

บทที่ 1



บทนำ

ในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายสัญชาตินั้น จะศึกษาในส่วนของหลักการได้สัญชาติ โดยการเกิด จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีอยู่หรือไม่ เพียงใด เพื่อทราบถึงหลักสากลอันเป็นที่ยอมรับ

ต่อมา จึงศึกษาถึงความเป็นมาของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ ว่ามีวิวัฒนาการอย่างไร ปัจจุบันนี้ใช้กฎหมายฉบับใดมีเนื้อหาสาระและก่อให้เกิดผลหรือปัญหาจากการปรับใช้กฎหมายอย่างไรบ้าง และมีแนวทางกฎหมายแก้ไขอย่างไรบ้าง และสอดคล้องกับหลักสากลอันเป็นที่ยอมรับหรือไม่เพียงใด

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักเกณฑ์การกำหนดการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด มีมาตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 จนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะกำลังศึกษา โดยยึดถือหลักการได้สัญชาติโดยการเกิด 2 ประการคือ หลักดินแดน และหลักสืบสายโลหิต

ในส่วนของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดจากหลักสืบสายโลหิตนั้น ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายบิดามากกว่ามารดา กล่าวคือ กรณีของบุตรซึ่งเกิดโดยมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคนสัญชาติไทยไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย จะได้สัญชาติไทย แต่กรณีของบุตรซึ่งเกิดจากมารดาเป็นคนสัญชาติไทย จะได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดา เฉพาะที่เกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ก็ไม่ทำใ้บุตรซึ่งเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีมารดาเป็นคน

สัญชาติไทย ไม่ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในปณิญาสากลงว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า "บุคคลทุกคนควรมีสัญชาติ" แต่ต่อมามีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ประกาศบังคับใช้เพื่อถอนสัญชาติของบรรดาที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 บังคับใช้แล้ว ทำให้บุตรซึ่งเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีมารดาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทย แต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าลักษณะเงื่อนไขแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ต้องถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้รับสัญชาติไทย และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 นี้ยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อีก ซึ่งจากการศึกษาขอสรุปโดยแบ่งเป็น

1. ปัญหาการปฏิเสธสายโลหิตมารดา
2. ปัญหาความขัดแย้งในการตีความ คำว่า "บิดา" ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ
3. ปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย
4. ปัญหาความลักลั่นและความไม่เป็นธรรมในการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ
5. ปัญหาขั้นตอนการขอมีหรือขอคืนสัญชาติไทย

นอกจากนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 จะยึดหลักการได้ สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า แม้เด็กจะเกิดในราชอาณาจักรไทย แต่มารดาได้ทอดทิ้งหรือไม่ยอมไปแจ้งเกิดแล้ว เด็กก็อาจมีสภาพไม่แตกต่างจากคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย เช่น ไม่สามารถทำบัตรประจำตัวประชาชน และไม่สามารถเข้าโรงเรียนได้ เป็นต้น

ดังนั้น จึงได้มีการเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติโดยหน่วยงานของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ กับหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเนื่องจากการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติขึ้น โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติขึ้น ผู้เขียนจึงสนใจที่จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติของทั้งสองหน่วยงานมาศึกษาวิเคราะห์ว่าสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพียงใด และร่างฯ ใดมีความสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เรื่องเกี่ยวกับสัญชาติ

ในขณะที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติทั้งสองฉบับนั้น ได้ปรากฏมีร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ต่อมาได้ผ่านมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เรียกว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากร่างพระราชบัญญัติสัญชาติทั้งสองฉบับ จึงได้นำพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาศึกษาวิเคราะห์ว่าสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เพียงใด และมีความสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับสัญชาติหรือไม่ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติต่อไป

1.2 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ก. ศึกษากรณีการได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต และการไม่ได้สัญชาติ หรือการถอนสัญชาติไทยของผู้สืบสันดานและบุคคลต่างด้าวบางประเภท

ข. ศึกษาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติของคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติกับกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ศึกษาได้มีร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งต่อมาร่างฯ ดังกล่าวได้ผ่านมติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 จึงขอนำมาศึกษาด้วย

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ก. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญชาติ และประวัติความเป็นมา ตลอดจนวิวัฒนาการของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

ข. เพื่อศึกษาถึงปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ค. เพื่อศึกษาแนวโน้มของการแก้ไข้ปัญหาโดยร่างพระราชบัญญัติสัญญาติของ คณะกรรมการส่งเสริมการประสานงานสตรีแห่งชาติ กับกระทรวงมหาดไทย และพระราช บัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ตลอดจนเปรียบเทียบว่าร่างใดแก้ไข้ปัญหาได้

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

1. ในขณะที่ศึกษาวิจัยอยู่นั้น กฎหมายว่าด้วยสัญญาติที่ใช้นั้นได้แก่ พระราชบัญญัติ สัญญาติ พ.ศ. 2508 กับ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเมื่อนำกฎหมายทั้งสองฉบับมาปรับใช้แล้ว ปรากฏว่า ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น อันนำไป สู่การปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับ หลักการบางอย่างในกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

2. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสัญญาติโดยร่างพระราชบัญญัติสัญญาติของ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ มีลักษณะเปิดช่องให้บุคคลมีโอกาสได้ สัญญาติไทย อันเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้บุคคลควรมี สัญญาติมากกว่าร่างพระราชบัญญัติสัญญาติของกระทรวงมหาดไทย

ในขณะที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัติสัญญาติทั้งสองฉบับนั้น ได้มีร่างพระราชบัญญัติ สัญญาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ต่อมาผ่านมติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใช้บังคับเป็นกฎหมาย เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2535 โดยได้รับอิทธิพลมาจากร่างฯ ทั้งสองฉบับนั้น และมีลักษณะที่ทำให้บุคคลไม่ได้สัญญาติ หรือถูกถอนสัญญาติมากขึ้น ไม่สอดคล้องกับแนวความคิด ด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2535 ก็ไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาที่ เกิดขึ้นจากการปรับใช้พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. 2508 กับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ได้ทั้งหมด และมีข้อบกพร่องสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไข



1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยอาศัยข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ รายงานสัมมนา สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ จากห้องสมุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สรุป และเสนอแนะเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการนำมาใช้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงหลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดสัญชาติ
2. ทราบถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ
3. ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปรับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
4. ทราบถึงความเป็นมาของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
5. ทราบถึงสาระและผลที่คาดว่าจะได้รับจากการนำพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาปรับใช้แก้ปัญหา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย