

มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทย: ศึกษากรณีคนไร้สัญชาติ

Legal Measures to Solve Problems of Naturalization as a Thai: The Case of Stateless Persons

ชุตติ งามอรุณเลิศ^{1*} และรุ่ง ศรีสมวงษ์¹

Chuti Ngamurulert and Rung Srisomwong

Received Dec 13, 2018

Revised May 5, 2019

Accepted May 22, 2019

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิจัยแนวคิดและทฤษฎีรวมถึงความเป็นไปได้ในมาตรการและกลไกทางกฎหมายของประเทศไทยที่จะใช้นิติวิธีในการแปลงสัญชาติเป็นไทยเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นและอาศัยอยู่ในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติโดยเฉพาะในส่วนของการแปลงสัญชาติเป็นไทยที่มีมาตรฐานตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงมีประสิทธิภาพที่จะจัดการปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่ามีคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานจนมีความผสมกลมกลืนกับสังคมไทยแล้วอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงความมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ ซึ่งสาเหตุมาจากปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ เกิดความเสื่อมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย, เกิดปัญหาในกลไกการพิจารณาอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยของ

¹ School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

* Corresponding author E-mail: ngchuti@gmail.com

รัฐมนตรืว่าการกระทรวงมหาดไทย และคนไร้สัญชาติบางประเภทไม่อาจเข้าถึงหรือยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้อันเนื่องมาจากการขาดกฎหมายและนโยบาย

ปัญหาทั้งสามประการที่เกิดขึ้นนี้มีสาเหตุมาจากแนวคิดในเชิงความมั่นคงและประโยชน์สูงสุดแห่งรัฐในเชิงเดียว ซึ่งผู้รักษาการตามกฎหมายมักจะให้น้ำหนักมากกว่าแนวคิดในเชิงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวการสร้างเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะเป็นการเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย หรือการปรับปรุงแนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรืว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุญาตให้คนไร้สัญชาติแปลงสัญชาติเป็นไทย รวมถึงการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็น

คำสำคัญ: คนไร้สัญชาติ / แปลงสัญชาติ / กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

Abstract

The purpose of this article is to study concepts and theories as well as the possibilities of Thailand's legal measures and mechanisms to apply the law of naturalization to address the issue of statelessness for stateless persons who appear and live in Thailand.

Based on the study, Thailand's nationality law is pursuant to international standards and effective enough to address statelessness for the populations who reside in Thailand. However, many of these stateless persons who have lived and assimilated in Thailand for generations are unable to access Thai nationality by naturalization. The study indicated three causes of the problem: ineffective law enforcement; outdated rules and requirements for naturalization by discretion of the Minister of Interior; and lack of some particular regulations that set out naturalization application procedures for these populations.

These abovementioned causes of the problem arise from a concept of national security and national interest. Law enforcers normally give weight to these concepts than ones about human rights. Therefore, the study proposed a three-pronged approach to solve these problems: firstly to improve law enforcement by developing tools for the competent authorities to enhance their capacity and understanding; secondly to update rules and requirements for naturalization by discretion of the Minister of Interior to address statelessness; and lastly to reform problematic laws.

Keywords: Stateless persons / Naturalization / Nationality law

บทนำ

การจัดการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวและอาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้นถือว่าเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อและฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานควบคู่มากับการเกิดรัฐชาติและแนวคิดการใช้สัญชาติเป็นเครื่องจำแนกสถานะบุคคลในทางกฎหมาย แม้ที่ผ่านมาจะมีความพยายามในการจัดการปัญหามาอย่างต่อเนื่องทั้งจาก ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งภาควิชาการ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากฎหมายหรือนโยบายเพื่อจัดปัญหา อาทิ การสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลประเภทต่าง ๆ การพิสูจน์ความมีสัญชาติไทยเพื่อขอลงรายการสัญชาติในทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร การให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมไปถึงการให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยทั้งเป็นการทั่วไปและเฉพาะรายการตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ เพื่อขจัดปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติให้หมดไป

แต่แนวทางการจัดการที่กล่าวมาข้างต้นก็ยังไม่สามารถส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดลงแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องมาจากความซับซ้อนของ

ปัญหาและความปะปนของกลุ่มบุคคลไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้น ไม่ว่าจะปรากฏออกมาในรูปแบบของคนไร้สัญชาติแท้, คนไร้สัญชาติเทียม, คนไทยดั้งเดิมที่ตกหล่นการสำรวจ, คนอพยพหนีภัยการสู้รบ, คนไร้รากเหง้า หรือคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล เป็นต้น รวมไปถึงปัญหาในระดับกฎหมาย นโยบาย และประสิทธิภาพของการบังคับใช้กลไกในทางกฎหมายเพื่อจัดการปัญหา อันมีผลทำให้ขอบเขตการขยายตัวของปัญหานี้รวดเร็วกว่าการจัดการแก้ไขปัญหา

โดย ณ ปัจจุบันหากพิจารณาจากเอกสารเชิงสถิติของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ประเทศไทยปรากฏคนไร้สัญชาติจำนวนกว่า 562,546 คน ซึ่งตัวเลขดังกล่าวยังมิได้นับรวมจำนวนของบุคคลซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนอีกกว่า 1,588,914 คน กลุ่มผู้ลี้ภัยจากการสู้รบอีก 118,429 คน และบุคคลที่ไม่ปรากฏเอกสารพิสูจน์ตนใด ๆ (Undocumented Person) ที่ไม่อาจนับจำนวนได้ ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการตกอยู่ในสภาวะความไร้รัฐและไร้สัญชาติทั้งสิ้น

ทั้งนี้หากจะมุ่งพิจารณาว่าคนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยนั้น หมายถึงบุคคลในลักษณะเช่นไร ก็อาจสามารถนิยามความหมายได้จากการพิจารณาคำนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ ค.ศ. 1954 ข้อ 1 ซึ่งได้ให้คำนิยามความหมายของคนไร้รัฐไว้ว่า “โดยวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ บุคคลไร้รัฐหมายถึง บุคคลที่ไม่ถูกพิจารณาว่าเป็นคนสัญชาติของรัฐใดเลยภายใต้ผลบังคับแห่งกฎหมายของรัฐนั้น” ซึ่งแม้อนุสัญญานี้จะไม่ผูกพันประเทศไทยเพราะประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบัน แต่การนิยามดังกล่าวก็ทำให้สามารถเข้าใจเบื้องต้นได้ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการรับรองของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) “คนไร้สัญชาติ” ย่อมหมายถึง “คนที่ไม่ถูกถือตามกฎหมายว่าเป็นคนที่มีสัญชาติของรัฐใดเลยในสังคมของประชาคมโลก”

