บทที่ 2

หลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดสัญชาติ

ในการศึกษาถึงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติ จำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดสัญชาติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน เพื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวนั้นมาใช้ในการวิเคราะห์หาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

2.1 กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจรัฐเป็นผู้กำหนดสัญชาติ

สัญชาติเป็นสิ่งเชื่อมความสัมพันธ์ของบุคคลคนหนึ่งที่มีต่อสังคมทางการเมือง ซึ่งเรียกว่า รัฐ โดยบุคคลเป็นผู้รับสัญชาติ* และรัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ อันเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะวินิจฉัย ภายใต้กฎหมายตนว่าบุคคลใดมีสัญชาติของรัฐ กฎหมายว่าด้วยสัญชาตินี้เป็นอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้ แต่จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องสัญชาติ[1]

---

*นิติบุคคลก็สามารถมีสัญชาติได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นสิ่งกำหนดสิทธิภายใต้สนธิสัญญาการค้าและขอบเขตของการคุ้มครองทางการทูต นอกจากนี้เรือและเครื่องบินก็สามารถมีสัญชาติได้ อันเป็นผลมาจากความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของชาติ เพราะการที่เรือหรือเครื่องบินมีสัญชาติใดก็สามารถใช้กฎหมายของสัญชาตินั้นบังคับโดยจุดประสงค์ที่แท้จริงไม่ต้องการให้มีลักษณะเหมือนสัญชาติที่ให้ไว้กับบุคคล

[1]The Hague Convention of 1930 on the Conflict to Nationality Laws : Article 1. It is for each state to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognised by other states in so far as it is consistent with international conventions, international custom, and the principles of Law generally recognised with regard to national ity.

นอกจากนี้แล้ว รัฐก็จะกำหนดสัญชาติโดยอาศัยความผูกพันของบุคคลกับรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายภายใน จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์การได้สัญชาติ ดังจะพิจารณาได้จากคำตัดสินในคดี The Tunis and Morocco Nationality Decree ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส เรื่องเกี่ยวกับการให้สัญชาติในตูนีเซีย และโมร็อคโค[2] ซึ่งมีสาเหตุมาจากฝรั่งเศสได้ให้สัญชาติแก่บุตรหลานของคนชาติฝรั่งเศสที่เข้าไปมีถิ่นที่อยู่อย่างถาวรในดินแดนตูนีเซียและโมร็อคโค อังกฤษได้คัดค้านกฎหมายให้สัญชาติฉบับนี้ เพราะกฎหมายดังกล่าวได้ให้สัญชาติแก่บุตรหลานของชาติอังกฤษที่มีถิ่นที่อยู่ในดินแดนทั้งสองด้วย อังกฤษจึงขอให้คู่กรณีนำคดีให้ศาลอนุญาโตตุลาการตัดสิน ฝรั่งเศสปฏิเสธการขึ้นศาล โดยอ้างว่าการให้สัญชาติอยู่ในกรอบของเขตสงวนแห่งอำนาจรัฐ ตามความของข้อ 15(8) แห่งธรรมนูญองค์การสันนิบาตชาติสภาสันนิบาตชาติจึงขอความเห็นไปยังศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อทราบว่าการให้สัญชาติอยู่ในขอบเขตอำนาจของรัฐแต่เพียงผู้เดียวหรือไม่ ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นว่า "การตัดสินใจว่าเรื่องใดจะอยู่ในเขตสงวนของอำนาจรัฐหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของกฎหมายระหว่างประเทศในขณะนั้น ในช่วงเวลาที่ข้อพิพาทเกิดขึ้น การให้สัญชาติเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ แต่ถึงแม้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะมิได้ควบคุมเรื่องการให้สัญชาติก็ตาม การให้สิทธินี้ตามดุลพินิจของรัฐก็จะต้องถูกจำกัดโดยหน้าที่ของรัฐนั้น ที่จะต้องเคารพสิทธิของรัฐอื่นด้วย โดยหลักการแล้วรัฐมีอำนาจออกกฎหมายในกรณีนี้ แต่อำนาจดังกล่าวถูกจำกัดโดยหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ"

