

ในปีที่ 47 ของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น¹ 47th Years of the Alienated Citizen from the Alienated Land

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Darunee Paisanpanichkul

Faculty of Law, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District,

Chiang Mai, Thailand, 50200

E-mail : liu.darunee@gmail.com

Received: August 7, 2019; Revised: December 3, 2019; Accepted: December 9, 2018

บทคัดย่อ

นับเป็นระยะเวลายาวนานที่การถูกนับรวมเป็นพลเมืองได้กลายเป็นฝันร่วม-ที่เดินไกลของคนไร้สัญชาติ (Stateless Person) กลุ่มต่างๆ ในประเทศไทย เหตุผลหลักประการหนึ่งนั้นสืบเนื่องจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติที่ส่งผลต่อแนวคิดในการกำหนดเงื่อนไขการได้มา-เสียไป-กลับคืน ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ร.บ.แปลงชาติ พ.ศ.2454 จนถึงกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบันคือ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุง ในปี พ.ศ. 2515, พ.ศ. 2535, พ.ศ. 2551 และพ.ศ. 2555 โดยการแก้ไขกฎหมายแต่ละครั้งได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงลดทอนและเปิดกว้างโอกาสการเข้าถึงสัญชาติไทย โดยเฉพาะการมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดน (Jus Soli) นอกจากนี้นโยบายของรัฐบาลแต่ละช่วงเวลา (มติคณะรัฐมนตรี) ยังมีส่วนอย่างสำคัญต่อการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ

ในวาระครบรอบสามสิบปีของการเกิดขึ้นของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on Rights of the Child) ซึ่งผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี บทความฉบับนี้จึงมุ่งทบทวนถึง

¹ ส่วนหนึ่งของข้อค้นพบระหว่างการดำเนินงานวิจัยหัวข้อ “พลเมือง : ความหมายและความเปลี่ยนแปลงศึกษากรณีประเทศไทย และเมียนมา” โดยดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, รัชกาลสี คำบุญเรือง นักวิจัยผู้ช่วย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย นโยบายของประเทศไทยในการยอมรับนับรวมเด็ก (และอดีตเด็ก) ไร้สัญชาติเข้าเป็นพลเมืองตามกฎหมาย โดยเฉพาะ “พลเมืองโดยหลักดินแดน” ข้อสรุปก็คือ เดิมประเทศไทยมีนโยบายเปิดกว้างรับคนต่างชาติเข้าเป็นพลเมืองไทยโดยหลักดินแดน โดยไม่คำนึงถึงลักษณะการเข้าเมือง ดังนั้นคนอพยพย้ายถิ่นกลุ่มต่างๆ ที่เข้าเมืองโดยปราศจากเอกสาร การเข้าเมืองที่ถูกต้อง ก็มีโอกาเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทย จนกระทั่งความเปลี่ยนแปลงของ กฎหมายนโยบายในปี 2496, ปี 2515 และที่สำคัญในปี 2535 ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่ ส่งผลให้เกิดสถานะไร้สัญชาติอย่างสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นับจากปี 2551 กฎหมาย นโยบายได้กลับมาเปิดกว้างอีกครั้ง และโดยบังเอิญ บทความฉบับนี้พบว่า ไม่เพียงแต่กลุ่มผู้อพยพ ไร้สัญชาติและครอบครัวจะถูกลดทอนโอกาสการเข้าถึงสัญชาติไทย โดยผลจากกฎหมายนโยบาย ในชุดรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร แต่โอกาสในการเข้าถึงสัญชาติไทยที่ถูกเปิดกว้างมากขึ้นก็ เกิดขึ้นในบางช่วงเวลาของรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารเช่นกัน

คำสำคัญ: คนไร้สัญชาติ, คนไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตน, คนอพยพย้ายถิ่น, พลเมือง โดยหลักดินแดน

Abstract

The inclusive citizenship and the fact that being counted-in as citizens is a common long-lost dream of stateless persons in Thailand. One of the obstacle is the national security that govern the acquisition-loss-reinstatement of nationality under the nationality laws in Thai state. From the beginning of the Naturalization Act B.E. 2454 (1911) and the Nationality Act B.E. 2508 (1965), and following amendments in 1972, 1992, 2008, and 2012. Each amendment resulted in either an opening or a closing space to access Thai nationality based on the Jus soli principle. Governments enacted policies at different time (Cabinet of Ministers' Resolutions) determine specific conditions and criteria for acquiring Thai nationality.

On the 30th anniversary of the Convention on Rights of the Child, in which Thailand is the state party, the article intends to reviews the changes in Thai laws and policy on the inclusion of stateless children (and former stateless children) to be Thai citizens on the “Jus Soli citizenship.” In conclusion, Thailand used to give

citizenship to aliens under the Jus Soli, regardless of immigration status. Undocumented immigrants without documents may seek naturalization until 1953 and 1972. Most importantly until 1992, the tipping point for naturalization had contributed to statelessness until the present. In 2008, the Jus Soli principle for naturalization. has been re-introduced. This article accidentally discovered that the stateless immigrants and families have slim chance to acquire Thai nationality because of national security reason, since the military government. The idea has been inherited by the subsequent governments. In some military governments from coup d’etat, immigrants had more access to the Thai nationality through naturalization.

Key words: Stateless persons, Undocumented stateless persons, Immigrants, jus soli citizens

1. บทนำ

ปลายปี พ.ศ. 2562 มีวาระสำคัญในแวดวงกฎหมายสิทธิมนุษยชนคือ การครบรอบสามสิบปีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก วาระนี้ชวนให้นึกถึงข้อบทที่ 7 ของอนุสัญญาฯ ที่กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐบาลคืออย่างประเทศไทยที่จะต้อง “ดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้กับเด็กที่เกิดในประเทศไทย เด็กมีสิทธิที่จะมีชื่อ และมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ”² และชวนให้นึกถึงต่อถึงตัวเลขอย่างเป็นทางการล่าสุดของคนไร้สัญชาติ (Stateless Person)³ ในประเทศไทยที่ระบุว่ามียู่ 508,701 คน ในจำนวนนี้มีเด็ก (และอดีตเด็ก) ไร้สัญชาติ ที่เกิดในประเทศไทยร่วมสองแสนคน⁴

² ประเทศไทยเคยตั้งข้อสงวน (Reservation) ข้อบทที่ 7 นี้ และได้ถอนข้อสงวนนี้ในปี 2553

³ หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดในโลกว่าเป็นพลเมืองหรือคนชาติ (national) ของรัฐใด หรือ ‘a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law’, ตาม ข้อ 1 (1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons ซึ่งตรงกับความหมายของ *de jure statelessness* สำหรับประเทศไทยคนไร้สัญชาติ จำแนกได้อีกเป็นคนไร้สัญชาติที่มีเอกสารแสดงตน กับคนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารแสดงตน (lacking of a State by which one is recognized) หรือนิยามที่รู้จักกันในสังคมไทยก็คือคนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (Undocumented stateless person) ถ้อยคำในภาษาอังกฤษในบทความชิ้นนี้จะแตกต่างจากงานวิชาการในประเทศไทยรวมถึงหน่วยงานรัฐที่มักเรียกคนไร้สัญชาติว่า Nationality-less person และเรียกคนไร้รัฐว่า Stateless person

⁴ นับเฉพาะบุตรของชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ 19 กลุ่ม เด็กไร้สัญชาติในสถาบันการศึกษา และเด็กที่เกิดจากบิดา

ขณะที่พ่อแม่หรือคนอพยพย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งยังคงมีสถานะเป็นคนไร้สัญชาติอยู่จำนวนประมาณแสนคน และแม้ว่าครั้งแรกของการนับจำนวนคนไร้สัญชาติไทยไม่เคยถูกเปิดเผยอย่างเป็นทางการ แต่หากเทียบกับข้อมูลที่พอค้นคว้าได้แล้วก็พบว่า นับจากปี 2544 จำนวนคนอพยพรุ่นที่หนึ่งลดลงไปร่วมแสนคน ขณะที่คนรุ่นลูกที่เกิดในไทย (คนรุ่นที่สอง) จำนวนได้ลดลงไปร่วมสองหมื่นคน (ดูตารางที่ 1)

