐอื่น ๆ จะเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในการบัญญัติหลักกฎหมายสัญชาติมิได้ ดังนั้น โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าสิทธิและหน้าที่ของรัฐที่มีต่อเอกชนในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากสัญชาติ เช่น กรณีการให้ความคุ้มครองทางการทูต นอกจากนั้นยังให้ความคุ้มครองแก่เอกชนที่มีสัญชาติของรัฐด้วย และรับรองให้รัฐมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติแก่เอกชน แต่กฎหมายระหว่างประเทศจะรับรองความสัมพันธ์ในทางสัญชาติระหว่างรัฐกับเอกชนได้ต่อเมื่อรัฐมีความสัมพันธ์อย่างแท้จริงกับเอกชน รัฐจึงสามารถออกกฎหมายให้สัญชาติแก่เอกชนโดยมีเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ เช่น การอ้างถึงหลักความมั่นคงจึงทำให้บุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวรไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เว้นแต่ผู้ร้องขอมีสัญชาติไทยจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 1 และวรรค 2 ซึ่งจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดต่อไป

2. การกำหนดวิธีการให้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง

รัฐมีอำนาจในการกำหนดการให้สัญชาติโดยใช้ข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความสัมพันธ์อย่างแท้จริงระหว่างรัฐผู้ให้สัญชาติกับเอกชนผู้ได้รับสัญชาติ (Genuine Link) ข้อเท็จจริงที่ทุกรัฐยอมรับ แยกออกเป็น 3 ประเภท คือ

2.1 การสืบสายโลหิตจากผู้มีสัญชาติของรัฐโดยการเกิด (Jus Sanguinis)

เป็นหลักที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับชุมชนตามธรรมชาติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต¹ โดยการเกิดนั้นถือว่าทารกจะต้องมีสัญชาติของบิดาหรือมารดา ซึ่งมีความผูกพันทางสายโลหิตไม่ว่าจะเกิดในประเทศที่บิดาหรือมารดามีสัญชาติหรือเกิดในต่างประเทศ โดยอาศัยเหตุผลที่ว่าความสัมพันธ์ทางสายโลหิตเป็นความสัมพันธ์ที่ฝังรากลึกยิ่งกว่าความสัมพันธ์ทางอื่นใด กล่าวคือ บิดา-มารดาย่อมมีอิทธิพลเหนือบุตรยิ่งกว่าดินแดนที่เกิด หลักสายโลหิตยึดถือความผูกพันทางสายโลหิตเพื่อให้ประชาชนภายในดินแดนของรัฐมีเอกภาพ² เพื่อสนับสนุนหลักที่ว่าบุคคลในครอบครัวมีสัญชาติเดียวกัน แต่การถือสายโลหิตกำหนดสัญชาติของบุคคลได้ยาก เพราะอาจมีการผสมผสานในเชื้อชาติ ซึ่งหลักนี้ได้แนวคิดจากเยอรมันที่กำหนดสัญชาติโดยความสัมพันธ์กันทางบุคคล โดยได้รับตกทอดกันมา³ ประเทศที่ยึดถือหลักสืบสายโลหิตโดยตรง เช่น จีน รัสเซีย ออสเตรีย เดนมาร์ก กรีซ สวีเดน นอร์เวย์ และญี่ปุ่น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษถือหลักสืบสายโลหิตเป็นเกณฑ์รอง ประเทศอิตาลี เบลเยียม สเปน ฝรั่งเศส และสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศไทยยึดถือทั้งหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดนโดยพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติสัญชาติของไทยที่ผ่านมามากฉบับจนถึงปัจจุบัน⁴

¹ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 11-12.

²วิเชียร วัฒนคุณ, คำบรรยายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 60.

³P. Weis, *Nationality and statelessness in International Law*, 2d ed. (New York: Sijthoff & noordhoff alphen aan den rijn the netherland, 1979), p. 4.

⁴กมล สนธิเกษตรตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2521), หน้า 38-57.

2.2 การเกิดในดินแดนของรัฐ¹ (Jus Soli)

ทุกรัฐยอมรับหลักดินแดน (Jus Soli) ในการกำหนดสัญชาติ ดังนั้น การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนจึงถือว่าทารกเกิดในดินแดนของประเทศใดย่อมได้สัญชาติของประเทศนั้น ไม่ว่าจะเกิดจากคนสัญชาติของประเทศนั้นหรือคนสัญชาติประเทศอื่น โดยอาศัยเหตุผลที่ว่าทารกเกิดในดินแดนของประเทศใดย่อมได้รับการปลูกฝังให้มีความผูกพันกับดินแดน ภูมิเหล่า และสภาพธรรมชาติ ตลอดจนได้รับการเสริมสร้างให้มีเอกลักษณ์และบุคลิกลักษณะเป็นพลเมืองของประเทศนั้นโดยสมบูรณ์

จากการศึกษาพบว่า เป็นหลักที่ยึดถือดินแดนของรัฐโดยกำหนดให้การได้สัญชาติขึ้นอยู่กับสถานที่เกิด เพื่อให้เอกชนที่เป็นคนต่างด้าวในดินแดนของรัฐเกิดความรักและผูกพันกับดินแดนที่เกิด รวมทั้งเป็นวิธีการสร้างพลเมืองให้มีความสำนึกรับผิดชอบต่อรัฐ เป็นการลดอันตรายทางการเมือง หากปล่อยให้คนต่างด้าวที่เกิดในดินแดนไม่ได้สัญชาติของรัฐ หลักดังกล่าวได้แนวความคิดจากระบบกฎหมายเองไกล-แซกซอน ซึ่งคำนึงถึงสัญชาติกับความสัมพันธ์ทางดินแดน²

ประเทศที่ยึดหลักดินแดนเป็นหลัก ได้แก่ บราซิล โคลัมเบีย เวเนซุเอลา อาร์เจนตินา เปรู ชิลี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประเทศที่ยึดหลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิตเป็นเกณฑ์ร่วม เช่น สวิสเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สเปน เบลเยียม อิตาลี รวมทั้งประเทศไทย ดังนั้น การที่ประเทศต่าง ๆ จะยึดถือหลักเกณฑ์ใดในการกำหนดสัญชาติย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยและเหตุผลที่แตกต่างกันไป ซึ่งในทางปฏิบัติมีทั้งข้อดีและข้อเสียทั้ง 2 หลัก เช่น หลักดินแดน มีข้อดี คือ จะลดปัญหามนุษชนไร้สัญชาติ และเป็นการลดสถานะที่เป็นอันตรายทางการเมือง แต่ก็มีข้อเสีย คือ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักแห่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวที่มีอาจได้เป็นบุคคลสัญชาติในดินแดนที่บุคคลนั้นเกิด เป็นต้น ซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

¹ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ, เรื่องเดิม, หน้า 11-12.

²Weis, op. cit., p. 4.

2.3 การมีภูมิลำเนาถาวรอยู่ในรัฐของผู้ให้สัญชาติ¹

บุคคลที่มีภูมิลำเนาถาวร (Domicile Amimo Manendi) อยู่ในดินแดนของรัฐผู้ให้สัญชาติซึ่งมีเจตนาจะตั้งรกรากเป็นการได้สัญชาติของรัฐผู้ให้สัญชาติโดยผลของกฎหมายภายหลังการเกิด แม้ว่าคนต่างด้าวนั้นจะไม่ได้แสดงเจตนาร้องขอสัญชาติของรัฐ เนื่องจากเอกชนมีเจตนาที่จะมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับรัฐเจ้าของดินแดน อย่างไรก็ตามการให้สัญชาติในลักษณะนี้ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการเลือกที่จะมีภูมิลำเนาในลักษณะถาวรในรัฐเกิดขึ้นจากเจตนาของเอกชน ซึ่งต่างจากการเข้ามาของบุคคลเพียงเพื่อมีภูมิลำเนาโดยชั่วคราว ซึ่งไม่มีเจตนาที่จะตั้งรกรากในดินแดนของรัฐนั้น การให้สัญชาติในกรณีนี้เป็นการกระทำของรัฐที่ขัดต่อเจตนาของเอกชน สัญชาติที่ได้จึงไม่มีผลในทางระหว่างประเทศ เพราะกฎหมายระหว่างประเทศไม่รับรองให้รัฐที่ไม่มีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับเอกชนให้สัญชาติของคนแก่เอกชนนั้น

3. หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัญชาติ

ในปัจจุบันมีสนธิสัญญาเกี่ยวกับสัญชาติหลายฉบับ ดังนี้

3.1 อนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. 1930

อนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1930 ว่าด้วยปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติ (The Hague Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, 1930)

อนุสัญญานี้ประเทศไทยมิได้เป็นภาคี แต่ต้องทำความเข้าใจเพื่อให้ทราบว่าหลักในการกำหนดกฎหมายภายในของรัฐเป็นอำนาจของรัฐโดยแท้ กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่แทรกแซงอำนาจของรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องให้สัญชาติแก่เอกชนที่มีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างแท้จริง แต่จะไม่ให้สัญชาติแก่เอกชนที่ไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐ

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา (สายสุนทร), เรื่องเดิม, หน้า 17.

บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาเกิดจากผลงานขององค์การสันนิบาตชาติ ซึ่งได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติจากของนานารัฐในคำตัดสินของศาลภายในและศาลระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติเพื่อประมวลกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังปรากฏว่าอนุสัญญานี้เป็นหลักการสำหรับแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการจัดกันในกฎหมายสัญชาติ กล่าวคือ ปัญหาบุคคลสองสัญชาติกับปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ กรณีบุคคลสองสัญชาติจะได้รับการคุ้มครองทางการเมืองของรัฐเจ้าของสัญชาติ จึงมีปัญหาน้อยกว่ากรณีของบุคคลไร้สัญชาติซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐใด เนื่องจากอนุสัญญากรุงเทพฯ ฉบับนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหามูลบุคคลไร้สัญชาติได้ทุกกรณี อาทิ ใน Article 14 ซึ่งบัญญัติว่า “เด็กไม่ปรากฏบิดา-มารดา และไม่ทราบสถานที่เกิด ถ้าพบว่าเด็กมีญาติก็ควรได้สัญชาติโดยการร้องขอ การพบเด็กนั้นให้สันนิษฐานว่า “เกิดในดินแดนที่พบเด็กจนกว่าจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น ข้อความว่า “จนกว่าจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น” เห็นว่า หากพิสูจน์ได้ผลอย่างไรก็จะเป็นไปตามทางการพิสูจน์นั้นทันที กรณีนี้อาจจะทำให้เด็กดังกล่าวเป็นบุคคลไร้สัญชาติได้

3.2 อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ (United Nation Convention on the Reduction of Statelessness 4 December 1954)

เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศดังกล่าวไม่เข้ามาแทรกแซงการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐว่า รัฐจะต้องใช้ข้อเท็จจริงใดในการให้สัญชาติแก่เอกชนของตนความไร้สัญชาติของบุคคลธรรมดาภายในรัฐจึงอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นอนุสัญญานี้จึงเป็นความพยายามของรัฐทุกรัฐที่จะกำหนดข้อเท็จจริงในกฎหมายภายในของตน เพื่อให้สัญชาติแก่เอกชนที่อาจตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติ กล่าวคือ องค์การสหประชาชาติมีความพยายามที่จะลดและจำกัดการไร้สัญชาติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามข้อบทที่ 15(1) โดยมีการเรียกร้องสิทธิในการที่บุคคลควรมีสัญชาติ แต่ปฏิญญาฯ ก็ไม่มีสภาพบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม จึงแก้ปัญหาโดยจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการลดบุคคลไร้สัญชาติฉบับนี้ขึ้น อนุสัญญานี้มีรัฐภาคีเพียง 10 รัฐ แต่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคี

หลักการสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติสรุปได้ดังนี้¹

- 1) รัฐต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของตนโดยใช้หลัก Jus Soli โดยให้สัญชาติในขณะที่เกิดหรือภายหลังการเกิดก็ได้หากพำนักอยู่ภายในประเทศของตนหรือมีถิ่นที่อยู่สำคัญในรัฐนั้น ๆ โดยถือเอาการพำนักหรือมีถิ่นที่อยู่เป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญ
- 2) ถ้าบุคคลเกิดบนเรือหรืออากาศยาน ให้ถือว่าเกิดในดินแดนของรัฐที่เรือนั้นชักธง หรือดินแดนที่อากาศยานนั้นได้จดทะเบียนไว้
- 3) รัฐจะต้องให้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิตทางฝ่ายบิดาหรือมารดา แม้บุคคลจะมีได้เกิดภายในดินแดนของรัฐนั้น ๆ ก็ตาม
- 4) รัฐจะต้องไม่ถอดถอนสัญชาติของบุคคล ถ้าการถอดถอนนั้นทำให้บุคคลเป็นคนไร้สัญชาติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น
- 5) รัฐจะต้องไม่ถอดถอนสัญชาติของบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลโดยเหตุผลทางด้านผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา และการเมือง

จากการศึกษาพบว่า หลักการสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติดังกล่าว เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งจะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขและลดการไร้สัญชาติ การแก้ไขที่ได้ผลรัฐจะต้องยอมรับหลักการบางเรื่องดังกล่าวข้างต้นบรรจุไว้ในกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากสถานะการไร้สัญชาติที่เกิดจากบทบัญญัติภายในที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันย่อมส่งผลให้เอกชนไม่สามารถเข้าถือสัญชาติใดได้ การที่รัฐจะทำให้กฎหมายภายในสอดคล้องกันได้จะต้องอาศัย “สนธิสัญญา” ซึ่งเป็นกลไกหรือเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขสถานะการไร้สัญชาติดังกล่าวนี้ด้วย

¹ชุมพร ปิจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546), หน้า 39-41.

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ ได้พยายามที่จะลดการไร้สัญชาติโดยกำหนดวิธีการแก้ไขการไร้สัญชาติเอาไว้ในรูปของ “ข้อตกลงระหว่างประเทศ” หากรัฐใดเข้าร่วมในข้อตกลงก็จะต้องดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ เมื่อกฎหมายภายในของรัฐยึดถือตามหลักการที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งจะเป็นแนวปฏิบัติเพื่อทำให้ปัญหาเรื่องการไร้สัญชาติหมดไป

3.3 ข้อตกลงระหว่างประเทศในการกำหนดสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ

(Convention Relating to the Status of Stateless Person, New York 1954)¹

อนุสัญญานี้ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “คนไร้สัญชาติ” หมายถึงบุคคลซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็นคนชาติของรัฐใด องค์การสหประชาชาติมีความพยายามที่จะลดผลอันเนื่องมาจากการไร้สัญชาติโดยการปรับปรุงสถานภาพของคนไร้สัญชาติและแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ของคนไร้สัญชาติจึงได้บัญญัติอนุสัญญานี้ขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวมีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีที่ลงนามรับรองเท่านั้นไม่สามารถใช้บังคับกับรัฐที่มีได้เป็นภาคี ประเทศไทยก็ได้เป็นภาคีของอนุสัญญานี้จึงไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด

หลักการสำคัญสรุปได้ดังนี้²

1) คนไร้สัญชาติมีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามให้ชอบด้วยกฎหมายและข้อบังคับ ตลอดจนมาตรการที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายในดินแดนของรัฐที่ตนปรากฏอยู่

2) รัฐจะต้องไม่ใช้มาตรการกีดกัน (Non-Discriminate Measure) โดยถือเอาความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศที่บุคคลนั้นถือกำเนิด

3) สถานภาพทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติจะเกาะเกี่ยวกับรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาถาวรหรือไม่ปรากฏภูมิลำเนาสถานะของบุคคลนั้นจะเกาะเกี่ยวกับรัฐที่เป็นถิ่นที่อยู่

¹ American Journal of International Law, Vol. 45 (July 1945): 478.

² ชุมพร ปัจจุสานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 42.

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีผลผูกพันสำหรับการได้สัญชาติทำให้แต่ละรัฐซึ่งมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาต่าง ๆ ดังกล่าวมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติของเอกชนภายในรัฐได้เอง โดยอาศัยหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดจากหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน ส่วนหลักเกณฑ์ในปฏิญญาสากลฯ ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายคงเป็นเพียงแนวทางให้รัฐถือปฏิบัติไม่มีผลผูกพันรัฐภาคีของสหประชาชาติ ส่วนอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้นก็ไม่มีผลผูกพันประเทศไทยซึ่งมิได้เป็นรัฐภาคีด้วย

4. หลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายสัญชาติ

ของบุคคลธรรมดา

พจนานุกรมกฎหมายของฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของสัญชาติว่า หมายถึงความผูกพันทางกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนดรับรองโดยตราเป็นกฎหมาย คำนี้ถึงความผูกพันที่บุคคลธรรมดามีต่อรัฐในฐานะเป็นคนชาติ ขณะเดียวกันรัฐมีสิทธิปกป้องคุ้มครองและเรียกร้องแทนบุคคลเมื่อได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐอื่นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Nottebohm ให้คำจำกัดความของสัญชาติว่า “ตามแนวปฏิบัติของรัฐ คำพิพากษาของศาล คำตัดสินของอนุญาโตตุลาการ และความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ สัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันทางด้านกฎหมายอันมีรากฐานมาจากมาจากความผูกพันร่วมกันในทางสังคม ผลประโยชน์และความรู้สึกร่วมกันอันก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ซึ่งมีต่อกันและกัน¹

¹Nottebohm Case 1995 (Lichtenstein V. Guatemala) Second Phase Icj Report, p. 23 อ้างถึงใน ชุมพร ใจสุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2546), หน้า 20.



จึงเห็นได้ว่า สัญชาติ เป็นความผูกพันทางกฎหมายที่รัฐใช้ผูกพันบุคคลเข้าไว้กับรัฐ หรือผูกมัดให้เข้ามาสังกัดอยู่ภายในรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติรับรองสิทธิของรัฐโดยถือการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในเรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตย รัฐสามารถออกกฎหมายภายในใด ๆ ก็ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐสามารถออกกฎหมาย การได้มาหรือการเสียไปของสัญชาติบุคคล รัฐเป็นผู้เลือกที่จะให้หรือไม่ให้บุคคลใดเข้ามามีความผูกพันกับตน การสร้างความผูกพันระหว่างรัฐกับบุคคลโดยอาศัยสัญชาติเป็นเครื่องมือ เป็นความผูกพันทางด้านกฎหมายมหาชนมิใช่นิติสัมพันธ์ทางแพ่งหรือพาณิชย์ที่จะต้องวางอยู่บนรากฐานของความเสมอภาคของคู่กรณี นั่นคือรัฐเป็นผู้ให้สัญชาติแก่บุคคล เป็นการที่รัฐใช้อำนาจเหนือบุคคลมิใช่การผูกนิติสัมพันธ์ (มิใช่นิติกรรมและนิติเหตุ) สัญชาติจึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐจะใช้ผูกพันบุคคลให้มีความสัมพันธ์กับรัฐนั่นเอง

การที่บุคคลจะมีสัญชาติใดๆ บุคคลนั้นต้องมีความผูกพันทางการเมือง จิตใจ วัฒนธรรม เป็นปัจจัยสำคัญให้เขาร่วมกันในสังคม ปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ร่วมกันและมีความจงรักภักดีต่อรัฐที่ตนสังกัดอยู่โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในรัฐนั้น การที่จะรู้ว่าบุคคลใดมีความผูกพันต่อรัฐหรือไม่เป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก ดังนั้นทุกรัฐในโลกจึงกำหนดหลักเกณฑ์ของความผูกพันของบุคคลที่น่าจะมีต่อรัฐโดยอาศัยหลักดินแดน (Jus Soli) กับหลักสายโลหิต (Jus Sanguinis) เป็นเกณฑ์สำคัญในการได้สัญชาติโดยการเกิด¹ ดังกล่าวข้างต้น

กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ เอกชนเป็นองค์ประกอบของรัฐจึงเน้นว่าสัญชาติเป็นเครื่องผูกพันบุคคลกับดินแดนทำให้เกิดรัฐ รัฐจึงมีอำนาจเด็ดขาดที่จะกำหนดเงื่อนไขในการได้หรือเสียสัญชาติ และแบ่งสรรบุคคลว่าสังกัดอยู่ในรัฐใด รัฐเจ้าของสัญชาติย่อมใช้อำนาจเหนือรัฐดินแดน

¹ชุมพร ปัจจุสานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 20-21.

กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลถือว่าสัญชาติผูกพันบุคคลให้เข้ากับรัฐ โดยเน้นว่าเป็นเครื่องแบ่งสรรเอกชนระหว่างประเทศ และเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญที่แสดงให้เห็นความเกี่ยวพันใกล้ชิดของบุคคลกับรัฐตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายซึ่งมีเป้าหมายแตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง โดยมีขอบเขตเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติและสถานะของคนต่างด้าวในดินแดนของรัฐผู้รับ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองได้มอบให้รัฐเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสัญชาติของคน โดยให้กำหนดแนวคิดของสัญชาติหลากหลายออกไป แล้วแต่ความต้องการภายในของรัฐตน ซึ่งรัฐส่วนใหญ่มักจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเงื่อนไขในการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติและการกลับคืนสัญชาติ¹ ซึ่งในเรื่องการศึกษาเรื่องสัญชาติของเอกชนจะต้องเกี่ยวพันกับกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว และกฎหมายสัญชาติของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติของไทยทุกฉบับในอดีตถึงฉบับปัจจุบัน ซึ่งจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป

หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัญชาติของบุคคลนั้นจัดอยู่ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Law) ซึ่งมีขอบเขตหรือวัตถุแห่งกฎหมาย 4 ประการ คือ

- 1) การจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศ
- 2) การขัดกันแห่งกฎหมาย
- 3) การพิจารณาแผนกเอกชนระหว่างประเทศ
- 4) การถือสิทธิโดยเอกชนต่อสิทธิและฐานะของคนต่างด้าว

จึงเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคลธรรมดา รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจให้สัญชาติแก่บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เพราะรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอันเป็นอาณาเขตของตนและมีอธิปไตยเหนือคนชาติของตน (Personal Jurisdiction) ฉะนั้น ทุกคนที่เกิดมาในโลกจึงต้องเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐ

¹ ชุมพร ปัจจุสานนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

หนึ่ง และในการให้สัญชาติแก่บุคคลนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์การได้สัญชาติและการเสียสัญชาติของบุคคลไว้ ดังนั้น ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ รัฐต่าง ๆ ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1) บุคคลหนึ่งควรมีสัญชาติเพียงสัญชาติเดียว

บุคคลต้องมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง โดยมีหลักว่าถ้าบุคคลใดอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าจะได้สัญชาติของประเทศหนึ่งแล้วประเทศนั้นจะปฏิเสธไม่ให้สัญชาติแก่บุคคลนั้นไม่ได้ ตามปณินญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ¹ ข้อ 15 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ข้อ 15 (1) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง

(2) บุคคลใด ๆ จะถูกตัดสัญชาติของคนโดยพลการหรือถูกปฏิเสธที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้”

ทุกคนที่เกิดมาจึงต้องเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐไม่ควรบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไปในทางที่ทำให้บุคคลกลายเป็นผู้ไร้สัญชาติ

2) บุคคลคนเดียวไม่ควรจะมีหลายสัญชาติพร้อมกัน

บุคคลคนเดียวไม่ควรจะมีหลายสัญชาติพร้อมกันนั้น กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติรัฐไม่ควรกำหนดวิธีการที่จะทำให้บุคคลมีหลายสัญชาติจะทำให้ฐานะและความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นไม่แน่นอน โดยแต่ที่รัฐต่าง ๆ ได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของรัฐหนึ่ง ๆ อย่างไรก็ตาม หากไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐแล้ว รัฐต่าง ๆ ก็ยึดหลักข้อนี้ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

ประเทศไทยก็ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 13 บัญญัติให้หญิงไทยสมรสกับคนต่างด้าวละสัญชาติไทย

¹สุข เปรนาวิน, พลโท, คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายระหว่างประเทศเล่มสอง ความตกลงระหว่างประเทศ ประกอบการศึกษาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 92.

ได้ถ้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของสามี หญิงไทยอาจถือสัญชาติตามสามีได้ และหญิงนั้นแสดงความจำนงขอสละสัญชาติไทยไปถือสัญชาติสามีจะเห็นได้ว่าถ้าหากไม่มีมาตรา 13 หญิงนั้นจะมีสองสัญชาติในเวลาเดียวกัน คือมีทั้งสัญชาติไทยและสัญชาติใหม่คือสัญชาติสามี นอกจากนี้มาตรา 22 ยังได้บัญญัติดีกว่าคนไทยซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวหรือสละสัญชาติไทยยอมขาดจากสัญชาติไทย ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้บุคคลมีสองสัญชาติพร้อมกัน

5. หลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของไทย

คำว่า “สัญชาติ” เกิดขึ้นพร้อมกับคำว่า “รัฐสมัยใหม่” ในตอนต้นของรัฐสมัยใหม่นานารัฐมักจะไม่มีบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดการได้หรือเสียสัญชาติของเอกชนในรัฐตนแต่ปล่อยให้การกำหนดสัญชาติตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายจารีตประเพณี ต่อมาในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา มีการกำหนดกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติขึ้น เนื่องจากแนวคิดว่าด้วยรัฐชาติ (Nation-State) ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคนชาติ อาทิ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการคุ้มครองจากรัฐ หน้าที่ในการเข้ารับการตรวจเลือกเป็นทหารกองประจำการ เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างที่มีสัญชาติของรัฐบ้าง

การกำหนดว่าบุคคลใดจะมีสัญชาติของรัฐใดย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐนั้น ดังนั้น การที่บุคคลใดจะมีสัญชาติไทยก็ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติ ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1930 มาตรา 1 ยืนยันในเรื่องนี้ว่า “เป็นอำนาจของรัฐแต่ละรัฐที่จะกำหนดในกฎหมายภายในของตนว่าผู้ใดมีสัญชาติของตน และด้วยวิธีการหรือเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่กฎหมายภายในของรัฐนี้จะได้รับการรับรองโดยรัฐอื่นๆ หากว่ากฎหมายภายในดังกล่าวสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับกันโดยทั่วไปเกี่ยวกับเรื่อง “สัญชาติ” จึงเห็นได้ว่าบุคคลจะมีสัญชาติใดย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐ

นั้นในขณะที่ได้สัญชาติ และยอมไม่เสียสัญชาติในเวลาต่อมา เว้นแต่กฎหมายใหม่ของรัฐนั้นจะกำหนดโดยชัดแจ้งให้บุคคลนั้นเสียสัญชาติที่ได้มาก่อนหน้านั้น ดังนั้นกฎหมายสัญชาติของทุกรัฐจึงต้องมีข้อกำหนดเพื่อตอบปัญหาเกี่ยวกับ การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ

ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรบุคคลธรรมดาในระหว่างประเทศโดยสัญชาติ จึงต้องศึกษาหลักกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปในกฎหมายสัญชาติไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะศึกษาเฉพาะกฎหมายสัญชาติฉบับใดฉบับหนึ่งก็ไม่อาจจะพิจารณาถึงสภาพปัญหาสัญชาติที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตามการศึกษานี้จะพิจารณาถึงการได้สัญชาติของบุคคลบนพื้นที่สูง เป็นกรณีศึกษาการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน ซึ่งเป็นการได้สัญชาติอย่างมีเงื่อนไขจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายสัญชาติไทยฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ครอบคลุมเฉพาะปัญหาสัญชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เท่านั้น ส่วนบุคคลที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ก็ต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติที่มีผลบังคับใช้ก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษาเกี่ยวกับการจัดสรรเอกชนระหว่างประเทศโดยสัญชาติในประเด็นที่เกี่ยวกับการได้สัญชาติของบุคคลบนพื้นที่สูงให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

เนื่องจากสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐไทย ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้บัญญัติเงื่อนไขของการได้หรือเสียสัญชาติไทย ในการศึกษากฎหมายสัญชาติของไทยจึงควรศึกษาตั้งแต่ประวัติของกฎหมายสัญชาติ การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ การคืนสัญชาติ และการปรับใช้กฎหมายสัญชาติ อย่างไรก็ตามในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณีการได้สัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทยของบุคคลบนพื้นที่สูงที่ยังมีสถานะเป็นคนต่างด้าวประเภทคนไร้สัญชาติ ซึ่งจะทำการศึกษาโดยลำดับดังนี้

5.1 ประวัติกฎหมายสัญชาติของไทย

จากการศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายสัญชาติจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่เริ่มใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรในการ

กำหนดสัญชาติ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 เนื่องจากเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ต่อมากำหนดสัญชาติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งในฐานะที่สัญชาติของฝรั่งเศสเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิในทางแพ่งอย่างสมบูรณ์ แนวทางดังกล่าวทำให้นานาประเทศเลียนแบบในการบัญญัติกฎหมายสัญชาติของรัฐตนซึ่งถือว่าเป็นยุคแรก ต่อมาในยุคที่สอง หลายประเทศกำหนดหลักกฎหมายสัญชาติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง อย่างไรก็ตามในการบัญญัติกฎหมายของนานารัฐเริ่มใช้วิธีการกำหนดกฎเกณฑ์ในกฎหมายไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรพิเศษที่บัญญัติเป็นเอกเทศ สำหรับเรื่องสัญชาติประเทศไทยก็ใช้วิธีการเดียวกันนี้โดยบัญญัติกฎหมายสัญชาติตั้งแต่พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) จนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 จำนวน 16 ฉบับ จากการค้นคว้าประวัติศาสตร์กฎหมายไทยมีการกล่าวถึงการได้สัญชาติของคนไทยและคนต่างด้าวดังนี้

5.1.1 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1976) ได้ทรงบัญญัติลักษณะอาญาหลวงบทที่ 13 โดยห้ามมิให้หญิงไทยสมรสกับคนต่างด้าว ทั้งนี้เพื่อเหตุผลในการรักษาความมั่นคงของชาติเนื่องจากบุตรที่เกิดจากบิดาเป็นคนต่างด้าวแต่มารดาเป็นคนไทยดังความในบทบัญญัติตอนหนึ่งว่า “เหตุที่กล่าวดังนี้ เหตุว่าพอมันดังพืชหวานลงเหนือแผ่นดินจะเป็นพืชผลสืบไป ฝ่ายพอมันลูกมันจะเอากิจการบ้านเมืองไปแจ้งแก่นานาประเทศมันรู้แล้วมันคิดจะมาเบียดเบียนพระนครขอขบขันทเสมา พระพุทธศาสนาที่จะพลอยเศร้าหมองไป”¹

แสดงให้เห็นว่าบุตรที่เกิดจากบิดาต่างด้าวมารดาเป็นไทย ไม่มีความผูกพันหรือความสำนึกในความเป็นไทยจะนำเอากิจการบ้านเมือง เสาะแสไปแจ้งแก่คนต่างชาติทำให้เกิดปัญหาเรื่องความมั่นคงในภายหลังได้

¹ พระวรภักดีพินุลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์วัชรินทร์, 2513), หน้า 51.

5.1.2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

กฎหมายตราสามดวงข้อ 36 ห้าม มิให้คนไทยไปมีความสัมพันธ์ทางเพศกับชาวต่างประเทศ ถือว่าการอยู่กินด้วยกันเป็นทางนำไปสู่ความเป็นมิชฌาภิชฌิตตามหลักพระพุทธศาสนาได้

จากการศึกษาพบว่า ความเป็นไทยในสมัยโบราณมิได้วัดด้วยสัญชาติ เพราะแนวคิดด้วยสัญชาติมิได้เกิดขึ้นในยุคนั้นแต่วัดด้วยความผูกพันที่เอกชนมีอยู่ในชาติไทยภายใต้วัฒนธรรม ศาสนา เชื้อชาติเดียวกัน การยอมรับนับถือค่านิยมในสังคมเดียวกันย่อมเป็นเครื่องมือที่จะชี้ความเป็นไทยที่แตกต่างไปจากคนต่างด้าวอย่างเห็นได้ชัด

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ร.ศ. 130 หรือ พ.ศ. 2454 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแปลงชาติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปลงชาติไว้ให้ชัดเจน จากการศึกษพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายสัญชาติฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ว่าด้วยกฎเกณฑ์พิเศษเรื่องการแปลงสัญชาติเป็นไทยเท่านั้นมิได้ว่าด้วยสัญชาติโดยทั่วไปก่อนหน้านั้นการได้สัญชาติไทยเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายจารีตประเพณี ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงเรียกว่า “มูลนิติธรรมประเพณี” กล่าวคือ เป็นไปตามกฎหมายธรรมชาติหรือหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้นการตราพระราชบัญญัติแปลงชาติขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงมีเป้าหมายที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การแปลงชาติเอาไว้ให้ชัดเจนว่า บุคคลจำพวกใดควรนับว่าเป็นคนไทย ซึ่งการแปลงชาติ หมายถึง การเปลี่ยนสัญชาติที่ได้รับมาภายหลังการเกิดมีการยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามาถือสัญชาติไทยได้ คือการให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนภายหลังการเกิดพระราชบัญญัติแปลงชาติ ระบุเงื่อนไขและผลของการแปลงชาติเท่านั้น แต่มิได้รวมถึงการถอนสัญชาติที่ได้มาโดยการแปลงชาติ

5.1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนปลาย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ตอนต้นรัชกาลที่ 6 มีการล้มเลิกระบบทาส สังคมไทยในสมัยนั้นจึงมีความต้องการแรงงานเพื่อก่อสร้างสถานที่และเส้นทางคมนาคมโดยเปิดโอกาสให้ชาวจีนเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น เมื่อชาวจีนเข้ามาอยู่ทำให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีการสมรสกับหญิงไทยทำให้เกิดลูกหลาน ขึ้นในประเทศไทย เมื่อถึง



ระหว่างเชื้อสายลูกจีนที่เป็นไทย และเพื่อเป็นการแบ่งแยกความชัดเจนระหว่างคนสัญชาติไทยกับคนต่างด้าว ลูกหลานจีนที่เกิดในประเทศไทยย่อมได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ส่วนคนจีนที่เกิดในแผ่นดินจีนก็จะไม่ได้สัญชาติไทยคงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติขึ้นใช้ในปี 2456 ประกอบด้วย บทบัญญัติ 12 มาตรา ซึ่งกล่าวถึงการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการคืนสัญชาติไทย ส่วนการแปลงชาตินั้นคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติการแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 แต่อย่างใด กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงถูกใช้คู่ขนานกันไปโดยเสนาบดีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการ ต่อมาการประกาศใช้พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ได้นำเรื่องของการแปลงชาติเข้ามาไว้ในเรื่องของการได้สัญชาติไทยด้วย มี 18 มาตรา ต่อมาได้รับการแก้ไขไปอีก 3 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503

ต่อมาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ได้ถูกยกเลิกพร้อมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งประกอบด้วยเรื่องการได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการคืนสัญชาติ โดยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับเดิมไม่สะดวกในการใช้และควรแก้ไขให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะปรับปรุงและรวมเป็นฉบับเดียวกันในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 เกิดขึ้นเพื่อยกถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่ได้สัญชาติโดยหลักดินแดน ซึ่งมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว โดยอ้างว่าบุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยเพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ จึงสมควรมิให้คนเหล่านี้มีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น

กฎหมายสัญญาชาติไทยที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ คือ พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 2) และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายสัญญาชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษร 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2456 พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการยกเลิกและถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยต่อเนื่อง ตามที่รัฐในแต่ละยุคสมัยเห็นสมควรภายใต้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

ดังนั้น การศึกษากฎหมายสัญญาชาติจึงไม่อาจจะจำกัดขอบเขตของการศึกษาอยู่เพียงแค่นั้นในกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเท่านั้น เพราะว่าถึงแม้กฎหมายบางฉบับจะสิ้นผลไปแล้ว แต่ผลในทางสัญญาชาติของกฎหมายฉบับนั้นก็ยังคงอยู่ และเมื่อใดที่มีการพิพาทเกี่ยวกับสัญญาชาติดังกล่าวศาลก็ต้องนำเอากฎหมายฉบับที่มีผลกำหนดกรณีนั้นมาพิจารณาแม้ว่ากฎหมายฉบับนั้นจะสิ้นผลแล้วก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและการพิจารณาว่าบุคคลธรรมดาได้สัญญาชาติ เสียสัญญาชาติ คืบสัญญาชาติเมื่อใด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบเนื้อหาสาระของกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากบุคคลธรรมดาจะมีสัญญาชาติหรือไม่จะต้องพิจารณาจากกฎหมายสัญญาชาติไทยที่มีผลบังคับใช้ในขณะที่ยุคคลนั้นเกิด จึงสามารถที่จะรวบรวมกฎหมายสัญญาชาติที่มีผลบังคับใช้เป็นช่วงเวลาได้ 3 ชุด ดังนี้¹

ชุดที่ 1 พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2456 ไม่ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 กฎหมายทั้งสองฉบับจึงถูกใช้คู่ขนานกันไป ช่วงเวลาดังแต่อดีตจนถึงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 กฎหมายว่าด้วยสัญญาชาติไทยอยู่ในรูปของมุลนิธิธรรมประเพณีมีผลแต่ลำพัง ดังนั้น บุคคลที่เกิดก่อนวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 จะมีสัญญาชาติ

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา (สายสุนทร), รวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยว่าด้วยสัญญาชาติของบุคคลธรรมดาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), อ้างถึงใน ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2544), หน้า 119-121.

ไทยหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามมูลนิติธรรมประเพณีว่าด้วยสัญชาติไทยเท่านั้น ปัญหาว่า บุคคลที่เกิดตั้งแต่วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 จนถึงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 จะมีสัญชาติไทยหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามมูลนิติธรรมประเพณีว่าด้วยสัญชาติไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2454 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 จึงถือว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยชุดแรกว่าด้วยสัญชาติไทย กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ถูกยกเลิกในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495

ชุดที่ 2 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ถูกประกาศใช้ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 โดยมีเจตนาที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและการแปลงชาติ พระราชบัญญัตินี้มีผลในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495¹

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 จึงถูกถือว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยชุดที่สองว่าด้วยสัญชาติไทย กฎหมายทั้ง 4 ฉบับถูกยกเลิกในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2508 โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 พร้อมทั้งพระราชบัญญัติเสริมทั้ง 3 ฉบับ จึงสิ้นผลในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2508

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ต้องประสบกับความเปลี่ยนแปลงถึง 3 ครั้งด้วยกันทำให้เราต้องแบ่งสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ออกเป็น 4 กลุ่มดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 คือ สัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495 จนถึงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496 ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ฉบับดั้งเดิม²

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 10 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495, หน้า 103.

²ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 มีผลแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495.

กลุ่มที่ 2 สัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาจากวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496 จนถึงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500¹ จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ถือเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มที่ 2 ที่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495

กลุ่มที่ 3 สัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2500 จนถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503² จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ถือเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มที่ 3 ที่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495

กลุ่มที่ 4 สัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2503 จนถึงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2508 จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 ถือเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มที่ 4 ที่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495

ชุดที่ 3 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ถูกประกาศใช้ในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2508 โดยมีเจตนาที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2508 อันเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา³ เป็นต้นไป (มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508)

¹วันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มีผลแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496

²วันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 มีผลแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496

³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 62 ฉบับพิเศษหน้า 1 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง ครั้งแรกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515¹ ครั้งที่สองโดยพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535² และครั้งที่สามโดยพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535³

พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายสัญญาติไทยหลักที่มีผลอยู่ในปัจจุบันโดยมีบทบัญญัติเสริมในรูปของพระราชบัญญัติที่มีผลในปัจจุบัน 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เท่านั้น⁴ และในรูปของกฎกระทรวงมหาดไทยอีก 1 ฉบับ กล่าวคือ กฎกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2510⁵ รวมถึงประกาศกระทรวงมหาดไทยอีก 1 ฉบับ⁶

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 จึงต้องศึกษาความเป็นไทยของบุคคลธรรมดาภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในแต่ละช่วงเวลาของความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายไทยว่าด้วยสัญญาติไทยที่เกิดขึ้นจากวันที่ 5

¹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษหน้า 206 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

²ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 13 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535.

³ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2535.

⁴ปว.337 ถูกยกเลิกโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535.

⁵ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 46 ฉบับพิเศษหน้า 5 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2510

⁶ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 46 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2510.

สิงหาคม พ.ศ. 2508 จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 มีวิวัฒนาการอยู่ 4 ช่วงเวลา ดังนี้

1) จากวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2508 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515¹ ความเป็นไทยของบุคคลธรรมดาจึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ฉบับดั้งเดิม

2) ปว. 337 มีผลในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ก่อนที่จะสิ้นผลในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น ความเป็นไทยของบุคคลธรรมดาจากวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จนถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 จึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย ปว.337²

3) พระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ยกเลิก ปว. 337 ในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 ดังนั้น จากวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 จนถึงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2535 ความเป็นไทยของบุคคลธรรมดาจึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เท่านั้น

4) วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 เกิดจากการประกาศพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น ความเป็นไทยของบุคคลธรรมดาจากวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันจึงตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

¹เป็นวันที่ ปว.337 มีผลแก้ไขพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. 2508.

²พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา (สายสุนทร), “ทัศนะของนักกฎหมายต่อปัญหาการได้สัญชาติไทยในปัจจุบัน,” ใน รวมนบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 369-395.

ดังนั้น จึงอาจทำความเข้าใจถึงควมมีผลบังคับใช้ของพระราชบัญญัติ
สัญญาติแต่ละฉบับดังกล่าว โดยแสดงตารางกฎหมายสัญญาติหลักกฎหมายเสริมแก้ไข
เพิ่มเติมและกฎหมายลูกบทได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 กฎหมายสัญญาติไทยของบุคคลธรรมดาที่เคยมีผลและยังมีผลบังคับใช้
ในอดีตถึงปัจจุบัน

ลำดับที่	วันที่กฎหมาย มีผลบังคับใช้	กฎหมาย สัญญาติหลัก	กฎหมาย สัญญาติเสริม	กฎ กระทรวง	วันที่ทำการ แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย สัญญาติ	วันที่ กฎหมาย สิ้นผล บังคับ
1.	18/5/2454	-	พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. 130	-	-	13/2/2495
2.	10/4/2456	พ.ร.บ. สัญญาติ พ.ศ. 2456	-	-	-	13/2/2495
3.	13/2/2495	พ.ร.บ. สัญญาติ พ.ศ. 2495	-	-	ครั้งที่ 1 3/2/2496 ครั้งที่ 2 12/2/2500 ครั้งที่ 3 1/2/2503	5/8/2508
4.	11/6/2495	-	-	กฎ กระทรวง มหาดไทย 9/6/2496	-	5/8/2508
5.	4/2/2496	-	พ.ร.บ. สัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496	-	12/2/2499	5/8/2508

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับที่	วันที่กฎหมาย มีผลบังคับใช้	กฎหมาย สัญญาหลัก	กฎหมาย สัญญาเสริม	กฎ กระทรวง	วันที่ทำการ แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย สัญญา	วันที่ กฎหมาย สิ้นผล บังคับ
6.	24/7/2499	-	-	กฎ กระทรวง มหาดไทย 24/7/2499	-	5/8/2508
7.	13/2/2500	-	พ.ร.บ. สัญญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499	-	1/2/2503	5/8/2508
8.	9/2/2501	-	-	กฎ กระทรวง มหาดไทย 13/11/2501	-	5/8/2508
9.	2/2/2503	-	พ.ร.บ. สัญญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503	-	-	5/8/2508
10.	10/7/2503	-	-	กฎ กระทรวง มหาดไทย 30/6/2503	-	5/8/2508
11.	5/8/2508	พ.ร.บ. สัญญา พ.ศ. 2508	-	-	ครั้งที่ 1 13/12/2515 ครั้งที่ 2 25/2/2535 ครั้งที่ 3 8/4/2535	-

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ลำดับที่	วันที่กฎหมาย มีผลบังคับใช้	กฎหมาย สัญญาหลัก	กฎหมาย สัญญาเสริม	กฎ กระทรวง	วันที่ทำการ แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมาย สัญญา หลัก	วันที่ กฎหมาย สิ้นผล บังคับ
12.	25/5/2510	-	-	กฎ กระทรวง มหาดไทย 15/5/2510	-	-
13.	5/8/2508	-	-	ประกาศ กระทรวง มหาดไทย 15/5/2510	-	-
14.	14/12/2515	-	ประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 13/12/2515	-	-	26/2/2535
15.	26/2/2535	-	พ.ร.บ. สัญญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535	-	8/4/2535	-
16.	9/4/2535	-	พ.ร.บ. สัญญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535	-	-	-
17.	6/6/2538	-	-	ประกาศ กระทรวง มหาดไทย 6/6/2538	-	-

6. หลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุคคลธรรมดา

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยแบ่งหลักเกณฑ์การมีสัญชาติของบุคคลแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด

6.1 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

กฎหมายไทยยอมรับว่า การสืบสายโลหิตจากผู้มีสัญชาติไทย และการเกิดในประเทศไทยทำให้บุคคลธรรมดาได้สัญชาติไทยโดยการเกิด กล่าวคือกฎหมายไทยยอมรับหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต โดยไม่มีเงื่อนไข ส่วนหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดตามดินแดนยอมรับโดยมีเงื่อนไข ดังนั้น การได้สัญชาติโดยการเกิด คือ การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายซึ่งจะกำหนดข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ และระบุให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเหตุของการได้สัญชาติ เมื่อบุคคลใดมีข้อเท็จจริงเช่นนั้น ก็จะได้รับสัญชาติโดยอัตโนมัติทันที กล่าวคือไม่ต้องมีการร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตเสียก่อน กฎหมายสัญชาติของไทยทุกฉบับยอมรับแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 บัญญัติว่า บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

6.2 การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด

หมายถึง การที่บุคคลได้รับสัญชาติภายหลังที่เกิดมาแล้ว แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การได้สัญชาติไทยโดยเจตนาและการได้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย

6.2.1 การได้สัญชาติไทยโดยการแสดงเจตนา เป็นการได้สัญชาติในภายหลัง การเกิด มิใช่การได้สัญชาติไทยโดยผลของข้อเท็จจริงที่กฎหมายรับรอง เช่น การได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต หรือการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน สัญชาติไทยในกรณีเช่นนี้จึงมิใช่สัญชาติแรกหรือโดยกำเนิดของบุคคล พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 รับรองให้เอกชนมีสัญชาติไทยได้โดยเจตนาของเอกชน ดังนี้

1) การแสดงเจตนาของหญิงต่างด้าวที่ขอถือสัญชาติไทยตามสามีไทย โดยได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยถูกต้องตามกฎหมายไทยเพียงการสมรสทางประเพณี หญิงต่างด้าวอาจเป็นผู้มีสัญชาติประเทศอื่นหรือเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติใด ๆ ก็ได้ ความชอบด้วยกฎหมายของการสมรสมิใช่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 19 และ 20 เนื่องจากเป็นนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะระหว่างประเทศ หญิงต่างด้าวดังกล่าวจะได้สัญชาติไทย หรือไม่เป็นอำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คำสั่งอนุญาตจะมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลเฉพาะตัวผู้ยื่นคำขอเท่านั้น

2) การแปลงชาติจะเกิดขึ้นได้ด้วยการแสดงเจตนา โดยความสมัครใจของบุคคลในการที่จะขอเปลี่ยนแปลงมาถือสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง และรัฐนั้นได้ยินยอมให้บุคคลถือสัญชาติของรัฐตนได้ ภายใต้เงื่อนไขของการขอแปลงสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10, 11 และ 12 ในกรณีผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติมีความประพฤดีดี มีอาชีพเป็นหลักฐาน มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10

ในกรณีที่ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นบุคคลต่างด้าวไร้สัญชาติ เช่น บุคคลบนพื้นที่สูง การบรรลุนิติภาวะจะหาได้จากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10(1) เท่านั้น เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่มีสัญชาติเดิม กรณีนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481 มาตรา 6 วรรค 4 บัญญัติให้ใช้

กฎหมายภูมิฐานะของบุคคลนั้นแทนกฎหมายสัญชาติ ถ้าภูมิฐานะไม่ปรากฏก็จะต้องใช้กฎหมายถิ่นที่อยู่ของเขาแทน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การบรรลุนิติภาวะอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 สถานการณ์ คือ เมื่อบุคคลมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ (มาตรา 19) เมื่อบุคคลได้สมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมายแม้จะมีอายุต่ำกว่า 20 ปี

ส่วนคำว่า ภูมิฐานะ ในที่นี้หมายถึง ภูมิฐานะตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ของไทยมิใช่ภูมิฐานะตามกฎหมายต่างประเทศ

ในกรณีที่ผู้ขอแปลงสัญชาติมีบุตรเป็นผู้เยาว์ คือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทยและมีภูมิฐานะในประเทศไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 12 วรรค 2 ให้ผู้ขอแปลงสัญชาติขอแปลงสัญชาติให้แก่บุตรพร้อมกับตนได้โดยบุตรได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติ ตามมาตรา 10(1) (3) (4) และ (5) เพียงแต่มีความประพฤติดีไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ และบิดา-มารดาได้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นอำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะสัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันที่บุคคลมีต่อรัฐและการที่บุคคลจะได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาตินี้จะต้องมีการใช้ดุลยพินิจอย่างละเอียดถี่ถ้วนจากองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตามถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจดุลยพินิจไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยก็ไม่มีช่องทางหรือวิธีการใดๆ ที่จะทำให้นักต่างด้าวเหล่านี้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ คงมีสถานะเดิม คือ ความเป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติในประเทศไทยต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130 ภรรยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะย่อมได้สัญชาติไทยตามสามีและบิดาโดยอัตโนมัติ แต่ตามกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 5 ภรรยาและบุตรไม่อาจได้สัญชาติไทยตามสามี หรือตามบิดาโดยอัตโนมัติผู้ที่ต้องการแปลงสัญชาติจะต้องยื่นคำร้องขอเป็นรายบุคคลเป็นการเฉพาะตัว เช่นเดียวกับบุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวรต้องยื่นคำร้องขอมิสัญชาติไทยตามหลัก

ดินแดนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใต้เงื่อนไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรค 2 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการที่บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยจะได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของ มาตรา 7 ทวิ วรรค 2 และมาตรา 11 วรรค 2 ถ้าไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 ก็จะต้องดำเนินการขอแปลงสัญชาติตามเงื่อนไขของ มาตรา 10, 11 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 อีกครั้งหนึ่ง หากรัฐมนตรีไม่สั่งอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยก็ต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติได้เช่นเดียวกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติแบบมีเงื่อนไข

6.2.2 การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดโดยผลของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติและความเป็นรัฐ

คือการที่กฎหมายสัญชาติฉบับใหม่มีผลใช้บังคับแทนกฎหมายเดิม ทำให้คนต่างด้าวตามกฎหมายเดิมกลายเป็นคนชาติตามกฎหมายใหม่ จึงถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายใหม่ และกรณีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงความเป็นรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี เช่น การเกิดรัฐใหม่แทนที่รัฐที่สิ้นสุดลงหรือการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตแห่งรัฐ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจทำให้บุคคลได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายภายหลังการเกิดได้

7. ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อย คือ กลุ่มบุคคลที่มีได้สัญชาติไทยมีจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาหรือพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยวิธีการหรือลักษณะที่ต่างกัน เช่น หลบหนีเข้าเมือง เข้ามาพักอาศัยชั่วคราว

ซึ่งในปัจจุบันชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยที่กรมการปกครอง (สำนักบริหารการทะเบียน) จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้มีจำนวน 16 กลุ่ม ดังนี้¹

7.1 บุคคลบนพื้นที่สูง

บุคคลบนพื้นที่สูง หมายถึง ชาวเขาและกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สูงร่วมกับชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเป็นชนกลุ่มน้อยที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณป่าเขาซึ่งเป็นที่สูงในเขตพื้นที่ทางด้านทิศเหนือลงไปทางด้านทิศตะวันตกของประเทศในเขต 20 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิชณุโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ในปัจจุบันมีชาวเขาเผ่าที่สำคัญอยู่ 9 เผ่า ได้แก่ กะเหรี่ยง ม้ง (แม้ว) มูเซอ เย้า อีเก้อ ถิ่น ลีซอ ลัว และขมุ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

1) ชาวเขาดั้งเดิม หรือชาวไทยภูเขา เป็นกลุ่มคนไทยที่ยังไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร เนื่องจากการตกสำรวจหรือมีถิ่นที่อยู่ห่างไกลทุรกันดาร ไม่สามารถติดต่อกับทางราชการได้ ซึ่งกลุ่มนี้ได้มีระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 เป็นแนวทางปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยให้ปัจจุบันนี้ทะเบียนดังกล่าวได้ยกเลิกแล้ว คงใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 ข้อ 11

2) ชาวเขานอก หมายถึง ชาวเขาที่อพยพมาจากนอกประเทศ เช่น พม่า ลาว จีน เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย เมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้วเกิดลูกเกิดหลานออกมา ลูกหลานก็ไม่ได้สัญชาติไทยเพราะผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 ให้ดำเนินการให้สถานะคน

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน, ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสาธรรกษาคินแดน, 2542), หน้า 1-4.

ต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในพื้นที่ 20 จังหวัด บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง กำหนดให้เป็นบัตรสีฟ้า

7.2 ญวนอพยพ

ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2488-2489 หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญ ปัจจุบันญวนอพยพมี 3 ชั้น ได้แก่

- 1) ชั้นบิดามารดา หมายถึง คนเวียดนามที่หลบหนีเข้ามาอาศัยในประเทศไทย ช่วงปี 2488-2489
- 2) ชั้นบุตร หมายถึง บุตรของคนญวนอพยพชั้นบิดามารดาซึ่งเกิดหลังปี พ.ศ. 2488 และเกิดในประเทศไทย
- 3) ชั้นหลาน หมายถึง ผู้ที่บิดามารดาเป็นคนญวนอพยพชั้นบุตร ซึ่งเกิดในราชอาณาจักรไทย

การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรของคนญวนอพยพ สำนักงาน 114 ของแต่ละจังหวัดเป็นผู้เก็บทะเบียนประวัติและออกบัตรญวนอพยพให้ ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2532 คณะกรรมการควบคุมญวนอพยพของ สมช. มีมติให้ส่วนการทะเบียนราษฎร (สทร.) จัดทำท.ร. 13 และให้ส่วนบัตรประจำตัวประชาชน จัดทำบัตรประจำตัวญวนอพยพ โดยได้มีการจัดทำครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2533 ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2539 บัตรประจำตัวญวนอพยพ กำหนดเป็นบัตรสีขาว ขอบน้ำเงิน

7.3 อดีตทหารจีนคณะชาติ

อดีตทหารจีนคณะชาติ หมายถึง อดีตทหารกองพล 93 และครอบครัวของจีน ได้วันที่หลบหนีจีนคอมมิวนิสต์เข้ามาในพม่าและพม่าขับไล่เลยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 สํารวจไว้มีจำนวน 13,143 คน บัตรประจำตัวอดีตทหารจีนคณะชาติกำหนดเป็นบัตรสีขาว

7.4 จีนฮ่ออพยพ

จีนฮ่ออพยพ หมายถึง คนจีนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยพร้อมครอบครัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493-2504 โดยอ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน สำนวนว่ามีจำนวน 7,814 คน บัตรประจำตัวจีนฮ่ออพยพ กำหนดเป็นบัตรสีเหลือง

7.5 จีนฮ่ออิสระ

จีนฮ่ออิสระ หมายถึง กลุ่มคนจีนที่อ้างว่าเป็นญาติของอดีตทหารจีนคณะชาติ (อดีต ทจช.) และจีนฮ่ออพยพพลเรือนที่อพยพหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2505-2532 อาศัยอยู่ในพื้นที่เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา และแม่ฮ่องสอน โดยได้มีการสำรวจและควบคุมไว้มีจำนวน 16,581 คน บัตรประจำตัวจีนฮ่ออิสระ กำหนดเป็นบัตรสีส้ม

7.6 อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายู (อดีต จคม.)

อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายู หมายถึง กลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยที่เป็นโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายู (พรรคคอมมิวนิสต์มลายูเก่า) ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดยะลาราชธิราช และสงขลา ได้เข้ามามอบตัวต่อทางราชการเมื่อปี พ.ศ. 2530 สภาความมั่นคงแห่งชาติและกองทัพบก 4 ได้มอบให้ ปค. จัดทำทะเบียนราษฎร (ท.ร. 13) ทะเบียนประวัติ (สทร.จค.3) และบัตรประจำตัวไว้ จำนวน 851 คน บัตรประจำตัวอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายู กำหนดเป็นบัตรสีเขียว

7.7 ไทยลื้อ

ไทยลื้อ หมายถึง คนเชื้อสายไทยในแคว้นสิบสองจุไทย/สิบสองปันนา มณฑลยูนนานในประเทศจีนเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และพะเยา ประมาณ 300 ปี มาแล้ว ได้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ (ทบน.จ.3) ไว้จำนวน 3,245 คน บัตรประจำตัวไทยลื้อกำหนดเป็นบัตรสีส้ม

7.8 ลาวอพยพ

ลาวอพยพ หมายถึง กลุ่มคนลาวจากประเทศลาวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนไทยแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ เมื่อประเทศลาวมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2517 อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี นครพนม มุกดาหาร อุดรดิตถ์ พะเยา เชียงราย และน่าน มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติไว้เมื่อปี พ.ศ. 2534 จำนวน 15,713 คน บัตรประจำตัวลาวอพยพกำหนดเป็นบัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน

7.9 เนปาลอพยพ

เนปาลอพยพ หมายถึง คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่าก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมาพม่าได้เอกราชจึงขับไล่เนปาลออกนอกประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งได้อพยพเข้ามาในประเทศไทย โดยอาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ทางราชการได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2530 มีจำนวน 1,500 คน บัตรประจำตัวเนปาลอพยพกำหนดเป็นบัตรสีขาว

7.10 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึง บุคคลหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า พม่า ฯลฯ จากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยมและเกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจในพม่าฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามชายแดนได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย 9 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ากำหนดเป็นบัตรสีชมพู

7.11 ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า หมายถึง ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และได้ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยในเขตพื้นที่ 9 จังหวัดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากำหนดเป็นบัตรสีส้ม

7.12 ผู้ใช้แรงงานจากพม่า

ผู้ใช้แรงงานจากพม่า หมายถึง ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เพื่อมาใช้แรงงานส่วนมากจะพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง ในเขตพื้นที่ 9 จังหวัดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากำหนดเป็นบัตรสีม่วง

7.13 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย แต่เดิมกลุ่มบุคคลนี้เป็นคนไทยแต่ดินแดนที่ตนอาศัยอยู่นั้นได้ถูกอังกฤษซึ่งปกครองพม่าใช้ความได้เปรียบทางการเมืองและทางทหารปักปันเขตแดนทำให้ดินแดนของไทยตกเป็นของพม่า เมื่อพม่าได้เอกราชจากอังกฤษแล้วดินแดนเหล่านี้จึงเป็นของพม่าแต่เนื่องจากพม่ามีปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงทำให้คนไทยกลุ่มนี้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และอีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าไปทำมาหากินในพม่าประมาณ 40-50 ปี มาแล้ว เมื่อพม่ามีปัญหาด้านการปกครองคือมีการปราบปรามชนกลุ่มน้อย จึงทำให้คนไทยเหล่านี้กลับเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้จะเข้ามาในเขตพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก บัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยกำหนดเป็นบัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน

7.14 ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา

ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา เดิมจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เป็นดินแดนของประเทศไทย ต่อมาเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่ครอบครองกัมพูชา เกาะกงจึงได้ตกเป็นของกัมพูชาเมื่อฝรั่งเศสให้เอกราชแก่กัมพูชาแล้ว คนที่อยู่

เกาะกงไม่ยอมอพยพเข้ามาในเขตแดนของไทยเพราะเสียขายทรัพย์สินที่ตนมีอยู่และมีคนไทยจำนวนหนึ่งที่ไม่ไปทำมาหากินอยู่ที่เกาะกง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2517 กัมพูชาเกิดเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐ คนไทยกลุ่มดังกล่าวจึงได้อพยพเข้ามาอยู่ที่จังหวัดตราด รัฐบาลเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคนไทยมาก่อนจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2543 อนุมัติให้บุคคลเหล่านี้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้แต่ยังมีบางส่วนที่ยังมิได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยเนื่องจากยังไม่สามารถพิสูจน์ว่าเป็นคนไทยจริงหรือไม่บัตรประจำตัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา กำหนดให้เป็นบัตรสีเขียว

7.15 ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา

ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา หมายถึง ชาวกัมพูชาที่อพยพหลบหนีมากับคนไทย เกาะกงด้วย ซึ่งถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชาโดยได้ควบคุมให้อาศัยอยู่ในจังหวัดตราดจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ครั้งแรกมีจำนวน 6,265 คน บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชากำหนดเป็นบัตรสีขาวขอบแดง

7.16 เผ่าตองเหลือง (มลาปรี) หรือผีตองเหลือง

เผ่าตองเหลือง หรือผีตองเหลือง คือ ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ร่วมกับบุคคลบนพื้นที่สูง โดยเป็นกลุ่มที่มีการอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยไปเรื่อย ๆ ไม่มีหลักแหล่ง และส่วนมากจะไม่เดินทางเข้ามาในเมืองเผ่าตองเหลืองอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดแพร่ และน่าน บัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูง (เผ่าตองเหลือง) กำหนดเป็นบัตรสีฟ้า

7.17 ชุมชนบนพื้นที่สูง

ชุมชนบนพื้นที่สูง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2535 และวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2535 เห็นชอบในนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อมและควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2535-2539) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำทำเนียบหมู่บ้านชุมชนบนพื้นที่สูงให้ถูกต้อง ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จในพื้นที่ 20 จังหวัด เช่นเดียวกับบุคคลบนพื้นที่สูง แต่ในการจัดทำทำเนียบดังกล่าวเป็น

การจัดทำเฉพาะสถิติเท่านั้นมิได้มีการจัดทำประวัติและสถานภาพของชุมชนบนพื้นที่สูงไว้ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการแก้ไขปัญหามันคงแห่งชาติเกี่ยวกับชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง (สส.นอส.) จึงได้มีโครงการจัดทำทะเบียนประวัติของชุมชนบนพื้นที่สูงตามทำเนียบชุมชนบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2536 ซึ่งในปี พ.ศ. 2541 กรมการปกครอง (สน.บท.) ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำประวัติบุคคลได้จัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงที่จ.ตาก (ในพื้นที่ 5 อำเภอ) เป็นโครงการนำร่อง โดยสามารถดำเนินการได้รวมทั้งสิ้น 1,975 ครอบครัว 7,303 คน ในปี พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการดำเนินการในพื้นที่ 20 จังหวัด ตามโครงการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง โดยดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม-ตุลาคม 2542 บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูงกำหนดเป็นบัตรสีเขียวขอบแดง

7.18 แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 วันที่ 6 พฤษภาคม 2541 วันที่ 9 มิถุนายน 2541 และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยผิดกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานในกิจการและพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงาน (จำนวน 54 จังหวัด) ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานได้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2541 โดยให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวตามประกาศนี้มีกำหนดไม่เกิน 1 ปี ในส่วนของกรมการปกครองฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน จึงได้กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติดังกล่าวขึ้นในพื้นที่ 54 จังหวัด ระหว่างวันที่ 25 สิงหาคม - 3 ตุลาคม 2541 ซึ่งสามารถดำเนินการ

ได้รวมทั้งสิ้น 92,612 คน ส่วนบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้ถือใบอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) ที่กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้จัดทำ และเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานต่อได้อีก 1 ปี ในพื้นที่ 37 จังหวัด (เฉพาะพื้นที่ที่มีความจำเป็น)

ในการศึกษาจะนำข้อมูลของชนกลุ่มน้อยเฉพาะบุคคลบนพื้นที่สูงและคนญวนอพยพใช้เป็นหลักฐานเปรียบเทียบในส่วนที่เกี่ยวกับการได้สัญชาติภายใต้กฎหมายภายในและนโยบายของรัฐรวมทั้งหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

8. ประวัติความเป็นมาของบุคคลบนพื้นที่สูง

การดำรงอยู่ของบุคคลบนพื้นที่สูงยังไม่สามารถหาหลักฐานได้อย่างแน่นอนว่า มีความเป็นมาอย่างไรก่อนที่จะอพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรอยู่ในประเทศไทย แต่สันนิษฐานว่าบริเวณเอเชียอาคเนย์ปัจจุบันนี้ ในอดีตเป็นที่อยู่ของชนชาติหลายเผ่าพันธุ์รวมเรียกว่า เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มอญ-เขมรเหล่านี้ยังคงอยู่ในเขตภาคตะวันตกของไทย เช่น ชาวละว้า ขมุ ฯลฯ เป็นต้น¹ กล่าวอีกนัยหนึ่งชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้คือ เจ้าของพื้นที่ดั้งเดิม แต่ถูกคุกคามจากเผ่าพันธุ์ที่เหนือกว่าจนกลายเป็นชนกลุ่มน้อยส่วนชนกลุ่มน้อยอีกรูปแบบหนึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้าสู่พื้นที่ประเทศไทย ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้จัดตั้งอาณาเขตประเทศแน่นอนแล้ว กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวอพยพลงมาจากประเทศจีนตอนใต้และเข้ามาอาศัยในเขตพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย เรียกชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ว่า กลุ่มชาติพันธุ์สายธิเบต-พม่า-จีน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ถูกเรียกในปัจจุบันว่า บุคคลบนพื้นที่สูงหรือ ชนกลุ่มน้อยชาวไทยภูเขา นั่นเอง

ชาวเขาซึ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ในสายธิเบต-พม่า-จีน นี้ยังแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตามแต่ระบบความเชื่อทางวัฒนธรรมจะมีความผูกพันกับชนชาติใด ชาวเขาในกลุ่มแรกเป็น

¹ลิจิต ชีรเวคิน, ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2521), หน้า 70.



กลุ่มที่มีความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมกับทิเบตและพม่า เชื่อกันว่าเป็นกลุ่มที่เคยมีถิ่นฐานบริเวณประเทศทิเบตและจีนตอนใต้ แต่เนื่องจากถูกรุกรานด้วยกำลังที่เหนือกว่าทำให้ต้องเคลื่อนตัวลงมาสู่ลุ่มแม่น้ำสาละวินและลุ่มแม่น้ำโขง โดยบางส่วนเข้าสู่ดินแดนของประเทศไทย กลุ่มชาวเขาเหล่านี้เรียกชื่อตามลักษณะของวัฒนธรรมว่ากลุ่มชนชาวทิเบต-พม่า (tibeto-burman) ประกอบด้วยชนเผ่าลีซอ มูเซอ อีก้อ และกะเหรี่ยง เป็นต้น¹ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความสัมพันธ์กับระบบวัฒนธรรมของจีน ได้แก่ กลุ่มชาวเมี้ยว เย้า และจีนฮ่อ เป็นต้น กลุ่มชนเหล่านี้เข้าสู่ประเทศไทยด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับกลุ่มแรก คือการถูกรุกรานด้วยกำลัง

จะเห็นได้ว่า ชาวเขาในประเทศไทยนั้นมิได้มิได้เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีการพัฒนาระบบเผ่าพันธุ์ในพื้นที่ของประเทศไทยมาตั้งแต่เดิม หากแต่เป็นกลุ่มชนที่อพยพเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาแหล่งในการดำรงชีวิตที่ดีกว่า สำหรับระยะเวลาที่เริ่มเข้าสู่ประเทศไทยนั้นยังไม่สามารถกำหนดอย่างแน่นอนได้ แต่ประมาณว่าการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของชาวเขาอยู่ระหว่าง 100 กว่าปีที่ผ่านมา โดยในระยะแรกกลุ่มชาวเขาอยู่กันค่อนข้างกระจัดกระจาย เมื่อผนวกกับการคมนาคมซึ่งทุรกันดารทำให้รัฐบาลไทยในยุคแรกไม่ให้ความสนใจกับชาวเขามากนัก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

8.1 บุคคลบนพื้นที่สูง เผ่าที่สำคัญในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 6 เผ่า คือ

8.1.1 เผ่ากะเหรี่ยง (karen) เป็นชาวเขาในกลุ่มทิเบต-พม่า ซึ่งมีจำนวนประชากรมากกว่าชาวเขาเผ่าอื่นๆ แบ่งเป็น 4 เผ่า คือ สะกอว์ โป่ว บักวี และตองสู ซึ่งทั้ง 4 เผ่าเป็นส่วนที่แยกออกมาจากรัฐกะเหรี่ยงในสาธารณรัฐสังคมนิยมพม่า² ในจำนวนนี้เผ่าสะกอว์มีจำนวนประชากรมากที่สุดและถือว่า เป็นกะเหรี่ยงแท้ (purer) กว่าเผ่าอื่น ๆ³ ชาวเขาทั้ง

¹ลิจิต ชีรเวคิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

²Young, *The Hill Tribes of Northern Thailand*, p. 74.

³Ibid., p. 74.

หมดในประเทศไทย โดยอาศัยอยู่บริเวณตะเข็บรอยต่อระหว่างไทย-พม่า ตั้งแต่จังหวัดกาญจนบุรีไปจนถึงเชียงราย และมีจำนวนมากที่สุดในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ชาวกระเหรี่ยงมีภาษาพูดเป็นของตนเอง แต่แตกต่างกันไปเล็กน้อยในแต่ละเผ่าย่อย ส่วนภาษาเขียนได้รับการพัฒนาระบบอักษร โดยมิชชันนารีชาวตะวันตกที่ยึดรูปแบบอักษรของพม่าเป็นแบบ อย่างไรก็ตามชาวกระเหรี่ยงเพศชายมักจะสามารถใช้ภาษาไทยภาคเหนือได้บ้างเพราะมีการติดต่อค้าขายกับชาวไทยพื้นราบเสมอ ๆ แต่สำหรับเพศหญิงความสามารถในการใช้ภาษาไทยจะต่ำกว่าเพศชาย¹

ชาวกระเหรี่ยงตั้งบ้านเรือนใน 2 ลักษณะคือ หากตั้งหมู่บ้านในเขตหุบเขาบ้านจะมีลักษณะค่อนข้างถาวร แต่ถ้าตั้งอยู่บนเนินเขาบ้านจะมีลักษณะโยกย้ายได้ง่าย ซึ่งการตั้งบ้านเรือนของชาวกระเหรี่ยงมักจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า 2,000 ฟุต นับว่าเป็นชาวเขาที่อาศัยอยู่ต่ำที่สุดในกลุ่มชาวเขาอื่น ๆ จากการที่ชาวกระเหรี่ยงอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ต่ำนี้ การดำรงชีวิตของชาวกระเหรี่ยงยึดการปลูกพืชไร่เป็นอาชีพหลัก โดยมีจำนวนน้อยมากที่ปลูกฝิ่น ทำให้ระดับรายได้ของชาวกระเหรี่ยงค่อนข้างต่ำกว่าชาวเขาเผ่าอื่น ๆ แต่ก็เป็ชาวเขาเผ่าที่ทางราชการสามารถติดต่อและพัฒนาได้อย่างใกล้ชิดกว่าชาวเขาเผ่าอื่น ๆ เช่นกัน

8.1.2 เผ่าม้ง (hmong) หรือ แม้ว (meo) มีจำนวนประชากรมารองลงมาจากเผ่ากระเหรี่ยง โดยมีเผ่าย่อยแยกเป็น 3 เผ่า คือ เผ่าม้งขาว ม้งน้ำเงิน และม้งกั้วมบ้า² (แต่ความแตกต่างระหว่างเผ่านี้มีน้อยมาก โดยส่วนรวมยังมีความคล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นภาษาหรือประเพณี)

ชาวม้งอพยพเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงประมาณ 60-70 ปีที่ผ่านมา โดยเข้าสู่ประเทศไทยจากทิศเหนือ เป็นกลุ่มชาวเขาในสายวัฒนธรรมจีนไม่ว่าในเรื่องรูปร่างลักษณะหรือภาษาก็ตาม³ อาศัยอยู่ในจังหวัดภาคเหนือบริเวณเชียงราย น่าน ตากและแพร่

¹Young, op.cit., p. 75.

²Ibid., p. 37.

³ลิจิต ชีรเวคิน, เรื่องเดิม, หน้า 77.

ตลอดจนเพชรบูรณ์ พิชญ์โลกและเลย โดยกลุ่มม้งชาวจะมีมากในน่านและเชียงราย ส่วนม้งน้ำเงินจะอยู่ในเขตเชียงใหม่ สำหรับม้งกั้วม้งบาบเฉพาะในเขตน่านตอนเหนือ¹ ม้งทั้งสามกลุ่มนี้ ม้งขามมีจำนวนมากที่สุด

ม้งขามเป็นชาวเขาที่มีความขยันขันแข็งในการทำงานทุกรูปแบบ เป็นลักษณะเฉพาะของเผ่าพันธุ์ เมื่อประกอบกับการที่ม้งส่วนมากจะปลูกฝิ่นเพื่อจำหน่าย ทำให้ชาวเผ่าม้งมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีที่สุดเผ่าหนึ่งในหมู่ชาวเขาดด้วยกัน² นอกจากนี้ม้งเป็นชาวเขาที่อยู่ค่อนข้างจะติดที่คือไม่เคลื่อนย้ายบ่อยนัก อย่างไรก็ตามจากการที่ชาวม้งมีนิสัยขยันขันแข็งในการทำงานทำให้มีการบุกเบิกป่าเป็นอาณาบริเวณกว้าง เพื่อใช้ในการเพาะปลูกทำให้อัตราการทำลายต้นน้ำลำธารของชาวเขาเผ่าม้งมีค่อนข้างสูง³ กว่าชาวเขาเผ่าอื่น ๆ

ระบบการดำรงชีวิตของชาวเขาเผ่าม้งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ แก่ประเทศไทย ในด้านยาเสพติดให้โทษและการตัดไม้ทำลายป่า รัฐบาลไทยจึงต้องใช้มาตรการปราบปรามเพื่อระงับปัญหาและเป็นช่องให้เกิดการแทรกแซงจากต่างประเทศ เช่น เวียดนาม ซึ่งได้ส่งเจ้าหน้าที่ลักลอบเข้าปลูกฝิ่นชาวม้งให้กระด้างกระเดื่องต่อรัฐบาลไทย⁴ ในอดีตจนกระทั่งมีการปะทะกันด้วยกำลังอาวุธระหว่างรัฐบาลไทยกับชาวม้ง ทำให้สูญเสียทรัพยากรบุคคลและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

ชาวม้งที่พร้อมจะรับวิทยาการใหม่ ๆ ที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ทำให้การเข้าพัฒนาโดยรัฐบาลสามารถเข้าสู่พื้นที่และดำเนินการได้ง่ายไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตร การศึกษา หรือสาธารณสุข แต่อย่างไรก็ตามม้งก็เป็นชาวเขาที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่ผูกพันกับจีนและยังคงมีชาวม้งจำนวนมากที่ยังคงยึดมั่นในระบบ

¹Young, *The Hill Tribes of Northern Thailand*, p. 38.

²Ibid., p. 38.

³เจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัยชาวเขาและชาวเขา จ.เชียงใหม่, สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2546.

⁴ลิจิต ชีรเวคิน, เรื่องเดิม, หน้า 19.

วัฒนธรรมแบบดั้งเดิมอยู่ การที่จะทำให้ม้งยอมรับระบบวัฒนธรรมไทย เพื่อให้เป็นคนไทยโดยสมบูรณ์จึงไม่เป็นเรื่องที่ย่ายดายเท่าใดนัก

8.1.3 เผ่าอีเก้อ (aka) ชาวเขาเผ่าอีเก้อเป็นชนเผ่าที่มีสายวัฒนธรรมในกลุ่มธิเบต-พม่า เริ่มอพยพเข้าสู่ประเทศไทยพร้อม ๆ กับกลุ่มชาวม้ง ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตจังหวัดเชียงรายเกือบทั้งหมด พบในจังหวัดอื่นบ้างแต่น้อยมาก ลักษณะที่น่าสนใจประการหนึ่งของชาวอีเก้อก็คือ ระบบภาษาซึ่งมีลักษณะผสมขึ้นจากภาษาของเผ่าอื่น ๆ เช่น มูเซอร์และลีซอ¹ และยังสามารถดูดซึมภาษาของเผ่าอื่นมาใช้ได้อย่างดีอีกด้วย

อาชีพหลักดั้งเดิมของชาวอีเก้อ คือการปลูกฝิ่นเพื่อจำหน่ายโดยตรง โดยมีการปลูกพืชธรรมชาติหรือเลี้ยงสัตว์ประกอบบ้างก็เพื่อใช้ในการดำรงชีวิตเท่านั้น² ทำให้สถานะของชาวอีเก้ออยู่ในข่ายชาวเขาที่มีปัญหาในสายตาชาวเขาดด้วยกันเองก็ถือว่าชาวเขาเผ่าอีเก้อเป็นชาวเขาที่มีลักษณะทางสังคมต่ำที่สุด³ ทั้งนี้สืบเนื่องจากความเชื่อที่ว่าในน้ำมีวิญญาณร้ายทำให้ชาวอีเก้อไม่นิยมการอาบน้ำ ร่างกายสกปรกและมีกลิ่นเหม็น ยิ่งไปกว่านั้นความเชื่อของชาวอีเก้อที่นิยมรับประทานเนื้อสุนัขตลอดจนการไม่ยึดมั่นในพรหมจารีของหญิงสาว ทำให้สถานะของชาวอีเก้อถูกดูถูกจากชาวเขาเผ่าอื่น ๆ

ในสายตาของ gordon young เห็นว่าชาวเขาเผ่าอีเก้อเป็นชาวเขาที่มีการพัฒนาการต่ำที่สุดในหมู่ชาวเขาทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม สาธารณสุขและความไม่ต้องการความช่วยเหลือต่าง ๆ จากคนภายนอก⁴ ทำให้เป็นกลุ่มชาวเขาที่ยากแก่การพัฒนามากที่สุดกลุ่มหนึ่ง

8.1.4 เผ่าลีซอ (lisu) ชาวเขาเผ่าลีซออยู่ในสายพันธุ์ธิเบต-พม่า แต่เนื่องจากถิ่นฐานเดิมของชาวลีซออยู่บริเวณตอนใต้ของจีนมาก่อน รูปแบบของวัฒนธรรมจึงมี

¹Young, *The Hill Tribes of Northern Thailand*, p. 2.

²Ibid., p. 3.

³Ibid., p. 6.

⁴Ibid., p. 8.



ความคล้ายคลึงกับชาวจีนอยู่บ้าง¹ อาณาเขตที่อยู่อาศัยในเขต อ.เชียงดาว และ อ. แม่แตง จ.เชียงใหม่ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังพบบ้างบริเวณเชิงตะวันตกของจังหวัด แม่ฮ่องสอนใน อ.ปาย ลักษณะเด่นของชาวลีซอคือ มีการปฏิสัมพันธ์กับชนเผ่าต่าง ๆ สูง ทำให้ชาวลีซอส่วนมาก สามารถพูดได้หลายภาษา² นอกจากนี้ยังมีการรวมกลุ่ม ค่อนข้าง แน่นแฟ้น โดยทั่วไปแล้วหมู่บ้านของชาวลีซอจะมีจำนวนหลังคาเรือนโดยเฉลี่ยมากกว่า เผ่าอื่นๆ³

ชาวลีซอมีอาชีพหลักคือการปลูกฝิ่นจำหน่าย ทำให้เป็นชาวเขาเผ่าหนึ่ง ที่อยู่ในความสนใจเป็นพิเศษจากรัฐบาลไทย อย่างไรก็ตามในทัศนะของ young เห็นว่า ชาวเขาเผ่าลีซอเป็นชาวเขาที่อยู่ติดที่ ไม่ค่อยอพยพที่ทำมาหากินมากนัก ทำให้ชาวลีซอ ยึดถือประเทศไทยเป็นประเทศของตนและยอมรับระบบกฎหมายของไทยเกี่ยวกับ ยาเสพติด โดยหันมาปลูกพืชอื่นๆ ทดแทน ซึ่งในที่สุดจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ชาวลีซอ ผสมกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยได้⁴

8.1.5 เผ่ามูเซอร์ (lahu) ชาวเขาเผ่ามูเซอร์เป็นชาวเขาเผ่าที่มียศเชื้อสาย เป็นที่รู้จักในหมู่ชาวเขาด้วยกันในฐานะพรานล่าสัตว์ที่มีฝีมือ โดยลักษณะทางสายพันธุ์ ชาวมูเซอร์อยู่ในสายธิเบต-พม่า มีความคล้ายคลึงกับชาวลีซอเป็นอันมาก (แต่สำหรับ ชาวมูเซอร์เองนั้นเห็นว่า สายสัมพันธ์ของตนมีความผูกพันในรากฐานเดียวกันกับชาว กระเหรี่ยง⁵ ชาวมูเซอร์แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มมูเซอร์แดง (lahu-nyi) มูเซอร์ ดำ (lahu-na) มูเซอร์เซเหล (lahu-shehleh) มูเซอร์เหลื่อง (lahu-shi) ปัจจุบัน ส่วนใหญ่ ของชาวมูเซอร์ยังคงอยู่ที่มณฑลยูนนานในประเทศจีน พม่า และลาว

¹ลิขิต ชีรเวคิน, เรื่องเดิม, หน้า 76.

²Young, *The Hill Tribes of Northern Thailand*, p. 28.

³Ibid., p. 28.

⁴Ibid., p. 35.

⁵Ibid., p. 9.

มุเซอร์ตั้งหลักแหล่งในจังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอนตอนเหนือ เชียงรายภาคตะวันตกบ้างในเขตตอนเหนือของจังหวัดตาก ดำรงชีพด้วยการปลูกฝิ่นเป็นหลัก โดยมีการเกษตรด้านอื่น ๆ เป็นเครื่องยังชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการล่าสัตว์ป่าทุกชนิด ซึ่งเป็นความชำนาญพิเศษของชาวมุเซอร์¹

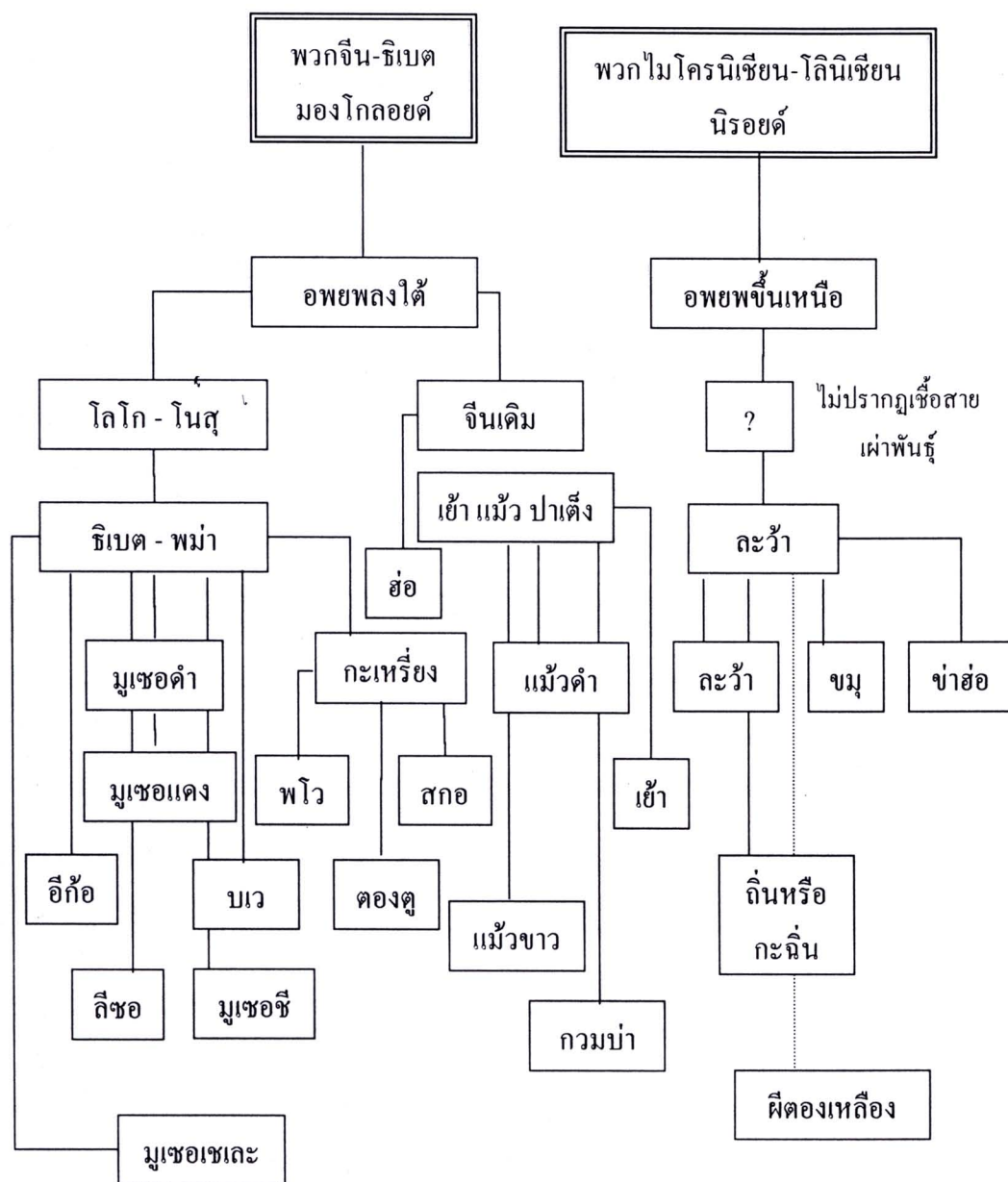
ชาวมุเซอร์มีการติดต่อสื่อสารกับชาวเขาเผ่าอื่น ๆ ตลอดเวลา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเผ่ากระเหรี่ยง) แต่มีการติดต่อกับชาวไทยค่อนข้างน้อย ทำให้ young เห็นว่าชาวมุเซอร์เป็นชาวเขาเผ่าที่ยากลำบากในการเข้าถึงเผ่าหนึ่ง

8.1.6 เผ่าเย้า (yao) ชาวเขาเผ่าเย้าอยู่ในตระกูลสายจีนเช่นเดียวกับชาวเขาเผ่าแม้ว มีถิ่นกำเนิดเดิมอยู่เขตมณฑลกวางเจาในสาธารณรัฐประชาชนจีน² และยังคงมีชาวเย้าอาศัยอยู่ในมณฑลดังกล่าวเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน ชาวเขาเผ่าเย้าอพยพเข้าสู่ประเทศไทยในช่วงเวลาใกล้เคียงกับชาวเขาเผ่าอื่น ๆ ลักษณะเด่นที่เห็นได้ชัดของชาวเย้าคือ ได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมจีนมากกว่าชาวเขาเผ่าอื่น ๆ ปัจจุบันชาวเย้ายังคงใช้ภาษาจีนในการเก็บรวบรวมบันทึกต่าง ๆ ก็ใช้ในรูปแบบเดียวกันกับชาวจีน

ปกติชาวเย้าอาศัยอยู่ในเขตจังหวัดเชียงรายเป็นส่วนมากและพบบ้างในเขต อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ จ.น่าน สำหรับระบบการดำรงชีวิตของชาวเย้ามีรูปแบบเดียวกับชาวม้งคือ มีรายได้จากฝิ่นเป็นหลักและปลูกพืชเกษตรอื่น ๆ ตามความจำเป็นสำหรับการบริโภคภายในครอบครัว

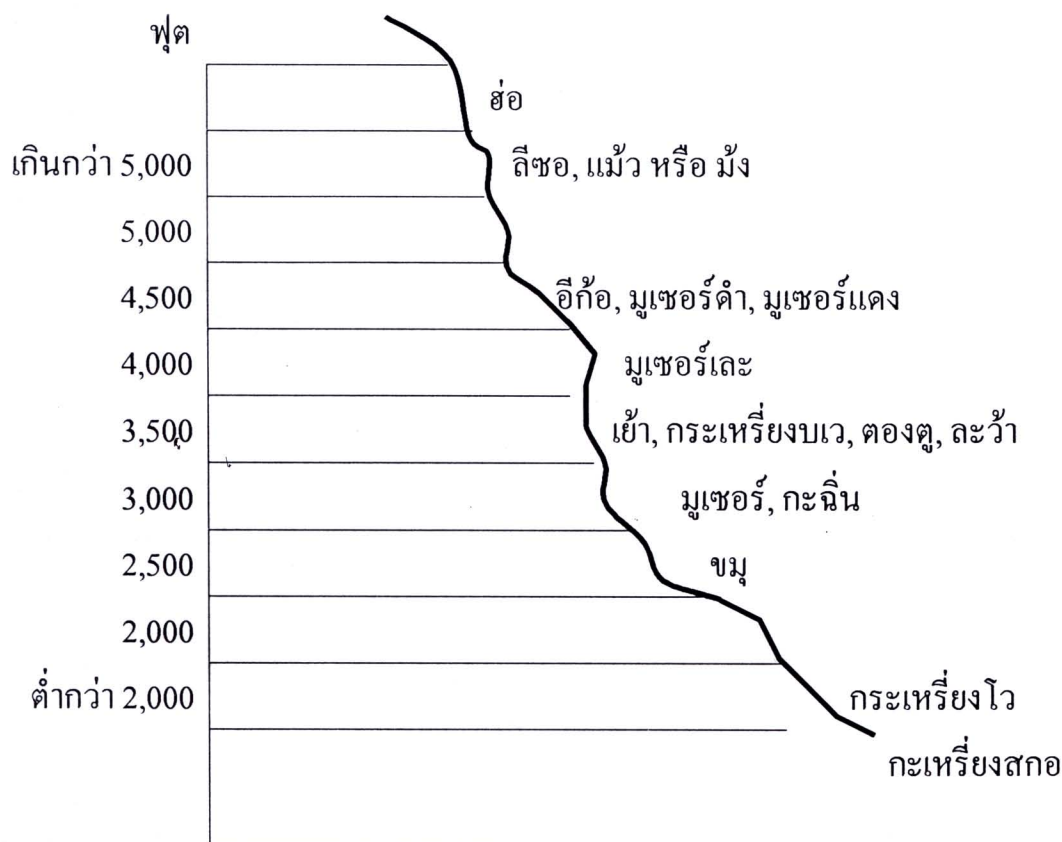
¹Young, *The Hill Tribes of Northern Thailand*, p. 14.

²Ibid., p. 47.



แผนภูมิที่ 1 การสืบเชื้อสายเผ่าพันธุ์ของบุคคลบนพื้นที่สูงในภาคเหนือของประเทศไทย

ที่มา: Gordon Young. **The Hill Tribes of Northern Thailand**. 2d ed. Bangkok: The Siam Society, 1962, p. 7.



แผนภูมิที่ 2 การตั้งถิ่นฐานของบุคคลบนพื้นที่สูงกับความสูงของระดับน้ำทะเล

8.2 กระบวนการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุคคลบนพื้นที่สูงในห้วงเวลาดังแต่

พ.ศ. 2500-2539

จากการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมา ก่อนปี พ.ศ. 2500 ทางราชการมีนโยบายที่จะให้สัญชาติแก่ชาวเขาหรือบุคคลบนพื้นที่สูง ซึ่งมีสถานะเป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มหนึ่งที่อยู่อาศัยในเขาแดนประเทศไทยมาเป็นเวลายาวนาน เพื่อให้เกิดความจงรักภักดีต่อประเทศชาติบ้านเมือง และไม่ประพฤติดนเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ ตามคำโฆษณาชวนเชื่อของผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์จากประเทศเพื่อนบ้านในขณะนั้น โดยมีการกำหนด

แนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาให้สัญชาติภายใต้หลักกฎหมายสัญชาติ และนโยบายของรัฐ ดังนี้

8.2.1 การประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขาหรือบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2517

ก่อนการประกาศใช้ระเบียบฉบับนี้ ปรากฏว่ามีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบภายในประเทศ เนื่องจากมีผู้ก่อการร้ายต่างชาติเข้ามาเคลื่อนไหวแทรกซึม บ่อนทำลายด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อขยายลัทธิการเมืองสังคมนิยม ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยการโฆษณาชวนเชื่อโน้มน้าวชนกลุ่มน้อยให้หลงเชื่อ เข้าร่วมกระบวนการ ถือโอกาสนำเอาข้อบกพร่องของรัฐที่ยังไม่มีนโยบายแน่นอนเกี่ยวกับการให้สัญชาติ เป็นสาเหตุสำคัญ ซึ่งเป็นความจริงที่เกิดขึ้นว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมาทางราชการมิได้ให้ความสนใจที่จะเข้าไปดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ชนกลุ่มนี้เท่าที่ควร คงปล่อยให้บุคคลนอกกฎหมายหรือคนต่างด้าวไร้สัญชาติ โดยไม่ยอมรับว่าชาวเขาเป็นบุคคลสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักกฎหมายสัญชาติแต่อย่างใด

ในระยะเวลาเริ่มแรกที่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 เพื่อเป็นกฎหมายพื้นฐานในการรับรองสัญชาติไทยและการเป็นพลเมืองไทย ปรากฏว่า ได้มีการยกเว้นไม่ต้องสำรวจตรวจสอบเพื่อจัดทำทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขาแต่ประการใด เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ชาวเขาดกสำรวจเป็น “คนไร้สัญชาติ” ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไทย ทั้งที่ไม่มีความสัมพันธ์กับประเทศอื่นใด ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายดังกล่าวปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2512-2513 เมื่อกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรและจัดทำบัตรประจำตัวชาวเขาให้แก่ชาวเขาเป็นครั้งแรกในพื้นที่ 16 จังหวัด คือ น่าน เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน ตาก สุโขทัย กำแพงเพชร อุทัยธานี พิชญ์โลก เลย เพชรบูรณ์ ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี และราชบุรี โดยสามารถสำรวจชาวเขาได้ 119,515 คน และได้แจกเหรียญชาวเขาให้เฉพาะคนที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไป จำนวน 69,474 เหรียญ ส่วนทะเบียนใช้แบบพิมพ์เหมือนทะเบียนราษฎร แต่ตราสีแดงว่า “เฉพาะชาวเขา” ในช่องลงรายการสัญชาติ ไม่ระบุว่ามิใช่สัญชาติใด คงให้ระบุชื่อเผ่าของชาวเขา 6 เผ่า คือ กะเหรี่ยง ม้งหรือ

แม้ว เย้า มูเซอร์ อีโก้ และสี่ซอ หรือลงชื่อเผ่าตามที่ชาวเขาอ้าง ในการสำรวจชาวเขาครั้งนี้ได้มีการถ่ายรูปบุคคลไว้เป็นหลักฐาน

การดำเนินการทางทะเบียนราษฎรให้แก่ชาวเขาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐในขณะนั้นเริ่มมีนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่ชาวเขาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ¹

1) มีความเชื่อว่าคนต่างชาติพยายามที่จะดำเนินการแทรกซึมบ่อนทำลายประเทศไทยโดยการยุยงปลุกปั่นให้ชาวเขามีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อทางราชการไทย ทางราชการจึงหันมายอมรับนโยบายที่จะให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขา เพื่อให้ชาวเขามีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย

2) ได้มีความพยายามเร่งรัดที่จะให้มีการให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขา เป็นการรีบด่วน เพราะทางราชการทหารมีความประสงค์ที่จะเกณฑ์ชาวเขาเป็นทหารรับใช้ชาติ เนื่องจากชาวเขาเป็นผู้มีความสามารถในการรบในภูมิประเทศที่เป็นภูเขาอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากยังไม่มีที่ยอมรับว่า ชาวเขาเป็นคนสัญชาติไทย จึงยังไม่อาจเกณฑ์ชาวเขาเป็นทหารได้ตาม พ.ร.บ. รับราชการทหาร พ.ศ. 2497

โดยความเห็นของคณะกรรมการชาวเขาที่ประชุมครั้งที่ 1 /2516 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2516 คณะอนุกรรมการชาวเขาสาขาการปกครองและทะเบียนได้เสนอหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาโดยมีหลักการดังนี้

1) ชาวเขาที่ตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทยในวันสำรวจหรือได้จัดทำทะเบียนราษฎรชาวเขาไว้แล้ว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีสัญชาติไทย เว้นแต่พิสูจน์ได้ในภายหลังว่า

- (1) เป็นชาวเขาที่เข้ามาภายในประเทศไทยโดยการผลักดันทางการเมือง
- (2) เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹ไพโรจน์บุญผูก, สุวิทย์พรหมศิริกุล, รังสรรค์ วิศุตรรัตน์ และสมพงษ์ รัตนสัญญา, ชาวเขาในประเทศไทย, หน้า 184 อ้างถึงใน ถิจิต ชีรเวคิน, ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, 2521.

2) มีความสมัครใจที่จะถือสัญชาติไทย

3) เป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย

4) การกำหนดสัญชาติให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเสนอนายทะเบียนอำเภอ นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขา

5) เนื่องจากในขณะนั้น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยังมีผลบังคับอยู่ การอนุมัติให้สัญชาติไทยของคนที่เกิดในประเทศไทยเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะอนุกรรมการชาวเขาสาขาการปกครองและการทะเบียนมีความเห็นว่า “ชาวเขาส่วนใหญ่เป็นผู้มีรกรากอยู่ในเขตแดนของประเทศไทย เป็นเวลาช้านานแล้ว ตามหลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือถอนสัญชาติ ~~ตามบทบัญญัติ~~ ^{ตามบทบัญญัติ} เป็นคนไทย หรือมีสัญชาติไทยอยู่แล้วโดยอัตโนมัติ โดยหลักดินแดนจะมีขอบเขตเฉพาะกรณีที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเท่านั้น ซึ่งข้อนี้ก็มีใช้ความผิดของชาวเขาหากแต่เป็นความรับผิดชอบของทางราชการที่ไม่อาจส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจสอบควบคุมดูแลให้ทั่วถึงที่อยู่ของชาวเขาต่างหาก ดังนั้น เมื่อชาวเขาเหล่านี้เป็นคนไทยการที่จะพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่คนที่เป็นคนไทยอยู่แล้วย่อมไม่เป็นการชอบธรรมซึ่งอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้เปลี่ยนแปลงการพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาเป็นการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนให้แก่ชาวเขา” ซึ่งคณะกรรมการชาวเขาได้พิจารณาเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2517 และมีมติเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบออกมาใช้บังคับต่อไป

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2499¹ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณา

¹ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงจัดตั้งสำนักทะเบียน และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 ทั้งนี้เพื่อกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา ระเบียบนี้กำหนดว่า ชาวเขาที่จะได้รับสิทธินี้จะต้องเป็น “ชาวเขาที่ได้รับการสำรวจตรวจสอบและได้รับการจดทะเบียนราษฎรชาวเขาไว้แล้ว หรือเป็นชาวเขาที่อยู่ในความดูแลของหน่วยราชการ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ หรือตำรวจตระเวนชายแดน หรือกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือกองทัพบก และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) เกิดในประเทศไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว
 - 2) มีถิ่นที่อยู่ถาวรเป็นหลักแหล่ง ต่อเนื่องกันมาไม่น้อยกว่า 5 ปี
 - 3) ไม่เคยกระทำความผิดต่อความมั่นคงของประเทศ ยกเว้นชาวเขาที่กระทำความผิดแต่ทางราชการให้อภัยในฐานะเป็นชาวเขากลับใจ
 - 4) เป็นผู้ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในครั้งหนึ่งครั้งใด ไม่ว่าคดีใดตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป
 - 5) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย หรือฝ่าฝืนในลัทธิการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการปกครองประเทศไทย
 - 6) ไม่เป็นผู้มีอาชีพที่ขัดหรือเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และประเทศชาติ
 - 7) เป็นผู้ทำมาหากินเลี้ยงชีพหรือมีทรัพย์สินหรือหลักทรัพย์พอสมควร
- ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง”

ในกรณีที่มีการลงสัญชาติให้แก่บิดาหรือมารดา ก็ให้ยอมรับลงสัญชาติไทยแก่ชาวเขาผู้เยาว์ด้วย¹ ด้วยวิธีการดังกล่าว การได้รับการลงสัญชาติไทยจึงอาจเกิดขึ้นได้แก่ครอบครัวทั้งครอบครัว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแก่ชาวเขา² ให้นายอำเภอเจ้าของท้องที่ตรวจ

¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 ข้อ 3.

² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 6.

สอบพฤติการณ์ แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาพร้อมทั้งคำร้อง ประวัติ และ หนังสือรับรอง¹ นโยบายเกี่ยวกับสัญชาติไทยของชาวเขาถูกโต้แย้งจากนักวิชาการว่า “หละหลวมปราศจากการกำหนดเงื่อนไขที่รัดกุม” เพราะนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่า ชาวเขายังขาดความสำนึกในเรื่องชาติ (national consciousness) การมอบหรือยักยัดสัญชาติไทยให้โดยถือตามหลักกฎหมายสัญชาติจึงเป็นความหวังอันเลื่อนลอย² แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการลงรายการสัญชาติไทยแก่ชาวเขาภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ตั้งแต่ 2517 จนถึง 2535 รวมเป็นจำนวน 182,065 คน ซึ่งหมายถึง 36,413 ครอบครัว³ จึงมีข้อพิจารณาในทางนิติศาสตร์ว่า ระเบียบฉบับนี้ออกโดยฝ่ายบริหาร แต่ข้อกำหนดมิอาจขัดแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้ กล่าวคือ ข้อกำหนดตามระเบียบฯ พ.ศ. 2517 จะขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยการได้สัญชาติไทยตาม พ.ร.บ. สัญชาติหรือไม่ ซึ่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ให้ชาวเขาได้สัญชาติไทย โดยหลักการเกิดตามหลักดินแดนแต่ข้อกำหนดตามระเบียบฯ พ.ศ. 2517 ให้สัญชาติไทยแก่ชาวเขาอย่างมีเงื่อนไขตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

จะเห็นได้ว่า ในขณะที่ระเบียบฉบับฯ พ.ศ. 2517 มีผลใช้บังคับ กฎหมายแม่บทว่าด้วยสัญชาติไทยก็คือ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งยอมรับให้มีบุคคลมีสัญชาติไทยโดยการเกิดได้ใน 3 สถานการณ์ กล่าวคือ

1) บุคคลจะมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากบิดาโดยการเกิด หากในขณะที่เกิด มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีสัญชาติไทย⁴

¹ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 ข้อ 5.

²ไพโรจน์ บุญผูก, สุวิทย์ พรหมศิริกุล, รังสรรค์ วิสสุตรัตน และสมพงษ์ รัตนสัญญา, เรื่องเดิม, หน้า 189-193.

³ข้อมูลจากฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย ส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง, 3 สิงหาคม 2541.

⁴พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (1).

2) บุคคลจะมีสัญชาติไทย โดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดา หากเป็นผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมีมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยและไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีสัญชาติ¹

3) บุคคลจะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยอัตโนมัติ หากเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีลักษณะการเข้าเมืองแบบถาวร และโดยมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและมารดาเป็นคนต่างด้าว ซึ่งฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่มีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ²

4) บุคคลจะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีลักษณะการเข้าเมืองแบบไม่ถาวรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งให้มีสัญชาติไทย³

เมื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับข้อกำหนดของข้อ 2 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 จึงมีประเด็นปัญหาว่า ข้อเท็จจริงตามข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวในส่วนที่เกินไปกว่าบทบัญญัติของ พ.ร.บ. สัญชาติ จะมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งบุคคลที่มีข้อเท็จจริงครบตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. สัญชาติ ย่อมได้รับการรับรองสิทธิที่จะมีสัญชาติไทยแล้ว ฝ่ายบริหารจะกำหนดเปลี่ยนแปลงสิทธิดังกล่าว มิได้ความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบฉบับ พ.ศ. 2517 ก็คือการกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการรับลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน นั้นหมายความว่า บุคคลจะ

¹พระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา 7(2).

²พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (3) และ 8 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 2 แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337, 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

³ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ข้อ 2 วรรคท้าย, 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515.

ต้องมีสัญชาติไทยอยู่แล้วตามกฎหมาย แล้วจึงมาร้องขอลงสัญชาติไทย ซึ่งความเป็นไปได้ของเรื่องมีอยู่ 2 กรณี กล่าวคือ

1) ในกรณีที่ข้อเท็จจริงแห่งการได้สัญชาติไทยชัดเจน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะมีหน้าที่จะต้องระบุในทะเบียนบ้านว่าบุคคลนั้นมีสัญชาติไทย

2) แต่ในกรณีที่ข้อเท็จจริงแห่งการได้สัญชาติไทยไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจเพียงเรียกร้องให้บุคคลมาพิสูจน์ถึงความเป็นอยู่ของข้อเท็จจริงที่ไม่ชัดเจนนั้นเท่านั้น การจะกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขให้ต้องพิสูจน์มากไปกว่าที่กฎหมายกำหนดย่อมทำไม่ได้

ในการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับชาวเขา พบว่า ชาวเขาหลายเผ่าหลายหมู่บ้านน่าจะมีสัญชาติไทย แต่ข้อเท็จจริงอันทำให้มีสัญชาติไทยนั้นได้ลดความชัดเจนลงด้วยระยะเวลาที่ผ่านมา มีการยืนยันว่า ชาวเขาบางเผ่าอยู่ในภูเขาไทยมากเกินกว่า 100 ปี ดังนั้น จึงน่าจะประมาณได้ว่า ชาวเขาเหล่านี้และบรรพบุรุษ เป็นผู้เกิดในประเทศไทย ทำให้บรรพบุรุษที่เกิดในช่วงตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนแล้ว และบุตรของชาวเขาเหล่านี้ก็จะมีสถานะเป็นคนไทยอีกเช่นกันเพราะถือกำเนิดจากบุพการีไทยและยังอาจเกิดในประเทศไทยอีกด้วย แต่ด้วยเวลาที่ผ่านมาและความไม่เข้าใจในระบบการปกครองของรัฐ จึงไม่มีการแจ้งเกิดและการการแจ้งตายซึ่งทำให้มีการบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับบิดามารดา และสถานที่เกิด การยืนยันข้อเท็จจริงนี้จึงต้องใช้พยานบุคคล จึงกล่าวได้ว่า ข้อเท็จจริงทั้งหมดนี้จะชัดเจนในขณะที่บุคคลเกิดเพราะบุคคลจำนวนมากยืนยันความเป็นไทยของบิดาและมารดา ตลอดจนสถานที่เกิด แต่เมื่อเวลาผ่านไปข้อเท็จจริงนี้ก็กลายเป็นเพียง “ข้ออ้างอิงที่ขาดพยานหลักฐาน” เท่านั้น

ภายใต้ พ.ร.บ. สัญชาติทุกฉบับที่เคยมีผล การพิสูจน์ความเป็นไทยโดยการเกิดของชาวเขา จึงจะเป็นไปได้หากสามารถพิสูจน์สัญชาติของบิดา สัญชาติของมารดา หรือสถานที่เกิดเท่านั้น เช่น¹ ตามปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรศึกษา

¹ พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “สถานภาพของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย,” รายงานผลการวิจัยเบื้องต้นนำเสนอในการประชุมทางวิชาการชุด โครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้ เรื่อง สถานภาพ และการดำรงชีวิตของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, ณ โรงแรมเอสดี อเวนิว, 3-4 มิถุนายน 2541, หน้า 43-45.

วิจัยปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางสาวมะจีน แซ่กวย เป็นชาวเขาที่อาศัยอยู่ในเขตภูเขาของประเทศไทย ตามการสำรวจของสำนักงานทะเบียนราษฎร นางสาวมะจีน เกิดในเขตจังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จากนายสะแม แซ่กวย และนางกาแม แซ่กวย ซึ่งเป็นชาวเขาที่เกิดในประเทศไทยเช่นกัน บิดาและมารดาจำมิได้ว่าเกิดเมื่อใด แต่อาจฟังข้อเท็จจริงได้แต่เพียงว่า นายสะแม แซ่กวย และนางกาแม แซ่กวย ซึ่งเป็นชาวเขาที่เกิดในประเทศไทยในราว พ.ศ. 2470 ส่วนบรรพบุรุษ คือ ปู่ ย่า ตาและยายของบิดามารดาของนางสาวมะจีน แซ่กวยนั้น ฟังได้ความว่า น่าจะเป็นชาวเขาที่ร่อนอาศัยอยู่ในเขตภูเขาระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า แต่ฟังไม่ได้ว่า เป็นผู้เกิดในประเทศไทย การสมรสระหว่างนายสะแม แซ่กวย และนางกาแม แซ่กวย ทำตามพิธีการทางความเชื่อของชาวเขาเผ่าอีก้อ ซึ่งไม่อาจจะระบุเวลาที่แน่นอนได้เพราะนานมาแล้ว แต่ก็สามารถประมาณได้ว่า การสมรสระหว่างบุคคลทั้งสองไม่เกิดก่อน พ.ศ.2503 บุคคลในครอบครัวของนางสาวมะจีนยังไม่เคยร้องขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ปัญหาจึงมีว่า นางสาวมะจีน มีสิทธิที่จะร้องขอให้ทางราชการลงรายการในช่องสัญชาติในทะเบียนบ้าน ในสถานะของคนสัญชาติไทยหรือไม่ เป็นต้น

8.2.2 การประกาศใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539

เนื่องจากมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งมีผลในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้ยกเลิก พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 อันมีผลเป็นการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 อีกด้วย ดังนั้น ในวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2535 จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติ



ไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 โดยผู้อำนวยการการทะเบียนกลาง
ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) วรรคสองแห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร
พ.ศ. 2534

จากการศึกษาพบว่าระเบียบฉบับนี้มีลักษณะที่แตกต่างไปจากระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทย
พ.ศ. 2517 หลายประการ กล่าวคือ

1) ระเบียบฉบับ พ.ศ. 2517 เป็นระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 เป็นระเบียบที่ออกในระดับ
สำนักงานในสังกัดของกรมการปกครองเท่านั้น

2) ถ้อยคำในระเบียบฉบับ พ.ศ. 2517 มุ่งใช้กับชาวเขาโดยรวมแต่ถ้อย
คำในระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 มีความชัดเจนมากกว่าที่จะจำกัดขอบเขตของเรื่องเพียง
สำหรับชาวเขาที่เป็น “ชาวไทยภูเขา” เท่านั้น ซึ่งข้อ 4 แห่งระเบียบฯ ได้อธิบายคำนี้ว่า
“บุคคลดั้งเดิมซึ่งเป็นชาวเขาที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บนพื้นที่สูงซึ่งเป็นป่าเขาในประเทศไทยมี
วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี เชื้อชาติ ภาษา ความเชื่อ ตลอดจนวิถีทางการดำเนิน
ชีวิตแตกต่างไปจากชาวไทยพื้นราบ ได้แก่ แม้ว เย้า มูเซอ ลีซอ อีก้อ กะเหรี่ยง ลัวะ ถิ่น
ขมุ และกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับชาวเขาซึ่งผู้อำนวยการกลางกำหนด” จะ
เห็นว่า ชาวไทยภูเขาจะต้องเป็น “บุคคลดั้งเดิมซึ่งเป็นชาวเขาตั้งถิ่นฐานอยู่บนพื้นที่สูงซึ่ง
เป็นป่าเขาในประเทศไทย” เท่านั้น ชาวเขาที่เพิ่งอพยพเข้ามาจึงใช้สิทธิลงสัญชาติไม่ได้

3) คำว่า “ลงสัญชาติไทย” ระเบียบฉบับ พ.ศ. 2517 อาจนำไปสู่ความ
เข้าใจผิดว่า เป็นเรื่องของการให้สัญชาติ แต่ถ้อยคำในระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 มีความ
ชัดเจนมากกว่าที่จะระบุว่า ระเบียบนี้เป็นเพียงเรื่องของ “การลงรายการสัญชาติไทย”
ปัญหาว่า ชาวไทยภูเขาจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

กรมการปกครอง, “หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.0322/ว.1450 เรื่องระเบียบ
สำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่
ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535,” 24 สิงหาคม 2535.

แต่ในกรณีที่ข้อเท็จจริงที่ใช้กำหนดความเป็นผู้มีสัญชาติไทยคลุมเครือเท่านั้น จึงจะต้องพิจารณาการลงรายการ สัญชาติไทยในทะเบียนบ้านภายใต้ระเบียบปฏิบัตินี้

4) ในขณะที่ระเบียบฉบับ พ.ศ.2517 ไม่ได้กำหนดพื้นที่ใช้บังคับตัวระเบียบ แต่ระเบียบฉบับ พ.ศ.2535 ระบุเขตพื้นที่จังหวัดซึ่งระเบียบนี้มีผลใช้บังคับเอาไว้ชัดเจนจำนวน 20 จังหวัดเท่านั้น กล่าวคือ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง พะเยา ตาก สุโขทัย น่าน กำแพงเพชร แพร่ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ เลย อุทัยธานี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง¹ จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาหลายประการในการบังคับการตามระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 นี้ กล่าวคือ

(1) ในประการแรกปรากฏว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมีข้อความที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานและบุคคลทั่วไปเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติ บางประการของชาวไทยภูเขาดังปรากฏมีการสั่งการหลายครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว² แต่ปัญหาในทางปฏิบัติก็ยังคงมีอยู่อีก จึงมีการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงานภายในระเบียบนี้

¹ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 ข้อ 3.

²กรมการปกครอง, “หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.0322/ว.1868 เรื่องแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535,” 30 ตุลาคม 2535; “หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.0322/ว.63 เรื่องแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ.2535,” 13 มกราคม 2536; กรมการปกครอง, “หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.0310.1/ว.35 เรื่องแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535,” 5 เมษายน 2537.

(2) ปรากฏมีข้อสงสัยมากขึ้นว่า การปฏิบัติการตามระเบียบฯ อาจจะขัดต่อ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังจะเห็นว่า ข้อ 6 ระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 เดิม ยังมีข้อกำหนดในลักษณะเดียวกับข้อ 2 แห่งระเบียบฉบับ พ.ศ. 2517 อันเป็นการเพิ่มข้อเท็จจริงหลายประการในฐานะของ “คุณสมบัติและเงื่อนไขในการร้องขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านมากไปกว่าข้อกำหนดของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

ความพยายามของกระทรวงมหาดไทยที่จะแก้ปัญหาทั้งสองประการนี้ปรากฏในระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539 ลงวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2539 มีข้อสังเกตว่า ในข้อ 6(1) แห่งระเบียบฉบับ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกแก้ไขโดยระเบียบฉบับ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ชาวไทยภูเขาที่จะได้รับการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยและเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนบ้านจะต้อง “เกิดในประเทศไทยและมีคุณสมบัติไม่ขัดกับการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535” แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบแก้ไขใหม่ก็ยังกำหนดข้อเท็จจริงใดเป็นคุณสมบัติและเงื่อนไขที่จะรับลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านมากไปกว่าบทบัญญัติว่าด้วยการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนภายใต้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น ฝ่ายปกครองจะกำหนดคุณสมบัติและเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด จึงยังเป็นคำถามที่รอคำตอบจากคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือศาลฎีกา หรือศาลปกครองในที่สุด

ภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ได้มีการลงรายการสัญชาติไทยแก่ชาวเขาตั้งแต่ 2536 จนถึง 2541 รวมเป็นจำนวน 21,512 คน¹

¹กรมการปกครอง, “หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.0310.1/40448 เรื่อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539,” 14 ธันวาคม 2539.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ปรากฏว่ามีระเบียบที่เฉพาะเจาะจงในการพิจารณา
ลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขาเท่านั้น ยังไม่ปรากฏมีระเบียบในลักษณะนี้
สำหรับชนกลุ่มน้อยอื่น เหตุผลก็น่าจะเป็นเพราะชาวเขาโดยส่วนใหญ่จะมีที่มาจากพื้นที่
สูงในประเทศไทย ในขณะที่ชนกลุ่มน้อยอื่นมีที่มาจากต่างประเทศอย่างแน่นอน จึงเป็น
ธรรมดาที่จะพบว่า ยังมีชนกลุ่มน้อยอีกมากมายเหลือเกินที่ยังไม่มีสัญชาติไทยแม้จะมี
ความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างแนบแน่นเพียงใดก็ตาม

9. ความเป็นมาของคณวณอพยพและนโยบายของรัฐ

ในการพิจารณาให้สัญชาติไทย

คณวณหรือคนเวียคนามเป็นชนชาติที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทย และ
ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนไทยในจังหวัดต่าง ๆ อย่างผสมกลมกลืนมาเป็นเวลานานจึงอาจแบ่ง
คณวณอพยพตามลักษณะการอพยพเข้ามาในประเทศไทยได้ดังนี้

9.1 ประเภทของคณวณอพยพ แบ่งเป็น 3 รุ่น คือ

9.1.1 คณวณอพยพรุ่นที่ 1 ซึ่งเรียกว่าพวกคณวณเก่าอพยพเข้าสู่ประเทศไทย
ตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี เนื่องจากหลบหนีกบฏไต่เงินซึ่งเกิดขึ้นในเขตอำนาจของประเทศ
เวียคนามนาม ต่อมาในต้นกรุงรัตนโกสินทร์ องค์เชียงเสือและไพร่พลได้หลบหนีเข้ามา
อีก เนื่องจากเกิดการช่วงชิงอำนาจในเวียคนาม โดยอยู่อาศัยในประเทศไทยประมาณ 4 ปี
จึงกลับไปภูมิลำเนา แต่ยังมีชาวคณวณอพยพส่วนหนึ่งตัดสินใจอยู่ในเมืองไทย จำนวนประมาณ
4,000 คน คณวณกลุ่มนี้เป็นคนต่างด้าวและได้สัญชาติไทยในเวลาต่อมา

9.1.2 คณวณอพยพรุ่นที่ 2 อพยพเข้ามาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
สิ้นสุดลงในห้วง พ.ศ. 2488-2489 โดยอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศลาวและกัมพูชา
ก่อน เมื่อฝรั่งเศสกลับเข้าไปครอบครองลาวและกัมพูชาอีกก็มีขบวนการชาตินิยมในลาวและ
กัมพูชาต่อต้านฝรั่งเศสแต่ถูกปราบปรามจากฝรั่งเศสผู้ครอบครอง คณวณในลาวและ
กัมพูชาจึงอพยพเข้ามาในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 รัฐบาลไทยในขณะนั้น

มิได้ควบคุมและตรวจสอบจำนวนคนญวนอพยพที่แน่นอน คงปล่อยให้ผู้อาศัยกระจัดกระจายตามแนวชายแดนในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น หนองคาย นครพนม และสกลนคร จำนวนประมาณ 25,000 คน จึงเรียกคนญวนรุ่นนี้ว่า “ชาวญวนอพยพ” ต่อมาคนญวนรุ่นนี้สร้างปัญหาทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม มีผลกระทบต่อความมั่นคงชาติมาโดยตลอดต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเพราะเกิดบุตร-หลานขึ้นในประเทศไทย

9.1.3 คนญวนรุ่นที่ 3 เป็นคนญวนอพยพเข้ามาในประเทศไทย หลังจากประเทศเวียดนามได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองเป็นระบบคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงมีมาตรการจำกัดเขตถิ่นที่อยู่ของคนญวนอพยพ โดยให้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยชาวญวน ซึ่งไม่เหมือนกับชาวญวนรุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 ดังกล่าว คนญวนรุ่นนี้อพยพเข้ามาจำนวนประมาณ 21,340 คน

ดังนั้น คนญวนอพยพ จึงหมายถึง ชาวเวียดนามที่อพยพหลบภัย การจลาจล และสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศเวียดนามเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 ปัจจุบันถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่จังหวัด 10 เขตควบคุม คือ หนองคาย อุดรธานี สกลนคร นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี ปราจีนบุรี ยโสธร สุราษฎร์ธานี และพัทลุง

9.2 คนญวนอพยพกับนโยบายความมั่นคงของชาติ

ภายใต้นโยบายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้คนญวนอพยพต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้อง คนญวนอพยพที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ มักจะก่อให้เกิดปัญหาต่อรัฐบาลไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม รัฐจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่จะต้องปฏิบัติต่อคนญวนอพยพเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาปี พ.ศ. 2511-2521 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ขยายการปฏิบัติการอย่างกว้างขวางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบกับเป็นช่วงของสงครามในประเทศเวียดนาม ฝ่ายคอมมิวนิสต์จึงถือโอกาสใช้ญวนอพยพบางกลุ่มให้เป็นประโยชน์ในการปกครอง การแทรกซึม บ่อนทำลาย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนผู้ก่อการร้าย

คอมมิวนิสต์ที่ปฏิบัติการอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในขณะนั้น คนญวนอพยพบางคนได้ให้ความช่วยเหลือฝักอปรรมแก่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และช่วยเหลือคอมมิวนิสต์เวียดนามในการแทรกซึมจากลาวเข้าสู่ประเทศไทย นอกจากนั้น ทางเจ้าหน้าที่ยังค้นพบเอกสารเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ของเวียดนามในค่ายผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้ยึดไว้อีกด้วย อาทิ การโจมตีฐานบินต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย ในช่วงสงครามเวียดนามพรรคคอมมิวนิสต์ก็อาศัยญวนอพยพบางคนเป็นกำลังสนับสนุนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

ดังนั้นการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องพิจารณานโยบายความมั่นคงของรัฐที่มีต่อคนญวนอพยพแต่ละห้วงเวลานี้

9.2.1 นโยบายของรัฐในห้วง พ.ศ. 2488-2490

รัฐบาลในขณะนั้นต้องการสมัครเป็นภาคีของสหประชาชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงให้ความช่วยเหลือคนญวนอพยพเพื่อให้นานาชาติเห็นใจ ทำให้ญวนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นอย่างรวดเร็ว คนญวนอพยพจึงแพร่กระจายไปอยู่ในหลายจังหวัด

9.2.2 นโยบายของรัฐห้วง พ.ศ. 2491-2512

การกำหนดนโยบายต่อชาวญวนอพยพมีความเข้มงวดมากขึ้น ผู้นำของรัฐเกรงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ เนื่องจากลัทธิดังกล่าวได้ขยายอิทธิพลเข้าครอบงำเอเชียและอินโดจีน ประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเวียดนาม จึงห้ามคนญวนอพยพเดินทางออกนอกเขตควบคุมโดยมิได้รับอนุญาต

9.2.3 นโยบายรัฐห้วง พ.ศ. 2531-2535

ประเทศไทยได้ปรับนโยบายเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับเวียดนามอีกครั้งหนึ่ง รัฐจึงกำหนดนโยบายต่อคนญวนอพยพโดยผ่อนคลายจากลักษณะต่อต้านรังเกียจ กีดกัน ควบคุม และผลักดัน มาเป็นยอมรับที่จะให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แก่บุตรหลานของคนญวนอพยพที่เกิดในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม บุตรคนญวนอพยพที่เกิดในประเทศไทยซึ่งมีบิดา-มารดาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวร จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2531 มาตรา 7 (1) และ (2)

หรือไม่ขึ้นอยู่กับข้อยกเว้นในมาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ เช่นเดียวกันกับการได้สัญชาติไทยของบุตรที่เกิดในประเทศไทย ของบุคคลบนพื้นที่สูงที่เข้ามาในประเทศไทยในลักษณะไม่ถาวร

9.2.4 นโยบายรัฐห้วง พ.ศ.2535-2537

จากการศึกษาพบว่าเมื่อพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับแล้ว ทำให้คนญวนอพยพชั้นบุตรและชั้นหลานตลอดสายไม่ได้สัญชาติไทย โดยการเกิดในราชอาณาจักรไทยตามหลักดินแดนโดยอัตโนมัติ แต่อาจเข้าข้อยกเว้นได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามหลักเกณฑ์คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2 และมาตรา 11 เช่นเดียวกันกับการได้รับสัญชาติไทยของบุคคลชั้นบุตร-หลานของบุคคลบนพื้นที่สูง เมื่อมีการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของชาติ รัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจสั่งถอนสัญชาติของคนญวนอพยพได้ตามมาตรา 18 ดังนั้นนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อคนญวนอพยพในห้วงเวลาดังกล่าวกำหนดจะให้สัญชาติแก่บุคคลชั้นบุตร-หลานของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย และให้สถานภาพเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองในลักษณะถาวรหรือถูกต้องตามกฎหมายแก่บุคคลชั้นบิดา-มารดา เพื่อให้คนญวนอพยพและบุคคลบนพื้นที่สูงอยู่ในประเทศไทยได้ด้วยความสงบเรียบร้อย มีความสำนึกและรักดีต่อสถาบันหลักของชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลดังกล่าวตามหลักกฎหมาย สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนหรือโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแล้วแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ภายหลังผ่านขั้นตอนการพิสูจน์สถานะภาพบุคคลตามระเบียบของทางราชการเรียบร้อยแล้ว

9.2.5 นโยบายรัฐห้วง พ.ศ. 2538-2540

สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ปรับปรุงนโยบายความมั่นคงต่อคนญวนอพยพใหม่ โดยพิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลชั้นบุตร-หลานที่เกิดในประเทศไทยโดยเฉพาะผู้ที่ให้ความร่วมมือกับทางราชการ และไม่ปรากฏพฤติกรรมเป็นภัยในระยะเวลาที่ทางราชการกำหนดไว้ให้ดำเนินการโดยเร็ว และเปิดโอกาสให้บุตร-หลานคนญวนอพยพที่อยู่ในวัยศึกษาแต่ยังไม่ได้สัญชาติ โดยใช้การศึกษาเป็นมาตรการหลักในการผสมผสาน

บุตร-หลานคนอพยพเข้าสู่สังคมไทยภายหลังจากได้สัญชาติไทยแล้ว โดยให้กระทรวง-ศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ผู้นอพยพชั้นบิดา-มารดาได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะผู้ที่มีความประพฤติดีและไม่ปรากฏพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติที่ทางราชการกำหนดสำหรับคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ได้ทำคุณประโยชน์แก่ทางราชการ จึงจะเข้าเกณฑ์ให้แปลงสัญชาติเป็นไทยได้

9.2.6 นโยบายรัฐช่วง พ.ศ. 2541-2543

จากการศึกษาพบว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535 พิจารณาเห็นชอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อคนอพยพ (พ.ศ. 2535-2537) ตามที่สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเสนอและการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน คือ นโยบายช่วงปี พ.ศ. 2541-2543 ที่นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ 23 มิถุนายน 2540 มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

- 1) เป็นนโยบายผสมผสานคนอพยพเข้าสู่สังคมไทยให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างสงบเรียบร้อยไม่เป็นภัยต่อชาติและจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ
- 2) เร่งดำเนินการให้สัญชาติไทยแก่คนอพยพรุ่นบุตรและรุ่นหลาน
- 3) ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายแก่คนอพยพรุ่นบิดา-มารดา (เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระหว่าง พ.ศ. 2488-2489)

9.3 ขั้นตอนการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยของบุตร-หลานคนอพยพที่เกิดในประเทศไทย มีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้

9.3.1 ผู้ร้องยื่นคำร้องขอพร้อมเอกสารหลักฐานที่ว่า การอำเภอ/กิ่งอำเภอที่ผู้ร้องมีภูมิลำเนาอยู่

9.3.2 อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่รับคำร้องประมวลเรื่องส่งจังหวัดดำเนินการ

9.3.3 จังหวัดส่งเรื่องให้คณะทำงานระดับจังหวัดพิจารณาผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

9.3.4 ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการ

9.3.5 กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ส่งเรื่องให้ศูนย์ประสานงาน 114๙ กอ. รมน. และกองบัญชาการตำรวจสันติบาลตรวจสอบพฤติการณ์ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่

9.3.6 เมื่อตรวจสอบพฤติการณ์แล้ว กองการข่าว สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทย ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยพิจารณาวินิจฉัย

9.3.7 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทย พิจารณาเห็นควรให้สัญชาติไทย แล้วส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการภายใต้หลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

9.3.8 เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการให้คืนสัญชาติไทย แล้วจะส่งเรื่อง ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนอำเภอ/กิ่งอำเภอ แก่ไขหลักฐานทางทะเบียนราษฎรของคณวณอพยพให้บุตร-หลานคณวณอพยพที่เกิดในประเทศไทยดังกล่าวให้มีสัญชาติไทยต่อไป

9.4 กฎหมายสัญชาติของเวียดนามให้คนเกิดนอกอาณาเขตได้สัญชาติ

คณวณอพยพที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสัญชาติเวียดนามอีกสัญชาติหนึ่งเนื่องจากประเทศเวียดนามได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเวียดนาม ฉบับใหม่ซึ่งมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2531 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹

9.4.1 เวียดนามยอมให้ถือสัญชาติเวียดนาม เพียงสัญชาติเดียวเท่านั้นสำหรับพลเมือง (มาตรา 3)

9.4.2 บุคคลได้สัญชาติเวียดนาม โดยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

¹“East Asia, Daily Report,” **Foreign Broadcast Information** (July 1998): 88-143.

- 1) โดยการเกิด
- 2) โดยการแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติเวียดนาม
- 3) โดยการได้รับอนุญาตให้กลับมาถือสัญชาติเวียดนาม
- 4) ได้รับสัญชาติเวียดนามตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เวียดนาม

เป็นประเทศลงนาม

- 5) ได้รับสัญชาติเวียดนาม โดยวิธีอื่น ๆ ตามกฎหมายได้กำหนด

(มาตรา 5)

6) เด็กที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนสัญชาติเวียดนาม จะได้รับสัญชาติเวียดนาม โดยไม่คำนึงว่าจะเกิดภายในหรือภายนอกอาณาเขตเวียดนาม (มาตรา 6)