จากคดีนี้ แม้ฝรั่งเศสจะสามารถกำหนดกฎหมายการให้สัญชาติของรัฐตนได้ แต่ก็ต้องเคารพสิทธิของอังกฤษ ในส่วนที่จะไม่กำหนดการให้สัญชาติให้แก่คนชาติอังกฤษที่มีถิ่นที่อยู่ในดินแดนตูนีเซีย โมร็อคโค เพราะอังกฤษเองก็มีกฎหมายกำหนดให้สัญชาติของรัฐเอง

---

[2]Advisory opinion Concerning The Tunis and Morocco Nationality Decree Case Publications of The Permanent Courts of International Justice Scric B. No. 4 อ้างถึงใน วีระพันธ์ วัชราทิตย์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ หน่วยที่ 1-6 พิมพ์ครั้งที่ 3, 2528 กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 150.

จึงเห็นได้ว่าในเรื่องสัญชาติโดยหลักการมิใช่เป็นเรื่องที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์โดยกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นสิทธิของแต่ละรัฐในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการได้หรือเสียสัญชาติ ขณะเดียวกัน รัฐนั้นก็มีหน้าที่ทั่วไปที่จะต้องปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ นั่นคือ มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิในเรื่องเดียวกันนี้ต่อรัฐอื่นด้วย เพราะแต่ละรัฐย่อมมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการกำหนดว่าบุคคลใดควรจะได้รับสัญชาติของรัฐภายใต้เงื่อนไขใด ๆ

นอกจากนี้แล้ว การกำหนดสัญชาติของรัฐยังต้องกำหนดให้สอดคล้องกับหลักทั่วไปของสัญชาติด้วย ซึ่งพิจารณาได้จากคดี Nottebohm[3] อันเป็นเรื่องของการกล่าวอ้างสิทธิที่จะให้ความคุ้มครองทางการทูตของลิคเตนสไตน์ต่อรัฐบาลกัวเตมาลา ซึ่งศาลได้กล่าวว่าความผูกพันระหว่างนาย Nottebohm และลิคเตนสไตน์ไม่แน่นแฟ้นถึงขั้นที่จะถือว่ามีความผูกพันกันอย่างแท้จริง

แม้ว่าการให้สัญชาติของบุคคลจะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของแต่ละรัฐที่จะกำหนด และรัฐลิคเตนสไตน์รวมทั้งรัฐเอกราชทุกแห่ง มีสิทธิที่จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายภายในของตน วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการให้สัญชาติของรัฐ ซึ่งในคดี Nottebohm นี้เป็นการให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ โดยไม่ได้ยึดถือเงื่อนไขของแหล่งกำเนิด ภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ การให้สัญชาติในคดีนี้เป็นการให้ตามแบบพิธี โดยรัฐผู้ให้สัญชาติคือลิคเตนสไตน์ไม่ได้มีความผูกพันกับบุคคลผู้รับสัญชาติคือนาย Nottebohm ดังนั้นแม้ว่านาย Nottebohm จะมีสัญชาติของลิคเตนสไตน์ แต่ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากการมีสัญชาติของลิคเตนสไตน์ในการที่จะขอความคุ้มครองทางการทูตจากลิคเตนสไตน์ได้ เพราะศาลเห็นว่าการกำหนดสัญชาติของลิคเตนสไตน์ให้กับนาย Nottebohm ไม่ได้เกิดจากความผูกพันอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิผล

จากคำพิพากษาของศาลทั้งสองคดี แสดงให้เห็นว่าในการพิจารณากำหนดเงื่อนไขการได้สัญชาติของบุคคลนั้น แต่ละรัฐที่เป็นเอกราชสามารถบัญญัติกฎหมายภายในประเทศที่จะ

---

[3] I.C.J. Report 1955.

ให้สัญชาติแก่บุคคลลักษณะใด* ซึ่งอาจอาศัยหลักเกณฑ์หลายอย่างโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐ ทั้งนี้เพื่อความจงรักภักดีต่อรัฐและสิทธิในการเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สินในขณะอยู่ต่างประเทศ[4] โดยอาจใช้เหตุผลของการที่บุคคลมีเชื้อชาติเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน มีหลักแหล่งที่ตั้งในทางภูมิศาสตร์เดียวกัน มีความมุ่งมั่นในทางการเมือง ตลอดจนมีประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐมาเป็นรากฐานของการกำหนดสัญชาติ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวจะได้รับการยอมรับจากประเทศอื่น ๆ ตลอดจนสอดคล้องกับธรรมเนียมประเพณีระหว่างประเทศ และหลักการต่าง ๆ ของกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับสัญชาติ และจากคำพิพากษาดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติที่นิยม และถือปฏิบัติสืบต่อกันมา จนเป็นที่ยอมรับเสมือนกฎหมาย และถือเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติกันทั่วไปในสังคมแห่งนานาประเทศ

2.2 <u>การกำหนดสัญชาติถือหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดนโดยถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป</u>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การกำหนดว่าบุคคลใดเป็นสมาชิกของรัฐ รัฐย่อมต้องกำหนดหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ของบุคคลกับรัฐ ซึ่งรัฐอาจใช้เหตุผลโดยพิจารณาจากบุคคลที่มีเชื้อชาติเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน หรือมีหลักแหล่งทางภูมิศาสตร์เดียวกัน และอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งหลักการทั่วไปที่ประเทศต่าง ๆ ได้แบ่งแยกปัจจัยทั้งหลายดังกล่าว และใช้เป็นหลักยึดถือในการกำหนดการได้มาของสัญชาติโดยการเกิด 2 หลักด้วยกันคือ

ก. หลักการได้มาของสัญชาติโดยอาศัยหลักดินแดน (Jus soli) เป็นหลักที่ยึดถือดินแดนของรัฐโดยกำหนดให้การได้สัญชาติขึ้นอยู่กับสถานที่เกิด เพื่อให้ประชากรที่เป็นคนต่างด้าว ซึ่งมีจำนวนมากในดินแดนได้ผสมกลมกลืน โดยคิดว่าการที่บุคคลเกิดในดินแดน

---

*Manlay D. Hudson นักกฎหมายได้ให้ทัศนะว่า "โดยหลักการแล้วปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสัญชาติควรขึ้นอยู่กับการตัดสินใจหรือดุลพินิจของแต่ละรัฐเอกราช"

[4]Brawnlie Ian, <u>Principle of Public International Law,</u> 2 nd.ed (London : Claredon press, 1973), p.384.

นั้นจะได้รับการปลูกฝังให้เกิดความผูกพันกับดินแดน สมาชิกของรัฐ สภาพภูมิศาสตร์ และเป็นการสร้างพลเมืองของรัฐ รวมทั้งเป็นการลดอันตรายทางการเมือง หากปล่อยให้คนต่างด้าวที่เกิดในดินแดนของรัฐไม่ได้สัญชาติของรัฐ หลักนี้ได้แนวความคิดจากระบบฟิวดัล ที่มีความโดดเด่นในระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน ซึ่งคำนึงถึงสัญชาติกับความสัมพันธ์ทางดินแดน[5]

ข. หลักการได้มาของสัญชาติโดยอาศัยหลักสืบสายโลหิต (Jus sanguinis) เป็นหลักที่ยึดถือความผูกพันทางสายโลหิต เพื่อให้มีบูรณภาพแห่งรัฐด้วยการมีประชาชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน[6] เพื่อสนับสนุนหลักเกณฑ์ที่ว่าบุคคลในครอบครัวมีสัญชาติเดียวกัน แต่อาจมีปัญหาว่าการยึดถือหลักสืบสายโลหิต ยากแก่การกำหนดสัญชาติเพราะบางครั้งอาจมีการผสมผสานในเชื้อชาติ หลักนี้ได้แนวความคิดจากกฎหมายโรมัน ที่กำหนดสัญชาติโดยความสัมพันธ์กันทางบุคคลโดยได้รับตกทอดกันมา[7]

---

[5]Weis P, Nationality and stateless in International Law, 2 nd.ed. (sijthoff & Noordhoff alphen aan den rijn The Netherlands, 1979), p.4.

