



## บทที่ 5

### แนวทางแก้ไขความไร้สัญชาติในประเทศไทย และข้อเสนอแนะ

อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติเป็นผลมาจากการริเริ่มขององค์การสหประชาชาติที่จะลดความไร้สัญชาติ กฎเกณฑ์ที่บัญญัติในอนุสัญญาย่อมส่งผลให้เกิดการลดความไร้สัญชาติซึ่งเป็นปัญหาทางระหว่างประเทศและปัญหาภายในของประเทศต่าง ๆ อันเป็นผลดีของอนุสัญญาฯ แต่ในอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งบางเรื่องเป็นภาระแก่รัฐภาคีมาก แต่เมื่อเข้าเป็นรัฐภาคีแล้วก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ

แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ อาจนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายสัญชาติเพื่อลดความไร้สัญชาติได้ แม้จะไม่ได้เป็นภาคีก็ตาม ดังนั้นรัฐต่าง ๆ หลายรัฐจึงไม่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยจะเห็นได้จากเมื่อนับจากวันที่เปิดลงนามในอนุสัญญาที่นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 1961 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2007 มีประเทศต่าง ๆ ที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติรวม 34 ประเทศ คือ

1. อัลบานเนีย
2. อาร์มีเนีย
3. อเมริกา
4. ออสเตรเลีย
5. อาเซอร์ไบจาน
6. โบลีเวีย
7. บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา
8. บราซิล
9. แคนาดา
10. แชด
11. คอสตาริกา
12. สาธารณรัฐเช็ก
13. เดนมาร์ก
14. เยอรมนี
15. กัวเตมาลา
16. สาธารณรัฐไอร์แลนด์
17. คีรีบาคี
18. ลัตเวีย

19. เลโซโท
20. ไลบีเรีย
21. ลิเบีย อารับ จามาฮิริยา
22. เนเธอร์แลนด์
23. นิวซีแลนด์
24. ไนเจอร์
25. นอร์เวย์
26. โรมานี
27. รวันดา
28. เซเนกัล
29. สโลวาเกีย
30. สวาซิแลนด์
31. สวีเดน
32. ตูนิเซีย
33. สหราชอาณาจักร
34. อูรุกวัย

โดยมีประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาอีก 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐโดมินิกัน ฝรั่งเศส และอิสราเอล

อนุสัญญาฯ เปิดให้ลงนามตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 1961 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 1962 ที่นครนิวยอร์ก มีผลใช้บังคับหลังจากวันที่มอบสัตยาบันสารฉบับที่ 6 หรือมีรัฐเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 6 สำหรับรัฐที่ให้สัตยาบันหรือเข้าเป็นสมาชิกหลังจากนั้น ให้อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับแก่รัฐดังกล่าวในวันที่เก้าสิบนับจากวันที่รัฐนั้น มอบสัตยาบันสาร หรือเข้าเป็นสมาชิก หรือในวันที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ แล้วแต่ว่าวันไหนจะมาถึงในภายหลังกว่ากัน ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 โดยมีหลักเกณฑ์การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ กำหนดไว้ตามมาตรา 16 ถึง 21 ดังนี้

(1) อนุสัญญาเปิดให้ลงนามโดย

ก. ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ

ข. ประเทศอื่นที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมในที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วย

การกำจัดหรือการลดความไร้สัญชาติในอนาคต

ค. ประเทศที่ได้รับเชิญให้ลงนามหรือเข้าเป็นสมาชิก ตามหนังสือเชิญของ  
เลขานุการสหประชาชาติ

(2) อนุสัญญานี้ต้องมีการให้สัตยาบันและส่งมอบสัตยาบันสารแก่เลขานุการ  
สหประชาชาติ

(3) ความเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาให้เริ่มนับตั้งแต่วันเอกสารการเข้าเป็นสมาชิก  
ต่อเลขานุการสหประชาชาติ

(4) รัฐสมาชิกอาจลาออกจากอนุสัญญา โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ  
เลขานุการสหประชาชาติ โดยให้มีผลหลังจากครบหนึ่งปี นับแต่วันที่เลขานุการสหประชาชาติ  
ได้รับแจ้ง