วาระและจำนวนคนไร้สัญชาติข้างต้นจึงเป็นที่มาของบทความนี้ เพราะลำพังการไล่ดูสถิติคนไร้สัญชาติแต่ละปีแล้วเห็นจำนวนคนไร้สัญชาติ (บางกลุ่ม) ลดลงแล้ว ย่อมเป็นเรื่องน่ายินดีกับความพยายามของรัฐบาลไทยในการดำเนินการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติ แต่การทบทวนถึงที่มาของความไร้สัญชาติ ผ่านความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายนโยบายนับจากเดือนธันวาคม 2515 อาจช่วยให้มองเห็นชีวิตคนที่ถูกทำให้เป็นอื่น ภายใต้บังคับการของรัฐบาลไทยได้ชัดเจนขึ้น

	2554	2555	2556	2557	2558	ม.ย. 2559	ธ.ค. 2561
(1) กลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมานานแล้ว ⁵	258,810	210,062	170,016	150,922	150,922	194,968	137,236
(2) บุตรของ (1)	64,274	50,868	85,882	85,759	85,759	49,557	41,556
รวม (1) - (2)	323,084	260,930	255,898	236,681	236,681	244,525	178,792
(3) ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (0-89) กลุ่มที่ 1 ⁶	148,389	152,859		109,608	166,280	148,319	143,185

มารดาไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่นๆ ที่เกิดในประเทศไทย ไม่รวมถึงลูกของแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ

⁵ ได้แก่ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อนและหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528 (3) อดีตทหารจีนคณะชาติ หรืออดีต ทชช. (4) จีนฮ่ออพยพพลเรือน (5) จีนฮ่ออิสระ (6) กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า (8) กลุ่มเวียดนามอพยพ (9) กลุ่มชาวลาวอพยพ (10) กลุ่มเนปาลอพยพ (11) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (12) กลุ่มไทยลื้อ (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอกที่ทำประโยชน์ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 กำหนดให้คนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้สามารถขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 1337 ง (23 พฤศจิกายน 2555): 54.

⁶ คนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประเภท “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” และจัดทำเลขประจำตัวสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 และเลขหลักที่ 6-7 คือเลข 89 (กลุ่ม 0-89) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มย่อยคือ กลุ่มที่ 1 ญาติของคนกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพมานานแล้วแต่ตกหล่นการสำรวจและจัดทำเอกสารฯ กลุ่มที่ 2 คนในสถาบันการศึกษา กลุ่มที่ 3 คนไร้รากเหง้า และกลุ่มที่ 4 คนทำ

“รัฐประหาร พื้นที่ พลเมือง”

	2554	2555	2556	2557	2558	ณ.ย. 2559	ธ.ค. 2561
(4) เลข 0-89 กลุ่ม 2	65,663	2,345		81,811	81,811	79,935	76,266
(5) เลข 0-89 กลุ่ม 3	4,461	9,151		9,158	9,158	8,880	8,319
(6) เลข 0-89 กลุ่ม 4	25	28		28	28	28	18
รวม (3) -(6)	218,538	244,383	280,725	200,605	257,277	237,162	227,788
(7) เด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด	17,855	*	*	56,672	*	72,318	72,263
(8) คนไร้สัญชาติที่ได้รับการจัดทำทะเบียน แต่ยัง ไม่แยกกลุ่ม	*	*	*	*	*	997	29,858
รวมทั้งหมด	559,477	505,313	536,623	493,958	493,958	555,002	508,701

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ที่มา: รวบรวมและดัดแปลงข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (2554-2561) โดย ดร.ณัฏฐ์ โพธิ์สาพาณิชกุล

*ไม่มีข้อมูล

2. จุดเริ่มต้นของพลเมืองโดยหลักดินแดนตามกฎหมาย

การรับรองสถานะทางกฎหมายว่าบุคคลหนึ่งๆ เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยนั้นเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงของสยามจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutist State) มาสู่การสร้างรัฐชาติตามแนวคิดรัฐสมัยใหม่ (Nation State) เหตุผลนั้นก็เพื่อการปรับตัวรับมือกับอิทธิพลของตะวันตก รวมถึงเป็นความต่อเนื่องจากอดีตที่มีการรวบรวมคนต่างประเทศ คนต่างภาษา เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเพื่อ “เพิ่มจำนวนพลเมือง” เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงาน⁷ เพียงแต่ในช่วงต้นรัตนโกสินทร์นี้ ความหมายของพลเมืองถูกอ้างอิงกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือเกิดกระบวนการรับรองพลเมืองอย่างเป็นทางการหรือโดยกฎหมาย โดยการสร้างช่องทางการแปลง

คุณประโยชน์

⁷ งานวิชาการด้านประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยศึกษาถึงประเด็นนี้ไว้สำหรับบทความนี้อ้างอิงคำอธิบายดังกล่าวจาก สายชล สัตยานุรักษ์, *ประวัติศาสตร์รัฐไทยและสังคมไทย : ครอบครัวยุคใหม่ ชีววิถีสมัยใหม่ ความทรงจำ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์*, เชียงใหม่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2558 และชลิต ถาวรบุญกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508”, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547).

ชาติ อย่างเป็นระบบ⁸ ผ่านโดยการประกาศใช้ พ.ร.บ.แปลงชาติ รัตนโกสินทร์ ศก (ร.ศ.) 130 (พ.ศ. 2454)⁹ และ “ผู้ที่ได้แปลงชาติแล้ว ย่อมมีอำนาจอันชอบธรรม กรรมสิทธิ์ทั้งหลาย แลต้องอยู่ในกิจทั้งหลาย อันจำจะต้องกระทำตามอย่างคนที่มีสังกัดอยู่ในบังคับฝ่ายสยาม..” (มาตรา 11)

ความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างประเทศกับสยามผ่านสถานะ “คนในบังคับสยาม (Siamese Subjects)”¹⁰ เป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มจำนวนพลเมือง¹¹ โดยกำหนดเกณฑ์ว่าบุคคลที่จะขอแปลงชาติจะต้องมีความกลมกลืนกับดินแดนสยามในระดับหนึ่งคือ จะต้องเข้ามาอยู่ในสยามอย่างน้อย 5 ปี (มาตรา 6) กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสร้างพลเมืองตามกฎหมายโดยหลักความกลมกลืนกับดินแดนสยาม (การมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิดผ่านหลักดินแดน) โดยมีองค์ประกอบอีกประการคือการแสดงออกซึ่งความจงรักภักดีกับสยามด้วยการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาณุลัตย์ (มาตรา 9)

⁸ ก่อนหน้านั้นการแปลงชาติมีลักษณะเป็นรายกรณี อาทิ กรณีของเซลสติน มาเรีย ซาเวีย ทำเรื่องฎีกาถวายเพื่อขอเข้าเป็นคนในบังคับ และเมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต ก็จะมีการตราเป็น พ.ร.บ.แปลงชาติ รัตนโกสินทร์ ศก 117, ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 15 (26 มีนาคม รัตนโกสินทร์ ศก 117): หน้า 562, หรือกรณีของหอมแสนอาดัมเซ็น ปรากฏใน พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. 120, ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 18 (8 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 120): หน้า 336.

⁹ พระราชบัญญัติ แปลงชาติ ร.ศ.130, มาตรา 11, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 28 (11 มิถุนายน รัตนโกสินทร์ ศก 130): 96.

“... มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด้วยทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะมีข้อบังคับไว้ให้เด็ดขาดสำหรับการอนุญาตให้แปลงชาติ อันเป็นทางอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในวิธีหลายทางสำหรับที่จะมีและจะเป็นชาติไทยได้นั้น...”

¹⁰ คำว่า “คนในบังคับ” มีที่มาจากสนธิสัญญาบาวริง พ.ศ.2398 ภายใต้หลักสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Rights) อันนำไปสู่การทำข้อตกลงพิเศษระหว่างสยามกับต่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากสัญญาทางพระราชไมตรีฉบับลงวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ.2468 ที่สยามทำไว้กับอังกฤษ โดยอ้างถึงบทบัญญัติในความตกลงว่าด้วยการจดทะเบียนคนในบังคับอังกฤษในกรุงสยาม เพื่อจำแนกคนออกเป็น “คนในบังคับสยาม” (Siamese Subjects) กับ “คนในบังคับต่างชาติ” (Foreign Subjects)

¹¹ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เล็งเห็นปัญหาที่เกิดจากคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีพระราชดำริว่า “...สำหรับประโยชน์ในการเข้าไปตั้งทำมาหากินอยู่ในเมืองใดๆ อันความประสงค์ของประเทศที่อนุญาตให้คนต่างภาษาเข้ามาอยู่ในเมืองนั้น ก็คือ เพื่อเพิ่มจำนวนพลเมืองโดยอุบายอย่างหนึ่ง แต่เมื่อคนที่เข้ามาอาศัยอยู่นั้น ถือเสียว่าการที่เข้ามาอยู่นั้นเป็นการชั่วคราว และไม่ยอมที่จะกลายเป็นพลเมืองแท้แล้ว คนพวกนี้ก็ต้องนับว่าไม่เป็นได้ดังประสงค์แห่งประเทศที่รับรอง...” ดู อิศวาท, พากยวิแห่งบูรพทิศ (ม.ป.ป. : ม.ป.ท., 2547) หน้า 18 อ้างถึงใน ชลิต ถาวรณิกกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508”, 68-69.

ต่อมา เมื่อมีการยกเลิก พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. 130 และประกาศใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2456 ซึ่งผู้มีสัญชาติไทยถูกอธิบายจากแนวคิดรัฐชาติที่มีหลักว่า สัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) รัฐเจ้าของดินแดน (Territorial State) มีอำนาจอธิปไตยในการ “ให้-ถอน หรือกลับคืนซึ่งสัญชาติ” แก่บุคคลภายในดินแดนของรัฐตน โดยดึงเอาคนเชื้อชาติต่างๆ เข้ามาเป็นคนสัญชาติไทยโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ¹² โดยนำแนวคิดการมีสัญชาติไทยโดยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดามารดา (Jus Sanguinis), การมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนมาใช้ทั้งในกรณีหลักดินแดนโดยการเกิด (Jus Soli) หรือ “เป็นผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม” และการมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิดหรือการยอมรับพลเมืองโดยคำนึงถึงความกลมกลืนเข้ากับสังคมไทย รวมถึงการแสดงออกซึ่งความจงรักภักดี ได้แก่ “หญิงต่างชาติที่ได้ทำงานสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเพณี” และ “คนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ”¹³

การยอมรับพลเมืองโดยหลักดินแดนยังคงดำรงอยู่ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของไทยแม้มีการยกเลิกกฎหมายสัญชาติฉบับแรก และประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ.2495¹⁴ แต่เนื่องจากสถานการณ์ผู้อพยพหนีภัยสงครามภายในกลุ่มประเทศอินโดจีนเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก การปิดกั้นการเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนจึงถูกใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับควบคุมผู้อพยพ ในปีพ.ศ.2496¹⁵ อย่างไรก็ดีเพียง 2 ปีเศษ การยอมรับ

¹² “.... เป็นวิธีที่เราจะแผ่ชาติ เป็นหนทางการเมืองส่วนหนึ่งที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า โปลิติก, คือ เป็นวิธีที่จะรวมเอาพลเมืองของชาติอื่นมาเป็นของชาติเรา โดยเหตุที่พลเมืองของเรายังน้อย มีประมาณ 800,000 คนเท่านั้น และที่เรารวมเอาเข้ามานั้น เราต้องบังคับให้เรียนหนังสือของเราและต้องพูดภาษาของเราด้วย ใครๆ ก็ต้องคิดแผ่ชาติของตน ตามพระราชพงศาวดารก็มีตัวอย่าง เช่น ครั้นก่อนๆ เมื่อได้ทำสงครามชนะ ก็ย่อมจะกวาดต้อนครอบครัวมาสู่ประเทศตนเพื่อเอาคนชาติอื่นมาเติมชาติของตนเท่านั้น...” สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ กล่าวถึงเหตุผลของการบังคับใช้พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2456, ดู สมเด็จเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ, กระแสพระราชดำรัสและคำชี้แจง พิมพ์เป็นอนุสรณงานฉาบปกกิจศุภคุณหญิงเชื้อ สิริกุลเสวต, 30 มกราคม 2507, หน้า 34-35, อ้างถึงใน เดือนใจ ไชยศิลป์, “ล่านาในการรับรู้ของชนชั้นปกครองสยาม พ.ศ.2434-2476”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), 130-131.

¹³ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2456, มาตรา 3, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 29 (30 กุมภาพันธ์ 2455): 280.

¹⁴ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2495, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 69 ตอนที่ 10 (12 กุมภาพันธ์ 2495): 103.

¹⁵ มีเพียงกรณีของบุตรที่เกิดจากมารดาสัญชาติไทย และเกิดในประเทศไทยเท่านั้นที่จะสามารถมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ดู พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2495 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2496, มาตรา 7 (3), *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 70 ตอนที่ 10 (3 กุมภาพันธ์ 2496): 193.

พลเมืองไทยโดยหลักดินแดนก็ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้ง¹⁶ และดำรงอยู่ในกฎหมายสัญชาติเรื่อยมาจนกระทั่งถึงกฎหมายสัญชาติฉบับปัจจุบันที่เริ่มใช้บังคับในปีพ.ศ.2508¹⁷

ต้องกล่าวด้วยว่า ก่อนจะมีการประกาศใน พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายได้มีการถกกันต่อกรณีที่ร่างกฎหมายใช้คำว่า “ผู้มีสัญชาติไทย” แทน “คนไทย”¹⁸

¹⁶ “.... การกำหนดให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นคนไทยจึงจะได้สัญชาติไทย ทำให้เกิดปัญหาหลักถิ่นขึ้นในครอบครัวซึ่งมีบิดามารดาเดียวกัน โดยบางคนเป็นไทย บางคนเป็นต่างด้าว ดูสับสนยุ่งยากไม่เป็นการราบรื่นในครอบครัว และยากแก่เจ้าหน้าที่เมื่อมาภารกิจติดต่อหรือสอบสวนบางประการ ซึ่งต้องสอบไปถึงสัญชาติของมารดาว่าเป็นไทยหรือไม่ หรือว่าเป็นคนไทยได้สามี่ต่างด้าวและหญิงนั้นขาดสัญชาติไทยหรือยัง จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยได้สัญชาติไทย..” ดูหมายเหตุ เหตุผลการประกาศใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2449

¹⁷ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 82 ตอนที่ 62 (4 สิงหาคม 2508): 1.

มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

...

(3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

¹⁸ กรรมการบางท่านให้ความเห็นว่า “.. “คนไทย” นี้ต้องมีสองฐานะ หนึ่งฐานะคือคนไทย ประกอบด้วยมีสัญชาติไทย...” “..หากตัดคำว่าคนไทยออกไป ก็คงเหลือแต่คนที่มีสัญชาติไทย คือรวมคนไทยไปด้วย เท่ากับเรายกฐานะคนที่มีสัญชาติอื่นมาได้สัญชาติไทยเท่าเทียมกันไปหมด เพราะฉะนั้นจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ เปลี่ยนแปลงไป...”

ในขณะที่ หลวงประโคนนิติสาร ในฐานะกรรมการธิการ ชี้แจงว่า “..กรรมการคิดว่าจะไปชี้ใครว่าไทยแท้ ใครไทยไม่แท้ เห็นจะเหลือวิสัยเสียแล้ว ในเมื่อเราได้ลงมาจากยูนาน ตั้งพันปีหรือเกือบพันปี เรานั่งอยู่ร่วมทั้งตัวข้าพเจ้าด้วยจะพิสูจน์แยกแยะกันอย่างไรว่าข้าพเจ้าไทย หรือไม่แท้ เพราะฉะนั้น ยิ่งในสมัยที่โลกเราแบ่งเป็นสองค่ายนี้ การที่เราจะไปนึกถึงความรักชาติ ความรักเชื้อชาติ ความหยิ่งงูมิใจในความเป็นไทยแท้เป็นแขกแท้ เป็นจีนแท้ เป็นมลายูแท้ อะไรนี้ กรรมการคิดว่า อาจจะนำไปสู่จุดอันตรายได้มาก ๆ ขอให้เรามองดูรอบๆ บ้าน ของเรา มีการสู้รบกันทางการเมือง สู้กันทางศาสนา สู้กันในทางบรรพชาพาพัน เพราะเหตุเชื้อชาตินี้มากมายเหลือเกิน เป็นเคราะห์ดีอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยเราไม่มีปัญหาดังกล่าว เราจะเห็นว่าคนหน้าตาครึ่งชาติผสมฝรั่งไทย ญี่ปุ่นไทย แขกไทย อะไรก็ตามเถอะ พอเขาเกิดในเมืองไทย เขาได้รับการศึกษาอย่างไทย ข้อสำคัญ ได้รับการรับรองจากคนไทยทั้งหลายนี้ เขามีความรู้สึกเป็นไทย มีความเยื่อหุ้มในความเป็นไทยเท่าๆ กับคนไทยทุกๆ คน ...”

เรามาใช้ “ผู้มีสัญชาติไทย” เหมาะกว่า ในที่ขณะเดิม ดังนั้น บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ได้แก่๓.เกิดในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าเจ๊ก แขก พม่า ฝรั่งอะไร ยกเว้นพวกที่ได้รับยกเว้นเป็นพิเศษพวกลูกชู้ตเท่านั้น เกิดมาเป็นไทยหมด เป็นผู้มีสัญชาติไทย..” “.... “คนไทย” ก็เท่ากับผู้มีสัญชาติไทย ในที่หน้าหน้าตาเป็นฝรั่งล้วนๆ ก็ได้....

ดู รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ), ครั้งที่ 190, วันที่ 10 มิถุนายน 2508 : 389-415.

3. ปีที่ 1 (พ.ศ. 2515): เมื่อพลเมืองโดยหลักดินแดนถูกจำกัด ความไร้สัญชาติก็มาถึงตัว

มันคือช่วงเวลาต่อเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่สองถึงสงครามอินโดจีนอันนำไปสู่การอพยพครั้งใหญ่ของชาวอินโดจีน ประเทศไทยคือหนึ่งในบรรดาประเทศผู้รัฐ ไทยในเวลานั้นให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยตามหลักมนุษยธรรมด้วยการจัดที่ดินให้อยู่อาศัย ที่เพาะปลูกสำหรับทำกิน ตลอดจนให้กู้ยืมเงินทำทุนก่อสร้างสร้างตัว ฯลฯ ต่อมาภายใต้บรรยากาศความหวาดกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ ใน พ.ศ. 2500 ได้มีการดำเนินการจับกุมชาวเวียดนามอพยพในข้อหา “คอมมิวนิสต์” เป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมโยงระหว่างชาวเวียดนามอพยพกับลัทธิคอมมิวนิสต์ และทัศนคติ “ภัยต่อความมั่นคงของประเทศ”¹⁹ นับแต่นั้นมาทัศนคติดังกล่าวนี้ได้ส่งผลอย่างสำคัญ ต่อแนวคิดการสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดน และถูกส่งต่อถึงรัฐบาลไทยในยุคต่อๆ มา

นั่นคือ ... เพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ที่รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337²⁰ พลเมืองโดยหลักดินแดนจำนวนหนึ่งก็ถูกลบความเป็น “คนไทย” ออกไป ด้วยเงื่อนไขใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพลเมืองโดยหลักดินแดน หรือ “ความจงรักภักดี” ที่ถูกตั้งข้อสงสัย²¹

ผลกระทบที่เกิดขึ้นก็คือ เด็ก (รวมถึงอดีตเด็ก) ที่เกิดในประเทศไทยจากพ่อแม่ที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่ถูกต้อง หากเกิดก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 และมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนไปแล้ว (มาตรา 7 พ.ร.บ.สัญชาติ 2508) ก็จะเป็น “ลูกถอนสัญชาติ” พื้นที่ ส่วนคนที่เกิดใน

¹⁹ ธนันท์ ปูนวระณา, “นโยบายชาวเวียดนามอพยพของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ.2491-2500”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 2-5.

²⁰ เงื่อนไขการถอนสัญชาติ หรือการไม่ได้สัญชาติไทย ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 คือ เด็กที่เกิดในประเทศไทยนั้น มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าว กรณีไม่มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย และขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาต่างด้าวนั้นเข้าเมืองในลักษณะไม่ถาวร (ไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และใบสำคัญถิ่นที่อยู่) โดยอาจเป็น (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือ (2) เป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในประเทศไทยเพียงชั่วคราว หรือ (3) เป็นผู้เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายคนเข้าเมือง, ดูประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337, ราชกิจจานุเบกษา พิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 190 (13 ธันวาคม 2515): 206.

²¹ ตอนต้นของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ระบุว่า “...โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป”

ประเทศไทยนับจากวันที่ 14 ธันวาคม 2515 เป็นต้นไป ก็จะ “ไม่ได้สัญชาติไทย” โดยจะมีสถานะเป็น *คนต่างด้าวเกิดไทย* อย่างไรก็ตาม ปว.337 ระบุว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้มีสัญชาติไทยได้ เป็นรายการมีไป

ไม่มีตัวเลขอย่างเป็นทางการว่า มีคนจำนวนเท่าใดที่ได้รับผลกระทบจากการถูกถอนสัญชาติไทย และไม่ได้สัญชาติไทยโดย ปว.337 ฉบับนี้ (รวมถึงมีคนจำนวนเท่าใดที่ได้รับสัญชาติไทยโดยคำสั่งของรมต.มท.) เพราะแม้ว่ากลุ่มเป้าหมายของ ปว.337 คือกลุ่มผู้อพยพจากกลุ่มประเทศอินโดจีนที่ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปว.337 ส่งผลให้เกิดการถอนสัญชาติไทย และการไม่ให้สัญชาติไทยกับบุคคล/เด็กในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทยด้วย อาทิ กรณีบุตรของชาวไทยภูเขา (9 ชาติพันธุ์²²), กรณีบุตรของอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ช่วงปี 2497-2504 ฯลฯ มีการประเมินว่า มีชาวไทยภูเขาที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 ประมาณกว่าสี่แสนกว่าคน²³ ประการสำคัญ ปว.337 ส่งผลกระทบต่อ “ลูกแม่ไทยที่มีสามีเป็นคนต่างด้าว” เพราะในเวลานั้น กฎหมายสัญชาติไทยก็เลือกปฏิบัติต่อกรณีการเป็นคนไทยโดยสืบสายโลหิตจากบิดาสัญชาติไทยและมารดาสัญชาติไทย²⁴

ผลของการปิดกั้นการเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดน ด้วยการกลั่นกรองบุคคลที่มีองค์ประกอบต่างด้าวที่รัฐเชื่อว่าจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาตินี้ ไม่ได้หยุดแค่เพียงการถอน หรือไม่ให้ความเป็นคนไทย เพราะเมื่อ *คนต่างด้าวเกิดไทย* กลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงสัญชาติอื่นใดในโลก หรือไม่มีรัฐโดยยอมแสดงตนเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล บุคคลดังกล่าวย่อมต้องกลายเป็นคน

²² ได้แก่ กะเหรี่ยง หรือซึ่งอาจเรียกว่า ปกาเกอญอ (สกอว์) โพล่ง (โปว์) ตองสั่ว (ปะโอ) บะแก (บะเว), ม้ง, เมี่ยน, อาข่า, ลาหู่, ลีซู, ลัวะ, ขมุ, มลาบรี, ปรากฏตามข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543, กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, *ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543 (พร้อมคำอธิบาย)*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (2544), 2.

²³ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, โครงการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2549, 12.

