

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากผลการศึกษาวิจัยผู้เขียนได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. จากผลการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่ากรณีหลายสัญชาติมีสาเหตุจากการที่รัฐแต่ละรัฐกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติที่หลากหลายเพราะกฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่าเรื่องเกี่ยวกับสัญชาติเป็นกิจการภายในของรัฐ แต่ละรัฐจึงมีอำนาจเด็ดขาด (exclusive right) ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของตน ทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายดังกล่าวมีจุดเกาะเกี่ยวตามเงื่อนไขและคุณสมบัติที่จะได้สัญชาติของรัฐหลาย ๆ รัฐ บุคคลเหล่านั้นจึงมีสัญชาติหลายสัญชาติ

2. จากผลการศึกษาในบทที่ 3 ทำให้ทราบว่าผลกระทบจากการมีหลายสัญชาติทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจรัฐระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติ เพราะเขตอำนาจรัฐเหนือบุคคลในการบังคับใช้กฎหมายและการปกป้องคุ้มครองคนชาติจะต้องอาศัยสัญชาติเป็นสิ่งแสดงความผูกพันและความเกี่ยวข้องระหว่างรัฐกับบุคคล

นอกจากนี้ พฤติกรรมของบุคคลหลายสัญชาติยังอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ ถ้าหากบุคคลหลายสัญชาติใช้ประโยชน์จากการมีหลายสัญชาติเป็นช่องทางในการเดินทางเข้า-ออกระหว่างรัฐเพื่อประกอบอาชญากรรมข้ามชาติ หรือ กระทำการก่อการร้าย หรือ เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลของรัฐเจ้าของสัญชาติรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกระทำการอย่างใด ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ เพราะบุคคลหลายสัญชาติจะไม่มีข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ในขณะที่รัฐจะมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจอธิปไตยทำให้ยากแก่การตรวจสอบติดตามตัวบุคคลเหล่านี้มาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้

อนึ่ง แม้พฤติกรรมของบุคคลหลายสัญชาติในลักษณะที่ได้กล่าวมานี้จะเป็นเพียงพฤติกรรมของบุคคลเพียงกลุ่มเล็ก ๆ แต่ก็สามารถสร้างความเสียหายและกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้ในวงกว้าง

3. จากผลการศึกษาในบทที่ 4 ซึ่งเป็นการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการมีหลายสัญชาติที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศระดับในระดับพหุภาคี ซึ่งเกิดจากการประมวลแนวปฏิบัติของรัฐ โดยคณะทำงานในระดับองค์การระหว่างประเทศ

ข้อตกลงที่นำมาศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาฯ ได้แก่

-Convention Concerning Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law 1930

-Protocol Relating to Military Obligations in Certain Cases of Double Nationality 1930

-Convention On Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligation in Cases of Multiple Nationality 1963

-Convention On Exchange information relating to acquisition on nationality 1964

-Additional Protocol to the Convention On Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligation in Cases of Multiple Nationality 1977

-European Convention on Nationality 1997

-Draft articles on Diplomatic Protection 2006

ผู้เขียนพบว่า การที่รัฐต้องใช้กลไกการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเพราะไม่มีหลักทั่วไป หรือ จารีตประเพณีระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับสัญชาติ (ด้วยเหตุผลที่ว่าสัญชาติเป็นกิจการภายในของรัฐ ดังนั้นกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่เข้าไปแทรกแซง) ทำให้รัฐต้องอาศัยกลไกที่เหลืออยู่ คือ การทำข้อตกลงร่วมกันโดยแต่ละรัฐต้องยอมจำกัดอำนาจหรือสิทธิบางประการของตนเพื่อลดความขัดแย้งในภาพรวมอันเกิดจากปัญหาการมีหลายสัญชาติ

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่รัฐหลาย ๆ รัฐมาแสดงเจตนาร่วมกันสร้างขึ้นและยอมรับถือปฏิบัติเป็นจำนวนมากๆ ก็สามารถที่จะก่อตัวเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยอาจนำแนวทางบางประการในข้อตกลงฯ เหล่านี้มาใช้ในการแก้ปัญหาการมีหลายสัญชาติของประเทศไทยได้

จากผลการศึกษาในบทนี้ทำให้ทราบว่าถ้าเราไม่สามารถแก้ไขปัญหาการถือหลายสัญชาติได้ เราก็ยอมไม่อาจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีหลายสัญชาติได้อย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้แนวปฏิบัติของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของการเมืองระหว่างประเทศ

4. จากผลการศึกษาในบทที่ 5 ผู้เขียนพบว่า การมีหลายสัญชาติมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยทั้งในระยะใกล้และระยะยาว เพราะประเทศไทยมีปัญหาในเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความไม่สงบบริเวณตะเข็บชายแดนเนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ เนื่องจากมีแนวโน้มว่าบุคคลหลายสัญชาติบางส่วนอาศัยประโยชน์จากการมีหลายสัญชาติเป็นช่องทางในการปฏิบัติการ ดังเช่น กรณีของผู้ต้องหาคดีความมั่นคงที่มีสัญชาติไทย-มาเลเซีย อาศัยช่องทางการมีสองสัญชาติหลบหนีการจับกุมเข้าไปอยู่ในประเทศมาเลเซีย ทำให้ประเทศไทยไม่อาจใช้ช่องทางในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนร้องขอให้มาเลเซียส่งตัวบุคคลดังกล่าวกลับมาดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในประเทศไทยได้ เพราะมีข้อจำกัดในเรื่องการไม่ส่งคนชาติเป็นผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้ยังพบว่า กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของไทยเองมีช่องทางที่จะทำให้บุคคลมีโอกาสที่จะได้สัญชาติหลายสัญชาติได้ ดังนั้น ประเทศไทยย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการมีหลายสัญชาติได้

นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ในกระบวนการดำเนินการเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ยังขาดความเป็นเอกภาพ เพราะมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลายหน่วย และแต่ละหน่วยยังขาดการบูรณาการที่ดีทั้งในเรื่องของข้อมูล การบริหารจัดการ และเป้าหมาย

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ประเด็นด้านกฎหมาย

แม้ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีช่องทางที่ทำให้บุคคลมีโอกาสที่จะได้สัญชาติหลายสัญชาติ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการปรับปรุงแก้ไขจนกระทั่งมีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักต่าง ๆ ที่เป็นแนวปฏิบัติของรัฐในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา 5 มาตรา 7 ทวิวรรคหนึ่ง มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 รวมทั้งบทบัญญัติในหมวดสองและหมวดสี่ ยังมีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันและแก้ปัญหาการมีหลายสัญชาติ เนื่องจากในการกำหนดสัญชาตินั้น ประเทศไทยยังต้องคำนึงถึงการป้องกันปัญหาการไร้สัญชาติซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญด้วย

ในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนะให้ประเทศไทยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) ประเทศไทยจำเป็นต้องจัดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศกับประเทศต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะเกิดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจรัฐอันเกิดจากการมีหลายสัญชาติ

2) ในการจัดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น ถ้าเป็นกรณีของประเทศที่มีความอ่อนไหวทางด้านการเมืองควรดำเนินการจัดทำข้อตกลงในระดับทวิภาคีเพื่อป้องกันปัญหาในการตั้งข้อสงวนของคู่ภาคีที่จะไม่รับข้อบทบางประการที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้นๆ

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรดำเนินการจัดให้มีข้อตกลงฯ เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเกี่ยวกับบุคคลหลายสัญชาติ ข้อตกลงในเรื่องความร่วมมือในทางอาญาเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่มีหลายสัญชาติ เป็นต้น

2. ประเด็นด้านการบริหารจัดการ

เนื่องจากในการศึกษาพบว่ายังมีอุปสรรคในการจัดการกับปัญหาต่างๆ เนื่องจากไม่เป็นเอกภาพในปฏิบัติงานเพราะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก และอาจมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งยังขาดการบูรณาการที่ดีทั้งในเรื่องของข้อมูล การบริหารจัดการ และเป้าหมาย ในขณะที่สภาพของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกันอย่างซับซ้อนซึ่งผู้เขียนเห็นว่าสิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้นในประเด็นทางการจัดการผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1) จัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานประจำขึ้นทำหน้าที่ รวบรวมและวิจัยข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องของสัญชาติ คนต่างด้าว คนเข้าเมือง และความมั่นคง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

2) ให้นำหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตาม 1. มีหน้าที่ในการบูรณาการและเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลต่าง ๆ กับหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเพื่อให้เกิดการบูรณาการทางกฎหมายและการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน รวมทั้งคอยติดตามผลเพื่อนำมาวิจัยและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ

3) ให้นำหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะทำงานในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสัญชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสัญชาติ คนต่างด้าว การเข้าเมือง ความมั่นคง และการต่างประเทศรวมถึงนักวิชาการด้านกฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ เนื่องจากพบว่าในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการฯ มักจะได้รับแต่งตั้งเป็นการเฉพาะกิจ และคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มักจะมีงานประจำและภารกิจอื่น ๆ ล้นมือ จึงควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการงาน

ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็ให้คณะกรรมการฯ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญมีหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย และให้คำปรึกษา

4) ให้นำหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตาม 1. ทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลในการพัฒนากฎหมาย ด้านสัญชาติ และการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ

5) ประเทศไทยควรใช้เวทีอาเซียนจัดตั้งองค์การความร่วมมือด้านความมั่นคง เพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการก่อการร้ายและปัญหาอื่น ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงร่วมกันของรัฐในระดับภูมิภาค

3. ข้อเสนอแนะด้านประเด็นอื่น ๆ

เนื่องจากภายใต้สภาพแวดล้อมในโลกในปัจจุบันมีการเชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อน (Complex Connectivity) และมีลักษณะการติดต่อเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย ในรูปแบบวิธีการอันหลากหลาย ซึ่งเราจะเห็นได้ว่ากลุ่มองค์กรนอกกฎหมายใช้ประโยชน์ จากสิ่งเหล่านี้ปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นควรให้ภาครัฐนำเทคนิคการโฆษณาชวนเชื่อ(ในด้านบวก) ซึ่งผ่านการพิสูจน์มาตั้งแต่อดีตแล้วว่ามีอิทธิพลต่อทัศนคติของมวลชน มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางบวก โดยการปลูกฝังแนวคิดและค่านิยมในเรื่องความรักชาติและ พิทักษ์ผลประโยชน์ของชาติ รวมทั้งการปลูกฝังแนวคิดในเรื่องการสร้างสมานฉันท์ในสังคม เพื่อลดข้อขัดแย้งต่าง ๆ เพื่อสร้างเสริมให้เกิดการเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันอย่างเข้าใจกัน ตั้งแต่สังคม พื้นฐาน เช่น ในโรงเรียนในหมู่บ้าน ในที่ทำงาน และ ในสังคม เพื่อเป็นพลังในการรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทยในรูปแบบต่าง ๆ