(5) กรณีที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับกับดินแดนนอกเขตปกครอง รัฐสมาชิกโดย  
ความยินยอมของดินแดนนอกเขตปกครองอาจแจ้งการลาออกของของดินแดนนอกเขตปกครองต่อ  
เลขานุการสหประชาชาติ โดยให้การลาออกมีผลหลังจากหนึ่งปี นับแต่วันที่เลขานุการ  
สหประชาชาติได้รับการแจ้ง

(6) เลขานุการสหประชาชาติต้องแจ้งการลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ  
ภายใต้มาตรา 16 ข้อสงวนตามมาตรา 17 วันที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ การลาออก แก่บรรดารัฐ  
สมาชิก

เมื่อประเทศใดเข้าเป็นสมาชิกจะทำให้ได้รับการยอมรับในสังคมนระหว่างประเทศ  
ว่า มีหลักประกันในการแก้ไขการลดความไร้สัญชาติโดยเป็นกฎเกณฑ์ขั้นต่ำ และตามมาตรา 17  
ยังให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกในการตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกในการปฏิบัติตามบทบัญญัติ  
มาตรา 11 , 14 , 15

แต่กฎเกณฑ์อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการและปฏิบัติหลาย  
ประการเพื่อลดความไร้สัญชาติด้วยการให้สัญชาติของรัฐแก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในดินแดน ซึ่งในบางครั้ง  
กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ไม่สอดคล้องกับสภาพของรัฐ และเป็นภาระแก่รัฐในการให้สัญชาติ ดังเช่น  
หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการเสียดสัญชาติ ฯลฯ

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่ว่า สัญชาติเป็นเรื่องของเขตอำนาจภายในของรัฐ การ  
ที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์โดยการให้สัญชาติดังที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ จึงเท่ากับเป็นการบีบ  
บังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่เรื่องสัญชาติเป็นเรื่องภายในของรัฐซึ่งรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการ  
จัดการ

จากข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าวทำให้จนถึงปัจจุบันมีรัฐเข้าเป็น

## ภาคีอนุสัญญาเพียง 34 ประเทศ

แต่อย่างไรก็ดี การที่บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ มีข้อความที่ทำให้เกิดการลดความไร้สัญชาติได้ จึงมีรัฐต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกได้นำกฎเกณฑ์ในบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของตน เพราะเห็นว่ามีความเหมาะสมในการใช้แก้ปัญหาคนไร้สัญชาติภายในประเทศของตน ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น นำมาตรา 1 และ 2 ของอนุสัญญาฯ ไปปรับใช้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายสัญชาติของตนในมาตรา 2(3)

มาตรา 1 , 2 ของอนุสัญญาฯ บัญญัติว่า

มาตรา 1

“รัฐภาคีต้องให้สัญชาติแก่คนที่เกิดในดินแดนของรัฐ ซึ่งมีขณะนั้นแล้วจะเป็นคนไร้สัญชาติ การให้ดังนี้ :

(a) โดยการเกิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ...”

มาตรา 2

“เด็กกำพร้าที่พบในดินแดนของรัฐภาคีให้สันนิษฐานว่า เกิดในดินแดนของรัฐภาคีนั้น โดยมีบิดามารดาถือสัญชาติของรัฐภาคีนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น”

มาตรา 2 (3) ของกฎหมายสัญชาติญี่ปุ่น

“มาตรา 2 เด็กในกรณีดังต่อไปนี้ ให้มีสัญชาติญี่ปุ่น

(1) ขณะที่เกิด พ่อหรือแม่ถือสัญชาติญี่ปุ่น

(2) บิดาที่ตายไปก่อนที่เด็กเกิด มีสัญชาติญี่ปุ่น ในขณะที่ถึงแก่ความตาย

(3) เมื่อไม่ทราบว่ามีใครเป็นบิดาและมารดา หรือบิดาและมารดาเป็นคนไม่มีสัญชาติ

ในกรณีที่เด็กเกิดในประเทศญี่ปุ่น”

ถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 2 (3) ของกฎหมายสัญชาติญี่ปุ่น มีข้อความทำนองเดียวกับมาตรา 1 , 2 ของอนุสัญญาฯ ด้วยการลดความไร้สัญชาติฯ แสดงว่าประเทศญี่ปุ่น ได้เห็นความสำคัญถึงการไร้สัญชาติของเด็กที่เกิดในประเทศญี่ปุ่น อันสืบเนื่องมาจากการที่เป็นเด็กกำพร้าหรือบิดามารดาของเด็กเป็นคนไร้สัญชาติ แม้ประเทศญี่ปุ่นจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ด้วยการลดความไร้สัญชาติ แต่ก็เห็นว่าหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 1 , 2 ของอนุสัญญาฯ ด้วยการลด

ความรู้สัญชาติ สามารถนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาการไร้สัญชาติของเด็กในกรณีดังกล่าวได้ จึงนำหลักการดังกล่าวมาใช้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายสัญชาติญี่ปุ่นฉบับที่ 147 ที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2004

ส่วนเรื่องการลดความรู้สัญชาติจากการเสียสัญชาตินั้น กฎหมายสัญชาติญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ใน มาตรา 11 วรรคหนึ่งว่า "คนญี่ปุ่นต้องเสียสัญชาติเมื่อได้รับสัญชาติต่างชาติดำเนินการตามแห่งตน" บทบัญญัติเช่นนี้ช่วยลดความรู้สัญชาติภายหลังการเกิด ดังที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการลดความรู้สัญชาติ

นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักการให้สัญชาติแก่เด็กตามมาตรา 1 , 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการลดความรู้สัญชาติฯ ในมาตรา 6 ของกฎหมายสัญชาติเวียดนามที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ.1988 ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา 6 สัญชาติของเด็ก

1.เด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่เป็นพลเมืองเวียดนามย่อมได้สัญชาติเวียดนาม ไม่ว่าเด็กนั้นจะเกิดในดินแดนหรือนอกดินแดนประเทศเวียดนาม

2.เด็กที่เกิดจากบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นพลเมืองเวียดนามกับอีกฝ่ายเป็นคนไร้สัญชาติหรือไม่ปรากฏ ย่อมได้สัญชาติเวียดนาม ไม่ว่าเด็กนั้นจะเกิดในดินแดนหรือนอกดินแดนประเทศเวียดนาม

3.เด็กที่เกิดจากบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นพลเมืองเวียดนามกับคนต่างชาติ หากเกิดในดินแดนประเทศเวียดนามหรือเกิดในขณะที่บิดามารดามีภูมิลำเนาถาวรอยู่ในประเทศเวียดนามย่อมได้สัญชาติเวียดนาม เว้นเสียแต่ทั้งบิดามารดาตัดสินใจเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่เด็กเกิดนอกดินแดนประเทศเวียดนามในขณะที่มารดาไม่มีภูมิลำเนาถาวรอยู่ในประเทศเวียดนาม เด็กย่อมได้สัญชาติตามที่บิดามารดาตัดสินใจ

4.เด็กที่เกิดในดินแดนประเทศเวียดนาม โดยมีบิดามารดาเป็นคนไร้สัญชาติแต่มีภูมิลำเนาถาวรในประเทศเวียดนามย่อมได้สัญชาติเวียดนาม

5.เด็กที่พบในประเทศเวียดนามโดยไม่ปรากฏบิดามารดาที่ย่อมได้สัญชาติเวียดนาม"

บทบัญญัติมาตรา 6 (4) (5) ของกฎหมายสัญชาติเวียดนาม มีถ้อยคำและผลเป็นการให้สัญชาติแก่เด็ก ในทำนองเดียวกับมาตรา 1 , 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการลดความรู้สัญชาติ

แสดงว่าประเทศเวียดนามเห็นด้วยกับหลักการให้สัญชาติตามที่กำหนดไว้ใน

อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติฯ มาตรา 1 , 2 จึงได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายสัญชาติด้วยความมุ่งหมายลดความไร้สัญชาติในประเทศ