²⁴ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (2) กำหนดว่า เด็กที่เกิดจากการดาคคนไทย จะมีสัญชาติไทยตามมารดาได้ ต่อเมื่อเด็กคนดังกล่าวเกิดนอกราชอาณาจักรไทย และไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติเท่านั้น หลักเกณฑ์นี้ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดย มาตรา 7 (1) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 ที่กำหนดว่า บุตรที่เกิดจากการดาคไทย จะมีสัญชาติไทยตามมารดา โดยไม่คำนึงว่าบุตรจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร

ไร้สัญญา หรือถูกบังคับให้ต้องไร้สัญญา²⁵ ซึ่งในเวลาต่อมาคนไร้สัญญาก็ได้กลายเป็นอีกประเด็นปัญหาความมั่นคงของประเทศไทย และยังคงสร้างผลกระทบอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทั้งต่อคนที่ (ถูกทำให้) ไร้สัญญา และการบริหารจัดการของประเทศไทย

4. ปีที่ 20 (พ.ศ. 2535): ไปไกลกว่าความมั่นคงของชาติ คือการกีดกันสิทธิในสัญชาติไทย

แนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ โดยการจำกัดพลเมืองโดยหลักดินแดนได้ถูกส่งต่อถึงรัฐบาลในชุดต่อๆ มา ดังจะเห็นได้จากการบังคับใช้ พ.ว.337 ควบคู่ไปกับ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 เป็นร่วม 20 ปี จนกระทั่ง พ.ศ. 2535 จึงได้มีการยกเลิก พ.ว.337 (สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ²⁶) แต่ความกังวลต่อความมั่นคงยังคงดำรงอยู่ ดังจะเห็นได้จากการเขียนซ้ำแนวคิดของ พ.ว.337 ไว้ใน พ.ร.บ.สัญชาติฯ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 ด้วยเหตุผลที่ว่า “สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพฯ เสียใหม่....” โดยเห็นว่าการกำหนดให้ถอนสัญชาติ หรือไม่ให้สัญชาติไทยเฉพาะกรณีที่มีบิดาที่ขอบด้วยกฎหมายแบบที่ พ.ว.337 กำหนดไว้นั้น ย่อมไม่ครอบคลุมข้อเท็จจริง “...เพราะบุคคลเหล่านี้โดยมากจะอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส”²⁷

²⁵ สมชาย ปรีชาศิลปกุล, “เขาถูกบังคับให้ไร้สัญชาติ”, *มติชน*, 9 สิงหาคม 2548.

²⁶ สำหรับกระบวนการแก้ไขกฎหมายสัญชาติที่ต่อมาคือ พ.ร.บ.สัญชาติ แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นี้ เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสองประเด็นคือ ประเด็นแรก มาตรา 7 มาตรา 14 บรรคหนึ่ง มาตรา 15 บรรคหนึ่ง และมาตรา 21 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บุตรของหญิงไทยได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต ประเด็นที่สอง เพิ่มมาตรา 7 ทวิ แก้ไข มาตรา 18 และยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เพื่อกำหนดให้สัญชาติไทย และการถอนสัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทย และที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2534 วันที่ 27 ธันวาคม 2535 ได้มีมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย และที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาครั้งที่ 8/2535 วันที่ 24 มกราคม 2535 ลงมติรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ สัญชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ..... โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และส่งให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณากำหนดแปรญัตติภายใน 7 วัน และมีมติเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

²⁷ เหตุผลของการบังคับใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 109 ตอนที่ 13 (25 กุมภาพันธ์ 2535): 3.

นับจากมีการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับแก้ไขฉบับที่ 2 ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาเด็กที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เข้าเมืองผิดกฎหมายก็จะได้สัญชาติไทย และยังคง ถือว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทันทีที่ลืมตาดูโลก ทั้งๆ ที่เกิดในประเทศไทย และหากคนกลุ่มนี้มีบุตร-คนอพยพรุ่นที่สามนี้ก็จะถูกผลิตซ้ำการเป็นคนไม่มีสัญชาติไทยและมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายสัญชาติฉบับแก้ไขนี้ยังเขียนให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง²⁸ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออีกครึ่งกับคนอพยพรุ่นที่สองที่เกิดในไทยซึ่งถูกถอนสัญชาติ หรือไม่ได้สัญชาติไทยไปแล้ว โดย ปว.337 สถานะทางกฎหมายของคนกลุ่มนี้ถูกเปลี่ยนจาก คนต่างด้าวเกิดไทย เป็นคนที่ถูกถือว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ผลต่อเนื่องตามมาอีกก็คือ หากคนกลุ่มนี้มีบุตร (เกิดหลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535) คนรุ่นที่สามนี้จะซ้ำรอยวงจรแห่งการไม่มีสัญชาติไทย และถูกถือว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย (คนกลุ่มนี้เรียกกันเองในระดับชุมชนหรือแวดวงคนทำงานด้านสัญชาติว่าเป็น “เด็ก/คนกลุ่ม 7 ทวี”) คนทั้งสามกลุ่มนี้ต่อมาถูกจำแนก/นิยามในเวลาต่อมาว่า “ชนกลุ่มน้อย (หรือกลุ่มชาติพันธุ์)” ที่ไร้สัญชาติในประเทศไทย

ปว.337 ที่มีเนื้อหาจำกัดการสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดน ด้วยเหตุผลความมั่นคง แต่เป็นไปได้หรือไม่ว่า ปว.337 ยังคงความเชื่อที่จะปล่อยให้ความกลมกลืนในบริบทสังคม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา วัฒนธรรมประเพณี การแต่งงาน ความสัมพันธ์ในระหว่างเครือญาติ ฯลฯ หรือการดำเนินชีวิตประจำวันในชุมชนทำหน้าที่ของมันต่อไปในการเชื่อมร้อยผู้คนที่แตกต่างหลากหลายในสังคมเข้าด้วยกัน และยอมรับให้เข้าเป็นพลเมืองโดยหลักดินแดนในคนรุ่นที่สาม หรือเป็นเพียงเพราะ ณ เวลานั้น การกำหนดสิทธิในสัญชาติของ บุตรและหลานคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันตลอดทั้งสาย เป็นเรื่องที่ไม่ทันนึกถึง จึงได้มาดำเนินการในเวลาต่อมาด้วยการดึงระยะห่างระหว่างผลที่จะเกิดจากกระบวนการขัดเกลาทางสังคมกับการยอมรับให้เป็นพลเมืองให้กว้างมากขึ้น สร้างระบบงานราชการขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติผู้ยื่นคำขอมีสัญชาติไทยกรณี “กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337”²⁹

²⁸ มาตรา 10 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

²⁹ พิจารณาโดย “คณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทย” โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการได้แก่ผู้แทนจากกองปลัดกระทรวงมหาดไทย, (ฝ่ายความมั่นคง) กระทรวงต่างประเทศ, สำนักงานอัยการสูงสุด, กองอำนาจการรักษาความมั่นคง, กรมการปกครอง, กรมแรงงาน, สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย, กรมตำรวจ, สันติบาล, กองตรวจคนเข้าเมือง, กองการชาวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ฝ่ายกิจการผู้อพยพ

ส่วนกรณี “คนไม่ได้สัญชาติไทยและถูกถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วยผลของมาตรา 7 ทวิฯ” นั้น ขึ้นกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละยุค เพราะจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดกลุ่มคนเป้าหมายก่อน³⁰ หลังจากนั้นคนอพยพรุ่นที่สอง รุ่นที่สามและรุ่นต่อไป จึงจะสามารถเริ่มต้นกระบวนการยื่นคำขอสัญชาติฯ

ปฏิเสธไม่ได้ว่า ภาระขั้นตอนที่รัฐไทยกำหนดขึ้นด้วยความกังวลต่อความมั่นคง ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐตกอยู่ในวังวนแห่งความกังวลต่อไปไม่สิ้นสุดและแปรเป็นความหวาดระแวง คำถามคือ ปัญหาความไร้สัญชาติ จะได้รับการแก้ไขให้ลดน้อยลงไปได้อย่างไร เมื่อต้องรอนโยบายจากรัฐที่จะกำหนดว่า “ใคร” คือผู้มีสิทธิมายื่นคำขอฯ ได้ และเมื่อมีนโยบายกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ผู้ยื่นคำขอ (ไม่ว่าจะเป็นเด็กไร้สัญชาติ รวมถึงคนในครอบครัว) ก็จะถูกผลักให้ต้องหาพยานหลักฐานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารทะเบียน บัตรประจำตัวของผู้ยื่นคำขอและของบิดามารดาผู้ยื่นคำขอ (หลายคน “ตกหล่น” การสำรวจ ทำให้ไม่มีเอกสารแสดงตน) เอกสารที่รับรองว่าเกิดในประเทศไทยจริง ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ เพราะเชื่อว่าเกิดในประเทศไทยจริงแล้วจะได้เอกสารมาเสมอไป และกล่าวได้ว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากที่การปฏิเสธไม่ออกเอกสารการเกิดให้กับคนไม่มีสัญชาติไทย เป็นเรื่องที่ไม่ผิดกฎหมาย³¹ หรือปัญหาสำคัญไม่แพ้น้อยไปกว่าทุกเรื่องที่ยกมาก็คือ เรื่องของพยาน

และงานผู้ลี้ภัยและชนกลุ่มน้อยกองการข่าวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (หนังสือ มท 0202/647 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2535)

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นไปตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้บุคคลซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และบุตรหลาน (วันที่ 17 กันยายน 2547) ระบุว่า จะต้อง (1) มีชื่อหรือเคยมีชื่อในระบบการทะเบียน (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่งในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน (3) เลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และ (4) มีความประพฤติดี

³⁰ มติคณะรัฐมนตรีครั้งแรกน่าจะเป็นการณิบุตรกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ และจีนฮ่ออพยพลี้ภัย เมื่อปีพ.ศ.2527 และอีกครั้งใน พ.ศ. 2535 , กลุ่มบุตรผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จ.เกาะกง ประเทศกัมพูชาเมื่อปีพ.ศ.2527 และอีกครั้งในปี 2534, กลุ่มบุตรอดีตติดใจจีนคอมมิวนิสต์มาลาया ในปีพ.ศ.2533, กลุ่มบุตรชาวลาวภูเขาวอพยพ ในปีพ.ศ.2534, กลุ่มบุตรเวียดนามอพยพ ในปี พ.ศ. 2535 เป็นต้น

³¹ ช่วงก่อนปี 2551 แม้ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 จะกำหนดเป็นหลักการว่า บิดามารดาหรือผู้ปกครอง มีหน้าที่ต้องแจ้งการเกิด (มาตรา 18) และเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรมีหน้าที่ต้องรับแจ้ง (มาตรา 20) แต่ในทางปฏิบัติแล้วบิดามารดาที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ส่วนใหญ่ยังไม่ได้คลอดบุตรที่โรงพยาบาล จึงไม่สามารถเข้าถึงหนังสือรับรองการเกิดที่สถานพยาบาล (ท.ร.1/1) ออกให้ หรือหากคลอดที่บ้านก็ไม่ทราบว่าจะต้องแจ้งการเกิดกับผู้ใหญ่บ้าน กำนันเพื่อรับหนังสือรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า) เพื่อขอแจ้งเกิดกับสำนักทะเบียนเพื่อขอรับสูติบัตร แต่สูติบัตรสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยจะถูกออกแบบ และมีหลากหลายประเภทในปี 2551 ประการสำคัญการแจ้งการเกิดเป็นเรื่องที่ไกลตัวสำหรับ

บุคคล ที่เจ้าหน้าที่รัฐมักเรียกร้องว่า พยานบุคคลควรเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ราชการ ฯลฯ ยังไม่ต้องพูดถึงว่ากระดาดนับหลายหมื่นแผ่นนี้ ได้กลายเป็นช่องทางของการแสวงหาประโยชน์ไปมากน้อยเท่าใด

5. ปีที่ 36 (พ.ศ. 2551): ความพยายามกลับไปเยียวยา (เฉพาะ) อดีตที่นานมาแล้ว

กฎหมายสัญญาที่ถูกละเมิดเพิ่มเติมฉบับที่ 4 ถูกบังคับใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2551³² (ในรัฐบาลสมัยนายสมัคร สุนทรเวช) แต่แน่นอนว่ากระบวนการแก้ไขปรับปรุงเกิดขึ้นก่อนหน้านั้น (รัฐบาลสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์)³³ โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายประเด็น³⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแนวคิดเรื่องการมีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนกลับมาอีกครั้ง โดยกำหนดให้คืนสัญชาติไทยให้กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337³⁵ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ “คนไทยตามมาตรา 23” (มาตรา 23 พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551)

ชุมชนที่อยู่ห่างไกล (หรือแม้แต่ในตัวเมือง) ทำให้เด็กจำนวนมากไม่มีเอกสารการเกิดเพื่อยืนยันว่าเกิดในประเทศไทย การแก้ไขปัญหานี้ในทางปฏิบัติก็คือ ทางสำนักทะเบียนจะเรียกพยานบุคคลมาสอบข้อเท็จจริง และออกเป็นหนังสือรับรองสถานที่เกิดให้ แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอีกเช่นกันว่า หนังสือรับรองสถานที่เกิดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ หรือนำเชื่อถือในกรณีที่น่าไปใช้ต่างอำเภอ และมีชาวปากต่อปากว่าหนังสือรับรองสถานที่เกิดต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

³² พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 39 ก (27 กุมภาพันธ์ 2551): 24.

³³ รายงานของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สถาปนาบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฯ 3 ครั้งคือ 30 พฤศจิกายน 2550, 4 ธันวาคม 2550 และ 6 ธันวาคม 2550 โดยร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาประกอบไปด้วย ร่างกฎหมายที่เสนอโดยกรมการปกครอง และร่างกฎหมายที่เสนอโดยนางเตือนใจ ดีเทศน์กับคณะ ไม่รวมถึงกระบวนการศึกษากร่างกฎหมายก่อนหน้านั้น ซึ่งตรงกับรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ (8 ตุลาคม 2549 – 6 กุมภาพันธ์ 2551) ต่อเนื่องจากการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน (19 กันยายน 2549 – 1 ตุลาคม 2549)

³⁴ อาทิ การยอมรับสิทธิที่จะมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดาตามข้อเท็จจริง (บิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรส, บิดาไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตร) โดยจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์เป็นบิดา-บุตรกันจริง ตามตรา 7, ความเสมอภาคของหญิงชายที่เป็นคนต่างด้าว ในมาตรา 11 (2) (4), มาตรา 13 พ.ร.บ. สัญชาติ 2508 แก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

³⁵ สรุป คือ (1) คนที่ถูกถอนสัญชาติไทยโดย ปว.337 หรือคนที่เกิดก่อนวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (2) คนที่ไม่ได้สัญชาติไทย โดยผลของ ปว.337 หรือคนที่เกิดวันที่ 14 ธันวาคม 2515 – 25 กุมภาพันธ์ 2515 และ (3) บุตรของ (1) หรือ (2) คือคนที่เกิดก่อนวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551

โดยได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าคนกลุ่มนี้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด³⁶ และให้มีผลตั้งแต่วันที่กฎหมายฉบับแก้ไขใช้บังคับ³⁷

ยังมีความพยายามสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดนในลักษณะอื่นอีก อาทิ การยอมรับให้เด็กไร้สัญชาติที่มีความสามารถ (เกิดในประเทศไทย) ที่อยู่ในความอนุบาลตามคำสั่งศาล, เด็กไร้สัญชาติที่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ และเด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรมของผู้มีสัญชาติไทยแล้ว (เกิดในไทย) สามารถมีสิทธิในสัญชาติไทยได้โดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย (มาตรา 12/1 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)

อย่างไรก็ดี การปรับไปสู่สถานะพลเมืองโดยหลักดินแดนนี้ นอกจากจะต้องพิสูจน์ว่าเป็นคนที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 จริง (เกิดในประเทศไทย โดยมีพยานเอกสาร อาทิ สูติบัตร หรือหลักฐานอื่นมายืนยัน) ยังต้องพิสูจน์ให้เห็นด้วยว่าผู้ยื่นคำร้องฯ มีความผูกพันกับดินแดนรัฐไทย (อยู่ในประเทศไทยติดต่อกัน โดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร) และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย โดยมี (พยาน) บุคคล “ที่น่าเชื่อถือ” มายืนยันรับรอง³⁸

แม้จะกล่าวได้ว่า ความพยายามแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติในครั้งนี้ค่อนข้างเป็นระบบ เพราะในปีเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร³⁹ ก็ได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยเพิ่มหลักการ “การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for ALL)” โดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเด็กที่เกิดในประเทศไทยนั้น เกิดจากบิดามารดาที่มีสถานะตามกฎหมายเข้าเมืองอย่างไร ซึ่งรวมถึงการเปิด

³⁶ เรื่องเสรีที่ 226/2552 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องคุณสมบัติผู้มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

³⁷ ความเห็นของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 6)) ดู มท 0309.1/ ว 16648 วันที่ 5 กรกฎาคม 2554

³⁸ พยานบุคคลต้องมีชื่อในทะเบียนบ้าน มีถิ่นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง รู้จักกับผู้ยื่นคำขอไม่น้อยกว่า 5 ปี เป็นบุคคลที่ชุมชนให้การยอมรับนับถือ ประพฤติดี โดยไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ ดูหนังสือด่วนมาก มท 0309.1/ว 9489 วันที่ 18 มิถุนายน 2551

³⁹ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 83 ก (25 กุมภาพันธ์ 2551): 13.

ช่องให้สามารถดำเนินการขอเอกสารรับรองการเกิดย้อนหลังได้ด้วย⁴⁰ แต่ระหว่างทางของกระบวนการ (ขอ) คินสัญชาติไทย ผู้ยื่นคำขอฯ ยังคงต้องเผชิญกับปัญหาเก่าๆ เดิมๆ ของกระบวนการยื่นคำร้อง/คำขอ อาทิ การไม่รับคำร้อง/คำขอ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ยอมปฏิเสธเป็นลายลักษณ์อักษร, ระบบคิว (หลายกรณีคิวใช้เวลาข้ามปี), ความสงสัยต่อพยานหลักฐานทุกประเภท รวมถึงปัญหาสำคัญพื้นฐานอย่างการขอเอกสารการเกิดย้อนหลัง ที่ยากจะหาพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือในสายตาของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ⁴¹

และต้องย้ำอีกครั้งว่าสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนที่เกิดขึ้น เป็นการย้อนหลังไปเพื่อแก้ปัญหาในอดีตเป็นหลัก (คนที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 ถึงคนรุ่นบุตรที่เกิดก่อน 26 กุมภาพันธ์ 2551) เพราะคนอีกกลุ่ม ที่เกิดในประเทศไทย (อาจจะเกิดจากบิดามารดาคนเดียวกัน เพียงแต่เกิดคนละช่วงเวลา) ที่ได้รับผลกระทบจากการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในปี 2535 (คนที่เกิดตั้งแต่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไป) ยังคงต้องรอนโยบาย (มติคณะรัฐมนตรี) ต่อไปว่าจะสามารถเข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติไทยได้เมื่อไร

6. ในปี 38, ปี 45 และปี 47 (พ.ศ. 2553, พ.ศ. 2560, พ.ศ. 2562) : ห่วงโซ่ความไร้สัญชาติที่ยังคงทำงานต่อไป กับโอกาสใหม่สำหรับกลุ่มคนเฉพาะ

กว่าคนอพยพซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์รุ่นที่สองที่ต้องไร้สัญชาติด้วยผลของการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในปี 2515 จะสามารถเริ่มต้นกระบวนการยื่นคำขอสัญชาติได้เหมือนกัน ทุกกลุ่ม ก็ใช้เวลาร่วม 40 ปี (มติคณะรัฐมนตรีในปี 2553 แต่ขั้นตอนและกระบวนการของทางปฏิบัติเพิ่งชัดเจนในปี 2555⁴²) อย่างไรก็ตาม การเปิดกว้างนี้ยังคงมีเงื่อนไข ด้วยการนำจุดเริ่มต้นใน

⁴⁰ มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 19/1 มาตรา 20/1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 นอกจากประเทศไทยจะมีเอกสารแสดงตนที่หลากหลายประเภทแล้ว เอกสารรับรองการเกิดหรือสูติบัตร ก็ถูกออกแบบขึ้นหลากหลาย โดยความแตกต่างขึ้นกับสถานะการเข้าเมืองของบิดามารดาของเด็ก หรือสถานะตามกฎหมายของเด็ก (กรณีไม่มีบิดามารดา) รวมแล้ว 7 ประเภท

⁴¹ Darunee Paisanpanichkul and Chuti Ngam-urult “Nationality Procedures in Thailand: Bottlenecks Analysis and Recommendations in Addressing Implementation Challenges, United Nation High Commissioners for Refugees (UNHCR), Thailand, 2017

⁴² มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553 ภายใต้รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กำหนดให้บุตรชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอยู่นาน แล้ว (บิดามารดาต้องอพยพเข้ามาในไทยเป็นเวลา 10 ปี นับถึงวันที่ 18 มกราคม 2548) ขอมีสัญชาติไทยตาม มาตรา 7 ทวิฯ ได้ ส่วนทางปฏิบัติที่เริ่มชัดเจนนั้นเป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทยปี 2555 นั้น เป็น

การยื่นคำขอฯ ของคนรุ่นที่สอง ไปผูกติดกับระยะเวลาในการเข้าเมืองของบิดามารดาชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทย โดยระบุว่าคนรุ่นที่หนึ่งจะต้องเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยถึงปี 2538 และคนรุ่นที่สองต้องมีคุณสมบัติตามที่รัฐไทยกำหนด⁴³

ประเด็นนี้พอเข้าใจได้ว่า เป็นเรื่องของการปล่อยให้กระบวนการขัดเกลาทางสังคม หรือ ความผสมกลมกลืนได้ทำงาน แต่การรอคอยถึงรอบใหม่ของมติคณะรัฐมนตรี นับเป็นอนาคตที่ยากจะคาดเดา คำถามก็คือ เหตุใดต้องนำกระบวนการยื่นคำขอสัญชาติตามมาตรา 7 ทวิฯ ไปผูกติดกับระยะเวลาเข้ามาในประเทศไทยของคนรุ่นที่หนึ่ง เพราะหากนับว่าเด็กคนหนึ่งเกิดเมื่อปี 2535 ก็เติบโตเป็นเยาวชนอายุ 18 ปีในปี 2553 แล้ว การนับรวมเด็กหรือเยาวชนเข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทยเพื่อเป็นฐานให้ชีวิตหนึ่งๆ ได้เติบโตและใช้ศักยภาพร่วมกันขับเคลื่อนสังคมเศรษฐกิจของประเทศไทย น่าจะเป็นการเอื้อต่อความมั่นคงของชาติ มากกว่าการพิจารณาว่าความมั่นคงนั้น เพราะบางจนต้องปกป้องจากเด็กหรือเยาวชนที่เกิดในดินแดนรัฐไทยและกำลังเติบโต อย่างไรก็ตาม กระบวนการยื่นคำขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิฯ ที่ผูกติดกับระยะเวลาเข้ามาในประเทศไทยของคนรุ่นที่หนึ่ง ยังคงถูกทำซ้ำอีกครั้งในปี 2559 โดยมติคณะรัฐมนตรีในปี 2559 กำหนดว่าคนรุ่นบิดามารดาจะต้องเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปีนับถึงวันที่คนรุ่นบุตรยื่นคำร้องฯ⁴⁴

ระหว่างทางการพัฒนาระเบียบวิธีในการสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดน ผ่านการขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิฯ โดยมีเพียงคนอพยพย้ายถิ่นรุ่นที่ 2 ที่เป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์เป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวมาอย่างยาวนาน ก็เริ่มมีการเปิดกว้างให้ชนกลุ่มอื่นๆ ด้วย โดยในปี 2555

การดำเนินการในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การส่งให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 129 ตอนพิเศษ 177 ง (23 พฤศจิกายน 2555): 50.

⁴³ ชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์รุ่นบิดามารดา จะต้องได้รับการจัดทะเบียนประวัติ มีเอกสารแสดงตน และต้องเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 18 มกราคม 2538 โดยมีเงื่อนไขสำหรับคนรุ่นที่สองคือ (1) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น (2) เกิดและมีภูมิลำเนาในประเทศไทยต่อเนื่อง โดยมีชื่อในระบบทะเบียนราษฎร หรือมีเอกสารยืนยันว่าเกิดในประเทศไทยจริง (3) พูด ฟังภาษาไทยได้ ยกเว้นกรณีเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี (4) มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (5) ประพฤติดี ไม่เคยต้องโทษคดีอาญา เว้นกรณีสุหุโทษ หรือพ้นโทษมา 5 ปี (6) ประกอบอาชีพสุจริต (7) ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

⁴⁴ มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559 ในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นรัฐบาลทหารสืบเนื่องจากการยึดอำนาจในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557

รัฐไทยได้มีนโยบายกำหนดคุณสมบัติ “เฉพาะ” ในลักษณะต่างๆ คือหากคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยนั้น เป็น (1) “คนที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏบิดามารดา (คนไร้รากเหง้า)”, (2) “บุตรของคนต่างด้าวที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย”⁴⁵, (3) คนไร้สัญชาติที่กำลังเรียนหรือเรียนจบระดับปริญญาตรีแล้ว” ก็สามารถยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิฯ ได้เช่นกัน โดยมีช่องทางพิเศษเพิ่มเติมด้วยว่า กรณีคนไร้สัญชาติที่กำลังเรียนนั้น หาก “มีความจำเป็น” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถพิจารณาเห็นชอบได้⁴⁶

กล่าวโดยสรุปอีกครั้งก็คือ การสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดนโดยการเกิดในครั้งนี้ ไม่จำกัดเฉพาะคนรุ่นที่สองของชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยอีกต่อไป “คนต่างด้าวไร้สัญชาติ” กลุ่มใด แม้จะเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน หากมีคุณสมบัติ/เข้าเงื่อนไข “ทรัพยากรที่มีค่าของประเทศไทย” ก็สามารถมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยใช้ช่องทางมาตรา 7 ทวิฯ ได้

แต่ที่น่าสนใจเป็นอย่างมากเห็นจะเป็นกรณีของกลุ่มที่ (4) “คนไร้รากเหง้า ที่เกิดในประเทศไทย ที่ไม่สามารถสืบทราบได้ว่าบิดามารดาเป็นใคร มีตัวตนอยู่จริงหรือไม่” ที่กฎหมายการทะเบียนราษฎรที่แก้ไขในปี 2562 กำหนดว่าหากเป็นเด็กแรกเกิดก็สามารถไปดำเนินการทางทะเบียนราษฎรเพื่อเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านคนสัญชาติไทยได้⁴⁷ ผลลัพธ์ก็คือ คนไร้รากเหง้าดังกล่าวจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามกฎหมายสัญชาติ เป็นคนมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนเช่นเดียวกับกรณีของบุตรที่เกิดจากคนต่างด้าวที่มีถิ่นถาวรในประเทศไทย⁴⁸ กล่าวได้ว่า กรณีของกลุ่มเป้าหมายล่าสุดนี้ เป็นการต่อยอดถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐไทยในการให้หรือไม่ให้สัญชาติกับบุคคลหรือกลุ่มใด เพราะหากรัฐประสงค์จะเปิดกว้างนโยบายการสร้างพลเมืองโดยหลักดินแดนก็

⁴⁵ อย่างไรก็ดี ต้องกล่าวด้วยว่านโยบายเพิ่มกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ เริ่มต้นในรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ในปี 2553 ดูประกาศกระทรวงมหาดไทยปี 2555 ออกภายใต้มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553

⁴⁶ ประกาศกระทรวงมหาดไทยในปี 2560 ออกภายใต้มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 134 ตอนพิเศษ 79 ง (14 มีนาคม 2560): 10.

⁴⁷ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560, มาตรา 19/2, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 136 ตอนที่ 49 ก (14 เมษายน 2562) : 33

⁴⁸ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 1 ทวิ วรรคหนึ่ง

เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้ช่องทางหรือกลไกภายใต้กฎหมายสัญญาชาติด้วยซ้ำไป

7. บทส่งท้าย

“แสนกว่าคน” คือตัวเลขของคนที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 ในปี 2515 ที่ได้รับการคืนสัญชาติไทยแล้ว⁴⁹ คงเหลือชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์รุ่นที่สองที่รอเข้าสู่กระบวนการ/อยู่ระหว่างกระบวนการ ประมาณ 41,556 คน⁵⁰ นี่คือการเดินทางของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกสร้างและถูกลบออกด้วยนโยบายกฎหมายของประเทศไทยในช่วง 47 ปีที่ผ่านมา

มีประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นข้อสังเกตที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญในระหว่างบททบทวนเรื่องนี้ ก็คือความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการสร้างหรือลบเลือนพลเมืองกลุ่มนี้ *มักเกิดขึ้น* ในช่วงที่ทหารเข้ามาบีบบทบาทในการปกครองประเทศภายหลังจากการยึดอำนาจ/รัฐประหาร ดังจะเห็นได้จากการเริ่มต้นของการจำกัดสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนนั้นเกิดด้วยแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติซึ่งปรากฏอย่างเข้มข้นในปี 2515 ซึ่งเป็นรัฐบาลสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร⁵¹ และต่อ ยอดความรุนแรงด้วยการแก้ไขกฎหมายสัญญา ฉบับที่ 2 ในปี 2535 ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งต้องนับว่าเป็นยุคที่สืบเนื่องจากการยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ⁵² นับจากนั้นความพยายามที่กลับไปแก้ไขผลกระทบที่เกิดจากอดีต ผ่านกระบวนการร่างและแก้ไขกฎหมายสัญญา รวมถึงกฎหมายการทะเบียนราษฎร จนมีการประกาศใช้ในปี 2551 ก็เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์⁵³ ที่สำคัญก็คือการกำหนด

⁴⁹ ตัวเลขประมาณการอย่างไม่เป็นการทางการจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

⁵⁰ ตัวเลขของกลุ่มอื่นๆ จะไม่ขอลำถึงในบทความนี้ เนื่องจากตัวเลขที่ปรากฏเป็นจำนวนรวม ยังไม่มีการจำแนกว่าเป็นคนเกิดในประเทศไทยหรือไม่

⁵¹ จอมพล ถนอม กิตติขจร ยึดอำนาจตนเอง เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2514 (18 พฤศจิกายน 2514 – 17 ธันวาคม 2515)

⁵² คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ นำโดยพลเอก สุรยุทธ์ คงสมพงษ์ ได้ทำการยึดอำนาจในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2534 (24 กุมภาพันธ์ – 1 มีนาคม 2534) และมีมติให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี (1 มีนาคม 2534 – 7 เมษายน 2535)

⁵³ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 แม้จะประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช (6 กุมภาพันธ์ – 9 กันยายน 2551) แต่กระบวนการร่างและพิจารณาร่างกฎหมายเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (8 ตุลาคม 2549 – 6 กุมภาพันธ์ 2551) ซึ่งสืบเนื่องจากการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำโดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 (19

สิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยใช้วิธีการทางทะเบียนราษฎร ในปี 2560 รวมถึงนโยบาย
เพิ่มกลุ่มเป้าหมายที่สามารถขอสัญชาติไทย พร้อมเปิดช่องทางมีสัญชาติไทยแบบ fast track โดย
มติคณะรัฐมนตรีในปี 2559 ก็เป็นผลงานของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา⁵⁴

กันยายน 2549 – 1 ตุลาคม 2549)

⁵⁴ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำการรัฐประหารในนามของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22
พฤษภาคม 2557

References

- Cabinet Resolution as of December 7, 2016 “เรื่องอนุมัติหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาเด็กนักเรียน นักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในไทยราชอาณาจักรไทย” [Criteria for accessing to Thai Citizenship of Stateless Student and Stateless person who were born in Thai Territorial], (in Thai).
- Chalit Dhawannakikul, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508” [An Analysis of Political Concept Behind the 1965 Nationality Act], the Degree of Master of Arts in Government, Department of Government, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 2004, (in Thai).
- Darunee Paisanpanichkul and Chartchai Amornlertwattan, Report No.2 : Developing Legal Status To Be a Permanent Residence : Case Study on Ethnic Groups, the Project on Development and Knowledge Movement for a Well-Being of Stateless person and Undocumented Stateless person, Thai Health Promothon Foundation, October 2015.
- Darunee Paisanpanichkul and Chuti Ngam-urult, Nationality Procedures in Thailand: Bottlenecks Analysis and Recommendations in Addressing Implementation Challenges, United Nation High Commissioners for Refugees (UNHCR), Thailand, 2017
- Ministry of Interior, Department of Provincial Administration, “โครงการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2549” [Seminar on Cooperation of Government and Non-Government Organizations for developing and solving problem in High land’s communities, B.E. 2549] , (in Thai).
- Ministry of Interior, Department of Provincial Administration, “คู่มือการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2553” [Hand Book for Cabinet Resolution as of December 7, 2016’s Implementation], (in Thai).
- Kachadpai Burutpat, “ญวนอพยพ”, [Vietnam Displace Person], Bangkok : Duangkamol Publishing, 1978, (in Thai).
- Thananan Boonwana, “นโยบายชาวเวียดนามอพยพของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2491-2500”, [The policy of the Phibulsonggram regime regarding Vietnamese refugees in Thailand 1948-1957], the Degree of Master of Arts in History, Department of History, Faculty of Art, Chulalongkorn University, 2002, (in Thai)

Saichol Sattayanurak, “ประวัติศาสตร์ รัฐไทยและสังคมไทย” [History, Thai State and Thai Society], Chiang Mai: Chiang Mai University Press, 2015, (in Thai).

Somchai Preechasilpakul, “เขาถูกบังคับให้ไร้สัญชาติ”, [s/he was forced to be Stateless person], *Matichon Newspaper*, 2005, (in Thai).