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

[7]Weis P, Nationality and statelessness in International Law, p.4.

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองนี้ ผู้เขียนจะสรุปให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียของหลักเกณฑ์ดังกล่าว

- การได้สัญชาติโดยหลักดินแดน

ข้อดี	ข้อเสีย
1. เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเข้าใจง่าย 2. สถานะของบุคคลไร้สัญชาติจะไม่เกิด 3. เป็นการสร้างประชากรให้เพียงพอกับความต้องการในทางเศรษฐกิจ และการเมือง 4. เป็นการลดอันตรายทางการเมืองโดยไม่ปล่อยให้มีคนต่างด้าวมากเกินไป 5. บุคคลจะได้สัญชาติเดียวจากการเกิด	1. อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ 2. เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของครอบครัวและประชาชน

- การได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในครอบครัว 2. ทำให้บุคคลมีความจงรักภักดีต่อชาติของบิดามารดาอันเนื่องจากการได้รับการอบรมเลี้ยงดูจากบิดามารดา	1. เป็นหลักเกณฑ์ที่ซับซ้อน 2. อาจก่อให้เกิดบุคคลหลายสัญชาติได้ 3. อาจก่อให้เกิดบุคคลไร้สัญชาติได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาถึงข้อดี-ข้อเสียของหลักเกณฑ์ทั้งสองแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดการได้สัญชาติโดยอาศัยหลักสืบสายโลหิตนั้นมีเหตุผลฟังได้ยิ่งกว่าหลักดินแดน เพราะบุคคลในครอบครัวเดียวกัน โดยเฉพาะบุตรซึ่งสืบสายโลหิตมาจากบิดามารดานั้นควรจะได้สัญชาติเดียวกันกับบิดามารดา เพื่อให้มีสัญชาติเดียวกันทั้งครอบครัว แต่การที่จะใช้หลักหนึ่งหลักเดียวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ เพราะปัญหาเรื่องสัญชาติต้องพิจารณาทางด้านการเมือง รัฐอาจต้องการให้มีพลเมืองซึ่งเป็นคนในสัญชาติมาก หรืออาจต้องการจำกัด หรือรัฐอาจไม่ต้องการให้คนต่างด้าวเพิ่มจำนวนมากขึ้นก็ได้ เหตุผลทางการเมืองย่อมมีความสำคัญในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบุคคลในการกำหนดการได้สัญชาติจึงควรที่จะใช้หลักทั้งสองให้มีความสอดคล้องกัน

ดังนั้น หลักเกณฑ์ในการกำหนดสัญชาติอันเป็นที่ยอมรับนั้นมี 2 หลักการด้วยกัน คือหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดน ซึ่งประเทศต่าง ๆ จะยึดหลักเกณฑ์ใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยและเหตุผลต่าง ๆ ของรัฐนั้น และพอจะแบ่งแยกประเทศต่าง ๆ ที่จะใช้หลักทั้งสองนี้แตกต่างกันออกได้ 4 จำพวกคือ[8]

จำพวกที่ 1 ประเทศที่ใช้หลักสืบสายโลหิตโดยเคร่งครัด หรือที่ใช้หลักดินแดนเพียงส่วนน้อย ได้แก่ เยอรมัน ออสเตรีย กรีก เดนมาร์ก ฮังการี นอร์เวย์ สวีเดน รัสเซีย ญี่ปุ่น และจีน

จำพวกที่ 2 ประเทศที่ใช้หลักดินแดนเป็นพื้น ได้แก่ประเทศต่าง ๆ ในอเมริกาใต้ส่วนมาก และประเทศในอเมริกากลาง เช่น อาร์เจนตินา ชิลี บราซิล เวเนซูเอลา เปรู อีกวาดอร์ อุรุกกวัย กัวเตมาลา โบลิเวีย ปารากวัย โดมินิกัน โคลัมเบีย และปานามา

จำพวกที่ 3 ประเทศที่ใช้หลักดินแดนเป็นหลักใหญ่ แต่ใช้หลักสืบสายโลหิตเป็นหลักย่อย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ดูเหมือนจะถือหลักดินแดน

---

[8]กมล สนธิเกษตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2527), หน้า 53-54.

เพราะเนื่องมาจากขนบธรรมเนียมมากกว่าความจำเป็นทางการเมือง ทั้งนี้เพราะอังกฤษมีคนต่างด้าวเข้าเมืองมาก และมิใช่ประเทศเกิดใหม่แต่อย่างไร แต่ทั้งนี้ทารกที่เกิดนอกประเทศโดยบิดามารดาเป็นคนอังกฤษ ย่อมเป็นคนอังกฤษโดยอาศัยหลักสืบสายโลหิต แต่ยอมให้ทารกนั้นสละสัญชาติได้ภายหลัง

จำพวกที่ 4 ประเทศที่ถือหลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิตด้วยกันทั้งสองหลักเท่าเทียมกัน ได้แก่ ไทย ฝรั่งเศส เบลเยี่ยม สเปญ อิตาลี โปแลนด์ รูเมเนีย สวิสเซอร์แลนด์

ในส่วนของประเทศไทยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่ใช้ในขณะศึกษาอยู่นี้ก็ยึดถือหลักดินแดนและหลักสืบสายโลหิตด้วยกันทั้งสองหลัก ซึ่งก็จัดอยู่ในจำพวกที่ 4 อย่างไรก็ตาม แม้จะจัดอยู่ในประเภทที่ยึดถือทั้งสองหลักการ แต่ในส่วนของหลักสืบสายโลหิตนั้นค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งอันนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย

2.3 <u>ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดแนวทางบางอย่างเกี่ยวกับสัญชาติ</u>

ดังได้ทราบแล้วว่า "การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติของบุคคลเป็นเรื่องซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคมภายในรัฐ คือกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ซึ่งควบคุมการกระทำของรัฐก็ได้กำหนดว่า เอกชนควรจะมีสัญชาติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป"[9] ตามที่กำหนดเด่นชัดในมาตรา 15 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

---

[9]ชุมพร บัจจุสานนท์, "แนวความคิดเกี่ยวกับสัญชาติ" เอกสารประกอบการสัมนาเรื่อง "กฎหมายสัญชาติ : ปัญหาและแนวทางแก้ไข". วันที่ 26 มิถุนายน 2534 ณ ห้องรางทอง โรงแรมบางกอกพาเลซ, หน้า 5.

"Article 15

1. Everyone has the right to nationality (ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง)

2. No one shall be arbitrairily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality (บุคคลใด ๆ จะถูกถอนสัญชาติของตนโดยพลการหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้)"

นอกจากนี้แล้ว ก็สามารถนำเอาหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้กับเรื่องสัญชาติได้ โดยบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงควรจะมีความเท่าทียมกัน ในการที่จะให้บุตรของตนได้รับสัญชาติเดียวกับตน ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 ของปฏิญญาสากลฯ

"Article 1 All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood. (มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง)"

แต่ปฏิญญาสากลนั้นเป็นเพียงข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ "ซึ่งโดยสภาพกฎหมายแล้วเป็นแต่คำเสนอแนะ มิได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายผูกพันแต่ประการใด การที่รัฐไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่ในทางการเมืองระหว่างประเทศ หรือในทางด้านศีลธรรมระหว่างประเทศ การไม่ปฏิบัติตามคำเสนอแนะของสมัชชาใหญ่ โดยเฉพาะคำเสนอแนะที่ได้รับการยอมรับอย่างมากในสังคมโลก ทำให้เกิดภาพพจน์ไม่ดีต่อรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว อันอาจส่งผลในทางการเมือง ในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐภายนอกอื่นใดได้

อนึ่งพึงสังเกตุว่า แม้ว่าข้อมติของสมัชชาใหญ่ สหประชาชาติมิได้มีผลตามกฎหมาย แต่ถ้าหากข้อมตินั้นได้ประมวลกฎหมาย จารีตประเพณีระหว่างประเทศมาบรรจุไว้ในข้อมติก็ดี หรือกล่าวเน้นถึงพันธกรณีตามกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาก็ดี หลักเกณฑ์นั้น ๆ ก็ยังมีผลตามกฎหมายอยู่แต่มิใช่โดยผลของข้อมติ หากเป็นโดยผลของสนธิสัญญา หรือของจารีตประเพณี

ถึงกระนั้นก็มิได้หมายความว่า ข้อมติของสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติจะไร้ผลทางกฎหมายเสียทีเดียว การวางแนวทางปฏิบัติกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในข้อมติ อาจเป็นแนวทางให้เกิดจารีตประเพณีในกฎหมายระหว่างประเทศได้ เพราะจารีตประเพณีต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ประการเสมอคือแนวทางปฏิบัติของรัฐ (states-practice) กับความเชื่อว่าการปฏิบัตินั้น ๆ เป็นกฎหมายที่พึงต้องกระทำ (opinio juris) ข้อมติของสมัชชาใหญ่ที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างมากถึง 2 ใน 3 หรือเอกฉันท์ (ดังคำประกาศทั่วไปว่าด้วยสิทธิมนุษชน ค.ศ. 1948 ที่มีการยอมรับด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์) เท่ากับว่ามีความเชื่อของรัฐต่าง ๆ ในสังคมระหว่างประเทศว่าเป็นสิ่งที่ถูก ที่พึงปฏิบัติอันก่อให้เกิด opinio juris ความเชื่อว่าการปฏิบัตินั้น ๆ เป็นกฎหมายที่พึงต้องกระทำได้ง่าย หากรัฐต่าง ๆ ยอมรับนำมาปฏิบัติมาก ๆ เข้าก็จะกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศในที่สุด"[10]

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 มีลักษณะเป็นการถอนสัญชาติบุคคลโดยอำเภอใจ แม้จะมีการอ้างเรื่องความมั่นคงก็ตาม แต่การออกประกาศดังกล่าว และมีการถอนสัญชาติของบุคคลบางประเภทที่ได้รับสัญชาติไทยไปแล้วเป็นการทั่วไป มิได้เจาะจงเฉพาะราย ทำให้เป็นการเสื่อมสิทธิแก่บุคคลดังกล่าวได้ จนอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร

---

[10]ชุมพร ปัจจุสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วย 6-10 พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 712.

018151

2.4 กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดแต่เพียงข้อแก้ไขบางประการเกี่ยวกับสัญชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น พบว่า ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดการได้สัญชาติ ซึ่งอาจเกิดปัญหาขึ้นได้เนื่องจากรัฐ แต่ละรัฐสามารถที่จะบัญญัติกฎหมายสัญชาติให้แตกต่างกันออกไป เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดเกี่ยวกับสัญชาติ จึงได้มีความพยายามที่จะจัดทำกฎหมายให้เป็นเอกรูป (unification of Law) ซึ่งวิธีการแก้ไขก็โดยการเขียนกฎหมายให้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของอนุสัญญา และเปิดให้รัฐทั้งหลายเข้าร่วม เมื่อรัฐทั้งหลายเข้าร่วมแล้วจะได้ยึดถือสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาโดยเสมอหน้ากัน และจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานั้น ๆ หากไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาแล้ว รัฐภาคีทั้งหลายก็มีสิทธิที่จะดำเนินการลงโทษหรือบังคับให้ปฏิบัติตาม

การแก้ไขปัญหาสัญชาติโดยการจัดทำเป็นอนุสัญญาดังกล่าว ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. 1930 (The Hague convention on certain questions relating to the conflict of nationality laws, 1930)[11] ซึ่งในอนุสัญญาดังกล่าวนั้นได้แก้ไขปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันในกฎหมายสัญชาติ โดยปัญหาที่สำคัญในการแก้ไข คือ ปัญหาบุคคลสองสัญชาติกับปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ ในส่วนปัญหาของบุคคลสองสัญชาตินั้นไม่มีปัญหามากเท่ากับปัญหาของบุคคลไร้สัญชาติ เนื่องจากบุคคลสองสัญชาติยังได้รับความคุ้มครองทางการทูต จากรัฐเจ้าของสัญชาติ ในขณะที่บุคคลไร้สัญชาตินั้นจะไม่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์จากรัฐใดเลย แต่การแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติในอนุสัญญากรุงเฮกฯ นั้นก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เช่น ใน Article 14 ที่ว่า "เด็กไม่ปรากฏบิดามารดาแลไม่ทราบสถานที่เกิด ถ้าพบว่าเด็กมีญาติก็ควรได้สัญชาติของญาติโดยการร้องขอ การพบเด็กนั้นให้สันนิษฐานว่าเกิดในดินแดนที่พบเด็ก จนกว่าจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น" คำว่า "จนกว่าจะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น" นี้ หากว่าพิสูจน์ได้ ผลก็จะเป็นไปในทางนั้นทันที ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการไร้สัญชาติได้ ดังกรณี

---

[11] ดูภาคผนวก 1

ก. ถ้าพบเด็กในดินแดนที่ยึดหลักการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน และพิสูจน์ได้ว่าเด็กเกิดในรัฐที่ยึดถือหลักการได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต และบิดามารดาไม่มีสัญชาติของรัฐนั้น แต่บิดามารดามีสัญชาติของรัฐที่ยึดถือการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน

ข. ถ้าพบเด็กในดินแดนที่ยึดหลักการได้สัญชาติทั้งจากหลักดินแดนหรือหลักสืบสายโลหิต แต่ต่อมาเด็กได้แสดงว่าเกิดในอีกรัฐหนึ่ง ที่ยึดหลักการได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต แต่รัฐนั้นกำหนดการให้สัญชาติตามรัฐที่พบ[12] เป็นต้น

ต่อมาองค์การสหประชาชาติก็มีความพยายามที่จะลดและจำกัดการไร้สัญชาติ โดยกำหนดแนวทางในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เรียกร้องสิทธิในการที่บุคคลลควรมีสัญชาติ ซึ่งปฏิญญาสากลฯ ก็ไม่มีผลทางกฎหมายให้รัฐภาคีสหประชาชาติต้องปฏิบัติตาม จึงได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติอีกโดยจัดทำเป็นอนุสัญญา คืออนุสัญญาว่าด้วยการลดบุคคลไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 (Convention on the reduction of statelessness, 1954)[13] และมีความพยายามที่จะบรรเทาผลอันเนื่องจากการไร้สัญชาติ โดยการปรับปรุงสถานภาพของคนไร้สัญชาติ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อันจะพึงมีแก่คนไร้สัญชาติ จึงได้บัญญัติอนุสัญญาเพื่อกำหนดสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติขึ้นคือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 (Convention relating to status of stateless person, 1954)[14] อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐคู่ภาคีที่ลงนามรับรองเท่านั้น ไม่สามารถบังคับใช้กับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคี และประเทศไทยก็มิได้เป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านี้จึงไม่มีผลผูกพัน

ดังนั้น จะพบว่าไม่มีหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับการกำหนดการได้สัญชาติ กล่าวคือ รัฐแต่ละรัฐสามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติเองโดยอาจอาศัยหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดจากหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน ส่วนหลักเกณฑ์ที่

---

[12]American journal of International Law. Vol. 45. (July, 1945) ,p. 478.