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากกฎเกณฑ์และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแล้ว พบว่าหลักเกณฑ์บางอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการป้องกันการไร้สัญชาติจากการเสีสัญชาติ มีผลกระทบอย่างมากในกรณีที่ต้องมีการเพิกถอนสัญชาติไทยของผู้ที่ได้สัญชาติไทยบางประเภท เช่น ผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ฯลฯ และการเข้าเป็นภาคีต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่กำหนดไว้ แม้ว่าจะตั้งข้อสงวนได้บางประการ แต่เป็นการกระทบประเทศไทยมากเกินไป ประกอบกับเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้วการแก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสัญชาติ จะขาดความคล่องตัวเพราะต้องดำเนินการตามกรอบของอนุสัญญา

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาบทบัญญัติอนุสัญญาฯ แล้ว มีกฎเกณฑ์หลายข้อที่เป็นประโยชน์ต่อการลดการไร้สัญชาติในประเทศไทย โดยใช้แนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ ดังนี้

### 5.1 การป้องกันการไร้สัญชาติโดยการเกิด (ตามหลักดินแดน)

การที่รัฐจะให้สัญชาติของรัฐ โดยการเกิดแก่บุคคลใด รัฐต้องพิจารณาจุดเกาะเกี่ยวที่จะใช้ป็นสิ่งกำหนดในการให้สัญชาติ จุดเกาะเกี่ยวที่ใช้โดยทั่วไป ได้แก่ สายโลหิต ดินแดน ถิ่นที่อยู่อาศัย ภาษาพูด ฯลฯ การที่ใช้ดินแดนเป็นจุดเกาะเกี่ยวในการให้สัญชาติโดยการเกิด เพราะว่าการที่บุคคลเกิดในที่ใดก็ควรมีความผูกพันกับสถานที่เกิด เนื่องจากเมื่อแรกเกิดเป็นทารกก็จะมีมีการย้ายที่อยู่ โดยจะเติบโตอยู่ในดินแดนที่เกิด

#### (5.1.1)สภาพของปัญหา

การให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เป็นช่องทางและสาเหตุที่ทำให้เกิดการไร้สัญชาติในประเทศไทย กฎหมายสัญชาติไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนไว้ในมาตรา 7 (2) โดยมีข้อยกเว้นไม่ให้สัญชาติไทยแก่ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยที่มี บิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว โดยในขณะที่บุคคลนั้นเกิด บิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้สมรสกับมารดาหรือมารดา มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ทวิ

เมื่อคนต่างด้าว หมายถึง คนที่มีสัญชาติอื่นซึ่งมิใช่สัญชาติไทย และคนไร้สัญชาติ หลักการเช่นนี้จะทำให้เกิดการไร้สัญชาติ ดังนี้

ก. บิดาและมารดาเป็นคนไร้สัญชาติซึ่งไม่อาจให้สัญชาติแก่บุตรตามหลักสายโลหิต บุตรที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ก็จะเป็นคนไร้สัญชาติ

ข. บิดาหรือมารดาเป็นคนไร้สัญชาติ กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นคนต่างด้าว หรือเป็นคนต่างด้าวทั้งสองฝ่าย และตามกฎหมายสัญชาติของคนต่างด้าว ให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนเท่านั้น บุตรที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ก็จะเป็นคนไร้สัญชาติ

#### (5.1.2) เหตุผลและการแก้ปัญหา

บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแล้วไม่ได้สัญชาติไทยและต้องเป็นคนไร้สัญชาติส่งผลกระทบต่อคนไร้สัญชาติ ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองและขาดสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ให้แก่ผู้มีสัญชาติ เมื่อเป็นคนไร้สัญชาติแล้วย่อมขาดความผูกพันกับประเทศไทย และการที่ประเทศไทยจะขับไล่คนไร้สัญชาติให้ออกไปจากประเทศก็จะเป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศอื่น จึงมีเหตุผลสมควรที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติ จะส่งผลดีแก่ทุกฝ่ายมากกว่า โดยคนไร้สัญชาติจะมีความผูกพันและจงรักภักดีต่อประเทศไทยยิ่งขึ้นด้วยความสำนึกว่าเป็นดินแดนที่เกิดและสามารถอยู่อาศัยได้อย่างถาวร

บทบัญญัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดความไร้สัญชาติไว้ในมาตรา 1 ให้สัญชาติแก่คนที่เกิดในดินแดนของรัฐที่มีขณะนั้นแล้วจะเป็นคนไร้สัญชาติ เพื่อลดความไร้สัญชาติในกรณีข้างต้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสัญชาติไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนด้วยการให้สัญชาติไทยแก่คนไร้สัญชาติไว้โดยเฉพาะ โดยการนำมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติมาใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายสัญชาติไทย และเพื่อให้ผู้ที่เกิดในประเทศไทยมีความผูกพันกับประเทศไทยมากขึ้น จึงต้องนำที่อยู่อาศัยของบิดามารดาเป็นจุดเกาะเกี่ยวเพิ่มเติมในการพิจารณาให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่คนไร้สัญชาติ

การให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่คนไร้สัญชาติ จะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

ก. การเกิดในประเทศไทย

ข. การเป็นคนไร้สัญชาติ

ข. บิดามารดาอยู่อาศัยในประเทศไทยในขณะที่คนไร้สัญชาติเกิด

สิ่งที่สำคัญที่สุด ก็คือ การเข้มงวดในการตรวจสอบการไร้สัญชาติ มิฉะนั้นแล้ว อาจเป็นช่องทางในการได้สัญชาติไทยของผู้ที่ไม่สุจริต และการตรวจสอบดังกล่าวต้องทำโดยเปิดเผย ชัดแจ้ง และเป็นธรรม ต้องให้หน่วยงานที่มีความเป็นกลางและเป็นที่ยอมรับ ทำหน้าที่ได้ สอน เมื่อการมีสัญชาติและการไร้สัญชาติเป็นสิทธิหรือสถานะที่ตกติดไปกับตัวบุคคล จึงเป็นเรื่อง สิทธิทางแพ่ง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว น่าจะได้แก่ ศาลยุติธรรม โดยกำหนดให้พนักงาน อัยการเข้ามาในคดีเพื่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและให้หน่วยงานในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลตามที่มีการร้องขอจากพนักงานอัยการหรือ ศาล และเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิสูจน์การไร้สัญชาติทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เห็นสมควรให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลใช้ระบบการพิจารณาแบบไต่สวน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยของบิดามารดา ซึ่งถือเป็นจุดเกาะ เกี่ยวในการให้สัญชาติ ต้องมีการตรวจสอบยืนยัน และสมควรทำในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้มี การรับฟังความเห็นจากหลายฝ่าย เห็นสมควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกั่นกรอง เกี่ยวกับสัญชาติตามบทบัญญัติมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติไทย โดยกำหนดให้ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้า

บทบัญญัติกฎหมายสัญชาติไทยที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นดังนี้

"มาตรา 7 ตริ

คนไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยในขณะที่เกิด บิดาและมารดามีถิ่นที่ อยู่ในประเทศไทย ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

การพิสูจน์การไร้สัญชาติตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป ดังนี้

(1) ผู้ที่อ้างว่าเป็นคนไร้สัญชาติยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ทำการไต่สวนว่า ไม่อาจได้สัญชาติไทยหรือสัญชาติอื่นใดโดยการเกิด

(2) เมื่อศาลมีคำสั่งตาม (1) แล้ว ให้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการกั่นกรองเกี่ยวกับ สัญชาติให้ทำการสอบสวนเกี่ยวกับการมีภูมิลำเนาถาวรของบิดาและมารดา โดยให้ทำการสอบสวน ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่มีการยื่นคำร้อง

เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการเข้ามาใน คดีเพื่อไต่สวนหาความจริง

ให้จัดตั้งหน่วยงานในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการค้นหา ข้อมูลเกี่ยวกับการพิสูจน์การไร้สัญชาติตามวรรคหนึ่ง



การพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำร้องตามมาตรา ๓ ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบ "ไต่สวน"

บทบัญญัติตามมาตรา 7 ตรี ที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาการไร้สัญชาติจากสภาพกลุ่มชนในประเทศได้ด้วย โดยกลุ่มชนดังกล่าวอาจมาขึ้นคำร้องขอสัญชาติไทย โดยอ้างว่าเป็นคนไร้สัญชาติ หากไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนไร้สัญชาติหรือมีสัญชาติหนึ่งสัญชาติใด ก็อาจดำเนินขอสัญชาติไทยได้โดยอาศัยช่องทางตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับเรือที่ชักธงชาติไทย และอากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรไทยนั้น กฎหมายสัญชาติไทยไม่มีบทบัญญัติว่าเป็นดินแดนประเทศไทย แต่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง<sup>3</sup> กำหนดให้เรือไทยหรืออากาศยานไทยเป็นดินแดนประเทศไทย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีการเกิดในเรือไทย หรือบนอากาศยานไทย ขณะที่เรือหรืออากาศยานนั้นอยู่นอกดินแดนประเทศไทย และเพื่อความชัดเจนในการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน จึงต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายสัญชาติไทย กำหนดให้เรือที่ชักธงชาติไทยหรืออากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศไทยเป็นดินแดนประเทศไทย ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ เป็นมาตรา 7 วรรคสาม ดังนี้

มาตรา 7 วรรคสาม

"การเกิดในเรือที่ชักธงชาติไทย หรือบนอากาศยานที่จดทะเบียนในประเทศไทย ให้ถือว่าเป็นการเกิดในราชอาณาจักรไทย"

## 5.2 การป้องกันการไร้สัญชาติภายหลังการเกิด

การที่บุคคลที่มีสัญชาติแล้ว ต้องเสียสัญชาติอันเนื่องมาจากการแปลงสัญชาติ การสละสัญชาติ การถอนสัญชาติ แล้วไม่ได้สัญชาติใหม่ ย่อมทำให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 วรรคสอง

"การกระทำความผิดในเรือไทย หรืออากาศยานไทย ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ให้ถือว่าการกระทำความผิดในราชอาณาจักรไทย"

### (5.2.1) สภาพของปัญหา

ตามบทบัญญัติกฎหมายสัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย โดยการสละสัญชาติ ถอนสัญชาติ และการเสียสัญชาติโดยผลของกฎหมาย ไม่มีกฎหมายป้องกันมิให้เกิดความไร้สัญชาติอันเนื่องมาจากไม่ได้รับสัญชาติใหม่ แต่กลับมีบทบัญญัติ มาตรา 22 ว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทย และได้แปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวหรือสละสัญชาติไทยหรือถูกถอนสัญชาติไทยยอมเสียสัญชาติไทย” เป็นการรับรองผลทางกฎหมายที่ทำให้ต้องเสียสัญชาติไทย ทำให้ผู้เสียสัญชาติไทยต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ

### (5.2.2) เหตุผลและการแก้ปัญหา

ปัญหาดังกล่าวนี้ บทบัญญัติอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ รองรับและแก้ปัญหาไว้ดังนี้

-มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กรณีการเสียสัญชาติอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนสถานะของบุคคล เช่น การสมรส การสิ้นสุดการสมรส ผลของกฎหมาย การรับบุตรบุญธรรม

-มาตรา 6 การเสียสัญชาติของกลุ่มสมรส หรือบุตร อันเนื่องมาจากการเสียสัญชาติของกลุ่มสมรสอีกฝ่าย หรือบิดามารดา

-มาตรา 7 การสละสัญชาติ การแปลงชาติ

-มาตรา 8 , 9

-มาตรา 10 การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ

สำหรับประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องสัญชาติเป็นอำนาจภายในของรัฐ รัฐมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และได้พิจารณาแล้ว การเสียสัญชาติไทยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ สละสัญชาติ ก็เป็นเจตนาของผู้มีสัญชาติไทยที่ไม่ต้องการมีสัญชาติไทยอีกต่อไป และเหตุแห่งการถอนสัญชาติและการเสียสัญชาติโดยผลของกฎหมาย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตล้วนเป็นสาเหตุที่สำคัญอันมีผลต่อความมั่นคงของรัฐ เมื่อพิจารณาประกอบกับสภาพของสังคมไทยและสถานการณ์ต่าง ๆ แล้ว ไม่มีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ และควรให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการแก้ปัญหาตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะเหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า

### 5.3 ปัญหาการไร้สัญชาติของเด็กกำพร้าไร้รากเหง้า

เด็กกำพร้าเป็นเด็กที่ไม่มีบิดามารดา ไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าบิดามารดาเป็นใคร และตนเองเกิดที่ไหน อันเป็นเหตุทำให้ไม่ได้สัญชาติโดยการเกิด

#### (5.3.1) สภาพของปัญหา

เด็กกำพร้าที่พบในประเทศไทยที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน จะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด และต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ แม้ตามมาตรา 12/1 (2) (3) จะได้กำหนดให้แปลงสัญชาติไทยให้แก่เด็กกำพร้าได้ก็เป็นการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่เป็นสิทธิโดยตรงของเด็กกำพร้า ทั้ง ๆ ที่การได้สัญชาติไทยในกรณีนี้เป็นสิทธิของเด็กกำพร้าโดยตรง

#### (5.3.2) เหตุผลและการแก้ปัญหา

การแก้ปัญหาคำพร้าไร้สัญชาติของเด็กกำพร้าต้องทำโดยการกำหนดจุดเกาะเกี่ยวในการให้สัญชาติแก่เด็กกำพร้า มาตรา 2 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติ แก้ปัญหาการไม่ได้สัญชาติโดยการเกิด โดยกำหนดจุดเกาะเกี่ยวที่เป็นสถานที่เกิดและสัญชาติของบิดามารดาให้แก่เด็กกำพร้า นับเป็นการแก้ปัญหาที่ถูกต้องและเหมาะสม จึงมีเหตุผลที่จะนำแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องเด็กกำพร้าตามมาตรา 2 มาปรับใช้

แต่การดำเนินการเพื่อให้ได้สัญชาติไทยของเด็กกำพร้าต้องผ่านการไตสวนของศาลยุติธรรม โดยให้มีหน่วยงานหรือองค์กรทำหน้าที่ช่วยเหลือและตรวจสอบความเป็นเด็กกำพร้า เพื่อป้องกันการแอบอ้าง จึงเห็นสมควรกำหนดให้องค์กรเอกชนที่ดั่งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเด็กและไม่ได้แสวงหากำไรเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของเด็กกำพร้า และให้หน่วยงานในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและพนักงานอัยการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ด้วยการเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 7 จัตวา ของกฎหมายสัญชาติไทยฉบับปัจจุบัน ดังนี้

#### มาตรา 7 จัตวา

"เด็กกำพร้าที่พบในดินแดนของประเทศไทยให้สันนิษฐานว่า เกิดในประเทศไทย และมีบิดามารดาถือสัญชาติไทย เว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น

การได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามวรรคหนึ่งของเด็กกำพร้า ให้องค์กรเอกชนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือเด็กและดำเนินกิจการ โดยไม่ได้แสวงหากำไรที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมให้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง

ให้หน่วยงานในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 7 ตรี วรรคสี่ ทำหน้าที่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่อพนักงานอัยการเพื่อคัดค้าน ในกรณีที่ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามคำร้อง

ให้ศาลส่งสำเนาคำร้องแก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคสาม และให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน”

#### 5.4 ปัญหาสัญชาติของบุคคลที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่มีการโอนหรือรับโอนดินแดน

ปัญหาสัญชาติของบุคคลอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศนั้น ไม่สมควรใช้แนวทางแก้ปัญหาดามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้สัญชาติเพราะจะทำให้เกิดภาระและหน้าที่แก่ประเทศไทยมากเกินไป ต้องใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาลักษณะซึ่งรัฐอาจวางนโยบายแก้ปัญหาก็เฉพาะ

อาจจะกล่าวได้ว่า ปัญหาการไร้สัญชาติส่งผลโดยตรงต่อสภาพสังคมและสถานะทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติ หากไม่ได้รับการแก้ไข เมื่อปัญหาสะสมเป็นเวลานานขึ้นจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยและเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อเป้าหมายลดการไร้สัญชาติ จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติต้องปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายสัญชาติ ด้วยการให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่คนไร้สัญชาติ โดยกำหนดให้การมีถิ่นที่อยู่อาศัยในประเทศไทยของบิดามารดาเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการให้สัญชาติแก่เด็กกำพร้าไร้รากเหง้าที่พบในประเทศไทย และในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็ต้องดำเนินนโยบายให้เหมาะสม เพื่อมิให้เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคาร ไร้สัญชาติ