



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง งานสัญญาติและความมั่นคงแห่งชาติ

จัดทำโดย นางบุญสม วัฒนปาณี
รหัส 1054

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง งานสัญญาติและความมั่นคงแห่งชาติ

จัดทำโดย นางบุญสม วัฒนปาณี
รหัส 1054

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ประจำปี 2552
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาสัญชาติมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติมาตลอด รัฐบาลแต่ละยุคสมัยทั้งก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 และภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้พยายามแก้ปัญหาสัญชาติให้เหมาะสมเข้ากับสถานการณ์ในแต่ละสมัย สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ประเทศไทยต้องการแรงงานและทรัพยากรมนุษย์ในการสร้างชาติ และความมั่นคงของนโยบายการให้สัญชาติไทยจึงมีลักษณะได้สัญชาติโดยง่าย และรัฐถือนโยบายกลายคนต่างด้าวให้เป็นไทย นโยบายนี้ก็ทำกันมาโดยตลอด ในกรณีที่ไม่มีความแน่ชัดหรือคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แม้ไทยจะไม่ให้สัญชาติไทย แต่ก็อำนวยความสะดวกให้อยู่ในประเทศไทยโดยให้มีการลงทะเบียนคนอยู่อาศัยที่ไม่มีสัญชาติไทย แต่นโยบายดังกล่าวเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ภายหลังการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านและแทรกซึมเข้ามาในประเทศไทย รัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ถือหลักความมั่นคงทางการเมืองและอธิปไตยของชาติเหนืออื่นใด จึงออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ถอนสัญชาติลูกคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งกฎหมายมุ่งไปที่ลูกญวนอพยพเพราะเกรงเรื่องความไม่ภักดี และการก่อจลาจลขึ้นในประเทศ แต่ถ้อยคำในกฎหมายรวมถึงคนต่างด้าวในกรณีอื่นๆ ทั้งบุตรชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยด้วย ภายหลังภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์หมดไป รัฐบาลได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอีกสองครั้งในปี พ.ศ. 2535 และ 2551 เพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับลูกคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากขึ้น

ปัญหาสัญชาติสำคัญที่เราเผชิญอยู่ในขณะนี้มีสาเหตุหลักมาจากสองสาเหตุคือ

1. ปัญหาคนสองสัญชาติ และ
2. ปัญหาคนไร้สัญชาติ

กระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงในหน่วยงานด้านความมั่นคงหน่วยงานหนึ่ง จึงมีความเกี่ยวพันกับนโยบายและงานด้านสัญชาติอย่างมาก แม้ในคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติ กฎหมายสัญชาติที่แก้ไขใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 ก็กำหนดให้มีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ประจำในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย งานของกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องกับด้านสัญชาติ งานด้านปฏิบัติการ เอกสารดำเนินการโดยกองสัญชาติและนิติกรณ์ งานด้านการเจรจาพหุภาคี ดำเนินการโดยกรมองค์การระหว่างประเทศ กรมสนธิสัญญารับผิดชอบงานด้านคำแนะนำทางกฎหมายและการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ กรมภูมิภาคโดยเฉพาะกรมเอเชียตะวันออก รับผิดชอบการเจรจาพหุภาคี โดยเฉพาะกับมาเลเซียที่มีคนไทยสองสัญชาติกับมาเลเซียอยู่ในสาขารัฐศาสตร์และกฎหมายได้เป็นจำนวนมากผลการศึกษาพบว่า แม้พัฒนาการการแก้ปัญหาด้านสัญชาติที่

กระทบต่อความมั่นคงโดยภาพรวมดีขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาที่รอการแก้ไขอยู่อีกมาก ปัญหาสุขภาพที่กระทบต่อความมั่นคง มีสาเหตุจากกฎหมาย การบริหารจัดการ รัฐ การแก้ปัญหาจึงต้องแก้ปัญหาจากจุดต่างๆ ตั้งแต่การแก้ไขตัวบทกฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายสากล และข้อเท็จจริง อาทิ มาตรา 7 ทวิ ของ พ.ร.บ. สัญชาติที่ยังไม่ให้สัญชาติกับเด็กที่เกิดในไทยตามหลักดินแดนหากมีพ่อแม่เป็นคนต่างด้าวอพยพ ยังต้องปรับปรุงแก้ปัญหาทัศนคติข้าราชการที่ทำงานเกี่ยวกับงานด้านสุขภาพ พัฒนาวิชาความรู้และแนวคิดแก่นุเคราะห์ภาครัฐ การมีส่วนร่วมประชาชนทุกภาคฝ่ายเพื่อรับฟังแนวคิดและวิธีแก้ปัญหาจากทุกภาคส่วนของ แต่การแก้ปัญหาทั้งหมดมีจุดหลักสำคัญคือ การแก้ปัญหาสถานะของบุคคลอันเกิดจากสุขภาพจะต้องบนพื้นฐานของการสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนกับความมั่นคงภาครัฐ ให้เดินไปตามแนวคู่ขนานมิให้เอนเอียงไปทางใด อันจะเป็นผลร้ายต่อบุคคลและรัฐในที่สุด

แม้ประเทศไทยในขณะนี้จะมีปัญหาสารพัด แต่ผู้วิจัยหวังว่า รัฐบาลจะให้ความสำคัญและสนใจกับปัญหาสถานะของบุคคลอันเกิดจากสุขภาพ และสร้างความเป็นธรรมให้กับพี่น้องคนไทยที่เสียโอกาสจากการได้สัญชาติไทยทั้งที่เกิดในแผ่นดินไทยเช่นเดียวกับพวกเรา เพราะหากความไม่เป็นธรรมในการได้รับสัญชาติเกิดขึ้นในประเทศของเราอย่างไม่จบสิ้น ใครจะทราบในวันข้างหน้าเราอาจเห็นภาพเหตุการณ์ทำนองเดียวกับที่โลกได้เห็นภาพการอพยพของชาวโรฮิงญาจากพม่าสู่ชายแดนนานาชาติให้อับอายประจานประเทศตนเองได้ในที่สุด

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องปัญหาสุขภาพกับความมั่นคงนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2552

งานสุขภาพมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติมาตลอด และเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่ง งานหนึ่งที่กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการบริหารงานให้เป็นไปตามกฎหมายและยังมีบทบาทในการวางนโยบาย องค์สำคัญของบุคคลด้วย ผู้เขียนหวังว่า งานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์กับการทำงานในด้านสุขภาพของกระทรวงฯ ต่อไป และมีประโยชน์ในแง่พัฒนาแนวคิดเรื่องสุขภาพกับความมั่นคงและการพัฒนาการทำงานของข้าราชการกระทรวงฯ ให้มีทัศนคติในการทำงานด้านสุขภาพที่ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงยิ่งขึ้น

งานวิจัยชิ้นนี้จะไม่เป็นผลสำเร็จได้เลย ถ้าหากขาดคำแนะนำ จาก ดร. อนุสนธิ์ จินวรรโณ อาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียนในการเขียนงานวิจัยนี้ ซึ่งช่วยชี้แนะติชม และให้คำแนะนำต่างๆ ในการเขียนงานวิจัยส่วนบุคคลฉบับนี้ จนทำให้งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปร่างในที่สุด ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณ ดร. อนุสนธิ์ ฯ รวมทั้ง ออท.สุจิตรา หิรัญพฤษ และ ผศ.ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาจัดกลางงานเขียนวิจัยครั้งนี้ กราบขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาทั้ง นายอรุณ จิวศักดิ์อภิมาศ ผู้อำนวยการกองสุขภาพและนิติกรณ์ และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของผู้เขียนที่กรมการกงสุลที่ให้โอกาสผู้เขียนได้เข้าร่วมการศึกษาในหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1 ซึ่งได้ช่วยขยายโลกทัศน์ และวิสัยทัศน์ของผู้เขียนเป็นอย่างมาก และเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของผู้เขียนในกระทรวงการต่างประเทศต่อไป ขอขอบคุณทุกท่านของสถาบันเทวะวงศ์วโรปการและท่านผู้ใหญ่ทุกท่านที่ผลักดันให้มีหลักสูตรนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณน้องๆ หลายคนในกองสุขภาพและนิติกรณ์ รวมทั้งขอบคุณนายบรรณา วังวิวัฒน์ นักการทูตระดับชำนาญการ น้องและเพื่อนร่วมงานที่กรมการกงสุล ที่ช่วยค้นเอกสารและข้อมูลต่างๆ ขอขอบคุณลูกสาว คุณวาทิต วัฒนปาณี บริบาล ที่ช่วยจัดทำโปรแกรม power point สำหรับการนำเสนองาน สุดท้าย ขอขอบคุณ พล.ต.ต. ภูมิรา วัฒนปาณี สามิ ที่ให้กำลังใจผู้เขียนให้มีกำลังใจเขียนงานนี้จนสำเร็จ ทั้งที่อาการป่วยจากการเป็นไตวายเรื้อรังทำให้ต้องเป็นภาระของทั้งพ่อและลูกช่วยพาผู้เขียนไปฟอกไตที่โรงพยาบาลในช่วงเย็นของบางวันหลังการอบรม และมีผละกำลังใจในการเข้าอบรมจนจบหลักสูตร และสามารถทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จนเสร็จ

อย่างไรก็ดีการจบอบรมครั้งนี้ได้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่าการป่วยมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเรียนหรือการเข้าอบรมแต่อย่างใด

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัย	3
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและแนวคิดเรื่องสัญชาติกับความมั่นคงของชาติ	5
2.1 ความหมายของความมั่นคงของชาติ	5
2.2 ความมั่นคงของชาติในมิติต่างๆ	5
2.3 ความหมายของคำว่าสัญชาติและทำไมบุคคลต้องมีสัญชาติ	6
2.4 ทฤษฎีการให้สัญชาติและการวิเคราะห์	7
2.5 ปัญหาสัญชาติที่กระทบต่อความมั่นคง	9
บทที่ 3 กฎหมายเรื่องสัญชาติของบุคคล	11
3.1 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด	11
3.2 การได้สัญชาติภายหลังการเกิด	13
3.3 วิเคราะห์นโยบายการออกกฎหมายไทยในเรื่องสัญชาติ	15
3.4 กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในเรื่องสัญชาติ	19
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาสัญชาติที่มีผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคง	26
4.1 ปัญหาคนสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ	26
4.2 ปัญหาคนไร้สัญชาติ	28
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	48
5.1 สรุปผลการวิจัย	48
5.2 ข้อเสนอแนะ	49
บรรณานุกรม	61

ภาคผนวก

65

ประวัติผู้เขียน

76

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และสังคมมาช้านานประชาชนต่างเผ่าพันธุ์และเชื้อชาติได้เดินทางเข้ามาตั้งหลักแหล่งในดินแดนที่เป็นประเทศไทยหล่อหลอมความเป็นรัฐไทยที่มีเอกราช และมีอัตลักษณ์เฉพาะของตนเอง อย่างไรก็ตาม การมีคนต่างเชื้อชาติมารวมตัวกันในประเทศเดียวนั้นมีทั้งข้อดี และข้อเสีย มีจุดแข็งและจุดอ่อนในตัวเอง กล่าวในทางที่ดี การที่มีคนหลายเชื้อชาติมารวมกันย่อมทำให้ประเทศมีความหลากหลาย วัฒนธรรมที่มาผสมกลมกลืนสอดคล้องประสานกันจนสามารถสร้างเอกลักษณ์ของตนเองขึ้นได้ ทำให้เกิดความหลากหลายในทางความคิด ก่อให้เกิดงานสร้างสรรค์ที่หลากหลายไม่ซ้ำแบบกันทั้งทางด้านการก่อสร้าง การแต่งกาย การดำเนินชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณี อาหารการกิน แต่ในทางที่เป็นผลเสียที่เกิดปัญหาขึ้นก็มีอยู่เช่นกัน อาทิ ความแตกแยกในทางเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ หากมีการกระทบกระทั่งกันย่อมนำไปสู่ความไม่ลงรอยกันในหมู่ชน การมีอคติหรือการเลือกปฏิบัติ ความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคกันทางฐานะเศรษฐกิจ สังคมระหว่างกัน จนเกิดปัญหาด้านความมั่นคงภายในชาติ

ในอดีตเมื่อกล่าวถึงปัญหาความมั่นคง คนมักจะมองที่ปัญหาการสงคราม การรุกรานทางทหาร การวิวาทกับประเทศเพื่อนบ้าน การแทรกแซงจากมหาอำนาจ ปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ ปัญหาการเมืองไม่มีเสถียรภาพ และปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ แต่ในปัจจุบัน ปัญหาความมั่นคงของชาติได้ขยายตัวจากสาเหตุเรื่องสัญชาติ/เชื้อชาติ สังคม วัฒนธรรม รวมเข้าไปด้วย ถ้าวิเคราะห์ปัญหาด้านความมั่นคงอันมีสาเหตุจากเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ในประเทศเรา จะเห็นว่ามีปัญหาหลักจากสองประการ คือ เรื่องของการมีสองสัญชาติ และปัญหาการไร้สัญชาติ งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งที่จะชี้ให้เห็นปัญหาสัญชาติในแต่ละบริบทที่กล่าวมาเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านความมั่นคงของชาติ รวมทั้งศึกษาบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการดำเนินการกับปัญหาสัญชาติที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ แนวทางของกฎหมายที่ใช้ในการแก้ปัญหาโดยมีการเปรียบเทียบกับแนวทางด้านกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว และข้อเสนอหรือชี้แนะแนวทางบางประการในการแก้ปัญหาความมั่นคงที่มีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับเรื่องของสัญชาติ

1.2 วัตถุประสงค์

(1) งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอข้อมูลในทางวิชาการ แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายใน เรื่องสัญญาทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนชี้ให้เห็นตัวปัญหาของความมั่นคงจากปัญหาสัญญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการจัดการกับปัญหา และชี้แนะยุทธศาสตร์หรือแนวทางในการแก้ปัญหา ซึ่งผลดีและผลเสียรวมถึงข้อถกเถียงของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาแต่ละจุด ซึ่งการแก้ปัญหาไม่ว่าจะทำในลักษณะแนวทางเดียว แต่จะต้องทำอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงกันเพราะปัญหาแต่ละปัญหาไม่ได้แยกเป็นอิสระให้แก้กันเดียว แต่เป็นปมเงื่อนให้กระทบในเรื่องต่างๆ ด้วย

(2) วัตถุประสงค์มุ่งที่จะเสนอแนะแนวทางทางกฎหมายในการจัดการสถานะและสิทธิบุคคลตลอดจนบทบาทและแนวทางของกระทรวงการต่างประเทศในการแก้ปัญหาหรือการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาคความมั่นคงอันเกิดจากปัญหาสัญญาอย่างเป็นระบบและรูปธรรมต่อไป

(3) เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาคนไทยที่มีสองสัญชาติโดยเฉพาะตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย และคนพลัดถิ่นที่หลบหนีเข้ามายังประเทศไทยและตกสำรวจจนกลายเป็นคนไร้สัญชาติ ให้มีความเหมาะสมและทันกับเหตุการณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายหรือกฎระเบียบเหล่านั้นจะต้องสนองตอบ วัตถุประสงค์ของประเทศไทยและสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

(1) ศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหามานสัญญาชาติที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งเรื่องของบุคคลสองสัญชาติ และคนไร้สัญชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงต่อประเทศไทยได้