การตกอยู่ในสภาวะของความไร้สัญชาตินำมาซึ่งปัญหาด้านการมี การเข้าถึง การใช้สิทธิ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ของคนไร้สัญชาติ ทั้งนี้อาจจะพิจารณา รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านต่าง ๆ จากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในระบบรัฐสวัสดิการ เช่น การเข้ารับการศึกษ การรับทุนการศึกษา การคุ้มครองแรงงาน การทำงานหรือการประกอบธุรกิจ รวมไปถึงสวัสดิการพิเศษที่รัฐจัดสรรให้แก่บุคคลซึ่งอยู่ในสภาพเปราะบางหรือด้อยโอกาส เช่น คนป่วย คนชรา หรือคนพิการ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วรัฐมักจะจัดสรรให้เฉพาะคนที่มีสัญชาติของรัฐตนเท่านั้น

ปัญหาความไร้สัญชาติยังส่งผลกระทบต่อการได้รับความคุ้มครองในทางระหว่างประเทศ คือ การทำให้คนไร้สัญชาติไม่อาจเข้าถึงสิทธิในการรับ “ความคุ้มครองทางทูต” (Diplomatic Protection) ซึ่งมีหลักในทางกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ว่า รัฐจะให้ความคุ้มครองทางทูตแก่บุคคลใดได้ รัฐนั้นจะต้องเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลดังกล่าว (Pivavathnapanich, 2010, p. 4) ดังนั้นคนไร้สัญชาติจึงเสมือนตกอยู่ในสภาวะการขาดไร้ซึ่งความคุ้มครองจากรัฐใด ๆ ในโลก หรือกล่าวในอีกนัยยะคือ เมื่อเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้นไม่ว่าต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน บุคคลไร้สัญชาติไม่อาจขอให้รัฐใดในโลกให้ความคุ้มครองทางทูตแก่ตนได้และก็ไม่มียุติธรรมที่จะให้ความคุ้มครองทางทูตแก่บุคคลดังกล่าวได้เช่นกัน (Saisoonthorn, 2015, p. 248) ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศสถานการณ์เช่นนี้เป็นสถานการณ์ที่ไม่ควรเกิดขึ้นหากพิจารณาจากแนวคิดของการเกิดรัฐสมัยใหม่ซึ่งผูกพันประชากรของรัฐไว้ด้วยหลักความมีสัญชาติ

เมื่อสถานการณ์ความไร้สัญชาติไม่ควรเกิดกับบุคคลใด ดังนั้นการจัดการแก้ไข ปัญหาความไร้สัญชาติจึงมีความจำเป็น และเป็นสิ่งที่พึงเข้าใจได้ว่าการแก้ปัญหาความไร้สัญชาตินั้นสามารถทำได้เพียงประการเดียว คือ การทำให้บุคคลเช่นว่านั้นปรากฏมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งขึ้นมานั่นเอง ทั้งนี้แม้การทำให้คนไร้สัญชาติมีสัญชาตินั้นในทางกฎหมายจะสามารถทำได้หลายวิธีตามแต่ข้อเท็จจริงที่คนไร้สัญชาตินั้นมี ประกอบกับเงื่อนไขในทางกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของแต่ละประเทศ แต่แนวทาง

ในทางกฎหมายประการหนึ่งซึ่งได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศมากที่สุดที่ใช้เป็นกลไกในการขจัดความไร้สัญชาติก็คือ “กระบวนการให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ” (Nationality by Naturalization) เนื่องจากถือเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่นและมีความเป็นไปได้สำหรับคนไร้สัญชาติมากที่สุด ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขหลัก ๆ ในการแปลงสัญชาติของแต่ละประเทศนั้นมักกำหนดขึ้นจากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์หรือจุดเกาะเกี่ยวอันเข้มข้นของคนไร้สัญชาติที่มีต่อรัฐนั้น ๆ ณ ช่วงเวลาในปัจจุบันเท่านั้น

ในส่วนของประเทศไทยก็เช่นกัน หากพิจารณาในแง่มุมทางทฤษฎีแล้ว ประเทศไทยมีแนวคิดในทางกฎหมายเพื่อจัดการยุติปัญหาความไร้สัญชาติของบุคคลโดยใช้กระบวนการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลเหล่านั้นเช่นกัน โดยเฉพาะการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่มีจุดเกาะเกี่ยวเข้มข้นภายหลังการเกิดกับประเทศไทย แต่ถึงกระนั้นก็ตามกลับปรากฏในทางปฏิบัติว่า คนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานกลับไม่สามารถเข้าถึงความมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ หรือเข้าถึงได้ก็เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบอัตราส่วนต่อจำนวนของคนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย โดยจากสถิติพบว่า การขอแปลงสัญชาติของคนไร้สัญชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อย นับแต่ปี พ.ศ. 2547 - 2559 มีเรื่องค้างการดำเนินการกว่า 152 คำร้อง และในช่วงปี พ.ศ. 2560 ระหว่างเดือนมกราคม - กรกฎาคม มีเรื่องเข้าพิจารณาใหม่เพียง 5 ราย ซึ่งผลของการพิจารณานั้นคนไร้สัญชาติกลุ่มดังกล่าวได้รับการอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยเพียง 6 ราย และไม่อนุญาตถึง 134 ราย รวมถึงมีการยกเลิกการพิจารณาคำขอไป 5 ราย อันเนื่องมาจากการเสียชีวิตหรือไม่มาแสดงตัวระหว่างการพิจารณา นอกเหนือจากนั้นก็ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในคณะอนุกรรมการ กลั่นกรองการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย การขอถือสัญชาติไทยตามสามี และการขอกลับคืนสัญชาติไทย (Subcommittee on Consideration of Nationality by Naturalization and Marriage and Recovery of Thai Nationality, 2017)

จากข้อมูลเชิงสถิติดังกล่าวย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมาย มาตรการและกลไกทางกฎหมายที่ประเทศไทยใช้ในการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาตินั้นเกิดปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นจนทำให้คนไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าถึงความมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ การศึกษาถึงสาเหตุของปัญหา รวมไปถึงการจัดทำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่จะสามารถเสริมประสิทธิภาพทั้งในส่วนของกฎหมาย นโยบาย มาตรการเชิงกลไกในการจัดการปัญหาการแปลงสัญชาติของคนไร้สัญชาติจึงมีความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อยุติปัญหาหรือลดจำนวนคนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยอันจะเป็นการเสริมความมั่นคงให้แก่ประเทศ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งได้พระราชทานไว้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ความตอนหนึ่งว่า “ประชาชนที่อยู่ในประเทศเรามีมานานแล้ว แต่ก็ไม่เป็นคนไทย คือเขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยแท้จริง เขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนอยู่ในเมืองไทย และก็มีค่าน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป” อีกทั้งในทางกลับกันการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็จะเป็นการทำให้คนไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงความมีสัญชาติ อันจะทำให้ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่จากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ และประการสำคัญที่สุดคือเป็นการทำให้บุคคลเช่นว่าเข้าถึงความมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์นั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ทางกฎหมายและนโยบายในการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย
2. ศึกษาว่าข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

3. ศึกษามาตรการและกลไกตามกฎหมายที่รัฐไทยใช้ในการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้สัญชาติ

4. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ

5. ศึกษาถึงความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายอันเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีศึกษาวิจัย

การดำเนินการวิจัย ผู้เขียนได้ใช้ระเบียบวิธีในเชิงประยุกต์ (Applied Research) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ เพื่อทำการสรุปประมวลผลและจัดทำข้อเสนอในงานวิจัยอันได้แก่

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนของเอกสารสำคัญระดับปฐมภูมิ (Primary Source Document) อันได้แก่ หลักกฎหมายไทยและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อนโยบายขององค์กรของรัฐที่รักษาการตามกฎหมายในรูปแบบมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อกำหนด แนวปฏิบัติ และหนังสือสั่งการ เป็นต้น และวิจัยเอกสารสำคัญระดับทุติยภูมิ (Secondary Source Document) เช่น ตำรา คำอธิบายกฎหมาย บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการสอน บันทึกที่เหล่านักวิชาการมหาวิทยาลัย นักวิชาการอิสระ และบันทึกของคนไร้สัญชาติในประเทศไทยที่เผยแพร่เพื่อขอความช่วยเหลือจากสังคม

2) การศึกษาจากเรื่องจริงในสังคมโดยผ่านกรณีศึกษา (Field Research/ Case Study) โดยการทดลองทำกรณีศึกษาโดยผู้เขียนเอง และกรณีศึกษาอื่น ๆ ซึ่งทำโดยองค์กรภาครัฐ เอกชน หรือนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนไร้สัญชาติ

3) ศึกษาจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง (In-Depth Interview) ทั้งในส่วนของการบริหารหรือฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง องค์การอิสระ และองค์กรพัฒนาเอกชน หรือภาคประชาสังคม ซึ่งทำงานในด้านการจัดการปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

2. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

1) เชิงเป้าหมาย (Material Scope) เป้าหมายของการวิจัยคือ การจัดการสิทธิในสัญชาติของคนไร้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย และกลไกทางปกครองของประเทศไทย

2) เชิงตัวบุคคล (Personal Scope) การศึกษาวิจัยได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายหลักในเชิงตัวบุคคล คือ กลุ่มคนไร้สัญชาติซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ได้รับการพัฒนาสถานะในทางกฎหมายแล้วและยังไม่ได้รับ

3) เชิงพื้นที่ (Area Scope) การศึกษาวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาในเชิงพื้นที่ คือ ศึกษาในพื้นที่ของประเทศไทย เนื่องจากชนกลุ่มน้อยที่อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้นั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่ทั่วประเทศอย่างกระจัดกระจาย แต่จะเน้นหนักไปที่จังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย เพราะมีจำนวนประชากรกลุ่มที่ยังประสบปัญหาความรู้สัญชาติมากที่สุดและมีปัญหาที่สะท้อนออกมาชัดเจนที่สุด

ผลการศึกษาวิจัย

การแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาตินั้นเป็นพันธกรณีหรือหน้าที่หลักของประเทศที่คนไร้สัญชาตินั้นปรากฏตัวขึ้นอันเป็นไปตามหลักทฤษฎีจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐและเอกชน (Theory of Connection Points between State and Private Person) เนื่องจากประเทศดังกล่าวเป็นเพียงรัฐหนึ่งเดียวที่คนไร้สัญชาตินั้นมีจุดเกาะเกี่ยวที่เข้มข้นมากที่สุด โดยวิธีการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาคำว่าไร้สัญชาติในทางระหว่างประเทศสามารถทำได้ใน 3 ลักษณะ คือ การประสานงานเชิงนโยบายไปยังรัฐต้นทางของคนไร้สัญชาติเพื่อให้เกิดการพิสูจน์หรือรับรองความมีสัญชาติหรือประสานงานเชิงนโยบายไปยังรัฐ

ปลายทางที่คนไร้สัญชาติจะต้องไปอยู่อาศัยหรือพำนักในการแก้ไขสถานการณ์ความไร้สัญชาติ

โดยหากไม่สามารถดำเนินการในสองลักษณะข้างต้นได้ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของภูมิลำเนาของคนไร้สัญชาติจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาติที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นรัฐเจ้าของอธิปไตยเหนือดินแดนที่บุคคลดังกล่าวปรากฏตัวขึ้น และอาศัยอยู่ (Kanchanachittra, 2017, p. 2) ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาตินั้น มีเพียงวิธีการเดียวที่มีประสิทธิภาพ คือ “การยอมรับให้ใช้สิทธิในสัญชาติของรัฐเจ้าของสัญชาติ” แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อให้สถานะความไร้สัญชาติหมดสิ้นไป แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปภายใต้เงื่อนไขแห่งนิตินโยบายที่เหมาะสมและกลไกทางกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ อันเป็นไปตามหลักอธิปไตยในการกำหนดสัญชาติให้แก่เอกชนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

จากข้อมูลเชิงสถิติ ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีคนไร้สัญชาติจำนวนไม่น้อยกว่า 562,546 คน ซึ่งปัญหาคำว่าไร้สัญชาตินั้นถือว่าเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และไม่มีทีท่าว่าจะยุติปัญหาได้โดยง่าย แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและนโยบายในการจัดการปัญหาคำว่าไร้สัญชาติหลากหลายวิธี อาทิ การพิสูจน์ความมีสัญชาติเพื่อขอลงรายการสัญชาติ, การให้สัญชาติไทยโดยการเกิด และการให้สัญชาติภายหลังการเกิด ทั้งนี้การจัดความไร้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติก็ถือเป็นหนึ่งในวิธีการให้สัญชาติภายหลังการเกิดแก่คนไร้สัญชาติ

อนึ่ง “การแปลงสัญชาติ” (Naturalization) นั้นถือเป็นกลไกทางกฎหมายในลักษณะหนึ่ง ที่จะปรับหรือเปลี่ยนให้คนต่างด้าวนั้นมีสัญชาติของรัฐตน และรัฐดังกล่าวกลายเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติของบุคคลต่างด้าวนั้น ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในลักษณะของ “คนชาติที่มีองค์ประกอบต่างด้าว” ขึ้น อันถือเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ทั้งในส่วนของสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐและเอกชนผู้ได้รับการแปลงสัญชาติ คือรัฐเจ้าของสัญชาติมีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองการมี, การใช้และการเข้าถึงสิทธิมนุษยชน หรือจัดให้มีรัฐสวัสดิการในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการให้ความคุ้มครอง

ทางการทูตแก่คนชาติ และคนชาติก็จะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของพลเมืองในฐานะคนชาติ เช่น หน้าที่ในการเลือกตั้ง การเสียภาษี การเข้ารับราชการทหาร เป็นต้น ซึ่งผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ สามารถตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัยทั้ง 5 ข้อ ได้ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 แนวทางและความเป็นไปได้ของกฎหมายและนโยบาย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศไทยได้มีการพัฒนาแนวทางในทางกฎหมายและนโยบายเพื่อจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยวิธีการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยเรื่อยมานับแต่อดีต โดยใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10, 11 และ 12 วรรค 2 ประกอบกับการออกมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้คนไร้สัญชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นรายกลุ่ม ซึ่งเป็นที่น่าเชื่อได้ว่าการจัดการปัญหาความไร้สัญชาติในลักษณะดังกล่าวได้เริ่มปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยมีหลักฐานที่ปรากฏคือการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ, ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกงกัมพูชา, ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวภูเขอพยพที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย และอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์ มลายา (ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย) มาตามลำดับ ส่วนกรณีคนไร้สัญชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ ประเทศไทยก็ไม่เคยปฏิเสธสิทธิในการเข้าสู่ความมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ แต่การดำเนินการนั้นจะเป็นไปตามกลไกในระบบปกติของกฎหมายโดยไม่มีนโยบายพิเศษออกมาในลักษณะเฉพาะดังเช่นกรณีข้างต้น ดังนั้นการจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติเป็นไทยจึงเป็นไปได้ในทางกฎหมาย

วัตถุประสงค์ที่ 2 ข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติ

จากการสังเคราะห์หลักกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยในส่วนของกระบวนการแปลงสัญชาตินับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่า ข้อเท็จจริงทางกฎหมายอันเป็นเงื่อนไขที่ก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกหรือแบ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขซึ่งมีที่มาจาก 3 แนวคิด ได้แก่

1. แนวคิดแห่งการยอมรับคนต่างด้าวที่ผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยแล้ว (Integration of Alien in Thai Society) อันเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติ ได้แก่ ระยะเวลาที่คนไร้สัญชาติมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ใน ประเทศไทย และการมีความรู้และความเข้าใจในภาษาไทย เป็นต้น

2. แนวคิดแห่งการยอมรับศักยภาพของคนต่างด้าวที่จะสามารถผสมกลมกลืนกับสังคมไทยได้อย่างแน่นแฟ้น อันเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 11 และ มาตรา 12 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และ 3 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติ ได้แก่ การทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย, การทำคุณประโยชน์แก่ทางราชการ หรือการมีความสัมพันธ์ในทางกฎหมายกับคนสัญชาติไทย เป็นต้น

3. แนวคิดแห่งการคุ้มครองคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในสถานการณ์ที่เปราะบางและ จำต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษจากรัฐ อันเป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขก่อตั้งสิทธิในการแปลงสัญชาติ ได้แก่ การเป็นผู้เยาว์ ที่เป็นบุตรบุญธรรมของคนสัญชาติไทย, ผู้เยาว์ในสถานสงเคราะห์ หรือเป็นคนไร้ความสามารถตามกฎหมาย

จากแนวคิดทั้ง 3 ประเภทยานั้น ทำให้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทย สามารถจำแนกนิยามวิธีการแปลงสัญชาติของคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติได้ถึง 14 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทก็จะปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการขอแปลงสัญชาติ ที่อาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันออกไป อนึ่งการแยกประเภทดังกล่าวกฎหมายของประเทศไทยจะไม่จำแนกว่าเป็นกรณีของคนต่างด้าวที่เป็นคนไร้สัญชาติหรือไม่

การแปลงสัญญาเป็นไทยจึงสามารถใช้ได้ทั้งในกรณีของคนต่างด้าวทั่วไปที่ปรากฏมีสัญญาอยู่แล้วและคนต่างด้าวที่ไร้สัญญา ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายว่าด้วยการแปลงสัญญาของประเทศไทยจึงมีมาตรฐานทางแนวคิดและทฤษฎีเป็นเช่นเดียวกันกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศที่จะรับรองสิทธิในสัญญาโดยการแปลงสัญญาให้แก่คนต่างด้าว ไม่ว่าคนต่างด้าวผู้นั้นจะปรากฏความมีสัญญาอยู่แล้วหรือไม่ก็ตาม

วัตถุประสงค์ที่ 3 มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการแปลงสัญญา

ผลจากการศึกษามาตรการและกลไกในการแปลงสัญญาให้แก่คนต่างด้าวที่เป็นคนไร้สัญญาในประเทศไทยนั้นปรากฏว่ากฎหมายที่เป็นบ่อเกิดหลักแห่งกลไก ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสัญญา, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ส่วนกฎหมายที่ควบคุมความรับผิดชอบเป็นกลไกเสริมนั้น ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่ว่าการกระทำละเมิด และประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐ (มาตรา 157) ซึ่งกฎหมายในแต่ละบทบัญญัติจะทำงานในลักษณะคู่ขนานกันไปตามแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกลไกของแต่ละระดับในกระบวนการแปลงสัญญาเป็นไทย การกระทำหนึ่งย่อมนำไปสู่ผลในทางกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่งเสมอ ซึ่งโดยหลักจะเป็นการก่อตั้งสิทธิหรืออาจจำกัดสิทธิแก่คนไร้สัญญา รวมไปถึงการวางแผนทางปฏิบัติและโครงสร้างด้านระยะเวลาให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายสัญญาที่จะต้องดำเนินการต่อคำขอแปลงสัญญา ซึ่งอาจรวมไปถึงความรับผิดชอบหากมีการปฏิเสธสิทธิตามกฎหมายของคนไร้สัญญา

ทั้งนี้ประเทศไทยแบ่งมาตรการเชิงกลไกในทางกฎหมายเพื่อขจัดปัญหาความไร้สัญญาของคนต่างด้าวออกเป็น 2 ประเภท ในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2545 คือ

คนต่างด้าวทั่วไปที่เป็นคนไร้สัญชาติ และคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ไร้สัญชาติ² โดยอาศัยกฎกระทรวง กำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าว ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายที่ใช้แบ่งประเภทของกลไกโดยคนต่างด้าวทั่วไปกลไกจะขึ้นกับการบริหารจัดการคำขอของกองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มีผลนับแต่วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2508 ส่วนกรณีคนต่างด้าวที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไร้สัญชาติ การบริหารจัดการคำขอจะขึ้นตรงกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลนับแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2543

² นิยามความหมายของคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยตามข้อ 1 แห่งข้อบัญญัติในกฎกระทรวงว่าคือ “คนต่างด้าวที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้” ดังนั้นชนกลุ่มน้อยที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับนี้จึงประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล 19 กลุ่ม คือ เวียดนามอพยพ, อดีตทหารจีนคณะชาติ, จีนฮ่ออพยพพลเรือน, จีนฮ่ออิสระ, อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา, ไทยลื้อ, ลาวอพยพ, เนปาลอพยพ, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519), ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519), บุคคลบนพื้นที่สูง, ชุมชนบนพื้นที่สูง, ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกัมพูชา, ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา, ม้งในที่พักสงเคราะห์บอกลาว, ลาวภูเขาอพยพ, ชาวมอแกนและบุคคลที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

ส่วนกลไกในส่วนของแนวทางการใช้ดุลยพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยแก่คนต่างด้าวทั้งสองประเภทตามมาตรา 12 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น เท่าที่ผู้วิจัยจะสามารถสืบค้นย้อนหลังไปได้ คาดว่าแนวทางถูกใช้ร่วมกันมานับแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2512 จนถึงเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 จึงมีการแยกหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้แปลงสัญชาติของบุคคลทั้งสองกลุ่มออกจากกันอย่างชัดเจน ตามที่ปรากฏใน “แนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551”

วัตถุประสงค์ที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกลไกการแปลงสัญชาติ

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นมีเครื่องมือในทางกฎหมายที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพที่จะดำเนินกระบวนการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยวิธีการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้สัญชาติทุกคนที่ปรากฏตัวขึ้นในสังคมไทย แต่ในความเป็นจริงพอดังกล่าว่า ผลจากการวิจัยกลับพบว่าในสถานการณ์ปัจจุบันได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในหลาย ๆ ประการที่ทำให้กลไกการแปลงสัญชาติเกิดความไม่มีประสิทธิภาพและการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยวิธีการแปลงสัญชาติไม่สามารถบรรลุผลได้เลย ดังนี้

1. กลไกในการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมายมีความซับซ้อน และเข้าถึงได้ยาก ทำให้คนไร้สัญชาติที่จะขอแปลงสัญชาติจำเป็นต้องมีความรู้ในทางกฎหมายและนโยบาย รวมไปถึงอาจต้องมีการแสวงหาความช่วยเหลือจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมาย แต่หากพิจารณาจากสถานการณ์จริงแล้ว กลุ่มคนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนชายขอบหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งมีสภาพและวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจที่ยากจนรวมถึงห่างไกลจากความรู้โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย ดังนั้นการขอ

แปลงสัญชาติจึงอาจเป็นไปได้เลยหรือหากเป็นไปได้ก็จะขาดประสิทธิภาพและส่งผลต่อการไม่ได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติ

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในกลไกการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามกฎหมายในการรับคำขอแปลงสัญชาติและการพิจารณารวบรวม ตรวจสอบ พยานหลักฐาน ไม่ยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งการรับคำขอ การควบคุมระยะเวลาตามกฎหมาย การสร้างเงื่อนไขที่นอกเหนือไปจากกฎหมายในการรับคำขอแปลงสัญชาติ โดยสาเหตุของปัญหามักเกิดขึ้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจในทางกฎหมาย, ทัศนคติหรือมายาคติในประเด็นความมั่นคงของรัฐที่คลาดเคลื่อน รวมไปถึงปัญหาในเชิงโครงสร้างของอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการจัดการปัญหาซึ่งมีไม่เพียงพอ เป็นต้น ส่งผลให้คนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เพื่อขจัดสภาวะความไร้สัญชาติได้

3. ปัญหาหลักเกณฑ์และแนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการพิจารณาให้คนไร้สัญชาติเข้าถึงสัญชาติไทย โดยการแปลงนั้นมีเงื่อนไขของหลักเกณฑ์ที่คนไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงได้ยากหรือไม่สามารถเข้าถึงได้เลย เมื่อพิจารณาจากความเป็นจริงในวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ระบบสังคม วัฒนธรรม และฐานะทางเศรษฐกิจของคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เนื่องจากหลักเกณฑ์เงื่อนไขส่วนใหญ่ที่ถูกกำหนดขึ้นมักเป็นเงื่อนไขของการพิจารณาฐานะทางเศรษฐกิจที่ร่ำรวยหรือการมีสิทธิตามกฎหมาย มากเสียกว่าการพิจารณาจากความเข้มขันของจุดเกาะเกี่ยวที่คนไร้สัญชาติมีกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนรายได้ของคนไร้สัญชาติที่ต้องมีไม่น้อยกว่า 80,000, 40,000 หรือ 20,000 บาท ต่อเดือนแล้วแต่กรณี การกำหนดจำนวนอัตราการศึกษา รวมทั้งระยะเวลาของการมีและการเสียภาษีดังกล่าว หรือการที่จะต้องได้รับหรือมีสิทธิในการอยู่อาศัยได้อย่างถาวรในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแล้วเท่านั้น เป็นต้น

หลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นปัญหาดังกล่าวยังเรียกร้องให้คนไร้สัญชาติต้องแสดงเอกสารบางประเภทที่ไม่อาจมีได้ เช่น ใบอนุญาตทำงาน หรือใบอนุญาตการประกอบธุรกิจตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากวิถีชีวิตของชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่นอกจากจะมีฐานะที่ยากจนแล้ว การประกอบอาชีพก็ล้าวนแล้วแต่ผูกติดอยู่กับการทำสิกรรม เกษตรกรรม และเลี้ยงสัตว์ ดังนั้นการจะขอใบอนุญาตทำงานให้แก่ประเภทงานลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นไปได้ รวมถึงหากจะขออนุญาตประกอบธุรกิจหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้เปิดช่องไว้สำหรับกลุ่มคนไร้สัญชาติที่จะขออนุญาตได้

ทั้งนี้หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจพิจารณาให้แปลงสัญชาติที่เป็นปัญหายังรวมไปถึงกรณีของกลุ่มผู้เผ่าไร้สัญชาติ (กลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยที่มีอายุกว่า 65 ปีขึ้นไป) ที่จะต้องมีการทดสอบความรู้เกี่ยวกับประเทศไทยหรือวัดความสามารถในการร้องเพลงชาติไทย, เพลงสรรเสริญพระบารมีเพื่อแสดงออกถึงความจงรักภักดีต่อประเทศไทย ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงสัญชาติโดยการแปลงในลักษณะเดียวกัน

วัตถุประสงค์ที่ 5 ความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย

ความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลทำให้คนไร้สัญชาติบางประเภทไม่สามารถเข้าถึงกลไกการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้นั้น จากผลการวิจัยพบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีแรกการไม่ปรากฏการออกกฎหมายกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 สำหรับคนต่างด้าวทั่วไปที่มีเชื้อชนกลุ่มน้อย ทำให้การรับคำขอแปลงสัญชาติตามมาตรา 12/1 ไม่อาจเกิดขึ้นได้สำหรับคนต่างด้าวทั่วไปที่ไร้สัญชาติ รวมถึงการไม่ปรากฏนโยบายในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อพิสูจน์ถึงการมีความรู้ภาษาไทยสำหรับผู้พิพากษาทางการพูด (เป็นใบ้) หรือการได้ยิน (หูหนวก) ทำให้คนไร้สัญชาติที่เป็นผู้พิการในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้เลย

กรณีที่สองปัญหาผลในทางกฎหมายของบทบัญญัติมาตรา 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 โดยสามารถอธิบายลักษณะของปัญหาโดยสรุปได้ดังนี้ คือ จากการบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขทางคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแปลงสัญชาติตามมาตรา 12/1 (1) และ (3) ว่า “คนไร้ความสามารถซึ่งมีหลักฐานแสดงให้เห็นเชื่อได้ว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย” และ “บุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซึ่งได้จดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีและมีหลักฐานแสดงให้เห็นเชื่อได้ว่าเป็นผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย” ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่จะได้รับการแปลงสัญชาติ คือ “ต้องเกิดในประเทศไทย”

การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการนำจุดเกาะเกี่ยวแท้จริง (Connecting Point) “โดยการเกิดโดยหลักดินแดน” ซึ่งปกติเป็นเงื่อนไขทางทฤษฎีของการได้สัญชาติโดยการเกิด มาบัญญัติเป็นข้อเท็จจริงหลักในการพิจารณาให้สัญชาติภายหลังการเกิดโดยการแปลงสัญชาติ การบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมาย 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก ผู้ที่ปรากฏข้อเท็จจริงตรงตามเงื่อนไข จะกลายเป็นผู้ทรงสิทธิในสัญชาติในทั้งสองลักษณะ คือ ทรงสิทธิในการขอมีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 ทวิ³ และทรงสิทธิในการขอมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิดโดยการแปลงสัญชาติ ตามมาตรา 12/1 อนุมาตราใดแล้วแต่กรณี ซึ่งสัญชาติทั้งสองประเภทนั้นมีคุณภาพของสิทธิที่จะได้รับแตกต่างกัน ดังนั้นมีความเป็นไปได้ว่า มาตรา 12/1 ซึ่ง

³ พิจารณาเงื่อนไขและคุณสมบัติตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และ 3 พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ประกอบมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เรื่อง การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียนนักศึกษาและบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การส่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะรายลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

คุณภาพของสิทธิที่ได้รับนั้นดีกว่าจะไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติหรือหากถูกนำมาใช้ก็เป็นแต่เฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนน้อยหรือขาดความรู้เท่าทันในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น

ลักษณะที่สอง คือ เกิดผลของการจำกัดการเข้าถึงสิทธิในการขอแปลงสัญชาติของคนไร้ความสามารถและผู้เยาว์ที่เป็นบุตรบุญธรรมของคนสัญชาติไทยที่เกิดขึ้นนอกประเทศไทยหรือไม่อาจพิสูจน์สถานที่เกิดของตนเองได้ กล่าวคือ หากเป็นกรณีคนไร้ความสามารถที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยหรือเกิดแต่ไม่อาจพิสูจน์ได้เพราะขาดพยานหลักฐาน คนไร้ความสามารถนั้นจะไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้เลย เนื่องจากขาดคุณสมบัติอันเป็นเงื่อนไขตามมาตรา 12/1 (1) อีกทั้งไม่สามารถขอแปลงสัญชาติในระบบปกติของมาตรา 10 หรือ 11 ได้อีกเช่นกัน เพราะหากจะกล่าวกันตามข้อกฎหมาย คนไร้ความสามารถ ย่อมหมายถึง “คนวิกลจริต” ซึ่งต้องมีผู้คอยดูแลเป็นพิเศษ คือ “ผู้อนุบาล” ดังนั้นคนวิกลจริตย่อมไม่อาจผ่านเงื่อนไขของการมีอาชีพเป็นหลักฐาน และการมีความรู้ภาษาไทยตามที่มาตรา 10 และ 11 ได้กำหนดไว้ได้ (มาตรา 12/1 (1) จะยกเว้นเงื่อนไขทั้งสองประการ) คนไร้ความสามารถที่มีลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีความเป็นไปได้ในทางกฎหมายที่จะได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย แม้จะตกอยู่ภาวะความรู้สัญชาติ ส่วนกรณีของผู้เยาว์ซึ่งเป็นบุตรบุญธรรมของคนสัญชาติไทย หากพิสูจน์ข้อเท็จจริงแห่งการเกิดในประเทศไทยไม่ได้ ก็ไม่อาจใช้สิทธิในการขอแปลงสัญชาติตามมาตรา 12/1 (3) ได้เช่นกัน โดยผู้เยาว์ดังกล่าวจะต้องรอจนกว่าตนเองนั้นจะบรรลุนิติภาวะเสียก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิในการขอแปลงสัญชาติตามมาตรา 10 หรือ 11 แล้วแต่กรณี แต่ไม่อาจขจัดความรู้สัญชาติในขณะเป็นผู้เยาว์ได้

ผลทางกฎหมายใน 2 ลักษณะนี้เองที่ทำให้เจตนารมณ์ที่มุ่งคุ้มครองบุคคลที่ตกอยู่ในสภาวะที่เปราะบางหรือเสียโอกาสสามารถเข้าถึงสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้กลับมีคุณค่าและประโยชน์ที่ลดลงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะหากพิจารณาจากปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไร้สัญชาติ ซึ่งมีจำนวนไม่มากที่จะสามารถ

พิสูจน์สถานที่เกิดของตนเองได้อย่างชัดเจน หรือโดยส่วนใหญ่ก็จะได้เกิดในประเทศไทยเสียด้วยซ้ำ ซึ่งตามปกติแล้วกลไกการแปลงสัญชาตินี้เองที่สามารถนำเข้ามาอุดช่องว่างหรือจัดการปัญหาการได้สัญชาติหรือขจัดความไร้สัญชาติจากข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเหล่านี้ได้ เพราะเป็นการให้สัญชาติไทยจากจุดเกาะเกี่ยวที่เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในปัจจุบัน เช่น การมีภูมิลำเนาในประเทศไทยหรือมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับคนสัญชาติไทย เป็นต้น แต่เมื่อมาตรา 12/1 (1) และ (3) บัญญัติเงื่อนไขไว้ว่า “ต้องเกิดในประเทศไทย” จึงยอมทำให้มีคนไร้สัญชาติอีกเป็นจำนวนมากในประเทศไทยที่ไม่อาจเข้าถึงสิทธิในการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ การปฏิรูปกฎหมายและนโยบายดังกล่าวจึงมีความจำเป็น

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น หากพิจารณาย้อนกลับมาที่หลักแห่งแนวคิดว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นสิทธิที่ก่อตั้งขึ้นจากความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ในปัจจุบันยอมถือได้ว่า สิทธิในการมีสัญชาติ (Right to a Nationality) ย่อมเป็นสิทธิมนุษยชนและเป็นสิทธิตามธรรมชาติประการหนึ่ง ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อบัญญัติที่ 15 วรรค 1⁴ ดังนั้นแม้ในมุมหนึ่งอาจมองได้ว่าการกำหนดให้สัญชาตินั้นเป็น “อำนาจ” อธิปไตยของรัฐเจ้าของสัญชาติ แต่ในอีกมุมหนึ่งก็คงจะปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่า อธิปไตยก็ย่อมหมายถึง “ความรับผิดชอบ” ต่อคนที่ปรากฏตัวขึ้นในดินแดนของรัฐ ที่จะต้องส่งเสริมและคุ้มครองความมั่นคง ปลอดภัย สวัสดิการและเสรีภาพ รวมถึงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านั้นด้วยเช่นกัน (Francis & Susan, 2007, p. 108) การจัดการปัญหาความไร้สัญชาติให้หมดไปจึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของประเทศไทยเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติ และด้วยเหตุนี้เองการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการจัดปัญหาความไร้สัญชาติโดยการแปลง

⁴ Article 15 (1) Everyone has the right to a nationality.

สัญชาติขาดประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นเพื่อเป็นการรับรองสิทธิในการเข้าถึงความมีสัญชาติไทยของคนไร้สัญชาติ

ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งทำให้มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้สัญชาตินั้นขาดหรือเสื่อมประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติต่อทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อจัดการความเสื่อมประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจะต้องมีการสร้าง “คู่มือการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้สัญชาติ” เป็นการเฉพาะขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชัดเจน และสามารถทำความเข้าใจกลไกและกระบวนการการแปลงสัญชาติได้ง่ายขึ้น รวมทั้งต้องเผยแพร่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และรับทราบ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประสบปัญหาความไร้สัญชาติ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลกระบวนการและกลไกการแปลงสัญชาติตามกฎหมาย ตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งเป็นผู้สนับสนุนการจัดการปัญหา

2. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรที่จะต้องมีกระบวนการปรับแนวคิดหรือทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการตามกฎหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายอย่างเคร่งครัดในขั้นตอนและกลไกของการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติ เพื่อจัดการปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้กรมการปกครองสามารถทำได้ในหลายระดับในกระบวนการพัฒนานุเคราะห์ของตนเอง อาทิ การอบรมในโรงเรียนปดด้อำเภอ, โรงเรียนนายอำเภอ ภายใต้วิทยาลัยการปกครองหรือการอบรมต่าง ๆ นอกสถานที่ซึ่งกรมการปกครองได้จัดอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ

3. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรจะต้องมีการประมวลหรือออกหนังสือสั่งการไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงสัญญาติตามกฎหมาย หากเกิดสถานการณ์ปัญหาการปฏิเสธสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติของคนไร้สัญชาติ ทั้งนี้เพื่ออธิบายถึงขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อหน่วยงานหากมีการปฏิเสธสิทธิดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้ประสบปัญหาและเป็นการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมนอกกระบวนการศาลอันเป็นการลดภาระทางคดีที่อาจเกิดขึ้น

4. ผู้ประสบปัญหาไร้สัญชาติและผู้สนับสนุนการจัดการปัญหา ควรจะต้องปรับกระบวนการในการฟ้องคดีปกครอง โดยเฉพาะในส่วนของการฟ้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร โดยการฟ้องคดีควรมีการ “ฟ้องมูลละเมิดเรียกค่าเสียหาย” ควบคู่ไปพร้อมกันในคดี เพื่อที่จะส่งผลร้ายได้มากกว่าการฟ้องตามปกติทั่วไปที่เป็นการฟ้องแต่เพียงให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น อันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐเกิดความตระหนักรับต่อการเคารพสิทธิของคนไร้สัญชาติ และเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายมากขึ้น

5. ควรจะต้องมีการปรับปรุงแนวทางประกอบการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุญาตให้คนต่างด้าวแปลงสัญชาติ (มาตรา 12 วรรค 3) โดยเฉพาะในกรณีของหลักเกณฑ์สำหรับกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่ไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการแปลงสัญชาติตามเงื่อนไขของมาตรา 10, 11, 12 วรรค 2 และ 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติก็ตาม โดยการแก้ไขปรับปรุงแนวทางฯ นั้นจำต้องตั้งอยู่บนพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1) ลดเงื่อนไขที่ไม่สัมพันธ์กับความเป็นจริงที่คนไร้สัญชาติ ไม่สามารถมีหรือทำได้ เช่น จำนวนรายได้ที่สูงเกินขนาด, ประเภทของเอกสารที่แสดงระยะเวลาของการมีภูมิลำเนาในประเทศไทย, การเรียกแสดงเอกสารการทำงานหรือการประกอบธุรกิจ หรือแม้กระทั่งการเสียภาษี เป็นต้น

2) เปลี่ยนเงื่อนไขที่ย่างยากเกินสมควร หรือไม่มีความจำเป็น อาทิ การร้องเพลง, การสอบสวนที่เคร่งครัด, หลักเกณฑ์การให้คะแนน หรือแม้กระทั่งในกรณีของการตรวจประวัติและพฤติกรรม เป็นต้น โดยในส่วนนี้ควรรวมไปถึงการกำหนดกฎเกณฑ์ด้านอายุของกลุ่มผู้เผ่าไร้สัญชาติใหม่ โดยควรเปลี่ยนเงื่อนไขอายุให้ลดลงจาก 65 ปี เป็น 60 ปี แทน ทั้งนี้เพื่อให้การเข้าถึงการขจัดปัญหาความไร้สัญชาติของบุคคลเหล่านี้เป็นไปได้ก่อนที่จะเสียชีวิตไปเสียก่อน

3) เพิ่มเงื่อนไขที่เป็นจริงและยืดหยุ่นได้สำหรับคนไร้สัญชาติ อาทิ เพิ่มความยืดหยุ่นของการใช้พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในทางคุณสมบัติตามกฎหมาย โดยไม่ยึดติดกับเอกสารของทางราชการหรือทะเบียนราษฎรมากเกินไป ทั้งการตั้งบ้านเรือนในประเทศอันเป็นการแสดงถึงภูมิสำเนา, การแต่งงานตามประเพณีหรือหลักฐานการประกอบอาชีพ เป็นต้น

การลดความเคร่งครัดและเพิ่มความยืดหยุ่นของแนวทางการใช้ดุลยพินิจ ย่อมส่งผลให้แนวทางในการจัดการปัญหาความไร้สัญชาติโดยกลไกทางกฎหมายของการแปลงสัญชาตินั้นสัมฤทธิ์ผลได้จริงมากยิ่งขึ้น

6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควรต้องมีกรอบออกกฎกระทรวงกำหนดแบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย แทนบุคคลอื่นตามมาตรา 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 สำหรับคนต่างด้าวทั่วไปที่มีเชื้อชนกลุ่มน้อย เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายสัญชาติมีอำนาจดำเนินการในส่วนนี้และคนต่างด้าวทั่วไปที่ไร้สัญชาติซึ่งอยู่ในสถานะที่เปราะบางสามารถเข้าถึงการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควรต้องมีการออกกฎกระทรวงเรื่อง การกำหนดความรู้ภาษาไทยสำหรับผู้พิการทางการพูดหรือการได้ยินเป็นการเฉพาะ โดยอาจกำหนดให้การสื่อสารในลักษณะของ “ภาษามือไทย” (Thai Sign Language) ซึ่งเป็น “อวัจนภาษา” อันถือเป็นภาษาประจำชาติไทยของคนหูหนวกซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศรับรองเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยให้ถือ

ว่าเป็นคุณสมบัติหนึ่งของการมีความรู้ภาษาไทยอันเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 (5) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

8. ควรต้องปฏิรูปกฎหมาย โดยการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 12/1 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 โดยนำเงื่อนไขในส่วนที่ว่าด้วย “การเกิดในประเทศไทย” ออกไปจากบริบทของบทบัญญัติ ซึ่งจะมีลักษณะของข้อความในบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้ คือ

“มาตรา 12/1 ในการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา 12 นั้น บุคคลอื่นอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ผู้อนุบาลตามคำสั่งของศาลอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้ความสามารถได้ โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 10 (3) และ (5) และรัฐมนตรีจะยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามตนก็ได้

(2) ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ของรัฐตามที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อได้รับความยินยอมของผู้เยาว์แล้วอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่ผู้เยาว์ซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์มานานน้อยกว่าสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 10 (1) และ (3)

(3) ผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทยอาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซึ่งได้จดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีได้ โดยให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 10 (1) และ (3)

การขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแทนบุคคลอื่นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ทั้งนี้จากข้อเสนอแนะข้างต้น ต้องพึงเข้าใจว่ามีข้อเสนอของผู้เขียนที่ประสงค์จะให้มีการ “แจกสัญชาติไทย” โดยการแปลงสัญชาติแต่อย่างใด ข้อเสนอที่กล่าวมาเป็นแต่เพียงมาตรการเสริมหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงกลไกและกระบวนการขอสัญชีในสัญชาติไทยสำหรับคนไร้สัญชาติที่ประสบปัญหาการไม่สามารถเข้าถึงความมี

สัญชาติไทยโดยการแปลงเพราะปัญหาที่ได้กล่าวถึงมาแล้วเท่านั้น การอนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทยหรือไม่นั้นยังถือเป็นอำนาจโดยสมบูรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 วรรคสาม ที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านอื่น ๆ ประกอบ อาทิ สภาพความมั่นคงแห่งรัฐ ระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมไปถึงศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ควบคู่กันไปอย่างสมดุล เพื่อพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้คนไร้สัญชาติได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยอย่างสมบูรณ์ต่อไป

References

- Francis, M. D., & Susan, F. M. (2007) *Guiding principles on internal displacement: Handbook for applying the guiding principles on internal displacement* (หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศพร้อมคู่มือประยุกต์ใช้หลักการชี้แนะ) (trans. P Intaramanon), Bangkok: National Human Rights Commission. (in Thai)
- Kanchanachittra, S. P. (2017) *Nationality under international law* (สัญชาติของมนุษย์ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ), Bangkok: Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Pivavatnapanich, P. (2010) *Private international law* (คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล), 2nd edition, Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Saisoonthorn, J. (2015) *International law vol. 2* (กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2), 10th edition, Bangkok: Winyuchon. (in Thai)
- Subcommittee on Consideration of Nationality by Naturalization and Marriage and Recovery of Thai Nationality*. (2017) Documents for the 9th Meeting, 31 July 2017. (in Thai)