[13]ดูภาคผนวก 2.

[14]ดูภาคผนวก 3.

กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลฯ นั้นก็เป็นเพียงแนวทางที่จะให้รัฐได้ถือปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันรัฐภาคีสหประชาชาติ หากรัฐใดไม่ปฏิบัติตามก็จะส่งผลให้ภาพพจน์ของประเทศนั้นไม่ดี และอาจทำให้การเมืองหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ดีด้วย ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการลดบุคคลไร้สัญชาติก็มีผลผูกพันรัฐภาคีเท่านั้น

เมื่อทราบหลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดสัญชาติแล้ว จะเห็นว่าไทยก็เป็นรัฐที่มีเอกราชรัฐหนึ่ง ซึ่งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้สัญชาติของบุคคลได้ และหากนำกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้อยู่ในขณะที่ศึกษา คือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 มาศึกษาเปรียบเทียบแล้ว จะพบว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 นั้นใช้หลักเกณฑ์การกำหนดการได้สัญชาติไทย โดยหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน ในส่วนของหลักสืบสายโลหิตนั้น ให้ความสำคัญกับสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา หรือหากบุตรที่มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทยแล้ว ไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย จะได้สัญชาติไทย ส่วนบุตรที่มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทยจะได้สัญชาติไทยจากสายโลหิตมารดา ในกรณีที่บุตรเกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีสัญชาติเท่านั้น ซึ่งแม้ว่าการให้ความสำคัญกับสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา จะไม่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในปฏิญญาสากลฯ ที่กำหนดให้หญิงและชายมีความเท่าเทียมกันก็ตาม แต่ก็มีเพียงกรณีที่บุคคลซึ่งเกิดจากมารดาเป็นคนสัญชาติไทย เกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายมีสัญชาติอื่นแล้วบุคคลกรณีนี้จึงไม่ได้สัญชาติไทย และอาจจะไร้สัญชาติได้ในกรณีที่รัฐที่เกิดหรือรัฐที่เป็นเจ้าของสัญชาติบิดา กำหนดให้ได้สัญชาติตามมารดา สำหรับบุคคลที่เกิดในดินแดนแล้ว จะได้สัญชาติไทยในทุกกรณี พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 จึงมีความสอดคล้องมากกับแนวทางที่กำหนดในปฏิญญาสากลฯ ในส่วนที่ว่า บุคคลควรมีสัญชาติ

ต่อมาเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 อันเป็นจำกัดการได้สัญชาติไทยของบุคคลบางประเภททำให้ความไม่สมบูรณ์ในการได้สัญชาติไทยจากมารดาซึ่งมีสัญชาติไทยเด่นชัดยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้บุตรที่เกิดในราชอาณาจักรไทย จากมารดาซึ่งมีสัญชาติไทยไม่ได้สัญชาติไทยและอาจไร้สัญชาติได้ด้วยแล้ว ยังทำให้บุตรที่เกิดจากบุคคลที่กล่าวไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ไม่ได้สัญชาติไทย และอาจไร้สัญชาติได้เช่นกัน ในขณะ

เดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็กำหนดการถอนสัญชาติของบุคคลเป็นกลุ่ม โดยอาศัยเหตุผลในด้านความมั่นคงของรัฐ กฎหมายดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในปฏิญญาสากลฯ มาตรา 15 (1) และ (2) มาก ซึ่งแม้ว่าแนวทางที่กำหนดในปฏิญญาจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายอันทำให้ไทยซึ่งเป็นภาคีสหประชาชาติต้องปฏิบัติตาม แต่การไม่ปฏิบัติตามนั้นอาจทำให้เกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อรัฐได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดการได้สัญชาติก็ย่อมต้องคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย