

## บุคคลสองสัญชาติในมุมมองของกฎหมายไทย Dual Nationality in Thai Law's Perspective

กัณนภัค ตันทาสิต<sup>1</sup>

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000  
เมลล์ติดต่อ: Kannaphakt@nu.ac.th

Kannaphak Tantasith

Faculty of Law, Naresuan University, 99, Moo 9, Tha Pho, Mueang, Phitsanulok, 65000,  
E-mail: Kannaphakt@nu.ac.th

Received: May 26, 2020; Revised: October 16, 2020; Accepted: October 22, 2020

### บทคัดย่อ

กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าการที่รัฐกำหนดสัญชาติให้แก่บุคคลในสังกัดของรัฐเป็นกิจการภายในของรัฐ รัฐแต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดการได้มาและสูญเสียไปของสัญชาติของบุคคลซึ่งเป็นคนชาติของตน โดยรัฐอื่นจะเข้าไปสอดแทรกมิได้ ดังนั้นเมื่อเกิดการทับซ้อนของเกณฑ์การให้สัญชาติของแต่ละรัฐ จึงทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติขึ้นมาได้

การพิจารณาให้สัญชาติตามกฎหมายไทยบุคคลจะได้สัญชาติเมื่อเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (jus sanguinis) และหลักดินแดน (jus soli) และอาจได้สัญชาติภายหลังจากการเกิดโดยการสมรส หรือการแปลงสัญชาติ ซึ่งอาจทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติขึ้นมาได้ เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามถือสองสัญชาติ

บทความนี้ จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติภายใต้มุมมองของกฎหมายไทย โดยแสดงให้เห็นถึงหลักกฎหมายไทยเกี่ยวกับสัญชาติ นำเสนอปัญหา และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และมีข้อเสนอแนะให้แก่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลสองสัญชาติจากการเกิดและการแปลงสัญชาติ

**คำสำคัญ:** บุคคลสองสัญชาติ การได้สัญชาติ การแปลงสัญชาติ การสละสัญชาติ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร (Lecturer, Faculty of Law, Naresuan University).



## Abstract

International law has duly recognized that a state is allowed to provide its citizens with nationality in term of the reserved domain. In other words, each state is capable of acquisition and renunciation of nationality for its own citizens without any kind of intervention made by other states. Hence, whenever there is overlapping criteria governing acquisition of nationality, this leads to the status of dual nationality with the state.

In considering nationality under Thai law, a person acquires nationality by birth according to the principle of *jus sanguinis* and *jus soli*; or after birth by marriage or nationalization. Which may cause dual nationality because Thai law does not have provision that prohibit dual nationality.

This article aims to study about dual nationality under the perspective of Thai law where by demonstrating Thai law's provisions regarding nationality, presenting related problems and facts that still occurs particularly in Thailand. And, giving suggestions to amend Nationality Act, B.E. 2508 for preventing dual nationality by birth and nationalization.

**Keywords:** Dual nationality, Acquisition of Nationality, Nationalization, Renunciation of Nationality, Nationality Act, B.E. 2508

## 1. บทนำ

ปัจจุบันกฎเกณฑ์ของรัฐต่าง ๆ ที่ยอมรับการถือสองสัญชาติของบุคคลมีมากขึ้น ในขณะที่กฎหมายไทยก็ไม่ได้ปฏิเสธการห้ามถือสองสัญชาติแต่อย่างใด จึงมีความน่าสนใจว่าการที่บุคคลถือสองสัญชาติในมุมมองของกฎหมายไทยจะส่งผลให้เกิดผลกระทบใดบ้าง ดังนั้นบทความนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นในการศึกษาบุคคลธรรมดาที่ถือสองสัญชาติ โดยจะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการเรื่องบุคคลสองสัญชาติที่เกิดขึ้นในสังคมโลกและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสองสัญชาติ จากนั้นผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงกฎเกณฑ์ในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์การได้สัญชาติตามกฎหมายไทยจะสามารถทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติได้อย่างไร ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและความเป็นไปได้จากการปรับใช้กฎหมายโดยประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติ

## 2. พัฒนาการและแนวคิดที่เกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติ

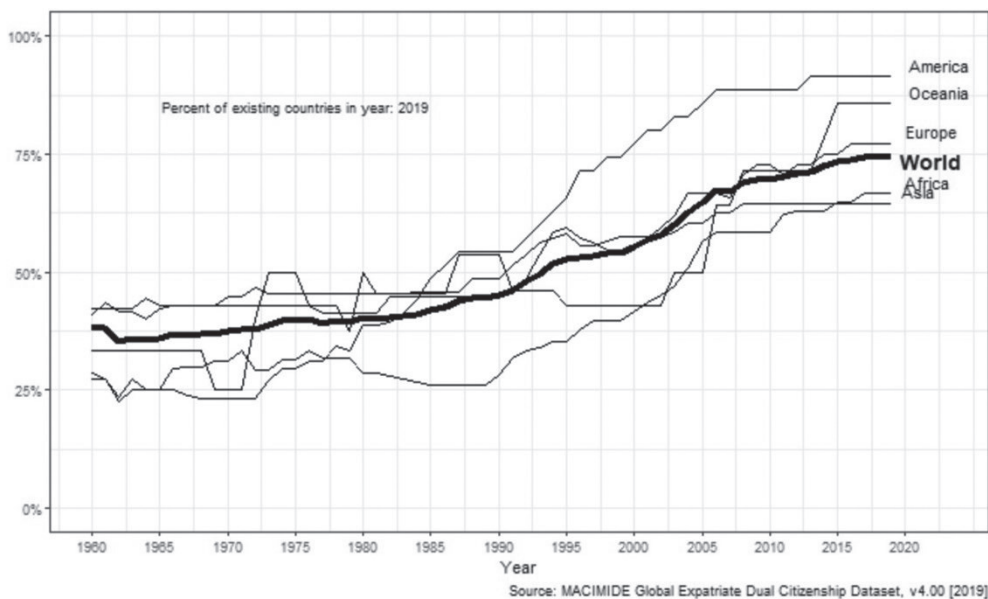
ในอดีต การที่บุคคลถือสองสัญชาติเป็นแนวคิดที่ไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากเมื่อบุคคลถือสัญชาติโดยอ้อมแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นผูกพันเป็นสมาชิกของรัฐนั้น และแสดงให้เห็นว่าบุคคลจะจงรักภักดีต่อรัฐที่ตนถือสัญชาติอยู่ ดังนั้นการถือสองสัญชาติจึงถูกมองว่าเป็นภัยด้านความมั่นคงต่อรัฐ<sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติกฎเกณฑ์ที่ทับซ้อนกันของแต่ละรัฐในการได้มาซึ่งสัญชาติ (Nationality) หรือความเป็นพลเมือง (Citizenship)<sup>3</sup> ทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติขึ้นมา ดังนั้นจึงมีการออกกฎหมายเพื่อบังคับให้บุคคลสองสัญชาติต้องเลือกสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1963 สภายุโรป (The Council of Europe) ได้ออกอนุสัญญาที่มีชื่อว่า “Convention on Reduction Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อลดจำนวนบุคคลผู้ถือสองสัญชาติ (หรือ

<sup>2</sup> Peter J. Spiro, “Dual Citizenship as Human Right,” *International Journal of Constitutional Law* 8, no.1 (2010): 113.

<sup>3</sup> ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า ในอดีต คำว่า สัญชาติ (Nationality) และ ความเป็นพลเมือง (Citizenship) มีความหมายทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งคำว่า พลเมืองนั้นมุ่งเน้นไปในเชิงสังคมและการเมืองอันเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายในรัฐ ในขณะที่สัญชาตินั้นอาจหมายถึงเพียงกลุ่มประชากรในรัฐซึ่งไม่มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับพลเมือง อย่างไรก็ตามในปัจจุบันความหมายของคำว่าสัญชาติและพลเมืองมีความหมายที่สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในทางวิชาการว่าสัญชาติไม่อาจแยกออกจากคำว่าพลเมืองได้ ดังนั้นในบริบทของบทความนี้ เมื่อผู้เขียนกล่าวถึงคำว่า สัญชาติ หรือ พลเมือง ย่อมหมายความว่าสิ่งเดียวกัน แต่ที่มีการใช้คำแตกต่างกันบางครั้งเพื่อสะท้อนถึงบริบทถึงสังคมในยุคนั้น หรือแสดงความนิยม เช่น ในประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปส่วนมากนิยมใช้คำว่าพลเมืองมากกว่า เป็นต้น

มากกว่า) เช่น ในกรณีการเกณฑ์ทหาร บุคคลผู้ถือสองสัญชาติจะต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งเท่านั้น แต่อาจมีข้อยกเว้นบางประการในกลุ่มรัฐสมาชิกถ้ามีการทำข้อตกลงพิเศษขึ้น<sup>4</sup> หรือในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง บุคคลที่เป็นคนชาติ (Nationals) ญี่ปุ่นหรือเยอรมัน และเป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาจะต้องเลือกเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น<sup>5</sup> เป็นต้น

ต่อมา เมื่อสังคมโลกเปลี่ยนไป พัฒนาการในการเดินทางเพื่อติดต่อค้าขายและโยกย้ายถิ่นฐานมีมากขึ้นไปตามลำดับ ทำให้รัฐเริ่มมีแนวคิดยอมรับบุคคลสองสัญชาติมากขึ้นตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากภาพแผนภูมิดังต่อไปนี้



ภาพ 1 การเพิ่มจำนวนของรัฐที่ยอมรับบุคคลสองสัญชาติแบ่งตามทวีป ปี ค.ศ. 1960 – 2019

ที่มา: Maastricht University, “Global Dual Citizenship Database,” accessed May 5, 2020, <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>.

เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิจะเห็นความสอดคล้องจากข้อเท็จจริงในช่วง ปี ค.ศ. 1960 ประเทศส่วนมากในโลกออกกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติโดยบังคับให้ต้องสละสัญชาติเดิมเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสัญชาติใหม่ อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐต่าง ๆ ยอมรับเรื่องบุคคลสองสัญชาติมากขึ้น

<sup>4</sup> Convention on Reduction Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality, Article 5.

<sup>5</sup> Peter J. Spiro, *International Journal of Constitutional Law*: 115.

สถิติของประเทศที่มีการออกกฎหมายยอมรับบุคคลสองสัญชาติก็พุ่งสูงขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2019 มีประเทศที่ยอมรับให้บุคคลสามารถถือสองสัญชาติได้ในทวีปยุโรป อเมริกา และ โอเชียเนีย มากกว่า 75 เปอร์เซนต์ ในขณะที่ประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย และแอฟริกา มีแนวโน้มที่จะออกกฎหมายยอมรับให้บุคคลถือสองสัญชาติต่ำกว่า<sup>6</sup>

จากพัฒนาการทางด้านข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติในระดับสากล ข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นต่อการศึกษเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติ โดยผู้เขียนจะได้ แสดงให้เห็นถึงแนวคิดและความจำเป็นของการมีสัญชาติ ตลอดจนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ บุคคลสองสัญชาติ ดังต่อไปนี้

## 2.1 แนวคิดและความจำเป็นของการมีสัญชาติ

เรื่อง “สัญชาติ” มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย โดยให้คำอธิบายแตกต่างกันออกไป ศาสตราจารย์อังเดร เวส นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายว่า สัญชาติ คือ เครื่องวัดทางกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ผูกบุคคลไว้กับรัฐ<sup>7</sup> สภายุโรปได้อธิบายว่า สัญชาติ หมายถึง ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ และไม่ได้เป็นการแสดงชาติกำเนิดของบุคคลนั้น<sup>8</sup> ในขณะที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศใน คดี *Nottebohm* ให้คำจำกัดความคำว่าสัญชาติไว้ว่า สัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันทางด้านกฎหมายอันมีรากฐานมาจากความผูกพันร่วมกันในทางสังคม ผลประโยชน์ และความรู้สึกร่วมกัน อันก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ซึ่งมีต่อกัน<sup>9</sup>

แนวคิดเรื่องสัญชาติจึงเป็นแนวคิดเรื่องความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐ ซึ่งหากพิจารณาในแง่องค์ประกอบของรัฐตามความหมายที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงมอนเตปีเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (Montevideo Convention on Rights and Duties of the states) จะพบว่า หนึ่งในองค์ประกอบของความเป็นรัฐที่สำคัญและจะขาดไปไม่ได้ คือ ประชาชนภายในรัฐ<sup>10</sup> แต่ด้วยลักษณะทางกายภาพของบุคคลที่มีความสามารถในการเดินทาง ย้ายถิ่นที่อยู่ และประกอบอาชีพหรือกิจการในรัฐอื่นได้ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สัญชาติเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพิจารณาว่าบุคคลนั้นอยู่ภายใต้สังกัดของรัฐใด

<sup>6</sup> Global Dual Citizenship Database, accessed May 5, 2020, <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>.

<sup>7</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), 3.

<sup>8</sup> European Convention on Nationality 1997, Article 2 (a).

<sup>9</sup> *Nottebohm Case* (second phase), Judgement of April 6<sup>th</sup>, 1955: I.C.J. Reports 1955, p. 23.

<sup>10</sup> Montevideo Convention on Rights and Duties of the states, Article 1.

The State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.



ดังนั้น สัญชาติ จึงเป็นความผูกพันทางกฎหมาย (Legal Bond) ที่รัฐใช้เชื่อมโยงบุคคลเข้าไว้กับรัฐ ทำให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและบุคคล โดยมีผลในทางกฎหมาย คือ รัฐต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและกำหนดหน้าที่ของบุคคลในสังกัดตน และบุคคลนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐได้บัญญัติกฎเกณฑ์ขึ้น โดยผลทางกฎหมายยังติดตามไปให้ผลบุคคลนั้นแม้จะอยู่ในรัฐอื่นตามหลักเขตอำนาจรัฐเหนือบุคคล (Personal Jurisdiction) เช่น การบรรลุนิติภาวะ เป็นสถานะตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ดังนั้นบุคคลผู้ถือสัญชาติไทยแม้จะเดินทางหรืออาศัยอยู่ในรัฐอื่น ย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่ออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 19<sup>11</sup> เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองบุคคลได้สังกัดของตนในต่างแดนในกรณีหากได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในทางระหว่างประเทศแก่บุคคลซึ่งเป็นคนชาติของตนในรัฐอื่น เช่น การใช้หลักความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) และบุคคลย่อมต้องตอบแทนรัฐโดยจงรักภักดีต่อรัฐของตน และมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐ

## 2.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสองสัญชาติ

บุคคลสองสัญชาติเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นและพัฒนาไปตามยุคสมัย ซึ่งเกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์การให้สัญชาติของแต่ละรัฐที่แตกต่างกันทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติขึ้นได้ จึงต้องวิเคราะห์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปโดยลำดับ หากพิจารณาตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าการที่รัฐกำหนดสัญชาติให้แก่บุคคลในสังกัดของรัฐเป็นเรื่องกิจการภายในของรัฐ (Reserved Domain) เรื่องเกี่ยวกับสัญชาติจึงเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) รัฐแต่ละรัฐจะเป็นผู้กำหนดการได้มาและสูญเสียไปของสัญชาติของบุคคลซึ่งเป็นคนชาติของตน โดยรัฐอื่นจะเข้าไปสอดแทรกมิได้ หลักเกณฑ์นี้ถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากรัฐทั้งหลายเป็นการทั่วไป และได้มีการรับรองไว้ในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1930 ซึ่งกำหนดไว้ว่าสัญชาติ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่กับรัฐเป็นผู้บัญญัติขึ้นแต่ฝ่ายเดียว<sup>12</sup> นอกจากนี้ในคดี Advisory Opinion on the Tunis and Morocco Nationality Decrees of 1923 ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) หรือศาลโลกเก่าที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ได้ยืนยันว่าหลักเกณฑ์เรื่องสัญชาติขึ้นอยู่กับอำนาจภายในของรัฐ เว้นแต่มีข้อผูกพันระหว่างประเทศอื่นใด<sup>13</sup>

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 19

บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์และบรรลุนิติภาวะเมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์

<sup>12</sup> Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, Article 1.

<sup>13</sup> Nationality decrees issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion, P.C.I.J., Series B, No.4 (1923);

W. Benedek, Nationality decrees in Tunis and Morocco, in Encyclopedia of Public International Law 2, Decision of International Court and Tribunals and International Arbitrations, North-Holland Publishing Company, 1981, 197-198 อ้างถึงใน จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), 301.

อย่างไรก็ดี การที่รัฐแต่ละรัฐออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการให้สัญชาติหรือถอดถอนสัญชาติบุคคลในสังกัดของรัฐ ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐที่กำหนดไว้เท่านั้น ในทางระหว่างประเทศหากจะให้ผลสมบูรณ์ด้วยจะต้องพิจารณาอีกว่ารัฐอื่น ๆ ได้ยอมรับตามกฎหมายเรื่องสัญชาติเช่นนั้นหรือไม่ เนื่องจากอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1930 ระบุไว้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติที่แต่ละรัฐกำหนดไว้นั้น รัฐอื่นจะต้องยอมรับด้วย<sup>14</sup> ดังที่ปรากฏ ในคดี *Nottebohm* ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิจารณาว่า สัญชาติจะต้องมีความเกี่ยวโยงอย่างแท้จริง (Genuine Link) โดยพิจารณาว่าบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้นมีประสิทธิภาพ (Effective) เพียงใด โดยศาลได้ยกตัวอย่างจากข้อเท็จจริงสำคัญที่ใช้ในการพิจารณา เช่น ถิ่นที่อยู่ปกติเป็นหลักแหล่ง ศูนย์กลางแห่งผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ในครอบครัว การมีส่วนร่วมในสังคม ตลอดจนสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีความผูกพันกับรัฐ<sup>15</sup>

ดังนั้น การพิจารณากฎเกณฑ์ในเรื่องบุคคลสองสัญชาติจะต้องพิจารณากฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ว่าได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติในรัฐของตนไว้อย่างไร โดยผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และจัดกลุ่มของรัฐที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติไว้ 3 กลุ่ม ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

*รัฐที่มีข้อกำหนดไม่อนุญาตให้บุคคลถือสองสัญชาติโดยเด็ดขาด* รัฐต่าง ๆ ที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ มีข้อกำหนดที่บังคับให้บุคคลต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง หรือบังคับให้ต้องสละสัญชาติของรัฐอื่น เช่น ประเทศจีนมีบทบัญญัติไม่อนุญาตให้บุคคลที่มีสัญชาติจีนถือสองสัญชาติ<sup>16</sup> หรือในกรณีของประเทศญี่ปุ่นหากบุตรที่เกิดมามีสองสัญชาติ (ตามกฎหมายสัญชาติของประเทศญี่ปุ่นและของรัฐอื่น) บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติญี่ปุ่นบังคับให้บุคคลนั้นต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งเมื่ออายุครบ 22 ปีบริบูรณ์<sup>17</sup> หรือผู้มีสัญชาติญี่ปุ่นจะเสียสัญชาติญี่ปุ่นไปโดยอัตโนมัติเมื่อได้รับสัญชาติใหม่<sup>18</sup> เป็นต้น

*รัฐที่มีข้อกำหนดอนุญาตให้บุคคลถือสองสัญชาติได้ในบางกรณีเท่านั้น* รัฐที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มนี้ บทบัญญัติตามกฎหมายโดยทั่วไปจะไม่อนุญาตให้บุคคลมีสองสัญชาติ แต่ก็มิข้อยกเว้นบางประการที่อนุญาตเป็นกรณี ๆ ไป ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติของรัฐนั้นกำหนด เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ในปี ค.ศ. 2010 มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติและมีข้อยกเว้นให้บุคคล

<sup>14</sup> Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, Article 1.

<sup>15</sup> Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6<sup>th</sup>, 1955: I.C.J. Reports 1955, p. 22.

<sup>16</sup> "Nationality Law of the People's Republic of China, Article 3," accessed April 29, 2020, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgny/eng/lswq/laws/t42221.htm>.

<sup>17</sup> "The Nationality Law, Article 14," accessed April 29, 2020, <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/tnl-01.html>.

<sup>18</sup> *Ibid.*



บางประเภทสามารถถือสองสัญชาติได้ ยกตัวอย่างเช่น บุคคลต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติเกาหลี บุคคลผู้ทำคุณงามความดีให้แก่รัฐ เป็นต้น<sup>19</sup> หรือกรณีประเทศเยอรมนีอนุญาตให้คนต่างด้าวเปลี่ยนสัญชาติเป็นเยอรมันได้เมื่ออยู่อาศัยในเยอรมันนาน 8 ปีขึ้นไป แต่จะต้องสละสัญชาติที่มีอยู่เดิม<sup>20</sup> ยกเว้นกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และสมาพันธรัฐสวิสที่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศผูกพันไว้<sup>21</sup> สามารถถือสองสัญชาติเดิมของตนคู่กับสัญชาติเยอรมันได้

รัฐที่ไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามไม่ให้มีบุคคลสองสัญชาติ รัฐที่ถูกจัดไว้ในกลุ่มนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติอนุญาตให้มีบุคคลสองสัญชาติโดยตรง แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายระบุให้สละสัญชาติของรัฐเดิม หรือบังคับให้เลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง โดยรัฐที่อยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร แคนาดา ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย เป็นต้น

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สัญชาติของแต่ละรัฐเป็นเรื่องกิจการภายในของแต่ละรัฐที่สามารถจะกำหนดอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดความทับซ้อนของกฎเกณฑ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ และเกิดบุคคลสองสัญชาติ ซึ่งในหัวข้อต่อไปผู้เขียนจะได้อธิบายถึงกรณีของประเทศไทย ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มรัฐที่ไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามไม่ให้มีบุคคลสองสัญชาติ

### 3. การได้มาซึ่งสัญชาติตามกฎหมายไทยที่ทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายเกี่ยวกับหลักกฎหมายสัญชาติของไทย โดยจะแสดงให้เห็นว่าการได้มาซึ่งสัญชาติไทยเกิดขึ้นจากหลักกฎหมายข้อใดบ้าง พร้อมทั้งแสดงให้เห็นผลลัพธ์ว่ากฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเมื่อทับซ้อนกับกฎเกณฑ์การให้สัญชาติของรัฐอื่นจะทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติได้ โดยผู้เขียนจะอธิบายเกณฑ์การได้มาซึ่งสัญชาติไทยซึ่งเป็นไปได้ในกรณีต่าง ๆ คือ บุคคลได้สัญชาติมาเมื่อเกิด และบุคคลได้สัญชาติภายหลังการเกิด ดังนี้

#### 3.1 บุคคลได้สัญชาติเมื่อเกิด

ตามหลักสากลบุคคลย่อมได้สัญชาติมาด้วยการเกิด โดยรัฐต่าง ๆ จะใช้หลักเกณฑ์ในการให้สัญชาติอยู่ทั้งหมด 2 หลักด้วยกัน คือ หลักสืบสายโลหิต (*jus sanguinis*) และ

<sup>19</sup> Chulwoo Lee, *Report on Citizenship Law: The Republic of Korea* (European University Institute: Italy, 2017), 8-9.

<sup>20</sup> "Nationality Act, Section 10," accessed April 29, 2020, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stag/englisch\\_stag.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stag/englisch_stag.html).

<sup>21</sup> Ibid.



หลักดินแดน (*jus soli*) ขึ้นอยู่กับรัฐนั้น ๆ ว่าจะเลือกใช้หลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง หรืออาจจะเลือกใช้ทั้งสองหลักเกณฑ์ควบคู่กันไป ในกรณีของประเทศไทยได้มีการยอมรับหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งสัญชาติโดยใช้หลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดนทั้งสองหลักควบคู่กัน ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 บุคคลได้สัญชาติตามหลักสายโลหิต

ในกรณีหลักการได้สัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535<sup>22</sup> ยอมรับให้บุคคลที่เกิดจากบิดาหรือมารดาผู้มีสัญชาติไทย ได้สัญชาติไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่ากฎหมายพิจารณาจากหลักสายโลหิตเป็นสำคัญ ดังนั้นการเกิดนอกราชอาณาจักรจึงไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการได้สัญชาติ<sup>23</sup>

หลักสายโลหิตนี้มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมันที่บิดาเป็นหัวหน้าครอบครัว (*pater familias*) จึงยึดถือสายโลหิตของบิดาเป็นสำคัญ ในขณะที่ประเทศไทยรับรองหลักสายโลหิตทั้งบิดาและมารดา กฎหมายจึงรับรองหลักสายโลหิตบิดาเป็นบทหลัก และมารดาเป็นบทรอง<sup>24</sup> ดังนั้นผู้เขียนจะเริ่มพิจารณาจากหลักสืบสายโลหิตจากบิดาเป็นลำดับแรก และหลักสืบสายโลหิตจากมารดาเป็นลำดับต่อไป

หลักสืบสายโลหิตจากบิดามีองค์ประกอบสำคัญ คือ บิดาจะต้องมีสัญชาติไทยในขณะที่บุตรเกิด หากได้สัญชาติไทยมาภายหลังจากที่บุตรเกิดไปแล้ว เช่น ในขณะที่บุตรเกิดบิดาถือสัญชาติอื่นและบิดาได้สัญชาติไทยจากการแปลงสัญชาติในภายหลัง บุตรย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต ในทางกลับกันหากในขณะที่บุตรเกิดบิดามีสัญชาติไทย แม้ในภายหลังบิดาสละสัญชาติไทยไปถือสัญชาติอื่นก็ไม่ส่งผลให้บุตรต้องเสียสัญชาติไทยไปแต่อย่างใด

นอกจากนี้แล้ว องค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่นำพิจารณาในกรณีหลักสืบสายโลหิตจากบิดา คือ บิดานั้นจะต้องเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 คำว่าบิดาตาม (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมิได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม ดังนั้นบิดาตามหลักสายโลหิตจึงไม่จำเป็นจะต้อง

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 7

บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

<sup>23</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, 16.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.



เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ต้องได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดวิธีการและค่าธรรมเนียมคำขอพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด พ.ศ. 2553 เช่น การตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) หรือหลักฐานการตรวจทางวิทยาศาสตร์อื่น ๆ เป็นต้น

ในส่วนการพิจารณาองค์ประกอบหลักสืบสายโลหิตจากมารดานั้นเป็นข้อเท็จจริงตามธรรมชาติที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่ามารดาเป็นผู้ให้กำเนิดบุตร จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ ในขณะที่บุตรเกิดมารดาถือสัญชาติไทยหรือไม่ หากในขณะนั้นมารดาถือสัญชาติไทย แม้บิดาจะถือสัญชาติอื่น บุตรที่เกิดก็ย่อมได้สัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสองสัญชาติ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการบังคับใช้หลักการได้สัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต แต่กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติของไทยไม่ได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้บุตรที่ได้สัญชาติจากการเกิดจะต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง หรือบังคับให้ถือเพียงสัญชาติเดียว ดังนั้นเมื่อรัฐอื่นได้กำหนดเงื่อนไขการได้มาของสัญชาติจากการเกิดทับซ้อนกับกฎหมายของไทยก็อาจทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติได้ เช่น ในกรณีที่บิดาหรือมารดาถือสัญชาติไทยไปให้กำเนิดบุตรนอกราชอาณาจักร โดยรัฐที่มารดาไปให้กำเนิดบุตรนั้นได้ใช้เกณฑ์การให้สัญชาติตามหลักดินแดน โดยปฏิบัติตามเงื่อนไขในการได้สัญชาติตามหลักดินแดน ในรัฐนั้นครบถ้วนและรัฐดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดห้ามถือสองสัญชาติ บุตรที่เกิดมานั้นย่อมเป็นบุคคลสองสัญชาติ กล่าวคือ มีสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต และสัญชาติของรัฐที่บุตรนั้นถือกำเนิดขึ้นตามหลักดินแดนด้วย

### 3.1.2 บุคคลได้สัญชาติตามหลักดินแดน

ในส่วนของหลักดินแดนกฎหมายไทยรับรองกฎเกณฑ์การได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535<sup>25</sup> ยอมรับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยได้สัญชาติไทย กล่าวคือ บุคคลใดก็ตามที่เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมได้สัญชาติไทย

อย่างไรก็ดี หากบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยย่อมจะต้องได้รับสัญชาติตามหลักสายโลหิตอยู่แล้ว จึงเป็นที่น่าสนใจว่าจะมีกรณีใดบ้างที่จะได้สัญชาติตามหลักดินแดน โดยหากพิจารณาจากคำสั่งที่ มท 0309/ว1393 ซึ่งออกโดยกรมการปกครอง เรื่องการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ มีการตีความที่น่าสนใจว่า มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้น

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, มาตรา 7 (2)

ที่จะได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน คือ บิดาถือสัญชาติไทย และมารดาเป็นคนต่างด้าวหรือคนไร้สัญชาติ โดยข้อเท็จจริงต้องปรากฏด้วยว่าไม่ได้เป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรเกิดภายในราชอาณาจักรเท่านั้น บุตรย่อมได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยไม่ต้องยื่นพิสูจน์ความสัมพันธ์ของการเป็นบิดาบุตรตามมาตรา 7 วรรคสองแต่อย่างใด เพราะการยื่นพิสูจน์ความสัมพันธ์บิดาบุตรเป็นกรณีสำหรับบุตรที่เกิดภายนอกราชอาณาจักรเท่านั้น และจะได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิตตามมาตรา 7 วรรคสอง<sup>26</sup>

นอกจากนั้น แล้วการที่เกิดในดินแดนไทยในกรณีอื่น ๆ เช่น มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ก็ไม่จำเป็นจะต้องได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนไปทุกราย เนื่องจากกฎหมายไทยได้วางข้อยกเว้นเกี่ยวกับการได้สัญชาติมาโดยหลักดินแดนเอาไว้ ซึ่งมีข้อยกเว้นดังต่อไปนี้

ข้อยกเว้นแรก คือ การออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (พ.ศ. 2515) ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “ปว. 337” ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลไทยมีความห่วงเกรงต่อขบวนการของกลุ่มคอมมิวนิสต์ และมีความกังวลว่าบุคคลต่างด้าวซึ่งอพยพหรือลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยในเวลานั้นอาจไม่จงรักภักดีและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลไทยออกกฎหมาย ปฏิเสธสัญชาติบุตรของบุคคลกลุ่มดังกล่าว โดยกำหนดเกณฑ์ยกเว้นหลักดินแดน ในกรณีที่บุคคลนั้นเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือในกรณีที่บุคคลนั้นเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่มีมารดาเป็นคนต่างด้าวและไม่ปรากฏบิดาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องปรากฏข้อเท็จจริงในทั้งสองกรณีว่าขณะบุคคลนั้นเกิดบิดาหรือมารดาเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือมีสถานะคนเข้าเมืองแบบชั่วคราว อย่างไรก็ตามภายหลังได้มีการให้สัญชาติแก่ผู้ที่ถูกถอนสัญชาติไทยตาม ปว. 337 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับเดียวกัน รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว หากเป็นไปตามเกณฑ์ที่ มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551<sup>27</sup> กำหนด

ข้อยกเว้นที่สอง คือ กรณีตามมาตรา 7 ทวิ ของ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นข้อยกเว้นของหลักดินแดนในกรณีที่บุตรกำเนิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวทั้งคู่ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าบิดาหรือมารดาเป็นคนเข้าเมืองโดยได้รับการผ่อนผันเป็นพิเศษเฉพาะราย หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือเข้าเมืองผิดกฎหมาย บุตรย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทยเว้นแต่รัฐมนตรีเห็นสมควร อาจพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุคคลเป็นการเฉพาะรายหรือทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

<sup>26</sup> กรมการปกครอง, “มท 0309/ว1393 เรื่องการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 23



ข้อยกเว้นที่สาม คือ กรณีตามมาตรา 8 ของ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508<sup>28</sup> ผู้เกิดในประเทศไทยมีบิดาและมารดาเป็นชาวต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยในฐานะของผู้แทนทางการทูต ผู้แทนกงสุล พนักงานขององค์การระหว่างประเทศ ญาติหรือคนรับใช้ในอุปการะของบุคคลข้างต้น ย่อมไม่ได้สัญชาติไทย

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องบุคคลสองสัญชาติจากกรณีในประเทศไทยได้ยึดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน จึงมีโอกาสนั้นเป็นไปได้ในสองกรณีเท่านั้น คือ กรณีที่บุตรได้สัญชาติไทยมาจากข้อเท็จจริงที่เป็นบิดาไม่ชอบด้วยกฎหมายและมารดาเป็นคนต่างด้าวเนื่องจากอาจได้สัญชาติของรัฐอื่นจากมารดาต่างด้าวโดยสายโลหิต และในกรณีที่สองเป็นบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและทั้งคู่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร อาจได้สัญชาติอื่นโดยหลักสายโลหิตตามบิดาและมารดาต่างด้าว<sup>29</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติการที่คนต่างด้าวยื่นขอถิ่นที่อยู่เป็นการถาวรมีเงื่อนไขตามกฎหมายและการพิจารณาที่เคร่งครัด ดังนั้นจึงมีโอกาสไม่มากนักที่จะได้สัญชาติไทยจากกรณีดังกล่าว

### 3.2 บุคคลได้สัญชาติภายหลังการเกิด

การที่บุคคลได้สัญชาติหลังการเกิดนั้นเป็นกรณีที่รัฐให้สัญชาติแก่บุคคลต่างด้าวที่ร้องขอสัญชาติของรัฐนั้น โดยรัฐแต่ละรัฐย่อมมีกำหนดกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยได้

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 8

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคน ต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็น

- (1) หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ

(4) คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน (1) (2) หรือ (3)

<sup>29</sup> กรณีมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวและไม่มิถิ่นที่อยู่เป็นการถาวรตามวรรคหนึ่งได้ แต่จะไม่เกิดบุคคลสองสัญชาติตามกรณีดังกล่าว เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ ข้อ 3 (2) ไม่ปรากฏการมีและใช้สัญชาติอื่น ดังนั้น จึงไม่อาจเกิดบุคคลสองสัญชาติได้ในกรณีนี้ โปรดดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย, “เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย”

กำหนดเกณฑ์ให้คนต่างด้าวที่มุ่งประสงค์จะเข้ามาถือสัญชาติไทยใน 2 กรณี<sup>30</sup> คือ การได้สัญชาติโดยการสมรส และการได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ ดังนี้

### 3.2.1 การได้สัญชาติโดยการสมรส

การได้สัญชาติมาโดยการสมรสเป็นหนึ่งในวิธีการได้สัญชาติมาภายหลังการเกิด ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของครอบครัว (Unity Family) กล่าวคือ สมาชิกในครอบครัว ได้แก่ ภรรยา และบุตร ควรมีสัญชาติเดียวกันกับสามีซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว<sup>31</sup> หลักการดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดที่มาจากบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัว ดังนั้นการแปลงสัญชาติจากการสมรสจึงเกิดขึ้นจากกรณีที่หญิงต่างด้าวยื่นคำร้องขอถือสัญชาติเดียวกับสามีที่สมรสด้วยเท่านั้น จึงไม่ใช้กับกรณีชายต่างด้าว ซึ่งประเทศไทยก็ยึดหลักการเช่นเดียวกันนี้<sup>32</sup>

การได้สัญชาติไทยจากการสมรสมีหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยบทบัญญัติ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าในกรณีของประเทศไทย การสมรสเป็นเพียงเงื่อนไขที่ภรรยาจะขอถือสัญชาติไทยตามสามีได้เท่านั้น ไม่ได้เป็นการได้สัญชาติตามสามีโดยอัตโนมัติ แต่จะต้องยึดถือเจตนารมณ์ของภรรยาเป็นสำคัญ นอกจากนั้นแล้วการที่จะอนุญาตให้สัญชาติแก่ภรรยาที่ร้องขอสัญชาติเป็นอำนาจในดุลยพินิจของรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัยตาม มาตรา 9 วรรคสอง<sup>33</sup> ดังนั้นไม่จำเป็นว่าภรรยาที่ร้องขอสัญชาติตามมาตรา 9 จะได้สัญชาติไทยตามสามีเสมอไป

<sup>30</sup> ผู้เขียนขออธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงสัญชาติหลังการเกิดยังอาจมีได้อีกกรณีหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงยุคอาณานิคม โดยสยาม (ประเทศไทยในขณะนั้น) มีการเสียดินแดนไปบางส่วน ทำให้ผู้ที่เป็พลเมืองสยามในดินแดนที่เสียอำนาจอธิปไตยไปหากยังต้องการเป็นพลเมืองสยามอยู่จะต้องย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในเขตแดนของสยาม หรือหากอยู่ต่อที่ถิ่นฐานเดิมจะต้องสละความเป็นพลเมืองสยามไปตามสนธิสัญญา กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็กรณีที่ต้งมีการสละความเป็นพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง ไม่ได้เป็นพลเมืองของทั้งสองรัฐจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ซึ่งไม่ได้อยู่ในความมุ่งหมายของบทความนี้ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอละกรณีนี้ไว้

<sup>31</sup> Priscilla Yamin, *American Marriage: A Political Institution* (United States: University of Pennsylvania Press, 2012), 61.

<sup>32</sup> กรณีนี้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2546 พิจารณาว่าไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคทางเพศตาม มาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในขณะที่มีคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย) โดยศาลให้เหตุผลว่า การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสของคนต่างด้าวเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ อีกทั้งการให้สิทธิแก่หญิงต่างด้าวที่จะถือสัญชาติตามสามีนั้น ไม่ได้กระทบสิทธิของชายต่างด้าวที่จะขอสัญชาติไทย เพราะชายต่างด้าวนั้นอาจได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ โปรดดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, 24.

<sup>33</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, 25.



ในประเด็นที่เกี่ยวข้องบุคคลสองสัญชาติจะเห็นได้ว่า การได้สัญชาติจากการยื่นขอสัญชาติตามสามีภายหลังจากการสมรส เป็นกรณีที่สามารถทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติได้ เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับให้หญิงที่ยื่นคำขอสัญชาติไทยตามบทบัญญัติมาตรา 9 ต้องสละสัญชาติเดิมที่ตนถืออยู่ก่อน ทำให้หญิงต่างด้าวที่ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสจะเป็นบุคคลสองสัญชาติโดยมีสัญชาติไทยและสัญชาติเดิมของตน เว้นแต่รัฐของหญิงผู้มีสัญชาติอยู่แต่เดิมมีบทบัญญัติให้ถือสัญชาติได้เพียงสัญชาติเดียว หรือหญิงคนดังกล่าวมีเจตนาที่จะสละสัญชาติเดิมของตนเอง

### 3.2.2 การได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ

การได้สัญชาติมาโดยวิธีการแปลงสัญชาตินั้น เป็นวิธีการตามบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติของไทยที่เปิดโอกาสให้บุคคลต่างด้าวที่ต้องการจะถือสัญชาติไทยยื่นขอเปลี่ยนแปลงสัญชาติได้โดยต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็นการขอแปลงสัญชาติด้วยวิธีการปกติและการขอแปลงสัญชาติด้วยวิธีการพิเศษ ดังนี้

การขอแปลงสัญชาติโดยวิธีการปกติเป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10<sup>34</sup> โดยต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน 5 ประการ คือ เรื่องอายุ ความประพฤติ อาชีพ ภูมิสำเนา และความสามารถในการใช้ภาษา โดยยกตัวอย่างได้พอสังเขป เช่น ในเรื่องเกณฑ์ด้านความประพฤติจะต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี จะต้องผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมตลอดจนความประพฤติทางด้านการเมือง ยาเสพติด และความมั่นคงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>35</sup> ในเรื่องเกณฑ์ด้านอาชีพ หากเป็นบุคคลต่างด้าวทั่วไปไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 80,000 บาทต่อเดือน<sup>36</sup> เป็นต้น

การขอแปลงสัญชาติโดยวิธีการพิเศษเป็นไปตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 11<sup>37</sup> กล่าวคือ เป็นกรณีของบุคคลที่ได้ทำคุณงามความดีให้กับประเทศไทย หรือเป็นบุตรภรรยาหรือสามีของผู้ซึ่งแปลงสัญชาติไทย หรือเป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น ซึ่งในกรณีการขอแปลงสัญชาติโดยวิธีการพิเศษจะมีบทบัญญัติที่เคร่งครัดน้อยกว่าการขอแปลงสัญชาติตามวิธีการปกติ โดยจะยกเว้นคุณสมบัติภูมิสำเนา และความสามารถในการใช้ภาษา เป็นต้น

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 10

<sup>35</sup> กระทรวงมหาดไทย, “มท 0308.4/ว553 เรื่องแนวทางประกอบการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551”

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 11

ในเรื่องการแปลงสัญชาติไทยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นบุคคลสองสัญชาติ กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งที่ มท 0308.4/ว553 เรื่องแนวทางประกอบการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กำหนดวิธีการการแปลงสัญชาติไม่ว่าจะโดยวิธีการปกติหรือการขอสัญชาติโดยวิธีการพิเศษ ให้ผู้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติจะต้องแสดงเอกสารที่ยื่นต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่เดิม เพื่อแสดงเจตนาว่าผู้ยื่นจะสละสัญชาติเดิมเมื่อได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยแล้ว<sup>38</sup> แสดงว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าบุคคลผู้ยื่นขอสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติจะต้องถือสัญชาติไทยเพียงสัญชาติเดียวจะถือสองสัญชาติไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติสัญชาติเดิมนั้นไม่ได้เสียไปโดยอัตโนมัติเนื่องจากบุคคลที่ได้ถือสัญชาติไทยหลังจากแปลงสัญชาติแล้วอาจไม่ไปยื่นดำเนินเรื่องเพื่อสละสัญชาติเดิมก็เป็นได้ ในกรณีเช่นนี้จะทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติไปจนกว่าบุคคลนั้นจะไปยื่นสละสัญชาติเดิม หรือรัฐมนตรีอาจยื่นขอถอนสัญชาติไทยของบุคคลนั้นเมื่อมีหลักฐานว่ายังใช้สัญชาติเดิมตาม มาตรา 19<sup>39</sup> แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

ดังนั้นการได้มาซึ่งสัญชาติตามกฎหมายไทยที่ทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติทั้งจากการเกิดโดยหลักสายโลหิตและหลักดินแดน รวมถึงการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวจะมีสิทธิยื่นขอสัญชาติไทยได้ตามสามี อย่างไรก็ตามก็กรณีที่เกิดจากการที่คนต่างด้าวยื่นขอแปลงสัญชาติมาถือสัญชาติไทย แม้ว่าโดยทางปฏิบัติมีข้อบังคับให้แสดงเจตนาที่จะสละสัญชาติเดิมหากต้องการยื่นขอแปลงสัญชาติมาเป็นไทย แต่หากบุคคลผู้นั้นไม่ยอมสละสัญชาติเดิมเมื่อได้สัญชาติไทยแล้ว ย่อมถือเป็นบุคคลสองสัญชาติจนกว่าจะถูกถอนสัญชาติไทย

โดยในลำดับต่อไปผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดจากบุคคลสองสัญชาติและมุมมองทางกฎหมายที่กระทบต่อประเทศไทย

<sup>38</sup> กระทรวงมหาดไทย, “มท 0308.4/ว553 เรื่องแนวทางประกอบการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551”

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508, มาตรา 19





## 4. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบุคคลสองสัญชาติและมุมมองทางกฎหมาย ที่กระทบต่อประเทศไทย

ตามหลักกฎหมายแล้วบุคคลควรถือสัญชาติเดียวไม่ควรถือสองสัญชาติ เนื่องจากจะทำให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ ดังนั้นกฎหมายจึงเปิดช่องให้มีการละสัญชาติได้<sup>40</sup> อย่างไรก็ตามการถือสองสัญชาติก็เป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งทางสังคมที่หลายประเทศมีบทบัญญัติทางกฎหมายซึ่งส่งผลให้เกิดบุคคลสองสัญชาติได้ไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม โดยผู้เขียนจะนำประเด็นซึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีความเป็นไปได้ที่อาจขึ้นจากการปรับใช้ตามกฎหมายไทย โดยได้แบ่งประเด็นต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

### 4.1 ปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคง

บุคคลสองสัญชาติที่ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศไทยเป็นประเด็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในกรณีบุคคลสองสัญชาติไทย – มาเลเซียสืบเนื่องมาจากรัฐบาลมาเลเซียเห็นว่าคนไทยมุสลิมบริเวณจังหวัดภาคใต้ของไทยมีความผูกพันกับมาเลเซียมากกว่าไทยจึงมีแนวคิดที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลเหล่านี้ ต่อมาพรรคการเมืองในประเทศมาเลเซียต้องการใช้ประโยชน์จากบุคคลสองสัญชาติเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งภายในฝั่งมาเลเซีย จึงมีการส่งนายหน้าเข้ามาชักชวนคนไทยมุสลิมบริเวณจังหวัดภาคใต้ให้ถือสัญชาติมาเลเซียทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติเพิ่มมากขึ้นด้วย<sup>41</sup> ในขณะเดียวกันบุคคลสองสัญชาติ ก็ได้รับประโยชน์จากการเข้าไปหารายได้ในฝั่งมาเลเซีย เพราะสามารถทำรายได้ได้มากกว่า<sup>42</sup> ดังนั้นจึงเกิดเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยสันนิษฐานว่า บุคคลสองสัญชาติมีผลกระทบต่อความมั่นคงเพราะกลุ่มก่อการร้ายที่เป็นบุคคลสองสัญชาติเมื่อก่อความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็สามารถหลบหนีไปแฝงตัวอยู่ในประเทศมาเลเซียได้ทันที<sup>43</sup>

แม้ว่าภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าในอดีตกลุ่มบุคคลที่ถือสองสัญชาติจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายจริง แต่ก็เป็นกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อนานมาแล้ว โดยในปัจจุบันยังไม่สามารถพิสูจน์ได้แน่ชัดว่ากลุ่มก่อความไม่สงบในปัจจุบันจะเกี่ยวข้องกับบุคคลสองสัญชาติแต่อย่างใด<sup>44</sup>

<sup>40</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, 9.

<sup>41</sup> จีราพร งามเลิศสุกร และคณะ, *บุคคลสองสัญชาติ: ผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550), 16-29.

<sup>42</sup> John Funston, "Malaysia and Thailand's Southern Conflict: Reconciling Security and Ethnicity," *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 236-237.

<sup>43</sup> Ibid., 241-243.

<sup>44</sup> จีราพร งามเลิศสุกร และคณะ, *บุคคลสองสัญชาติ: ผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย*, 41-54.



แต่เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการเมืองและความมั่นคงของทั้งสองประเทศ รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทำให้ฝั่งมาเลเซียมีมาตรการที่รัดกุมมากขึ้นในการแปลงสัญชาติและให้สัญชาติ โดยสถานการณ์ล่าสุดรัฐบาลไทยและมาเลเซียกำลังอยู่ในขั้นตอนการจัดทำกรอบความร่วมมือบันทึกข้อตกลงร่วมกัน (MOU) ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติเป็นหนึ่งในประเด็นหลักที่จะตกลงร่วมกันด้วย<sup>45</sup>

ในกรณีนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 22 ได้บัญญัติว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและได้แปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าว หรือสละสัญชาติไทย หรือถูกถอนสัญชาติไทย ย่อมเสียสัญชาติไทย เมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>46</sup> แต่ การใช้มาตรการตามมาตรานี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับคนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างพิเศษเนื่องจากเกิดจากการชักชวนเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองในประเทศมาเลเซีย และไม่ได้มีความประสงค์จะย้ายถิ่นฐานหรือตั้งรกรากใหม่ยังคงดำเนินวิถีชีวิตอยู่ในฝั่งประเทศไทยเช่นเดิม ดังนั้นการบังคับให้บุคคลสองสัญชาติในกรณีนี้ต้องเสียสัญชาติไทย ตามมาตรา 22 จะเป็นผลเสียมากกว่า

#### 4.2 ปัญหาเรื่องหน้าที่พลเมืองและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ

สัญชาติเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่ทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลและรัฐ ดังนั้นการที่บุคคลมีสองสัญชาติแน่นอนว่าจะต้องเกิดปัญหาความบกพร่องในหน้าที่พลเมืองในรัฐใดรัฐหนึ่ง ในขณะที่บุคคลสองสัญชาติยังสามารถได้สิทธิประโยชน์บางอย่างที่เป็นสวัสดิการหรือสิทธิที่พึงจะได้จากทั้งสองรัฐ จึงเป็นการทำให้รัฐเสียประโยชน์ เช่น บุคคลผู้ถือสัญชาติไทยและสัญชาติของรัฐอื่นอาจอาศัยอยู่รัฐอื่นที่ตนถืออีกสัญชาติเป็นหลัก โดยประกอบอาชีพและเสียภาษีให้แก่รัฐนั้น ประเทศไทยจึงไม่อาจจัดเก็บภาษีจากบุคคลนั้นได้ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) ในปี ค.ศ. 2010 โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลของสหรัฐอเมริกาที่ทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศ แนวคิดและหลักการในการจัดเก็บภาษีของประเทศสหรัฐ เป็นไปตามหลักแหล่งเงินได้ทั่วโลก (Worldwide Income Basis)<sup>47</sup> ทำให้สถาบันการเงินในรัฐต่าง ๆ ที่มีความตกลง FATCA ต้องส่งรายงานการเงินของบุคคลที่มีสัญชาติอเมริกัน

<sup>45</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, "The Official Visit of the Prime Minister of Malaysia to Thailand," accessed May 11, 2020, <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6885/95778-The-Official-Visit-of-the-Prime-Minister-of-Malays.html>

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, มาตรา 5

<sup>47</sup> Internal Revenue Service, "Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)," accessed May 11, 2020, <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca>.



และสามารถเรียกเก็บภาษีของบุคคลที่ถือสัญชาติอเมริกันที่มีแหล่งรายได้ในต่างประเทศด้วยได้ อย่างไรก็ตาม การณดังกล่าวที่สหรัฐอเมริกาสามารถทำได้เป็นเพราะเป็นชาติมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจจึงสามารถบีบบังคับให้รัฐต่าง ๆ ทำข้อตกลงด้วยได้ในขณะที่ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ไม่สามารถทำเช่นนี้ได้จึงเป็นข้อเสียเปรียบและเสียผลประโยชน์จากบุคคลสองสัญชาติ

ในกรณีที่บุคคลสองสัญชาติอาจได้ประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐ เช่น ในปลายปี ค.ศ. 2019 เกิดโรคระบาดร้ายแรง โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ซึ่งต่อมาแพร่ระบาดไปทั่วโลก กรณีเช่นนี้หากมีบุคคลผู้ถือสัญชาติไทยและถือสัญชาติของรัฐอื่น โดยอาจตั้งรกรากประกอบอาชีพ และเสียภาษีอยู่ในรัฐอื่นที่ตนถืออีกสัญชาติเป็นหลัก บุคคลผู้ถือสองสัญชาตินั้นจะเรียกร้องสวัสดิการและความคุ้มครองจากรัฐบาลของรัฐที่ตนอาศัยอยู่ หรือจะขอเดินทางกลับประเทศไทยตามมาตรา 39 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>48</sup> และอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลไทยก็ได้ ทั้งที่บุคคลนั้นอาจจะไม่เคยเสียภาษีหรือมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยมาก่อน แต่รัฐบาลจะต้องคุ้มครองคนชาติของตนโดยไม่เลือกปฏิบัติและเสมอภาคกัน เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลสองสัญชาติจึงมีแนวโน้มที่จะสามารถหาประโยชน์จากการถือสองสัญชาติได้ ในขณะที่รัฐมีแนวโน้มจะเสียประโยชน์มากกว่า โดยเฉพาะประเทศไทยที่ไม่ใช่ประเทศมหาอำนาจจึงมีอำนาจในการต่อรองและรักษาสติธิประโยชน์ได้น้อยกว่า อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนตั้งข้อสังเกต ว่าประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในกลุ่มทวีปอเมริกา ยุโรป และโอเชียเนีย ก็กำลังเผชิญกับปัญหาด้านความมั่นคงในรูปแบบการก่อการร้าย แม้จะเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถถือสองสัญชาติได้ตามกฎหมาย แต่ก็มีแนวโน้มที่จะพิจารณาให้สัญชาติยากขึ้นในทางปฏิบัติ

### 4.3 ปัญหาการคุ้มครองคนชาติที่เป็นบุคคลสองสัญชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) คือ หลักการที่รัฐจะพิจารณาให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนชาติของตนเมื่อได้รับความเสียหายจากการกระทำกระเทือนสิทธิ<sup>49</sup> โดยอาจจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขบางประการตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ เช่น บุคคลนั้นต้องเรียกร้องการเยียวยาภายในของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายก่อน

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 39

การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้

<sup>49</sup> Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2003), 391.

(Exhaustion of Local Remedies)<sup>50</sup> เป็นต้น รัฐจึงจะสามารถใช้สิทธิให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติของตนได้

ในกรณีที่บุคคลถือสองสัญชาติ ตามหลักการแล้วไม่ได้มีปัญหาในการให้ความคุ้มครองทางการทูต เนื่องจากหากพิจารณาตามร่างบหมตราว่าด้วยความคุ้มครองทางการทูต ค.ศ. 2006 (Draft article on Diplomatic Protection 2006) ข้อ 6 กำหนดให้รัฐที่เป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลผู้เสียหายสามารถให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่บุคคลดังกล่าวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ โดยในกรณีของบุคคลสองสัญชาติรัฐทั้งสองหรือหลายรัฐอาจร่วมกันให้ความคุ้มครองทางการทูตในกรณีบุคคลถือสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติก็ได้<sup>51</sup>

ปัญหาจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐเจ้าของสัญชาติจะให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติตนต่อรัฐที่บุคคลนั้นก็เป็นคนชาติของอีกรัฐเช่นเดียวกัน เช่น บุคคลนั้นเป็นผู้มีสองสัญชาติถือสัญชาติของ รัฐเอ และรัฐบี ปรากฏว่าได้รับความเสียหายและต่อผู้เรียกร้องสิทธิในรัฐบีซึ่งตนถือสัญชาติอยู่ กรณีเช่นนี้จะเกิดปัญหว่ารัฐเอจะเข้ามาให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่บุคคลดังกล่าวได้หรือไม่ เพราะรัฐบีก็เป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลดังกล่าวเช่นกัน โดยในกรณีนี้แต่เดิมอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1930 ข้อ 4 กำหนดให้รัฐไม่อาจใช้สิทธิในการให้ความคุ้มครองทางการทูตเพื่อประโยชน์ของคนชาติต่อรัฐที่บุคคลดังกล่าวก็เป็นคนชาติเช่นกัน<sup>52</sup> เนื่องจากว่ารัฐแต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยเสมอกัน การที่รัฐใดเพียงรัฐหนึ่งจะให้ความคุ้มครองคนชาติตนทั้งที่บุคคลนั้นก็ถือว่าเป็นคนชาติของอีกรัฐเช่นกันย่อมทำไม่ได้

อย่างไรก็ดี ร่างบหมตราว่าด้วยความคุ้มครองทางการทูต ค.ศ. 2006 ข้อ 7 ได้เปลี่ยนแนวทางในการพิจารณาตามอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1930 เนื่องจากมีการเพิ่มข้อยกเว้นในบางกรณีให้รัฐที่จะให้ความคุ้มครองทางการทูตสามารถทำได้หากรัฐนั้นมีอำนาจในการปกครอง (Predominant) คนชาติของตนเหนือกว่าอีกรัฐ<sup>53</sup> กล่าวคือ บุคคลสองสัญชาตินั้นเป็นคนชาติของทั้งสองรัฐก็จริง แต่หากรัฐที่จะให้ความคุ้มครองทางการทูตสามารถพิสูจน์ได้ว่ารัฐตนมีอำนาจในการปกครองคนชาติเหนือกว่าอีกรัฐหนึ่งก็จะสามารถใช้สิทธิในการคุ้มครองทางการทูตได้ โดยอาจพิจารณาว่าบุคคลสองสัญชาติมีถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นประจำอยู่ในรัฐใด มีการใช้เวลาอยู่ในรัฐที่ตนมีสัญชาติรัฐใดมากกว่ากัน มีผลประโยชน์ทางการเงินและการจ้างงานในรัฐใด มีความผูกพันกับครอบครัวที่อาศัยอยู่ในรัฐใดมากกว่ากัน มีการศึกษาและทักษะในการใช้ภาษาของรัฐใดมากกว่า มีประกันสังคม หลักฐานการจ่ายภาษี และบัญชีธนาคารในรัฐใด ฯลฯ

<sup>50</sup> Draft articles on Diplomatic Protection 2006, Article 14.

<sup>51</sup> Draft articles on Diplomatic Protection 2006, Article 6 (2).

<sup>52</sup> Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws, Article 4.

<sup>53</sup> Draft articles on Diplomatic Protection 2006, Article 7.



ซึ่งองค์ประกอบในการพิจารณานั้นจะต้องพิจารณาบุคคลสองสัญชาติแต่ละรายโดยพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป<sup>54</sup>

ดังนั้นเกณฑ์การให้สัญชาติไทยตามกฎหมายแม้ว่าจะเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐแต่ในทางปฏิบัติแล้วหากเกิดปัญหาในทางระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์การให้สัญชาตินั้นก็ต้องได้รับการยอมรับจากรัฐอื่นด้วย ซึ่งอาจจะต้องนำไปปรับใช้กับเกณฑ์การให้สัญชาติไทยแก่บุคคลภายหลังการเกิด และการพิจารณาในการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยเฉพาะบุคคลสองสัญชาติ

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามบุคคลถือสองสัญชาติ โดยบุคคลจะถือสองสัญชาติได้โดยการเกิดโดยหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน และอาจถือสองสัญชาติได้ภายหลังการเกิดโดยการที่หญิงต่างด้าวยื่นขอแปลงเป็นสัญชาติไทยตามสามี แต่ในส่วนของการแปลงสัญชาติ กฎหมายไทยได้กำหนดแบบในการยื่นขอแปลงสัญชาติไทยให้แสดงเจตจำนงค์ในการสละสัญชาติต่อรัฐเจ้าของสัญชาติเดิมว่าจะสละสัญชาติภายหลังจากได้รับสัญชาติไทยแล้ว แต่ก็ไม่ได้เป็นการเสียสัญชาติเดิมโดยอัตโนมัติหลังจากได้สัญชาติไทย จึงอาจมีกรณีที่บุคคลซึ่งขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไม่ดำเนินเรื่องในการสละสัญชาติกับรัฐเจ้าของสัญชาติเดิมซึ่งกฎหมายไทยให้อำนาจรัฐมนตรียื่นถอดถอนสัญชาติไทยได้

อย่างไรก็ดีจากปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เป็นตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ว่า บุคคลสองสัญชาติจะมีโอกาสในการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งทำให้รัฐเสียเปรียบและขาดประโยชน์บางประการ ผู้เขียนจึงเห็นว่า กฎหมายไทยควรที่จะมีบทบัญญัติในการควบคุมไม่ให้เกิดบุคคลสองสัญชาติและลดจำนวนบุคคลผู้ถือสองสัญชาติผิดกฎหมาย โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

### 5.2 ข้อเสนอแนะ

กรณีบุคคลสองสัญชาติที่ได้สัญชาติไทยและสัญชาติอื่นเมื่อเกิดตามหลักสายโลหิตหรือหลักดินแดน ผู้เขียนเสนอว่าประเทศไทยควรปรับแก้กฎหมาย โดยมีบทบัญญัติให้บุคคลสองสัญชาติที่ได้สัญชาติมาโดยหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องเลือกที่จะถือสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งเท่านั้นเมื่อบรรลุนิติภาวะหรือมีอายุตามกฎหมายที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งจะสามารถควบคุม

<sup>54</sup> United Nations, Draft articles on Diplomatic Protection with Commentaries 2006.

ไม่ให้เกิดบุคคลสองสัญชาติที่ได้สัญชาติมาโดยเกณฑ์การเกิดเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีอายุถึงเกณฑ์ที่กำหนด อย่างไรก็ตามการออกบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไม่ได้เป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่จะขอกลับมาถือสัญชาติที่ได้เคยสละไปแล้ว เช่น หากบุคคลดังกล่าวเลือกถือสัญชาติอื่นโดยสละสัญชาติไทยไปแล้วก็สามารถขอแปลงสัญชาติมาเป็นไทยได้ โดยมีบทบัญญัติการขอแปลงสัญชาติสำหรับผู้ที่เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน ตามมาตรา 11 (3) ประกอบ มาตรา 10 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เป็นต้น

กรณีของการแปลงสัญชาติ รัฐจะต้องมีมาตรการในการควบคุมกรณีคนต่างด้าวยื่นขอแปลงสัญชาติมาถือสัญชาติไทย ในเมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติจะต้องแสดงเอกสารต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่เดิม เพื่อแสดงเจตนาว่าผู้ยื่นคำขอจะสละสัญชาติเดิมเมื่อได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเมื่อได้สัญชาติไทยแล้วผู้ยื่นคำขอกลับไม่ดำเนินการสละสัญชาติเดิมทำให้เกิดบุคคลสองสัญชาติผิดกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายของบางรัฐรวมถึงประเทศไทยไม่ได้กำหนดการเสียสัญชาติโดยอัตโนมัติเมื่อถือสัญชาติอื่น และกระบวนการในการพิจารณาสละสัญชาติอาจมีระยะเวลายาวนาน ผู้เขียนจึงเสนอว่า ประเทศไทยควรแก้ไขกฎหมาย โดยให้ผู้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติต้องยื่นคำขอภายใต้เงื่อนไขที่ว่า หากได้รับการอนุญาตให้แปลงมาเป็นสัญชาติไทยแล้ว ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นหลักฐานที่แสดงว่ารัฐที่ตนถือสัญชาติเดิมอนุญาตให้สละสัญชาติหรือหลักฐานว่าตนได้เสียสัญชาติเดิมแล้วมายื่นต่อหน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลา 18 เดือน<sup>55</sup> นับแต่ได้สัญชาติไทย หรือหากมีหลักฐานว่ายังอยู่ในกระบวนการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สละสัญชาติให้ผู้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติยื่นขอขยายระยะเวลาจนกว่ากระบวนการจะเสร็จสิ้น โดยกฎหมายที่ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการติดตามและตรวจสอบไม่ให้เกิดบุคคลสองสัญชาติจากกรณีของการแปลงสัญชาติ หากพบว่าผู้ร้องยังคงใช้สัญชาติเดิมหรือไม่ได้ดำเนินการขออนุญาตสละสัญชาติ รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจในการถอดถอนสัญชาติไทยตาม มาตรา 19 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

<sup>55</sup> ผู้เขียนได้กำหนดระยะเวลา 18 เดือน โดยประเมินจากระยะเวลาในการดำเนินการขออนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สละสัญชาติของรัฐต่าง ๆ ซึ่งโดยส่วนมากกระบวนการในการพิจารณาอาจจะใช้เวลามากกว่า 6 เดือนถึง 12 เดือน ดังนั้นหากพิจารณาความเหมาะสมตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นหนังสือแสดงเจตนาขอสละสัญชาติต่อหน่วยงานของรัฐที่ผู้ยื่นคำขอถือสัญชาติอยู่เดิม จนกระทั่งได้หนังสือพิจารณาอนุญาตให้เสียสัญชาติเดิมไป และนำเอกสารดังกล่าวมายื่นต่อหน่วยงานของไทย ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าระยะเวลา 18 เดือน จึงเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสม



## References

- Baron, Paula and Allan Ardill. "Changing Citizenships." *Griffith Law Review* 19, no. 3 (2010): 353-354.
- Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Craig, Forcese. "A Tale of Two Citizenships: Revocation for Traitors and Terrorists." *Queen's Law Journal* 39, no. 2 (2014): 551-586.
- Funston, John. "Malaysia and Thailand's Southern Conflict: Reconciling Security and Ethnicity." *Contemporary Southeast Asia* 32, no. 2 (2010): 236.
- Glazer, Nathan. "Dual Nationality: Threat to National Identity, or Harbinger of a Better World?." *Procedia Social and Behavioral Sciences* 2, (2010): 6813-6821.
- H. Legomsky, Stephen. "Dual Nationality and the New World of Multiple Allegiances." *In Defense of the Alien* 24 (2001): 7-13.
- J. Spiro, Peter. "Dual Citizenship as Human Right." *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 1 (2010): 113.
- Jaturon Thirawat. *International Law*. 3rd ed. Bangkok: Winyuchon, 2555. [In Thai]
- Jiraporn Ngamlertsuporn, Peeraporn Kaewrattanakorn, and Tassama Phothidee. *Dual Nationality: Security Impacts Along Thailand-Malaysia Border*. Bangkok: The Thailand Research Fund, 2550. [In Thai]
- Lee, Chulwoo. *Report on Citizenship Law: The Republic of Korea*. European University Institute, Italy, 2017.
- Maastricht University. "Global Dual Citizenship Database." Accessed May 5, 2020, <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>.
- Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand. "The Official Visit of the Prime Minister of Malaysia to Thailand." Accessed May 11, 2020, <http://www.mfa.go.th/main/en/news3/6885/95778-The-Official-Visit-of-the-Prime-Minister-of-Malays.html>.

- N. Shaw, Malcolm. *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion, P.C.I.J., Series B, No.4 (1923); W. Benedek, *Nationality decrees in Tunis and Morocco*, in *Encyclopedia of Public International Law 2, Decision of International Court and Tribunals and International Arbitrations*, North-Holland Publishing Company, 1981, 197-198.
- Prasit Piwawatthanaphanit. *The Principle of Private International Law*. 5th ed. Bangkok: Thammasat University, 2018. [In Thai]
- Rudko, Mykola. "Regulation of Multiple Nationality by Bilateral and Multilateral Agreements." Paper presented at the 2nd European Conference on Nationality "Challenges to National and International Law on Nationality at the beginning of the New Millennium," Strasbourg October 8-9, 2001.
- Spiro, Peter J. "Dual Citizenship as Human Right." *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 1 (2010): 113.
- Yamin, Priscilla. *American Marriage: A Political Institution*. United States: University of Pennsylvania Press, 2012.