(2) วิเคราะห์ข้อมูลปัญหาและอุปสรรค แนวทางในการแก้ปัญหาที่ผ่านมา ความสำเร็จและความล้มเหลวเพื่อเป็นบทเรียนในการต่อยอดของการทำงาน ตลอดจนศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาของอารยะประเทศว่าดำเนินการในการแก้ปัญหายังไร มีความเหมือนหรือต่างกับของไทยอย่างไร

(3) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงฯ ในการดำเนินงานด้านสัญญาชาติ และการมีส่วนร่วมกำหนดยุทธศาสตร์ในการจัดการสถานะเรื่องสัญญาชาติและสิทธิของบุคคลอย่างไรที่จะให้ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติน้อยที่สุดหรือมีผลในทางเป็นคุณแก่ผลประโยชน์ของชาติมากที่สุด

1.4. ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย ทำการวิจัยทั้งการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม

(1) การวิจัยเอกสารค้นคว้าจากเอกสารราชการ งานวิจัย รวมทั้งบทความทางวิชาการ ทั้งจากสถาบัน การศึกษาและองค์กรเอกชน NGOs จำนวนมาก ศึกษากฎหมายสัญญาติทั้งของไทยและต่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลจากสื่อต่างๆ ทางหนังสือพิมพ์ วารสาร และข้อมูลข่าวสารอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ต

(2) การวิจัยภาคสนาม จากการทำงานของผู้วิจัยเองทั้งที่สถานกงสุล ณ นครนิวยอร์ก และกองสัญญาติและนิติกรณ์ กรมกงสุล รวมทั้งการหารือและสนทนากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับงานสัญญาติหลายแห่งทั้งกระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรอง กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งบุคคลที่มีสองสัญชาติ และคนไร้สัญชาติในท้องถิ่นหลายคนที่ประสบปัญหาด้านสัญญาติ

แนวทางการวิเคราะห์ปัญหาและบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ และส่วนราชการในการจัดการและแก้ปัญหาสัญญาติที่กระทบต่อความมั่นคง จะใช้การวิเคราะห์ SWOT (SWOT analysis) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กร หรือ โครงก โดยวิเคราะห์จากจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และภัยคุกคาม (Threat) ขององค์กรหรือบุคคล เพื่อการนำไปสู่การปรับกลยุทธ์ให้ดียิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อความเหนือกว่าหรือให้เท่าทันคู่แข่งหรือศัตรู โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาคนสองสัญชาติในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

(1) คาดว่าการศึกษาจะเพิ่มความรอบรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งสมรรถนะแก่ข้าราชการกระทรวงฯ ในงานด้านสัญญาติ ปัญหา นโยบาย และผลกระทบจากการดำเนินนโยบายต่างๆ ด้านสัญญาติ ตลอดจน การศึกษาเปรียบเทียบกับปัญหางานด้านความมั่นคงจากเรื่องของสัญญาติในต่างประเทศ และแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศอื่นๆ

(2) คาดว่าจะมีการปรับปรุงงานด้านสัญญาติของกระทรวงฯ ต่อไป จากการเป็นผู้รับการสั่งการจากหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรีมาเป็น

การทำงานร่วมกัน การชี้แนะข้อมูลอย่างหลากหลายนำเสนอแนะหน่วยงานราชการอื่นๆ ที่มองปัญหาเพียงบริบทเดียวที่เกี่ยวข้องกับงานของตนมาเป็นการมองปัญหา และคิดแก้ปัญหาในภาพกว้างจุ่มมองหลากหลาย รวมทั้งแนวคิด ตัวอย่างการแก้ปัญหาสุขภาพจิตของนานาชาติของประเทศ

(3) ทำให้เกิดความรู้ในเชิงลึก (vertical knowledge) ในการทำงาน เกิดความคิดรวมยอด และต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ แทนการทำงานประจำวัน และทำให้เห็นภาพกว้างของงานสุขภาพจิตแลปัญหงานสุขภาพจิตเพื่อให้สามารถนำความรู้เหล่านี้ไปกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารงานสุขภาพจิตของกระทรวงฯ และการทำงานร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ ต่อไป

(4) ทำให้ได้เห็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้และได้มาซึ่งสุขภาพจิตไทยให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถใช้แนวทางจากการวิจัยฉบับนี้ประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาคนไร้สุขภาพจิต คนสองสุขภาพจิตจำนวนมากภายในประเทศไทยได้ด้วย

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดเรื่องสัญชาติกับความมั่นคงของชาติ

2.1 ความหมายของความมั่นคงของชาติ

ในปัจจุบัน โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงความมั่นคงของชาติในภาพรวมหมายถึงสภาวะการณ์ที่ประเทศชาติและประชาชนดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัยในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งในด้านสวัสดิภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการดำเนินชีวิตของประชาชน¹

นโยบายด้านความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลทุกรัฐบาลของไทยได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และหน่วยราชการต่าง ๆ จะต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม ได้มุ่งเน้นที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ การเสริมสร้างความสามัคคี การพัฒนาอาชีพ และความเป็อยู่ของประชาชน การศึกษา การดูแลสุขภาพอนามัย ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของสังคมเช่นปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านเด็ก สตรี เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

2.2 ความมั่นคงของชาติในมิติต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายและนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติจะเห็นได้ว่า ความมั่นคงของชาติมีอยู่ในหลายมิติ โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ผลประโยชน์ของชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีมิติของความมั่นคงแยกเป็นความมั่นคงด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางสังคมและความมั่นคงด้านการต่างประเทศ ซึ่งเป็นงานที่ส่วนราชการต่างๆ และรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้บรรลุผลในการธำรงรักษาและสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นบนพื้นฐานของประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ในอดีตเมื่อกล่าวถึงความมั่นคง บุคคลทั่วไปคงจะนึกถึงเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับ สงคราม การทหาร การสู้รบ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง แต่ในปัจจุบันเรื่องของความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ หลายประการที่แตกต่างกันหลายมิติ ซึ่งไม่ใช่มีแต่เรื่องของความรุนแรงแต่เพียงเท่านั้น แต่ยังมีมิติอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรุนแรงหรือว่าสงคราม เช่น เรื่องของความมั่นคงภายใน ที่มีรากฐาน

¹ ชำรง เจริญกุล, บทบาทของนักปกครองกับความมั่นคงของชาติ (ลักษณะ วิชาการเมืองการปกครอง), วิทยานิพนธ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 50 ,หน้า 1.

มาจากความมั่นคงในชีวิตของคนในชาติ หรือ เรื่องของสิ่งแวดล้อมที่ผลมีกระทบต่อมนุษย์ หรือ กล่าวในแง่สถานะของบุคคล การแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้มีความชัดเจนรวมทั้งสิทธิหน้าที่และ บทบาทของบุคคลในรัฐซึ่งเป็นที่มาของการวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นเรื่องราวอีกมิติหนึ่งของความมั่นคง แห่งชาติเช่นกัน

2.3 ความหมายของคำว่าสัญชาติ และทำไมคนต้องมีสัญชาติ

สัญชาติตาม European Convention on Nationality Strasbourg, 6.XI.1997 มาตรา 2เอ ได้ ให้คำนิยามว่า หมายถึง ความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐและมิได้มุ่งแสดงเผ่าพันธุ์ ดั้งเดิมของบุคคล² ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Nottebohm (1953)³ ให้คำนิยามของคำว่า สัญชาติว่าหมายถึง “ สิ่งผูกพันทางกฎหมายซึ่งมีพื้นฐานมาจากความผูกพันทางสังคม เกี่ยวข้องใน ด้านถิ่นที่อยู่อันแท้จริง ผลประโยชน์ และจิตใจของผู้ได้รับสัญชาติ รวมทั้งสิทธิและ หน้าที่ซึ่ง บุคคลและรัฐผู้ให้สัญชาติมีต่อกัน ”

โดยทั่วไป ถือเป็นสิทธิของแต่ละรัฐที่จะกำหนดในกฎหมายสัญชาติของตนว่าบุคคลใดจะ ได้สัญชาติของรัฐนั้น แต่ในบางกรณีสัญชาติอาจจะถูกกำหนดตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ สนธิสัญญาว่าด้วยคนไร้สัญชาติ หรืออนุสัญญายุโรปว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีจะต้อง กำหนดเป็นกฎหมายภายในของตนให้สัญชาติเป็นไปตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาเหล่านั้น

คนเกิดมาย่อมมีบิดามารดาฉันใด เด็กที่เกิดมาก็ย่อมต้องมีสัญชาติ เด็กที่ไร้สัญชาติก็เหมือน ดั่งเด็กกำพร้าไร้บิดามารดาฉันนั้น การกำหนดเรื่องสัญชาติจึงเป็นเรื่องสำคัญในสายตาของ กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศจึงมุ่งให้บุคคลมีสัญชาติ ค ในปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 15 ถึงกับกำหนดว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับ

² E.T.S. No. 166, signed in Strasbourg, 6 November 1997 ดูรายละเอียดและดัวบทอนุสัญญา นี้ใน <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm> ตามมาตรา 27 ของอนุสัญญานี้มี ผลใช้บังคับเมื่อมีสามประเทศลงนามและยินยอมผูกพันตามอนุสัญญานี้ อนุสัญญาเริ่มมีผลใช้ บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2000 สถานะสุดท้ายจนถึงสิ้นปี ค.ศ. 2007 ประเทศในสหภาพ ยุโรปลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญานี้แล้ว 16 ประเทศ มีเพียง 11 ประเทศที่ลงนามแต่ยังไม่ได้ ให้สัตยาบันผูกพันตามอนุสัญญานี้

³ ดูรายละเอียดคดี Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) ใน <http://www.icjci.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&code=lg&p3=4&PHPSESSID=270be65fe166be7ef9d1411a1146eed>

สัญชาติ ในอนุสัญญาเด็ก ค.ศ. 1989 ข้อ 7 กำหนดให้เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และจะมีสิทธิที่จะมีชื่อนับตั้งแต่เกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ และเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิที่จะรู้จัก และได้รับการดูแลเลี้ยงดูจากบิดามารดาของตน สัญชาติเป็นตัวบ่งชี้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ กล่าวคือ เป็นตัวแสดงถึงสิทธิหน้าที่ระหว่างคนที่ถือสัญชาติกับรัฐที่บุคคลนั้นถือสัญชาติอยู่ และโดยที่บุคคลถูกผูกพันกับชาติที่ตนมีสัญชาติอยู่ จึงเกิดหลักว่า หากคนชาตินั้นได้รับความไม่เป็นธรรม หรือถูกชาติอื่นรังแก เจ้าของสัญชาติของบุคคลย่อมอาจยื่นมือเข้าแทรกแซงเพื่อคุ้มครองคนชาติของตนได้ หลักนี้ในทางการทูตเรียกว่า “Diplomatic Protection” ซึ่งในทางปฏิบัติหากบุคคลสังกัดสัญชาติเดียว หลักการนี้ก็ย่อมง่ายต่อการบังคับใช้ กล่าวคือ รัฐเจ้าของสัญชาติรัฐเดียวเท่านั้นสามารถเข้าคุ้มครองบุคคลของตนได้จากกรณีการถูกข่มเหงโดยไม่เป็นธรรม และรัฐที่ดำเนินการโดยไม่เป็นธรรมมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นผลให้เกิดความเป็นธรรมกับบุคคลนั้น

แต่ในโลกของความเป็นจริง เมื่อบุคคลมีหลายสัญชาติ รัฐต่างๆ ที่บุคคลสังกัดอยู่ รัฐไหนจะเข้าคุ้มครองบุคคลนั้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาให้ลึกซึ้ง จะถือเกณฑ์สายเลือด เกณฑ์ถิ่นอาศัย หรือหลักเกณฑ์ใด คดี Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) ได้วางหลักให้ถือความใกล้ชิดที่สุดและความเกี่ยวพันที่แท้จริงเป็นเกณฑ์ รัฐใดที่มีความใกล้ชิดที่สุดกับ บุคคลนั้นก็สามารถให้การคุ้มครองคนชาติของตนได้

2.4 ทฤษฎีการให้สัญชาติบุคคล

ตามหลักนิติศาสตร์ สามารถแบ่งแยกหลักการที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นสองทฤษฎีคือ

ทฤษฎีที่หนึ่ง การได้สัญชาติโดยการเกิดจากผู้ที่มีสัญชาตินั้นๆ หรือเรียกว่า การได้สัญชาติตามหลักการสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) การเข้าหลักการนี้ ผู้ที่เกิดนั้น บิดา มารดาจะต้องมีสัญชาตินั้นๆ ไม่คำนึงว่าท้องที่ที่เกิดนั้นอยู่ในประเทศที่บิดามารดามีสัญชาติหรือไม่ หรือจะนอกเขตประเทศที่ถือสัญชาติหรือไม่ก็ตาม หลักการนี้ มุ่งที่สายโลหิต จุดประสงค์ก็เพื่อให้ประชาชนภายในดินแดนมีความรักใคร่ผูกพันซึ่งกันและกัน ประเทศที่ยึดหลักการนี้ได้แก่ จีน รัสเซีย ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เป็นต้น

ทฤษฎีที่สอง การได้สัญชาติโดยการยึดถือหลักดินแดน (Jus Soli) กล่าวคือ เด็กที่เกิดในดินแดนของประเทศใดย่อมได้สัญชาติของประเทศนั้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้บุคคลใดสัญชาติใดก็ตามที่เกิดในดินแดนของรัฐนั้นๆ เกิดความรักความผูกพันกับท้องถิ่น ประเทศที่เกิดประเทศที่ยึดหลักการนี้คือ สหรัฐอเมริกา บราซิล อังกฤษ เป็นต้น

กล่าวสำหรับประเทศไทย ได้ยึดถือทั้งหลักดินแดน และหลักสืบสายโลหิต เด็ดไม่ว่าจะเกิดในไทยหรือมีบิดาหรือมารดาเป็นไทยก็ได้สิทธิในการได้สัญชาติแล้ว ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย คือ

ข้อดี คือ ลดปัญหาบุคคลไร้สัญชาติ

ข้อเสีย คือ อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงได้

นอกจากนี้ การได้สัญชาติหลังจากการเกิด คือ การที่บุคคลตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐานของตนเข้าไปปักหลักทำมาหากินอยู่ในรัฐซึ่งตนประสงค์จะได้สัญชาติซึ่งถือเป็นกรณีการได้สัญชาติของรัฐผู้ให้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย (Naturalization) ภายหลังการเกิด การเข้ามาปักหลักตั้งถิ่นฐานจะต้องเกิดจากการจงใจเข้ามาทำมาหากินเป็นการถาวร หากการเข้ามาพักพิงอาศัยเพียงชั่วคราวไม่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องจากกรอบสิทธิเรื่องสัญชาติของบุคคล⁴

การได้สัญชาติหลังการเกิดอีกประเภทหนึ่งคือ การแต่งงานระหว่างคนต่างด้าวกับคนในรัฐที่ให้สัญชาติหญิงหรือชายที่สมรสกับคนชาติของรัฐตน (Jure matrimonii) ในบางประเทศถือหลักว่า หญิงที่สมรสกับคนชาติของตนกลายเป็นคนสัญชาติสามีทันทีโดยผลของกฎหมาย⁵ แต่โดยมารวมทั้งกฎหมายไทยเองยังถือตามหลักอนุญาตให้หญิงที่สมรสกับคนชาติตนถือสัญชาติตนได้

วิเคราะห์

การที่กฎหมายภายในของรัฐต่างๆ มีข้อกำหนดและหลักการให้สัญชาติแก่ ารกันย่อมก่อให้เกิดปัญหาการมีสองสัญชาติและการไร้สัญชาติขึ้นได้โดยง่าย อาทิ กรณีสหรัฐฯ ให้สัญชาติคนของตนตามหลักดินแดน แต่ประเทศไทยให้สัญชาติคนของตนตามหลักสายเลือด หากบุตรของคนไทยไปเกิดในสหรัฐฯ เด็กย่อมกลายเป็นคนสองสัญชาติขึ้นมาทันที ซึ่งในกรณีนี้ทำให้ในโลกมีคน

⁴ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2544) หน้า 4.

⁵ "Civil Code of Iran (last amended 1985)". United Nations High Commissioner for Refugees. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/rsd/rsddocview.htm?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b5a68>. Retrieved on 2007-06-24. "Article 976 - The following persons are considered to be Iranian subjects: [...] (6) Every woman of foreign nationality who marries an Iranian husband."

⁶ มาตรา 9 หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี

หลายล้านคนที่มีปัญหาการมีสองสัญชาติ แต่โดยทั่วไปในหลายประเทศ ก็ไม่ได้เคร่งครัดกับการมีสองสัญชาติมากนัก เว้นแต่จะมีข้อห้ามบางประการ เช่น ห้ามดำรงตำแหน่งทางนิติบัญญัติ ห้ามดำรงตำแหน่งทางทหาร หรือตุลาการ เป็นต้น เมื่อไม่นานนี้ ในประเทศเนเธอร์แลนด์ เคยเกิดปัญหารัฐมนตรีกระทรวงสวัสดิการสังคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจากพรรคแรงงานสองคน ในรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ถูกฝ่ายค้านและประชาชนกลุ่มอนุรักษ์นิยมประท้วงที่รัฐมนตรีทั้งสองคนมีหนังสือเดินทางของตุรกี และโมร็อกโกด้วย อันแสดงชัดเจนว่ารัฐมนตรีสองคนดังกล่าวนอกจากมีสัญชาติเนเธอร์แลนด์แล้ว ยังมีสัญชาติของประเทศกลุ่มอาหรับด้วย ซึ่งฝ่ายค้านอ้างว่า

ไว้วางใจเพราะอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงและความลับของชาติเนเธอร์แลนด์⁷ แต่ในบางประเทศ อาทิ ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีคนปัจจุบันของสหรัฐฯ นายบารัค โอบามา มีบิดาเป็นคนสัญชาติเคนยา มารดาเป็นคนอเมริกัน นายโอบามา เกิดในสหรัฐฯ จึงได้สัญชาติสหรัฐฯ แต่ขณะเดียวกันตามกฎหมายเคนยา นายโอบามาก็ถือเป็นคนสัญชาติเคนยาด้วย แต่ในกรณีของนายโอบามา ไม่มีใครประท้วงว่า นายโอบามาจะไม่จงรักภักดีต่อสหรัฐฯ และเอาใจฝักใฝ่ชาติเคนยา หรือนำความลับสุดยอดของสหรัฐฯ ไปให้ชาติในแอฟริกาไม่

ทั้งนี้ จึงขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม มุมมอง และสภาพสังคมจิตวิทยาในแต่ละประเทศเป็นสำคัญด้วย

2.5 ปัญหาสัญชาติที่กระทบต่อความมั่นคง

ถ้าพิจารณาในแง่สัญชาติ คนทั่วไปก็คงมองไม่ออกว่าจะกระทบต่อความมั่นคงอย่างไร แต่ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้ง สัญชาติเป็นสิ่งที่ให้แก่บุคคล ถ้าหากตัวบุคคลมีปัญหาด้านสัญชาติก็จะกระทบต่อฐานะและสิทธิหน้าที่ของเขาซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงเป็นอย่างมาก ปัจจุบันอาจประเมินปัญหาสัญชาติที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ 2 สาเหตุใหญ่ คือ

1. ปัญหาคนสองสัญชาติ ทั้งที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ ซึ่งได้รับสัญชาติต่างประเทศไปแล้ว และในขณะเดียวกันก็ยังคงสัญชาติไทยไว้อยู่ เนื่องจากกฎหมายไทยไม่ได้มีข้อห้ามอย่างเด่นชัดเรื่องการมีสัญชาติเดียว แม้หลักการจะต้องการให้เป็นเช่นนั้น แต่ก็มีข้อจำกัดที่ทำให้การเสียสัญชาติ

⁷ “Populist right stokes up debate on dual nationality” in WWW.socilistworld.net, 14 may 2007

⁸ James Joyner, “Obama: Citizen of the World” in Barack Obama and Dual Citizenship- Does the United States Allow Dual Nationality, 10 August 2008 in http://www.outsidethebeltway.com/archives/obama_citizen_of_the_world/

ไทยไม่ใช่เป็นเรื่องที่ทำได้ง่าย ทั้งต่อรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญคือ การเสียสัญชาติจะมีผลต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น (มาตรา 5 พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ้งยากใช้เวลานาน รวมทั้งปัญหาเฉพาะกรณีของคนไทยตามแนวชายแดนไทยมาเลเซียที่มีสองสัญชาติซึ่งคาดการณ์ว่ามีจำนวนกว่า 300,000 คน ซึ่งฝ่ายความมั่นคงของไทยอ้างว่า ก่อให้เกิดปัญหาด้านความมั่นคงทางบูรณาภาพทางดินแดนรวมทั้งข้อสงสัยเรื่องการแยกดินแดน วัฒนธรรมและการก่อการร้าย ตลอดจนถึงการมีงานทำการศึกษาและปัญหาทางด้านวัฒนธรรม ความไม่ไว้วางใจกันระหว่างคนพุทธกับคนอิสลาม และระหว่างคนที่ท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. ปัญหาคนไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นผลจากการไม่อาจเข้าถึงชาวเขาในพื้นที่ห่างไกล และทุรกันดาร การตรวจทางทะเบียน รวมทั้งผลของการถอนสัญชาติคน นี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ทั้งที่เจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติมุ่งเป้าไปที่ลูกของคนญวนอพยพแต่ด้วยคำทางกฎหมายได้คลุมถึงชาวเขาเหล่านี้ด้วยทำให้เกิดการไร้สัญชาติขึ้นมา และมีผลกระทบด้านความมั่นคงเพราะคนเหล่านี้ไม่น้อยรวมตัวกับคนกลุ่มน้อยในพม่าต่อต้านรัฐบาลทหาร ทำให้พม่าเกิดความหวาดระแวงต่อรัฐบาลไทย และปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ความไม่มีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทยทั่วไปทั้งที่คนไร้สัญชาติจำนวนไม่น้อยเกิดและเติบโตในประเทศไทย

รายละเอียดและผลกระทบของปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทที่ 4

บทที่ 3

กฎหมายเรื่องสัญชาติของบุคคล

การได้สัญชาติไทยตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 การได้สัญชาติตามกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และทฤษฎีสากล คือ

1. การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด และ
2. การได้สัญชาติไทยโดยเจตนาของเอกสารภายหลังการเกิด

3.1 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

บุคคลที่อาจได้สัญชาติไทยโดยการเกิดจะต้องมีข้อเท็จจริงในขณะเกิดอย่างใดอย่างหนึ่งเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย กล่าวคือ บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไทย หรือมารดาเป็นไทย หรือเกิดในประเทศไทย สัญชาติประเภทนี้จึงมีอยู่กับบุคคลตั้งแต่เกิด โดยได้รับสัญชาติโดยอัตโนมัติ คือ ไม่ต้องการร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตก่อน และรัฐมักกำหนดให้คนชาติในลักษณะความสามารถที่จะมีสิทธิในทางการเมืองโดยไม่จำกัด

3.1.1 สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลของกฎหมาย

โดยหลักกฎหมายสัญชาติไทย ถือตามหลักสากลคือ

3.1.1.1 การได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต (bloodline principle or Jus Sanguinis) คือ ผู้ที่เกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร แต่ปัญหาเกิดขึ้นว่า ในกรณีของมารดาอย่างไร เราก็ทราบว่าเป็นบุตร และเป็นมารดาไป บ้างด้วยกฎหมายของบุตรอยู่ดีเพราะเป็นผู้ให้กำเนิด แต่บิดานั้นจะต้องเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย คือ แต่งงานจดทะเบียนถูกต้องหรือไม่ จึงจะทำให้บุตรเกิดมาได้สัญชาติไทย ทั้งนี้เดิมเคยมีคำพิพากษาฎีกาที่ 560/2543 พิจารณากรณีที่บุตรของบิดาสัญชาติไทยกับมารดาสัญชาติลาว บุตรเกิดที่ประเทศลาวหลังปี พ.ศ. 2527 โดยบิดามารดาอยู่กินกันตามประเพณี ไม่ได้จดทะเบียนสมรส ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บิดาตามบทกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายคือ จดทะเบียนสมรสกับมารดาเท่านั้น บุตรหรือผู้ร้องในคดีนี้จึงจะได้สัญชาติไทย คำพิพากษานี้ก่อให้เกิดการ

วิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะหากดูตามตัวบทกฎหมายก็น่าจะถือตามที่ศาลพิพากษาได้ แต่ในยุสมัยที่โลกมีความเจริญสูง การพิสูจน์ความเป็นบิดากับบุตรโดยหลักวิทยาการสมัยใหม่ผ่านตรวจ DNA ก็ทำให้คำพิพากษานับนี้กลายเป็นเรื่องชอบกต และทำให้เกิดผลช่องว่างของกฎหมายเพราะเด็กที่ควรเป็นคนไทยตามหลักสายโลหิตกลับกลายเป็นคนไร้สัญ และสร้างปัญหาให้แก่สังคมต่อไปแต่คำพิพากษาดังกล่าวนี้นี้ก็ไม่อาจนำมาใช้ได้ในปัจจุบันแล้ว ในปัจจุบันมีการตรวจสอบสืบสายโลหิตกันแน่ชัดโดยการตรวจสอบพันธุกรรมทางยีนส์หรือดีเอ็นเอได้ พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2551 จึงวางหลักเกณฑ์ใหม่ว่า บิดาหมายถึงมารวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

3.1.1.2 การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน (territorial principle or Jus soli) ของบุตรของคนต่างด้าวที่มีลักษณะเข้าเมืองแบบถาวร⁹ เป็นไปโดยผลของกฎหมาย โดยกฎหมายกำหนดว่า ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- 1) ผู้ที่ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- 2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรเพียงชั่วคราว หรือ
- 3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือจะกล่าวกันง่ายๆ ก็คือ ถ้าขณะเด็กเกิด บิดาหรือมารดาของเด็กเข้าเมืองไทยมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้ามาชั่วคราว เด็กไม่ได้สัญชาติไทย ซึ่งมองในแง่ความมั่นคงของรัฐ มาตรา 7 ทวิ ข้างต้น ก็วางข้อจำกัดเพื่อมิให้คนต่างด้าวหรือ⁹ ของคนต่างด้าวได้สัญชาติไทย อันจะมีผลกระทบต่อคนไทยโดยทั่วไปทั้งเรื่องการรับบริการทางสังคม การสาธารณสุข การศึกษา การประกอบอาชีพและโอกาสของการมีงานทำ แต่ในส่วนของการข้อยกเว้นของมาตรานี้คือ ผลกระทบทางกฎหมายที่อาจจะทำให้เด็กที่เกิดมาในดินแดนไทย แต่มีพ่อแม่เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

⁹ กรณีที่ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนโดยผลประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 1 แห่งมาตรา 7(2) แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

กลายเป็นคนไร้สัญชาติไป ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาในด้านกฎหมายระหว่างประเทศแล
มนุษยชนต่อไป

นอกจากนี้ กฎหมายยังวางข้อยกเว้นสำหรับบุคคลในคณะทูต คณะกงสุล หรือบุคคล
องค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาทำงานในไทยที่มีบุตรเกิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในไทยด้วย¹⁰

3.1.1.3 สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด

การได้สัญชาติไทยของบุตรของคนต่างด้าวที่มีลักษณะเข้าเมืองแบบไม่ถาวรนั้น
เป็นกรณีที่มีได้เกิดขึ้น โดยผลัดโนมัตติของกฎหมายเพียงแค่ปรากฏว่าเกิดในประเทศไทยเท่านั้น
แต่กฎหมายวางข้อยกเว้นว่า กรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณา และ สั่งเฉพาะรายหรือเป็น
การทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง ได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
ตัวอย่างประกอบความเข้าใจนายเหงียนก๊อบนางเดรียนหนักยสงครามเวียดนามเข้ามาอยู่ในไทยและ
ได้รับอนุญาตให้พักพิงในค่ายอพยพถือเป็นการเข้าเมืองโดยไม่ชอบ แต่เนื่องจากทางการไ
ความตกลงกับ UNHCR ทั้งสองจึงอยู่ในค่ายอพยพได้ ต่อมาเกิดบุตรชายชื่อ นายวันชัย เกิดในไทย
โตในค่ายอพยพ และเรียนหนังสือในไทย นายวันชัยเรียนหนังสือเก่งมาก สอบได้ที่หนึ่งและสอบ
เข้ามหาวิทยาลัยได้คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยลำดับต้นของประเทศ ในกรณีนี้ รัฐมนตรีอา
เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมว่า เด็กคนนี้จะทำประโยชน์กับประเทศเป็นอนาคตสำคัญของประเทศ
อาจใช้อำนาจตามนี้พิจารณาสั่งการให้นายวันชัยและบิดามารดาได้สัญชาติไทยได้ แต่จะต้องเป็นไป
ตามหลักเกณฑ์ที่ ค.ร.ม กำหนด

3.2 การได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด

สัญชาติไทยที่รัฐได้ให้แก่บุคคลภายหลังการเกิด บุคคลนั้นย่อมเป็นคนต่างด้าวโดยการเกิด
ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดกับประเทศไทยในขณะที่เกิด แต่ภายหลังมีข้อเท็จจริงที่แสดงความสัมพันธ์กับ
ประเทศไทยภายหลัง ซึ่งในกรณีของกฎหมายสัญชาติให้ได้สัญชาติไทยในกรณีดังต่อไปนี้

3.2.1 หญิงต่างด้าวสมรสกับคนสัญชาติไทย และประสงค์จะได้สัญชาติไทย

การสมรส ศาลฎีกาไทยเคยตีความว่า หมายถึงการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การ
สมรสแต่เพียงตามประเพณี (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 24/2503) ที่ว่า สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไข
แห่งการสมรสเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติของคู่กรณีแต่ละฝ่าย (มาตรา 19 พระราชบัญญัติว่าด้วย

¹⁰ มาตรา 8 พ.ร.บ สัญชาติ

การจัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. 2481) ในขณะที่แบบแห่งการสมรสเป็นไปตามกฎหมายแห่งประเทศที่ทำการสมรสนั้น (มาตรา 20 พ.ร.บ. จัดกันฯ) แบบแห่งการสมรสอาจจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1459 ที่ให้พนักงานการทูตหรือกงสุลไทยเป็นผู้รับจดทะเบียนสมรสได้

ผลของคำสั่งรัฐมนตรีอนุญาตให้หญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยได้สัญชาติไทยจะมีต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลเฉพาะตัวหญิงผู้ยื่นคำขอเท่านั้น¹¹

อนึ่ง การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสไม่ทำให้หญิงเสียสัญชาติของตนการที่หญิงจะเสียสัญชาติเดิมของตนหรือไม่ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติของประเทศที่หญิงนั้นมีสัญชาติอยู่เดิมก่อนการสมรส

3.2.2 คนต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ทั้งนี้ มาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ วาง

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข คือ (ก) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ (ข) มีความประพฤติดี (ค) มีอาชีพเป็นหลักฐาน (ง) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทย ต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี (จ) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากคนต่างด้าวและบุตรของคนต่างด้าวสามารถยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้แล้ว ตาม พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2551 มาตรา 12/1 ยังได้กำหนดให้ผู้อุปการะ ผู้ปกครองสถานสงเคราะห์ของรัฐและผู้รับบุตรบุญธรรมสามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่คนไร้ความสามารถ หรือผู้เยาว์ที่อยู่ในความดูแลได้ และในการขออนุญาตแปลงสัญชาติเป็นไทยแทนบุคคลอื่นให้เป็นไปตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีจะกำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งการแก้ไขในส่วนนี้ นับว่าเป็นประโยชน์มหาศาลในการแก้ปัญหาเด็กที่ถูกทอดทิ้ง และไม่มีผู้ดูแลจำนวนมากในประเทศได้¹² ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ถูกละเลยมานานทั้งที่เป็นปัญหาสังคมที่กระทบต่อความมั่นคงมาก และก่อให้เกิดเด็กไร้สัญชาติที่ไม่สามารถใช้สิทธิรับการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ เข้าถึงบริการสาธารณสุขตามโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ โดยเฉพาะตามกฎหมายได้ให้อำนาจนายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น และนายอำเภอ

¹¹ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508

¹² ดูเพิ่มในกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สถานการณเกิดและสัญชาติของเด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง พ.ศ. 2551อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และมาตรา 19

พิจารณาปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็กที่ถูกทอดทิ้งคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์และความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร รวมถึงหลักการได้สัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ เนื่องจากการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดย่อมแสดงว่า บุคคลมิได้ความสัมพันธ์ฝักใฝ่กับประเทศไทย ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญไทยจึงไม่รับรองให้บุคคลดังกล่าวมีความสามารถที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมือง แต่รับรองให้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทันทีสำหรับคนไทยโดยการสมรส แต่สำหรับคนไทยโดยการแปลงสัญชาตินั้น จะมีสิทธิเลือกตั้งก็ต่อเมื่อได้แปลงสัญชาติเป็นไทยมาแล้ว 5 ปี¹³ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลซึ่งได้รับสัญชาติไทยโดยการสมรสหรือสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ การลงรายการสัญชาติไทยจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศการได้สัญชาติไทยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

กรณีคนเชื้อชาติไทยที่เกาะกงของกัมพูชา

นอกจากการแปลงชาติโดยแสดงเจตนาของปัจเจกชนตามตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีที่เคยเกิดขึ้นจริง ในกรณีคนเชื้อชาติไทย สัญชาติกัมพูชา ที่อพยพจากเกาะกงเข้ามาประเทศไทย เดิมทีนั้น เกาะกงเคยเป็นดินแดนของไทยและเสียแก่ฝรั่งเศส ในสมัยรัชกาลที่ 5 จนเมื่อกัมพูชาได้เอกราชจากฝรั่งเศส และมีความวุ่นวายทางการเมืองในกัมพูชา คนเชื้อชาติไทยที่เกาะกงได้อพยพหนีภัยสงครามเข้ามาสู่ประเทศไทยจำนวนมาก โดยพำนักอยู่ที่จังหวัดตราด และได้เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือให้แปลงชาติให้เขาเป็นคนไทย เพราะการที่เขาต้องเป็นคนกัมพูชาเนื่องจากการเสียดินแดนของไทย ไม่ใช่ความสมัครใจของพวกเขา กรณีนี้ คณะรัฐ: ได้มีมติเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2523 ให้บุคคลเชื้อชาติไทยที่เกาะกงสามารถแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

3.3 วิเคราะห์นโยบายการออกกฎหมายไทยในเรื่องสัญชาติ

หากพิจารณาวิวัฒนาการของกฎหมายสัญชาติในประเทศไทย เรามีกฎหมายสัญชาติและการแก้ไขกฎหมายสัญชาติทั้งหมดรวม 11 ครั้ง¹⁴

¹³ มาตรา 99 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

¹⁴ 1. พ.ร.บ.แปลงชาติ ร.ศ. 130 (พ.ศ.2454)

2. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2456

กล่าวได้ว่า แต่ละครั้งที่กฎหมายสัญชาติ ถูกแก้ไขเพิ่มเติม หรือ ยกเลิกโดยกฎหมายสัญชาติ ฉบับใหม่ ล้วนส่งผลต่อสถานะบุคคลของบุคคลที่เกิด ปรากฏตัวและอาศัยอยู่ในดินแดนรัฐไทย ทั้งสิ้น ซึ่งการแก้ไขในบางส่วน ก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อสิทธิของบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติ จน กลายเป็นคนไร้สัญชาติก็ปรากฏอยู่ จะได้กล่าวต่อไปในบทที่สามเพื่อจะให้เห็นอย่างถ่องแท้ถึง ผลกระทบจากการให้หรือถอนสัญชาติกับความมั่นคงที่จะกล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป แล้ว หากวิเคราะห์นโยบายการให้สัญชาติของประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า เปลี่ยนแปลงไปตาม สถานการณ์ และความมั่นคงของประเทศในสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือกรุงธนบุรี ประเทศไทยเผชิญศึก สงครามและปัญหาภัยคุกคามจากภายนอกประเทศอยู่เสมอๆ นโยบายของรัฐไทยจึงมุ่งที่จะเพิ่ม ประชากรของประเทศเพื่อให้เป็นกำลังสำคัญสำหรับการผลิต และการสงคราม หรือเมื่อรัฐไทยยก กองกำลังเข้าตีบ้านเมืองของฝ่ายศัตรู หากชนะก็จะกวาดต้อนไพร่พลของเมืองที่แพ้สงครามนำมาไว้ รวมกันในราชอาณาจักรสยามด้วย ที่เรียกกันว่า “เทศร้าง” คือ อพยพพลเมืองจากรัฐหนึ่งสู่รัฐไทย นโยบายนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปแม้ในตอนต้นหรือกลางสมัยรัตน โกสินทร์ อาทิ นำไพร่ลาวที่กวาด ต้อนจากกรุงเวียงจันทน์ และหลวงพระบางของลาวมาสร้างกำแพงเมืองกรุงเทพฯ เพื่อเตรียม พร้อมสำหรับรับศึกพม่า หรือการกวาดต้อนเชลยจากมลายูและทางใต้ที่เป็นอิสลามมิชชนเข้า มาในกรุงเทพฯ ในสมัยรัชกาลที่หนึ่งและตั้งบ้านเรือนที่ซอยท่าอิฐจังหวัดนนทบุรี ชาวมอญมา ตั้งถิ่นฐานที่เกาะเกร็ดอยู่สืบต่อมาจนทุกวันนี้

-
3. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2495
 4. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496
 5. พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2495 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499
 6. พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ.2495 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2503
 7. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508
 8. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515
 9. พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
 10. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535
 11. พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

ปัญหาชาวจีนเริ่มลดความรุนแรงลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะลูกหลานชาวจีนโพ้นทะเลเริ่มกลายเป็นไทย ใช้วัฒนธรรมไทย เรียนโรงเรียนไทย และถูกดูดกลืนเข้ากับวิถีชีวิตไทยได้มากขึ้น จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ก๊วยคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านและต่อเนื่องเข้ามายังประเทศไทย รัฐบาลทหารในยุคจอมพลถนอม กิตติขจรมีความเกรงกลัวว่า ลูกญวนอพยพที่ได้สัญชาติตามหลักดินแดนเพราะเกิดในประเทศไทยอาจจะไม่มีความภักดี และอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ จึงออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ถอนสัญชาติไทยของคนสัญชาติไทย เพราะเกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 10 เม.ย. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธ.ค. 2515 หากมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไทยมาในลักษณะไม่ถาวร หรือในกรณีที่ไม่มีปรากฏมีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย มารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไทยมาในลักษณะไม่ถาวร

กฎหมายฉบับนี้นอกจากเหี้ยมโหดทำให้ลูกญวนหรือลาวอพยพที่หลบหนีภัยสงครามอินโดจีนเข้ามาสูญเสียสัญชาติไทยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่เข้ามาในประเทศไทยในราวก่อน พ.ศ. 2500 เป็นบุคคลที่อพยพเข้ามาจากดินแดน ซึ่งปัจจุบันเป็นอาณาเขตของประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศลาว และประเทศพม่า ในขณะที่ยังไม่มีกรจัดทำทะเบียนราษฎรในประเทศดังกล่าว พวกเขาจึงไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศใดเลยในโลก พวกเขาจึงกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ แต่เมื่อบุตรของพวกเขาเกิดในประเทศไทย กฎหมายไทยในช่วงก่อนที่จะใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ก็ยอมรับให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่บุคคลดังกล่าว สภาพความรู้สัญชาติจึงไม่เกิดแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย จากบุพการีซึ่งเป็นคนไร้รัฐ และกฎหมายไทยในยุคนั้น ก็ยอมรับให้บุพการีที่ไร้รัฐนี้ เป็น “คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” กล่าวคือ พวกเขาจะได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรไทย หรือนัยหนึ่งประเทศไทยยอมรับเป็นเจ้าของภูมิสำเนาของบุคคลดังกล่าว แม้ว่าจะไม่ยอมรับให้สัญชาติไทย ความมั่นคงของมนุษย์จึงบังเกิดแก่ชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย และความเป็นเอกภาพแห่งพลเมืองไทย จึงค่อยๆ ทำงานโดยใช้กลไกของหลักดินแดนและโดยกลไกของระยะเวลาที่ก่อให้เกิดความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรม: ความแตกแยกทางชาติพันธุ์ จึงไม่เกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ

สภาวะแห่งสันติในการจัดการประชากร โดยกลไกธรรมชาติของหลักดินแดน และหลักความกลมกลืนทางสังคมและวัฒนธรรมต้องสิ้นสุดลง ในวันที่ 14 ธ.ค. 2515 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ดังกล่าวเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลทหารที่มุ่งจะสร้างความมั่นคงให้แก่ชาติในยุคภัยรุกรานจากลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่กลับกลายเป็นก่อให้เกิดภาวะไร้สัญชาติ ไร้ความมั่นคงแก่

คนไทยจำนวนมากที่ถูกถอนสัญชาติไปตามนโยบายปิดประตูเพื่อความมั่นคงของรัฐอันแตกต่างจากนโยบายกลายเป็นไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้กฎหมายสัญชาติที่สำคัญอีกสองครั้งใหญ่คือ แก้ไขใน .ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ให้บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยหลักสายโลหิตด้วยตามหลักการเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายและกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่โดยให้สัญชาติไทยแก่เด็กที่เกิดจากแม่เป็นไทยและอยู่กินกับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบแม้จะไม่ได้มีการสมรสกันตามกฎหมายก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีผลย้อนหลังก่อนวันบังคับตาม พ.ร.บ. นี้ด้วย ส่งผลให้มีการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการที่เด็กถูกถอนสัญชาติไทยโดยผลของ ป.ว. 337 ในส่วนหนึ่ง

การแก้ไขกฎหมายสัญชาติครั้งล่าสุด คือ พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 โดยสาระสำคัญปรากฏในมาตรา 23 ให้ผู้ที่ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้รับสัญชาติไทยตาม ป.ว. 337 ได้รับสัญชาติไทยถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทยให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังอนุญาตให้มีการแปลงสัญชาติของเด็กไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง และการสร้างกลไกการจัดการเรื่องสัญชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่านโยบายกฎหมายสัญชาติของไทย อาจจะสรุปได้ง่ายๆว่าเมื่อแรกเริ่มในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีนโยบายเปิดกว้างเพื่อให้เกิดการกลายเป็นไทย ต่อมาในยุคชาตินิยมและภัยจากคอมมิวนิสต์ไทยได้เปลี่ยนจากการเปิดประตูรับคนต่างด้าวเข้าเป็นไทยมาเป็นการปิดประตูด้วยสาเหตุของการกลัวภัยด้านความมั่นคง และล่าสุด ได้เปิดประตูรับคนสัญชาติเป็นคนไทยเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องสัญชาติให้สอดคล้องกับความเป็นจริง หลักยุติธรรม; สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีอยู่

3.4. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในเรื่องสัญชาติ

3.4.1 สนธิสัญญาและอนุสัญญาต่าง ๆ

3.4.1.1 อนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ว่าด้วยการขจัดกันแห่งกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. 1930 กำหนดกรอบไว้ว่ากฎหมายภายในเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศแทรกแซงไม่ได้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่อาศัยภายใต้การปกครองของรัฐนั้นๆ อย่างไรก็ดี อนุสัญญานี้ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีด้วย

3.4.1.2 อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพของไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 กำหนดกรอบไว้ว่า ให้รัฐออกกฎหมายภายในของตนเพื่อลดปัญหาของการมีบุคคลไร้สัญชาติ ตามหลักการที่ว่า บุคคลทุกคนมีสัญชาติ ซึ่งอนุสัญญานี้เองเป็นแหล่งที่มาของกรณีที่เกิดกับอากาศยานหรือเรือเดินทะเลที่อยู่ระหว่างการเดินทาง โดยการเดินทางมีความเกี่ยวเนื่องกับหลายท้องถิ่น ไม่อาจทราบได้ว่าเดินทางอยู่ดินแดนใด โดยให้สิทธิเด็กที่เกิดมามีชีวิตตามกรณีดังกล่าวนี้ถือสัญชาติตามอากาศยานหรือเรือเดินทะเลนั้น

3.4.1.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ (United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 30 August 1961) อนุสัญญานี้มีผลในวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ในปัจจุบันมีรัฐภาคีเพียง 19 รัฐ

อนุสัญญานี้มีหลักการสำคัญในการลดปัญหาการไร้สัญชาติที่สำคัญ ดังนี้

1. รัฐต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของตนโดยใช้หลักดินแดน (jus soli) โดยจะให้ในตอนเกิดหรือภายหลังจากการเกิดก็ได้หากพำนักอยู่ในประเทศของตนหรือมีถิ่นที่อยู่สำคัญในรัฐนั้นๆ กล่าวคือ ถือเอาจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องการพำนักหรือถิ่นที่อยู่เป็นจุดเกาะเกี่ยวสำคัญ

- รัฐต้องให้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิตทางฝ่ายบิดาหรือมารดา (jus sanguinis) แม้บุคคลจะมีได้เกิดภายในดินแดนของรัฐนั้นๆ ก็ตาม

- ถ้าหากกฎหมายภายในของรัฐบัญญัติเรื่องการเสียสัญชาติ ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะโดยการสมรส โดยการสิ้นสุดการสมรส การรับรองบุตร การรับบุตรบุญธรรม ฯลฯ การเสียสัญชาติควรมีเงื่อนไขว่าจะเสียสัญชาติต่อเมื่อได้สัญชาติอื่นแล้ว (เพื่อหลีกเลี่ยงการไร้สัญชาติ)

- ถ้าหากกฎหมายภายในของรัฐมีการบัญญัติเรื่องการเสียสัญชาติของกลุ่มสมรสหรือของบุตร ซึ่งเป็นผลมาจากการเสียสัญชาติ การเสียสัญชาติควรมีเงื่อนไขว่าบุคคลนั้นควรได้รับสัญชาติอื่นก่อน

- ถ้ากฎหมายภายในบัญญัติเรื่องการสละสัญชาติเอาไว้ การสละสัญชาตินั้นจะต้องไม่ทำให้เกิดการเสียสัญชาติโดยทันทีก่อนจะได้รับสัญชาติอื่นก่อน(เพื่อป้องกันการไร้สัญชาติ)

- รัฐจะต้องไม่ถอนสัญชาติของบุคคล ถ้าการถอนสัญชาตินั้นทำให้บุคคลเป็นคนไร้สัญชาติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น เรื่องความมั่นคง หรือการใช้กลฉ้อฉล

- รัฐจะต้องไม่ถอนสัญชาติของบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลโดยเหตุผลทางด้านผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา และการเมือง

3.4.1.4 อนุสัญญาว่าด้วยสัญชาติของหญิงที่สมรส ค.ศ. 1957 กำหนดกรอบไว้ว่า การสมรสไม่ทำให้สัญชาติของหญิงเปลี่ยนไป การได้รับหรือการถอนสัญชาติของสามีไม่ขัดขวางต่อการที่หญิงที่สมรสจะคงสัญชาติตนเองไว้ ให้มีกระบวนการพิเศษสำหรับสำหรับภริยาที่จะถือสัญชาติของสามีได้

3.4.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยปัญหาบางประการเกี่ยวกับการขัดกันของกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. 1930 กำหนด กรอบไว้ว่า บุคคลอาจมีหลายสัญชาติได้ แต่รัฐไม่อาจใช้ความคุ้มครองทาง การทูตยังอีกรัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติร่วมอยู่ด้วย แม้บุคคลอาจมีหลายสัญชาติการพิจารณาสัญชาติในรัฐ ที่สามให้ถือว่ามิใช่สัญชาติเดียวโดยพิ รณาจากถิ่นที่อยู่หลักหรืออยู่ประจำ หรือพิจารณาความ เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับรัฐใดมากที่สุด นอกจากนี้ยังกล่าวถึงเรื่องสัญชาติของหญิงมีสามีว่าไม่เปลี่ยนไป เพราะการแต่งงาน หรือการแปลงชาติของสามีข้อพึงสังเกตหลักเกณฑ์ตามแนวทางที่กล่าวถึง ข้างต้นนี้ ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหากแต่เป็นเพียงแนวทางให้รัฐต่างๆ โดยเฉพาะรัฐที่เป็น ภาคีสมาชิกนั้นปฏิบัติตาม¹⁷ แต่เนื้อหาของอนุสัญญาเหล่านี้ในหลายเรื่องได้รับการปฏิบัติตามจน กลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือกลายเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศสากลไปแล้ว อาทิ ในศตวรรษที่ 20 เคยถือหลักการว่า หญิงที่แต่งงานกับบุคคลชาติใด หญิงนั้นก็กลายเป็นคนต่าง ้าวหรือเป็นคนสัญชาติของฝ่ายชายไป แต่โดยผลของการปฏิบัติตามๆ กันมาของประเทศต่างๆ ตาม อนุสัญญาข้างต้น ปัจจุบัน หลักการมีว่า หญิงที่สมรสกับชายจะไม่กลายเป็นคนสัญชาติฝ่ายชายโดย อัตโนมัต แต่หญิงต้องแสดงเจตนาถือสัญชาติตามฝ่ายชายด้วย หรือการแปลงสัญชาติของชายผู้สามี ไม่ทำให้สัญชาติเดิมของหญิงเสียไปเป็นต้น

¹⁷ กมล สนธิเกศตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (สำนักพิมพ์นิติ บรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ 6, พ.ศ. 2534), หน้า 126.

3.4.2 คำพิพากษาศาลระหว่างประเทศ อาทิ

คดี *Tunis and Morocco Nationality Decrees Case* เป็นคดีในศาลประจํายุติธรรมระหว่างประเทศ เมื่อ ค.ศ.1923¹⁸

คดีนี้เป็นข้อพิพาทระหว่างสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรอังกฤษ ในประเด็นเรื่องเขตอำนาจของฝรั่งเศสในการบังคับใช้กฎหมายสัญชาติฉบับหนึ่งเพื่อให้สัญชาติแก่คนที่อาศัยอยู่ในประเทศอาณานิคมกล่าว คือ ประเทศตูนิเซีย และ ประเทศมอริอ็อกโก อังกฤษได้ปฏิเสธกฎหมายฉบับนี้เพราะทำให้เด็กที่เกิดจากพ่อแม่ชาวอังกฤษ แต่เกิดในเขตอาณานิคมของฝรั่งเศสได้รับสัญชาติฝรั่งเศสโดยผลของกฎหมาย อังกฤษเห็นว่าการกระทำของฝรั่งเศสขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศเพราะเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส ประเด็นพิพาทในเรื่องนี้ ได้ส่งไปยังศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ เพื่อขอความเห็นจากศาล ในประเด็นที่ว่ากรณีพิพาทเป็นเรื่องของเขตอำนาจภายในของรัฐหรือไม่ ศาลได้

กล่าวว่า การพิจารณาว่าเป็นเรื่องเขตอำนาจภายในของรัฐหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศประกอบด้วย ซึ่งศาลเห็นว่าตามกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน ประเด็นเรื่องสัญชาติเป็นเรื่องที่มีข้อจำกัดและผันแปรไปตามสถานการณ์ระหว่างประเทศ หากสามารถกระทำได้ตามอำเภอใจของรัฐไม่แม้ว่ารัฐนั้นจะเป็นรัฐอาณานิคมก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐใดก็ตามที่จะให้สัญชาติจะต้องคำนึงว่าตนเองมีหน้าที่จะต้องเคารพเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นด้วยเช่นกัน ในกรณีนี้เขตอำนาจของฝรั่งเศสจึงถูกจำกัดโดยหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศตราสารจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ ข้อ 15 วรรค 8 จึงไม่อาจนำมาปรับใช้ในกรณีนี้ได้ เพราะฝรั่งเศสไม่อยู่ในสถานะจะกล่าวอ้างหลักเกณฑ์ในข้อนี้ได้¹⁹ คดี *Nottebohm (Liechtenstein v.*

¹⁸ PCIJ Rep, Ser B, No 4, p 24 (1923); Harris 5th ed, 587 ประเด็นสรุปคือ ฝรั่งเศสใช้ข้ออ้างความใกล้ชิด หรือ intimacy และอ้างเป็นเจ้าของอาณานิคม แต่อังกฤษอ้างเรื่องความยินยอมของผู้อยู่ได้ปกครอง และหลักการก้าล่วงอำนาจของอังกฤษเหนือคนสัญชาติตน คดีนี้ ศาลยอมรับข้ออ้างของอังกฤษแม้ว่าจะรับว่าโดยหลักการฝรั่งเศสมีอำนาจในการออกกฎหมายได้ในดินแดน the reserved domain หรืออาณานิคมของตนก็ตาม

¹⁹ เรื่องทำนองเดียวกันนี้เคยเกิดขึ้นเช่นกันในเอเชีย ในปี ค.ศ. 1907 เนเธอร์แลนด์ได้ออกกฎหมายสัญชาติให้คนทุกคนที่เกิดในดัชชีอีสต์อินเดียนหรือ นโณินเซียเป็นคนฮอลันดา ตามหลัก Jus soli หรือหลักดินแดนเกิดทำให้ชาวจีนจำนวนมากที่อาศัยในอินโดนีเซียไม่พอใจ และเรียกร้องให้รัฐบาลจีนแทรกแซง การเจรจาไม่เป็นผลในชั้นแรกเพราะเนเธอร์แลนด์อ้างว่า กฎหมายกระบวนการยุติธรรมจีนไม่ได้มาตรฐานสากล แต่กลับเป็นผลสำเร็จภายหลังจากที่จีนประกาศ

Guatemala) ค.ศ. 1955²⁰ เป็นคดีในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลก ข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า นาย Friedrich Nottebohm มีสัญชาติเยอรมันโดยการเกิด ต่อมา นาย Nottebohm ย้ายไปที่กัวเตมาลา แต่เดินทางไปเยี่ยมญาติที่ลิกเตนสไตน์ และได้แปลงชาติเป็นลิกเตนสไตน์ด้วย โดยมีได้มีความเกี่ยวพันที่แท้จริง (genuine link) กับประเทศลิกเตนสไตน์เลย ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่นาย Nottebohm ในขณะที่พำนักอยู่ในกัวเตมาลา ประเทศลิกเตนสไตน์จึงไม่อาจให้ความช่วยเหลือคุ้มครองทางการทูตแก่นาย Nottebohm ได้ โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกได้วางหลักการไว้ว่า การให้ความช่วยเหลือคนของรัฐบาลนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อ รัฐบาลมีความผูกพันที่แท้จริง (genuine link) กับพลเมืองสัญชาติตนเป็นสำคัญ

ศาลใช้หลักความเกี่ยวพันหรือผูกพันที่แท้จริง (genuine link) ในการกำหนดสัญชาติ ซึ่งต่อมากลายเป็นหลักสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งการกำหนดสัญชาติของบุคคล กำหนดสัญชาติของเรือแทนรัฐที่ใช้ธงแห่งการอำนวยความสะดวก (flag of convenience) ในการให้บริษัทเรือมาจดทะเบียนเรือในประเทศตนเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี และข้อจำกัดทางกฎหมายในประเทศที่เป็นเจ้าของเรืออย่างแท้จริงสรุป คำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศที่วางหลักข้อกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องสัญชาติหลายเรื่องตามที่ยกตัวอย่างมานี้

3.4.3 กฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติ บุคคลไร้สัญชาติและผูกพันประเทศไทย

3.4.3.1 ปณิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 เมื่อปี

พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ข้อ 15

- (1) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง

กฎหมายสัญชาติฉบับแรกของตนในปี ค.ศ. 1909 และเนเธอร์แลนด์ได้ยกเลิกการบังคับกฎหมายดังกล่าวกับชาวจีนในอินโดนีเซีย ดู Ko Swan sik, Nationality and International Law in Asian Perspective (Martinus Nijhoff, the Hague, 1985), p.78.

²⁰ Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) 1955 I.C.J. 4 รายละเอียดศึกษาได้จาก <http://www.cjicj.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=lg&case=18&k=26>

(2) บุคคลใดๆจะถูกตัดสัญชาติของตนโดยผลการหรือถูกปฏิเสธสิทธิ จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้

3.4.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยการภาคยานุวัติ มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2539 ข้อ 24

1. เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นตามสถานะของผู้เยาว์จากครอบครัวของตนสังคม และ รัฐโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด

2. เด็กทุกคนต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ

3. เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ

3.4.3.3 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1997

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยการภาคยานุวัติ มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528 ข้อ 9

1. รัฐภาคีจะให้สิทธิที่เสมอภาคกันกับบุรุษแก่สตรี ในการที่จะได้มาเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ซึ่งสัญชาติของตน รัฐภาคีเหล่านั้นจะรับประกันเป็นพิเศษว่าทั้งการแต่งงานกับคนต่างชาติ กับทั้งการเปลี่ยนสัญชาติของสามีระหว่างการแต่งงานจะไม่เปลี่ยนสัญชาติของสามีโดยอัตโนมัติไปด้วยอันจะทำให้เธอเป็นคนไร้สัญชาติหรือบังคับเธอให้ถือสัญชาติของสามี

2. รัฐภาคีจะให้สิทธิอันเสมอภาคกันกับบุรุษแก่สตรี เกี่ยวกับสัญชาติของบุตรของตน

3.4.3.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 ข้อ

ที่ 7

1. เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และจะมีสิทธิที่จะมีชื่อนับตั้งแต่เกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ และเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิที่จะรู้จัก และได้รับการดูแลเลี้ยงดูจากบิดามารดาของตน

2. รัฐภาคีจะประกันให้มีการปฏิบัติตามสิทธิเหล่านี้ ตามกฎหมายภายใน และพันธกรณีของรัฐภาคี ที่มีอยู่ภายใต้ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เด็กจะตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ

อนุสัญญาดังกล่าวเป็นอนุสัญญาที่ไทยได้ลงนามและถูกผูกพันให้ปฏิบัติตามกฎระหว่างประเทศในเรื่องของสัญชาติ และ กลายเป็นที่มาของการแก้ไขกฎหมายสัญชาติไทยหลายฉบับ ให้ มีมาตรฐานทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และมีส่วนแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ สัญชาติของเด็ก ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงในเรื่องสัญชาติเป็นอย่างมาก รวมทั้งกลายเป็นกรอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจทำการโดยพลการหรือละเลยสิทธิของคนต่างด้าว คนไร้สัญชาติ คนสองสัญชาติดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีตได้ จะได้เห็นจากบทต่อไปว่ากฎหมายเหล่านี้ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านสัญชาติอย่างมาก

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาสัญชาติที่มีผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคง

เมื่อกล่าวถึงปัญหาความมั่นคงของชาติที่เกิดจากปัญหาคชนหลายสัญชาติที่ดี คนไร้สัญชาติ หรือผู้พักพิงที่อพยพเข้าไปยังอีกประเทศนั้น ที่ผ่านมามีก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงแก่ประเทศไทยในหลายเรื่อง ในบทนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาสัญชาติที่กระทบต่อความมั่นคงและบทวิเคราะห์ รวมทั้งบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการจัดการหรือแก้ปัญหาสัญชาติ โดยเน้นตัวอย่างทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงๆ เป็นกรณีศึกษา

4.1. ปัญหาคชนสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ

ก. เหตุที่ทำให้บุคคลมีสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ

ตามทฤษฎีนิติศาสตร์ บุคคลอาจกลายเป็นคนสองหรือหลายสัญชาติโดย

1. ผลของกฎหมายของสองรัฐที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่นรัฐหนึ่งใช้หลักการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน แต่อีกรัฐหนึ่งใช้หลักสายโลหิตในการให้สัญชาติ บุคคลอาจจะได้สัญชาติของอีกรัฐหนึ่งโดยอัตโนมัติ แม้ว่าเขาจะมีได้ตั้งใจจะได้สัญชาตินั้นก็ตาม
2. การแต่งงานระหว่างคนต่างสัญชาติกัน ย่อมมีผลให้บุตรของบิดามารดาที่มีสัญชาติต่างกัน กลายเป็นคนสองสัญชาติ
3. การแปลงชาติย่อมทำให้บุคคลได้รับสัญชาติใหม่ แต่ในหลายประเทศยังให้คงสัญชาติเดิมไว้ได้หากไม่ได้แสดงเจตนาสละสัญชาติเดิมของตน กรณีเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา หรือการสมรสของหญิงชาตินึงกับชายอีกชาตินึงอาจทำให้หญิงได้สัญชาติของสามี แต่อาจจะไม่เสียสัญชาติเดิมหากไม่ได้แสดงเจตนาสละสัญชาติ เช่นกรณีตามมาตรา 13 ของ พ.ร.บ. สัญชาติของไทย
4. การเปลี่ยนแปลงดินแดนย่อมทำให้เกิดกรณีสองสัญชาติได้ เพราะรัฐใหม่ถือว่าพลเมืองดินแดนเหล่านั้นเป็นคนสัญชาติตน ขณะที่รัฐเก่าถือว่าคนเหล่านั้นยังไม่ได้สิ้นสัญชาติตน ย่อมทำให้เกิดสถานะคนสองสัญชาติได้

ข. ประเทศที่ยอมรับการมีหลายสัญชาติ และการมีสัญชาติเดียว

1. ประเทศที่ยอมรับการมีสัญชาติเดียวด้วยเหตุด้านความมั่นคงและความภักดีต่อชาติ ได้แก่ มาเลเซีย จีน เดนมาร์ก ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และอินเดีย (แต่อินเดียยังมีข้อยกเว้นบางประการจะกล่าวต่อไป) บางประเทศถึงกับกำหนดโทษทางอาญาในคดีที่คนชาติของตนใช้สิทธิในรัฐพลเมืองของรัฐอื่นด้วย อาทิ ซาอุดีอาระเบีย

2. ประเทศที่ยอมรับการมีหลายสัญชาติ เพราะถือว่าการได้รับทรัพยากรและความจงรักภักดีเพิ่มขึ้น รวมทั้งคนเหล่านี้จะสามารถสร้างบทบาทประเทศของตนในระดับโลก ได้แก่ สหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย สวีเดน ฝรั่งเศส อังกฤษ

3. ประเทศที่ไม่ระบุชัดเจนว่าอนุญาตให้มีสองสัญชาติได้ แต่ให้ถือหลักการมีสัญชาติเดียว แต่ก็ไม่ห้ามสำหรับการมีสองสัญชาติ ได้แก่ เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ปากีสถาน เคนยา อินเดีย (กรณีอินเดียนำระบบ overseas citizenship คือ ยอมรับว่าคนอินเดียบางคนอาจมีสองสัญชาติเพราะผลของกฎหมายของรัฐอื่นทำให้บุคคลนั้นถือหนังสือเดินทางสองเล่มสองสัญชาติ อินเดียไม่ถือว่าคนกลุ่มนี้เป็นคนสัญชาติอินเดียเต็มตัว แต่มีสิทธิได้รับหนังสือเดินทางอินเดีย)

ค. วิเคราะห์กฎหมายไทย

ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มระบบกฎหมายสัญชาติของประเทศที่หลักยึดถือสัญชาติเดียวแต่ไม่มีข้อห้ามสำหรับคนที่จะมีสัญชาติอื่นได้ด้วย จะเห็นได้จากบทบัญญัติกฎหมายในหลายมาตรา คือ มาตรา 9 กรณีหญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย มาตรา 13 หญิงซึ่งมีสัญชาติไทยและได้สมรสกับคนต่างด้าวและอาจถือสัญชาติของสามีได้ตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของสามี ถ้าประสงค์จะสละสัญชาติไทย ให้แสดงความจำนงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็มีได้บังคับให้หญิงสละสัญชาติไทย มาตรา 14 ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งเกิดในขณะที่บิดาเป็นคนต่างด้าวและได้สัญชาติของบิดาด้วยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดา ถ้ายังประสงค์จะถือสัญชาติอื่นอยู่ต่อไป ให้แสดงความจำนงสละสัญชาติไทยภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มียุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ ล้วนแสดงถึงการมีสองสัญชาติของคนไทยตามข้อกำหนดในมาตราดังกล่าว

นอกจากนี้ แม้ในมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. สัญชาติ จะกำหนดว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและได้แปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าว หรือสละสัญชาติไทย หรือถูกถอนสัญชาติไทยย่อมเสียสัญชาติไทย แต่ตามกฎหมายสัญชาติ การเสียสัญชาติจะเกิดขึ้นจริงเมื่อได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตาม มาตรา 5 เท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติใช้เวลานานมาก และทางราชการมักละเลยไม่ให้ความสนใจต่อการที่คนไทยแปลงชาติและดำเนินการให้คนเหล่านั้นเสียสัญชาติไทยตามมาตรา 22 ไม่

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าอาจมีกรณีการเกิดบุคคลหลายสัญชาติได้ตาม พ.ร.บ. สัญชาติแต่กฎหมายสัญชาติไทยก็มิได้ยอมรับ และกำหนดสิทธิ หน้าที่ ของบุคคลหลายสัญชาติไว้แต่อย่างใด

4.1.1 ปัญหาคนสองสัญชาติกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างไร

ต้องแยกพิจารณาเป็นกรณีคนสองสัญชาติในต่างประเทศโดยทั่วไป กับปัญหาเฉพาะของคนสองสัญชาติตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย

4.2 ผลกระทบจากปัญหาคนสองสัญชาติในต่างประเทศทั่วไป

จากการปฏิบัติงานของผู้วิจัยที่ผ่านมา โดยทั่วไป ปัญหาของการถือครองสองสัญชาติเนื่องจากผลของกฎหมาย หรือการสมรส รวมทั้งการแปลงชาติเป็นคนต่างประเทศไม่มีผลกระทบความมั่นคงมากนัก ยกเว้นความเกรงเรื่องการก่อการร้ายจากคนไทยมุสลิมหลายสัญชาติซึ่งก็ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ปัญหาคนสองสัญชาติกับปัญหาความมั่นคงไว้หลายกรณี คือ

ก. ความไม่เป็นธรรมกับคนไทยที่มีสัญชาติเดียว คนไทยที่อยู่ในประเทศและมีสัญชาติเดียวทำงานเต็มที่และเสียภาษีให้กับรัฐ ได้รับบริการทางเดียว แต่คนไทยสองสัญชาติทำงานในประเทศอื่น เสียภาษีในประเทศอื่น ไม่ได้เสียภาษีให้กับรัฐไทย แต่กลับได้รับสิทธิสองทาง ทั้งสิทธิในฐานะพลเมืองไทยและพลเมืองต่างด้าว สิทธิในฐานะคนสัญชาติไทย อาทิ การซื้อบ้านอยู่อาศัยทำได้เช่นเดียวกับคนไทย ไม่มีข้อจำกัดการถือครอง หรือสิทธิในการประกอบอาชีพ ก็สามารถประกอบอาชีพทุกอย่างเช่นเดียวกับคนภายในประเทศ ซึ่งหากคนไทยสองสัญชาติสัญชาติไทยไปเป็นคนต่างด้าว การทำงานในประเทศ ก็จะถูกจำกัดโดย พรบ. การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ข. การไม่ทำหน้าที่พลเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญ คนไทยมีหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญคือ หน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร แต่กรณีคนไทยสองสัญชาติที่อยู่ในต่างประเทศรวมทั้งลูกครึ่งไทยต่างด้าวที่เกิดในต่างประเทศ หากไม่รับหมายเกณฑ์ทหาร ไม่มารับราชการทหาร รัฐก็ไม่สามารถบังคับกฎหมายกับคนพวกนี้ได้

ค. การให้ความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) โดยหลักการแล้ว บุคคลหนึ่งควรมีสัญชาติเดียวแต่เมื่อคนไทยจำนวนมากเป็นคนสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติ เคยมีปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างกรมวิเทศสหการกับการให้ความช่วยเหลือของรัฐที่เกิดขึ้น อาทิ หญิงไทยแต่งงานกับคนชาติอิหร่าน หรืออิรัก จะได้สัญชาติอิหร่านหรืออิรักโดยอัตโนมัติ แต่หญิงนั้นก็ยังเป็นคนไทยตามกฎหมายสัญชาติ ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์การเมืองและสงครามในสองประเทศนี้ สอท. ต้องการนำหญิงไทยอพยพกลับประเทศ ทางกรมวิเทศสหการทั้งสองปฏิเสธไม่ออก exit visa ให้หญิงไทยออกนอกประเทศ โดยอ้างว่าหญิงนั้นเป็นพลเมืองของตน เกิดข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างไทยที่เป็นประเทศต้นกำเนิดกับอิหร่านหรืออิรักที่เป็นประเทศที่หญิงได้สัญชาติใหม่ ซึ่งในทางปฏิบัติ หากรัฐสัญชาติใหม่ยินยอม รัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือหญิงเหล่านั้น แต่ถ้าไม่ยินยอมประเทศไทยก็เคารพสิทธิของประเทศใหม่ด้วย ซึ่งตรงกับแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศว่า บุคคลอาจมีหลายสัญชาติได้ แต่รัฐไม่อาจใช้ความคุ้มครองทางการทูตยังอีกรัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติร่วมอยู่ด้วย

ง. การมีหลายสัญชาติกับปัญหาการก่อการร้าย หลังเหตุการณ์ 9/11 ปัญหาการก่อการร้ายเป็นปัญหาที่ขยายวงกว้างไปทั่วโลกมีการเชื่อมโยงกันข้ามชาติและเงินสนับสนุนมากมาย ความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาที่บุกยึดอัฟกานิสถาน และอิรักโดยอ้างเรื่องเป็นฐานสนับสนุนการก่อการร้าย ทำให้ชาวอิสลามทั่วโลกมีความชิงชังมหาอำนาจตะวันตกมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในเชิงพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก และยังมีประชากรที่เป็นมุสลิมกระจายอยู่ทั่วประเทศโดยเฉพาะทางใต้ที่มีความสัมพันธ์ทางศาสนาและวัฒนธรรมกับประเทศมุสลิมหัวรุนแรง มีความไม่พอใจในนโยบายของรัฐบาลไทย การที่คนไทยมุสลิมเหล่านี้มีหลายสัญชาติอาจเป็นช่องทางให้มีการปฏิบัติการก่อการร้ายได้ง่ายและยากต่อการป้องกันแก้ไขเนื่องจากการมีหลายสัญชาติเดินทางเข้าออกประเทศต่างๆ ได้อย่างสะดวก

จ. คนไทยสองสัญชาติเข้ามาใช้สิทธิตามกฎหมายไทย

บุคคลสองสัญชาติก็ยังสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ และยังมีกรณีที่เกิดปัญหาการตีความว่าบุคคลสองสัญชาติที่ได้สัญชาติอื่น โดยถือหนังสือเดินทาง ของประเทศอื่น เข้าทำงานในหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจจะทำได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา²¹ เคยตีความไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การเข้าทำงานในราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ห้ามคนไทยที่ถือสัญชาติอื่นเป็นสัญชาติที่สอง

²¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 157/2551) บุคคลที่มีสัญชาติอื่นร่วมกับสัญชาติไทยมาสอบคัดเลือกเข้าทำงานที่สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบองค์การมหาชน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทอภ. พ.ศ.2543 ซึ่งมาตรา 33(1) กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ว่า ต้องมีสัญชาติไทย ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทอภ. กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ไว้แต่เพียงว่าต้องมีสัญชาติไทย ประกอบกับมาตรา 35 กำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ สทอภ. ก็ได้กำหนดให้การถือสัญชาติอื่นเป็นสัญชาติที่สองในเวลาเดียวกับที่มีสัญชาติไทยเป็นเงื่อนไขหรือลักษณะต้องห้ามหรือ เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ที่มาสมัครเป็นเจ้าหน้าที่ของ สทอภ. เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีได้สละสัญชาติไทย รวมทั้งมิได้ถูกถอนสัญชาติบุคคลนั้นย่อมมีคุณสมบัติตามตามมาตรา 33 (1) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สทอภ.พ.ศ.2543 จึงสมัครและได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของ สทอภ.ได้

ในเวลาเดียวกับที่มีสัญชาติไทยเป็นเงื่อนไขหรือลักษณะต้องห้ามหรือเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้ คนไทยสองสัญชาติจึงสามารถทำงานในหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้

จากการตีความกฎหมายในทางกว้างเช่นนี้ กรณีที่ คนไทยสองสัญชาติต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมัครเป็นนักกีฬาทีมชาติเพื่อไปแข่งขันกีฬาโอลิมปิกในนามประเทศไทยจึงสามารถทำได้เช่นกัน โดยทางปฏิบัติถือว่าบุคคลเหล่านี้ก็ยังสามารถใช้สิทธิในฐานะที่เป็นคนสัญชาติได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งพิจารณาในแง่ดีถือว่าการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับประเทศ แต่พิจารณาถึงผลเสีย ก็มีผู้วิจารณ์ว่า เป็นการทำให้คนไทยในประเทศเสียโอกาสไปทั้งที่เขาก็คงได้เกิดโตและทำมาหากินรับใช้ประเทศมาโดยตลอด

เปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายสัญชาติของต่างประเทศ ทางปฏิบัติในเรื่องการใช้สิทธิหรือได้รับสิทธิของบุคคลสองสัญชาติในต่างประเทศแตกต่างกันเป็นสองทาง คือ

ประเทศที่ไม่มีข้อห้ามเรื่องการถือสองสัญชาติ หลายประเทศและไม่มีข้อจำกัดเรื่องการถือสิทธิอย่างเต็มที่ในฐานะคนชาติ อาทิ สหรัฐ²² ออสเตรเลีย แคนาดา ในแคนาดา อดีตนายกรัฐมนตรีนอร์แมน เทอร์เนอร์ ก็มีสัญชาติแคนาดาคู่กับอังกฤษ แต่ในประเทศที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องการถือสิทธิ โดยเฉพาะด้านการเมือง มักจะเป็นมรรยาทางการเมืองที่จะสละสัญชาติอื่นหากได้รับตำแหน่งทางการเมือง²³

บางประเทศมีข้อจำกัดมิให้บุคคลสองสัญชาติเข้ารับราชการหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศอื่น อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ให้รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถถอนสัญชาติฝรั่งเศสสำหรับชาวฝรั่งเศสที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลหรือตำแหน่งทางการเมืองในรัฐอื่น²⁴ ใน

²² ในปี 1999 รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐฯ ยังให้ความเห็นว่า ไม่มีข้อจำกัดด้านการจ้างงานคนสองสัญชาติจากการเข้าทำงานในกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ดูเพิ่มเติมใน *Eligibility Of A Dual United States Citizen For A Paid Position With The Department Of Justice*, Opinions of the Attorney General, August 26, 1999 (Beth Nolan, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel)

²³ อาทิ นางมิเชลลี ซอง อดีตผู้สำเร็จราชการแคนาดา (ประมุขของรัฐแคนาดา) ยอมสละสัญชาติฝรั่งเศสเพียงสองวันภายหลังที่เธอรับตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแคนาดาและถูกตั้งข้อรังเกียจในเรื่องนี้

²⁴ en.wikipedia.org/wiki/Multiple_citizenship+multiple+citizenship&cd=1&hl=th&ct=clnk&gl=th

ออสเตรเลีย ห้าม บุคคลที่ถือสัญชาติต่างประเทศด้วยการเป็นสมาชิกรัฐสภา²⁵ กฎหมายเม็กซิโก ห้ามคนชาติของตนที่มีสัญชาติอื่นด้วยเป็นเจ้าหน้าที่ศาล หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและ ทหารของอิรัก²⁶

4.1.1.2 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการจัดการ/แก้ปัญหาคนไทยสองสัญชาติ กรณีทั่วไป

- การดำเนินการให้มาตรา 22 พ.ร.บ สัญชาติ มีผลใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่า แม้ตัวบทในกฎหมายสัญชาติของไทย จะยอมรับผลของการที่คนไทยอาจจะมี สองหรือหลายสัญชาติได้ แต่โดยหลักการแล้ว กฎหมายไทยต้องการให้บุคคลมีสัญชาติเดียว ดังจะ เห็นจากมาตรา 22 ของ พ.ร.บ สัญชาติ ที่กำหนดให้ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและได้แปลงสัญชาติเป็นคน ต่างด้าว หรือสละสัญชาติไทย หรือถูกถอนสัญชาติไทยย่อมเสียสัญชาติไทย แต่ผลบังคับตาม มาตรา 22 ดังกล่าวยังไม่จบสิ้นในตัวเอง เพราะจะมีผลจริงต่อเมื่อประกาศลงราชกิจจานุเบกษา ซึ่ง ใช้เวลานานมาก ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงในการทำงานของเจ้าหน้าที่กองสุตในสธ เอกอัครราชทูต/สถานกงสุลต่างๆ เมื่อประเทศที่ให้สัญชาติไทยแก่คนไทยแจ้งเรื่องให้ สอท./สกญ. ทราบ รวมทั้งส่งหนังสือเดินทางของคนไทยเหล่านั้นคืน เจ้าหน้าที่กองสุต สอท./สกญ. บางแห่งได้ ส่งหนังสือเดินทางดังกล่าวคืนมาที่กองสัญชาติและนิติกร บางแห่งได้ละเว้นไม่ส่งเรื่องหรือ หนังสือเดินทางกลับมาที่กระทรวงการต่างประเทศ ในอดีต กองสัญชาติฯ เองก็ไม่ได้ดำเนินการส่ง เรื่องต่อไปให้กระทรวง มหาดไทยแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา กอง สัญชาติฯ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวแล้วโดยวางแผนปฏิบัติให้ สอท./สกญ. ต่างๆ ส่งหนังสือ เดินทางของคนไทยที่แปลงสัญชาติเป็นชาติอื่นมาที่กองฯ และกองฯ จะดำเนินการส่งมอบต่อไปให้ กระทรวง มหาดไทยต่อไป ซึ่งจะทำให้มาตรา 22 พ.ร.บ สัญชาติ มีผลบังคับใช้ได้จริง และเป็นการ ลดจำนวนคนสองสัญชาติที่มีเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย

- การแก้ปัญหาการรับราชการทหาร การคุ้มครองการทูต สถานะของบุคคลผ่านการยอมรับ หลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้ผ่านการทำความตกลงทวิภาคีหรือ การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติ ผู้เขียนเห็นว่า ในสหภาพยุโรปได้มีการ ออก European Convention on Nationality 1997 บังคับใช้แล้ว หลักเกณฑ์ในสนธิสัญญานี้มีการ

²⁵ "Sue v Hill (1999) HCA 30; 199 CLR 462; 163 ALR 648; 73 ALJR 1016 (23 June 1999)". HIGH COURT OF AUSTRALIA. June 23, 1999.

<http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1999/30.html>. Retrieved on 2008-05-22.

²⁶ Federal Mexico nationality Law 2005.

กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลหลายสัญชาติโดยละเอียด อาทิ กำหนดให้บุคคลหลายสัญชาติ สิทธิและหน้าที่ต่อรัฐภาคีที่ตนพำนักอาศัยอยู่เช่นเดียวกับคนชาติอื่นๆ ของรัฐนั้น (มาตรา 17) บุคคล มีหน้าที่รับราชการทหารต่อรัฐเพียงรัฐเดียว (มาตรา 21) ฯลฯ การกำหนดให้รัฐภาคีมีการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ได้รับสัญชาติ (มาตรา 23) และยังมีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ เกี่ยวกับสัญชาติอีกหลายฉบับตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 3 กรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็น หน่วยงานของกระทรวงฯ ในการพิจารณาหารือกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณาเข้าเป็นภาคีใน สนธิสัญญาพหุภาคีต่างๆ รวมทั้งอาจจัดทำข้อตกลงทวิภาคีเพื่อป้องกันปัญหาและสร้างกลไกความ ร่วมมือกับประเทศที่มีคนไทยสองสัญชาติอยู่จำนวนมาก รวมทั้งข้อตกลงในเรื่องความร่วมมือทาง อาณาเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่มีหลายสัญชาติเป็นต้น

4.1.2 ผลกระทบจากปัญหาคนสองสัญชาติตามแนวชายแดนไทย- มาเลเซีย

ประมาณกันว่ามีคนสองสัญชาติไทย-มาเลย์อยู่เป็นจำนวน 300,000 คนแต่จะเป็นจำนวนแน่นอน เท่าใดนั้น ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด²⁷ นับตั้งแต่ "วันปิ่นแตก" หรือวันที่มีการปล้นปืนจากค่ายกองพัน ทหารพัฒนาที่ 4 บ้านปี่เหล็ง อ.เจาะไอร้อง จ.นราธิวาส เพื่อนำไปใช้ก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่ ชายแดนภาคใต้เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547 พบว่าปี 2547 มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นทั้งหมด 887 เหตุการณ์ ปี 2548 มีเหตุการณ์รุนแรง 966 เหตุการณ์ ปี 2549 มีเหตุร้ายถึงขั้น ขยับเป็น 1,329 เหตุการณ์ ปี 2550 พุ่งสูงสุด 2,129 เหตุการณ์ และในปี 2551 ลดลงเหลือ 1,229 เหตุการณ์

ขณะที่ข้อมูลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตร.) ระบุว่า นับแต่ปี 2547 จนถึงสิ้นเดือน พฤษภาคม 2552 เกิดเหตุความไม่สงบในพื้นที่ชายแดนใต้แล้ว 9,687 เหตุ เป็นการยิงมากที่สุด 5,071 เหตุ ระเบิด 1,574 เหตุ วางเพลิง 1,396 เหตุ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์เหล่านี้ 3,513 คน เป็น ประชาชน 3,078 คน ตำรวจ 223 นาย ทหาร 222 นาย มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 6,220 คน

มีครูเสียชีวิตจากเหตุไม่สงบ 92 คน ขณะที่อีก 96 คน ได้รับบาดเจ็บ พระภิกษุ-สามเณร มรณภาพ 5 รูป บาดเจ็บ 15 รูป

ตัวเลข "ผู้เสียชีวิต" ตั้งแต่ 4 มกราคม 2547 ถึงพฤษภาคม 2552 พุ่งสูงถึง 3,513 ราย²⁸ รัฐบาล ทุกรัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณแก้ปัญหาภาคใต้ไปแล้วกว่า 109,000 ล้านบาทตลอด 5 ปีที่ผ่านมา²⁹

²⁷ หนังสือพิมพ์มติชน, วันที่ 11 มิถุนายน 2552 หน้า 13.

²⁸ “ครึ่งทศวรรษไฟใต้ สงครามชิงมวลชน หรือสงครามชิงบข?” หนังสือพิมพ์มติชน, หน้า 12.

หากจะประเมินจากกำลังพลที่ลงมาประจำการอยู่ใน 3 จังหวัด และ 4 อำเภอของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง ตำรวจ ทหาร และพลเรือน มีจำนวนมากกว่า 6 หมื่นนายแล้ว ในจำนวนนี้รวมทั้ง กองกำลังติดอาวุธที่รัฐส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้นในรูปของ อาสาสมัครทหารพราน และ ชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านหรือ ชรบ. และประเมินจากจำนวนงบประมาณ ที่ถูกจัดสรรลงมาเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาในพื้นที่ ก็เป็นจำนวนมากกว่า 1 แสนล้านบาทแล้ว ในรอบ 5 ปีที่ผ่านมา ด้วยกำลังพลขนาดนี้ และงบประมาณมหาศาลเช่นนี้ จึงอยู่บนสมมุติฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่า ฝ่ายรัฐได้ใช้ยุทธวิธี ปิดล้อม ตรวจค้น กดดัน และพัฒนาได้อย่างทั่วถึงเกือบทุกพื้นที่ แม้บางพื้นที่รัฐยังไม่สามารถเข้าถึงได้ แต่ก็สามารถใช้ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนา และยุทธศาสตร์ด้านจิตวิทยา เข้าครอบคลุมได้มากขึ้น รวมทั้งตลอด 2 ปีที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์ นโยบายการแก้ปัญหาภาคใต้ มีเอกภาพอย่างยิ่ง เพราะอยู่ในการดำเนินการ และควบคุมของฝ่ายกองทัพ และหน่วยงานด้านความมั่นคง เบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงค่อนข้างมั่นใจได้ว่า กองทัพ หน่วยงานความมั่นคงและรัฐบาล สามารถ จำกัดการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่เรียกว่า “ขบวนการก่อความไม่สงบที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน” ในพื้นที่ภาคใต้ไว้ได้ค่อนข้างมาก แต่ผลที่ได้รับกลับเป็นในทางตรงกันข้าม เหตุการณ์ความรุนแรงยังมีไม่ลดน้อยลงตามที่ฝ่ายความมั่นคงคาดหวังเลย โดยเฉพาะความรุนแรงที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายน 2552 ที่มีการยิงเข้าไปในกลางมัสยิดบ้านไอร์ปาเย ต.จวบ. อ.เจาะไอร้อง จ. นราธิวาส ขณะที่อิสลามิกชนกำลังทำพิธีละหมาดเพื่อระลึกถึงพระเจ้าจนมีผู้เสียชีวิตจำนวน 11 คน ตามมาด้วยการยิงหญิงท้องแก่ 8 เดือนชาวพุทธเสียชีวิต การยิงวัดพุทธศาสนาจนพระสงฆ์หลายรูปต้องหลบหนี กระสุนปืนกันพลวัน จนมีผู้สงสัยกันมากกว่า เรากำลังสู้กับใคร ใครเป็นผู้ก่อการร้ายในภาคใต้กันแน่²⁹

ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีปัญหาภาคใต้มักจะได้รับ “ความสนใจ” จากทุกรัฐบาลเฉพาะเวลาที่เกิดเหตุร้ายใหญ่ขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่สังคมไทย “ต่อสู้ทางการเมือง” อย่างหนัก ปัญหาภาคใต้ไม่ค่อยได้รับความเหลียวแลอย่างจริงจัง เห็นได้จากสถิติก่อเหตุในปี 2550 ซึ่งเป็นยุครัฐบาล

²⁹ “เครื่องทศวรรษไฟใต้ วัฏวนพายเรือในอ่าง”

http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid=01pol01120652&ionid=0133&day=2009-06-12, วันที่ 12 มิถุนายน 2552.

³⁰ จอม เพชรประดับ, “ไฟใต้..ใครคือผู้ค้าสงครามตัวจริง” (11 มิถุนายน 2552) ใน

<http://www.prachatai.com/journal/2009/06/24633>

ทหารที่ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน กลับมีเหตุการณ์รุนแรงที่พุ่งสูงที่สุด ประกอบกับการนำเสนอข่าวทางสื่อมวลชนของไทย และฝ่ายโจร ได้กระพือความเกลียดชัง ความไม่ไว้วางใจกันเองระหว่างคนพุทธและอิสลาม คนไทยและคนเชื้อมาเลย์ในพื้นที่ กล่าวโทษซึ่งกันและกัน จนยากที่จะอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข

ล่าสุด นโยบายของรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี มีนโยบายแน่วแน่ที่จะนำมาซึ่งความยุติธรรมกลับสู่พื้นที่ภาคใต้ จะใช้การพัฒนาเป็นตัวตั้ง การสู้รบเป็นเรื่องรอง และพยายามหลีกเลี่ยงให้มากที่สุด ใช้การเมืองนำการทหาร ขณะเดียวกันจะเสริมสร้างให้กองกำลังความมั่นคงเข้าถึงประชาชน ให้มีความเข้าใจร่วมกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ว่า “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ซึ่งเป็นปรัชญาในการเสริมสร้างสันติสุขและสันติภาพ รวมทั้งความมั่นคงให้เกิดขึ้นในพื้นที่ “รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายตั้ง สอ.บต. (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้) ให้เป็นองค์กรถาวร นอกจากนั้นจะนำกฎหมายอิสลามหรือกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งเป็นกฎหมายครอบครัวและมรดกของชาวมุสลิมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในพื้นที่ด้วย รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาภาคใต้เป็นการเฉพาะ”³¹ นายอภิสิทธิ์กล่าวตอนหนึ่งในการสัมมนาเรื่อง “การเมืองต้องนำการทหาร : ทิศทางการแก้ไขปัญหภาคใต้สู่ความยั่งยืน” ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ ถนนวิภาวดีฯ ว่า “หัวใจของความสำเร็จคือการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมในการแก้ปัญหา โดยต้องมีความอดทน ความมั่นใจ และความไว้วางใจ เชื่อใจ ทั้งนี้เรื่องการเมืองนำการทหารในการแก้ปัญหานี้ ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายความมั่นคงจะไม่มีบทบาท แต่การพึ่งพาฝ่ายความมั่นคงควบคู่กับการพัฒนายังเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งความสำเร็จจะอยู่ที่ว่าเราลดกำลังออกมาได้เท่าไร ต้องสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยประชาชนก่อน มิฉะนั้นจะเกิดการต่อต้าน เรื่องการตั้งกองกำลังพิเศษยังมีความจำเป็นในการปฏิบัติการ เมื่อทราบว่ามีกำลังสมอาวุธหรือกำลัง ซึ่งต้องไม่มีการใช้อำนาจละเมิดกฎหมาย มิฉะนั้นอาจเป็นดาบสองคม”

4.1.2.1 คนสองสัญชาติตามแนวชายแดนกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างไร

จากกรณีความรุนแรงของความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทำให้คนไทยมีทัศนคติต่อปัญหาความรุนแรงในภาคใต้เป็นสองทาง

คนไทยส่วนใหญ่นอกพื้นที่จังหวัดชายแดน เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจคนสองสัญชาติไทยมาเลห์มากขึ้น มีความหวาดระแวงว่า คนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นพวกโจรหรือผู้สนับสนุนแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของประเทศ เป็นภัยต่อความมั่นคง ชาวไทยอิสลามในจังหวัดชายแดน

ภาคใต้มีแนวโน้มที่จะแยกตัวไปอยู่กับมาเลเซีย เนื่องจากพวกเขาเห็นว่ามีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมเดียวกัน ประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับประชากรใน กลันตัน ตรัง กานู และเปรัก ของมาเลเซีย ชาวไทย อิสลามในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ดั้งเดิม มิได้อพยพหรือมีเชื้อสาย อินเดีย ปากีสถานหรือมาเลย์ จึงรังเกียจ ถ้ามีผู้มาเรียกว่า แยก เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ตั้งแต่ดั้งเดิม ตามประวัติศาสตร์ เมื่อมีการปลุกกระดมทางประวัติศาสตร์ของเมืองปัตตานี ทำให้ชาวไทยมุสลิม พื้นที่เมืองจำนวนไม่น้อยเกิดความรู้สึกท้องถิ่นนิยมรุนแรงและหึกเหิมยิ่งขึ้น มีความรู้สึกว่าตนไม่ใช่ คนไทย เป็นคนมลายู จึงไม่ควรขึ้นอยู่กับประเทศที่ต่างศาสนา และไม่ยอมพูดและเรียนภาษาไทยถือว่าเป็นบาป³² คนเหล่านี้มีความสำนึกเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของตนอย่างสูง โดยเฉพาะเกี่ยวกับ อารยะธรรม หรือความยิ่งใหญ่ของปัตตานี เห็นว่าเจ้าเมืองปัตตานีนับถือศาสนาอิสลามมาโดยตลอด เมืองปัตตานีเป็นของมลายูมาก่อนไทยยึดครองภายหลัง³³ พวกเขาไม่รู้ถึงความเป็นพลเมืองของตนเอง และพูดว่าเราเป็นคนแยก อยู่ในปกครองของพระยาเมืองไทย แต่เดิมสมัยพ่อและสมัยปู่

³² เรื่องเกี่ยวกับคนไทยอิสลามในปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากเอกสารวิชาการ 3

http://203.144.136.10/service/mod/heritage/nation/situation/border_r3.htm

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน. นำเสียดายว่าทางการไทยหรือหน่วยงานทางประวัติศาสตร์ของไทยได้ละเลยไม่ตอบโต้หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในปัญหาประวัติศาสตร์เมืองปัตตานีเท่าที่ควรจะเป็น ตามประวัติศาสตร์แล้ว รัฐมลายูเป็นหัวเมืองขึ้นของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย ได้รับเอกราชและไม่ได้ขึ้นกับกรุงสยามอยู่บ้างเมื่อไทยเราอ่อนแอ อาทิ เสียกรุงครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง ปัตตานีได้แยกเป็นรัฐอิสระไม่ขึ้นกับไทย แต่ที่สุดเมื่อรัฐบาลกลางของไทยทั้งกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นพื้นตัวขึ้นก็ส่งกองทัพไปยึดหัวเมืองมลายูและปัตตานีให้มาขึ้นกับพระราชอาณาจักรมาโดยตลอด ความข้อนี้ปรากฏจากบันทึกของราชทูตเปอร์เซียหรืออิหร่านที่เดินทางเข้ามาเจริญพระราชมิตรกับไทยในสมัยพระนารายณ์มหาราช เมื่อปี พ.ศ. 2228 เพื่อตอบแทนไทยที่เดินทางไปเยือนกรุงอิสฟาฮานของเปอร์เซียก่อนถึงสามครั้ง รายละเอียดดู กิตติมา อมรทัต (ผู้แปล). “สำเภากษัตริย์สุไลมาน ” แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษ The Ship of Sulaiman ตีพิมพ์โดย ศูนย์วัฒนธรรม สถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน ค.ศ. 2003 และสนใจดูรายละเอียด บทวิเคราะห์ใน สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเตหะราน, มิตรภาพไทย-อิหร่าน ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกว่า 400 ปี พิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกความสัมพันธ์การทูตไทย-อิหร่าน ครบรอบ 50 ปี กันยายน ค.ศ. 2005.

พระยาเมืองเป็นแขกเหมือนกัน พระยาเมืองไทยเพิ่งมาภายหลัง คนที่พูดภาษาไทย และนับถือพุทธศาสนาเท่านั้นที่เป็นคนไทย

คนไทยสองสัญชาติพวกนี้เดินทางเข้าออกตามแนวชายแดน โดยเราไม่สามารถทราบแน่ชัดว่า เขาเป็นคนชาติใด มีภูมิลำเนาที่ชัดเจนอยู่ที่ใดแน่ และคนเหล่านี้มีความภักดีต่อประเทศไทยเพียงใด เนื่องจากมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมมาเลย์มากกว่าวัฒนธรรมไทย จึงบุคคลที่ทางการต้องจับตามองเป็นพิเศษ และควรมีการลงทะเบียนประวัติ จากคำสัมภาษณ์ของคนท้องถิ่นอ้างว่า คนสองสัญชาติไทยมาเลย์เป็นตัวการก่อความรุนแรง ถือพาสปอร์ตสองเล่ม ไม่พอใจคนทางนี้ (ประเทศไทย) ก็ก่อเหตุร้ายแล้วหนีไปทางนั้น(มาเลเซีย) อาศัยแนวชายแดนเป็นป่าทึบและแนวเขา จึงยากต่อการจับกุมและหลบหนีไปยังมาเลเซีย คนเหล่านี้บางคนใช้การปฏิบัติการสังคมจิตวิทยาปล่อยข่าวลือให้ประชาชนหวาดกลัวการใช้อำนาจรัฐในการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบแบบเหวี่ยงแห เช่น กรณีคนไทยมลายู 131 คน อพยพไปยังรัฐกลันตัน เนื่องจากหวาดกลัวการใช้อำนาจของรัฐตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในการอพยพครั้งนั้น พบว่ามีบุคคลที่ถือสองสัญชาติและเคยมีประวัติเป็นผู้ต้องหาคดีความมั่นคงรวมอยู่ด้วยหลายคน เมื่อพวกเขาอาชญากรรมก่อความไม่สงบก็หลบหนีเข้ามาเลเซีย จี เป็นดินแดนที่เขามีสัญชาติด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคแก่ประเทศไทยในการนำตัวบุคคลดังกล่าวมาดำเนินคดี เพราะติดขัดในเรื่อง ขตอำนาจรัฐ คนพวกนี้ไม่มีความภักดีและหวงแหนแผ่นดินไทยเหมือนคนไทยในภาคอื่นๆ แต่กลับต้องการให้ดินแดนในสามจังหวัดเป็นเขตปกครองตนเอง หรืออย่างน้อยก็เป็นรัฐอิสระที่ใกล้ชิดกับมาเลเซีย จึงเป็นตัวปัญหาต่อความมั่นคงทางการเมืองของไทยมาก³⁴ คนในพื้นที่และคนสองสัญชาติ ได้อธิบายกับผู้วิจัยว่า มีคนไทยสองสัญชาติก่อเหตุร่วมกับโจรได้จริง แต่มีจำนวนน้อยมาก คนไทยสองสัญชาติส่วนใหญ่ข้ามไปมาเลเซียไม่ใช่หลบหนีคดี แต่เพื่อต้องการหางานทำ สร้างรายได้ให้ตนเอง เพราะฝั่งไทยหลังเกิดเหตุการณ์ไม่สงบ หางานทำได้ยาก ไม่มีใครมาลงทุน หากมีการถอนสัญชาติคนสองสัญชาติหรือให้เลือกสัญชาติเพียงสัญชาติเดียว คนส่วนใหญ่จะเลือกสัญชาติมาเลเซีย และจะเกิดผลการอพยพครั้งใหญ่ เกิดแรงงานเถื่อนข้ามแดนจำนวนมาก ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในสามจังหวัดฯลฯ พวกเขาอ้างว่า พวกเขาก็เหมือนคนไทยคนอื่นมีความรักชาติเช่นกัน แต่ไม่สามารถรับวัฒนธรรมคนไทยจากส่วนกลางได้ เพราะเขาก็มีวัฒนธรรมของตนเอง วิถีชีวิตประเพณีของตนเองซึ่งเชื่อมโยงใกล้ชิดกับวัฒนธรรมมาเลเซีย และมองว่าการที่หนังสือพิมพ์และโทรทัศน์ลงข่าวประณามคนสองสัญชาติหรือสงสัยว่าคนสองสัญชาติเป็นตัวการก่อความไม่สงบยิ่งทำ

³⁴ สุนัย ผาสุก, เปิดรายงาน กมธ.ต่างประเทศ สว: ปัญหาความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงใน <http://www.prachatai.com> (10 มีนาคม 2552).

พวกเขาารู้สึกแปลกแยกกับคนไทยในภูมิภาคอื่นๆ สื่อกระแสหลักที่กระจุกอยู่ในกรุงเทพฯ ไม่เคยที่จะให้พื้นที่กับคนในพื้นที่ที่แสดงหรือเสนอความเห็นว่าจะแก้ไขปัญหาได้อย่างไร ถ้าปราศจากการมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่นและการถกเถียงเพื่อหาทางออกอย่างมีคุณภาพ ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็จะย่ำแย่ลงไปเรื่อยๆ หลายคนรู้สึกว่า อยู่ฝั่งไทย ติดต่อกับราชการไทย พวกเขาเหมือนได้รับการดูถูกเหยียดหยาม ยิ่งการที่รัฐบาลไทยแต่งตั้งข้าราชการใหญ่จากกรุงเทพฯ มาปกครอง พวกเขาทำให้พวกเขารู้สึกแปลกแยก และมีความรู้สึกเหมือนไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลไทย ซึ่งนี่ก็อาจเรียกได้ว่า เป็นการดูถูกผู้คน ผู้ซึ่งบรรพบุรุษของพวกเขาอาศัยอยู่ในรัฐอิสลามแห่งปัตตานีที่ยิ่งใหญ่³⁵ และยังเห็นว่าทางการไทยกำลังพยายามกลืนกินวัฒนธรรมมาเลย์ของพวกเขา และต้องการให้พวกเขารับวัฒนธรรมไทยส่วนกลางแทน ซึ่งพวกเขายกกับผู้อื่นว่า ถ้ารัฐบาลไทยยังพยายามแก้ปัญหาโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านเชื้อชาติ และวัฒนธรรมที่ควรให้มีคู่ขนานกัน แทนการครอบงำจากอีกรัฐธรรมนูญหนึ่งสู่อีกรัฐธรรมนูญหนึ่ง ให้แก้ปัญหาเท่าไรพวกเขาก็เชื่อว่าไม่มีทางแก้ได้

ในอดีตที่ผ่านมา มีการถกกันอย่างมากว่าจะจัดการอย่างไรกับคนสองสัญชาติไทยมาเลเซียตามจังหวัดชายแดนที่เกิดความไม่สงบขึ้น ผลการระดมความคิดมีความเห็นแยกเป็นสองทาง คือ

ความเห็นแรก เสนอให้ยกเลิกการมีสองสัญชาติของคนไทยตามแนวชายแดนไทยมาเลเซีย ทั้งนี้ คนสองสัญชาติบริเวณแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย ถูกรัฐบาลไทย โดย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มองในแง่ลบว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความไม่สงบ เป็นคำกล่าวหาก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ปล้นปืนค่ายทหารเมื่อเดือนมกราคม 2547 ด้วยซ้ำ ผู้นำรัฐบาลไทยระบุว่า การปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบทำได้ยาก เพราะคนเหล่านี้เป็นคนสองสัญชาติที่เดินทางข้ามไปมาระหว่างไทยและมาเลเซีย รัฐบาลในขณะนั้นอาจจริงอาจจริงถึงขั้นจะให้มีการสำรวจจำนวนบุคคลสองสัญชาติในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ทั้งหมด รวมทั้งมีการขอความร่วมมือฝ่ายมาเลเซียด้านข้อมูลข่าวสารของคนมาเลเซียที่ฝ่ายข่าวกรองมาเลเซียทราบว่า ถือสัญชาติไทยด้วย เพื่อรัฐบาลไทยจะได้ขอให้บุคคลสองสัญชาติให้เลือกถือเพียงสัญชาติเดียว นอกจากนี้ความเห็นของฝ่ายนี้ยังมองว่า คนสองสัญชาติจำนวนมากต้องการได้สัญชาติมาเลเซียเพื่อเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศมาเลเซีย ผู้ที่สนับสนุนความคิดนี้จึงได้หาทางสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิพื้นฐานกับความมั่นคงของชาติ โดยให้มีการออกเอกสารเดินทางข้ามแดนชนิดพิเศษให้แก่คนไทยที่ประสงค์จะข้ามไปชายแ

³⁵ ประวิตร โรจนพฤกษ์, “เราจะดับไฟความรุนแรงชายแดนใต้ได้อย่างไร” (14 มิถุนายน 2552) ใน <http://www.prachatai.com/journal/2009/06/24673>

มาเลเซียเพื่อทำงานเช่นกัน เพื่อป้องกันข้อครหาว่าเบียดเบียนและทำให้ประชาชนสองสัญชาติเสียสิทธิและรายได้ที่เคยได้รับในมาเลเซีย

ความเห็นที่สองไม่เห็นด้วยที่จะให้ถือสัญชาติเดียว โดยอ้างอิงหลักปฏิบัติกฎหมายระหว่างประเทศประเภทจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่า รัฐจะไม่ถอนสัญชาติของคนชาติโดยหลักสืบสายโลหิต³⁶ ยิ่งหากการถอนสัญชาติหรือให้คนเลือกเพียงชาติเดียวโดยข้อเท็จจริงหรือโดยข้อกฎหมาย เป็นสิ่งที่อารยประเทศผู้เคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ไม่กระทำ อาทิ คนที่มีบิดาเป็นมาเลเซีย มารดาเป็นไทย การให้เลือกชาติเป็นเรื่องที่ไม่เคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพราะจะทำให้เลือกมารดาทั้งบิดาหรือให้เลือกบิดาตัดมารดาออกมาเป็นการ เียดสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ในขั้นต้น ฝ่ายที่สองยังเห็นว่า ความไม่มั่นคง

ของชายแดนไทย-มาเลเซียเกิดจากระบบการควบคุมการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้ายยังไม่มีประสิทธิภาพนัก ดังนั้น การแก้ปัญหาที่น่าจะมุ่งไปที่สาเหตุของปัญหานั้นได้แก่

- (1) การเสริมประสิทธิภาพในระบบควบคุมการผ่านแดนไทย-มาเลเซียของบุคคลทุกคน
- (2) การตรวจระบบข่าวกรองให้มีศักยภาพมากขึ้น และ
- (3) การติดตามบุคคลที่การข่าวระบุว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการก่อการร้าย

การคัดค้านจากกลุ่มที่มีแนวคิดตามความเห็นที่สองทำให้การดำเนินการที่จะให้มีการเลือกสัญชาติเพียงสัญชาติเดียวชะลอหรือยกเลิกไป แต่ปัญหาเรื่องคนสองสัญชาติก็ยังคงมีการพูดถึงเสมอเมื่อเกิดความรุนแรงขึ้นในภาคใต้

4.1.2.2 บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการรับมือกับปัญหาความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อันเนื่องจากปัญหาสัญชาติ

ในเบื้องต้น ฝ่ายความมั่นคงของไทยยอมรับว่า การแก้ปัญหาภาคใต้โดยการจำกัดให้คนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ถือเพียงสัญชาติเดียวอาจจะไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้องในทุกๆ เพราะมีคนไทยจำนวนมากที่มีพ่อและแม่ถือสัญชาติไทยและมาเลเซียที่ต่างกัน การถอนสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง หรือบังคับให้คนสองสัญชาติต้องเลือกสัญชาติใดสัญชาติ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางสังคมจิตวิทยา และจะกระทบต่อจิตใจประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า ซึ่งอาจจะทำให้พวกเขามองว่ารัฐบาลมีความรังเกียจเดียดฉันท์และ มีอคติต่อชาติพันธุ์ของพวกเขาโดยใช้อ้างเรื่องความมั่นคง จะทำให้คนเหล่านี้มีความรักและภักดีต่อชาติน้อยลงอีก ซึ่งผลร้ายจะกลับกระทบต่อความไม่สงบ และความรุนแรงทางเชื้อชาติ ชาติพันธุ์หนักยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งนี้ ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่า

³⁶ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ถือหลายสัญชาติ : เป็นภัยต่อรัฐจริงหรือ?”

คนสองสัญชาติตามแนวชายแดนที่ประมาณการณ์ว่ามีกว่าสามแสนคน มีจำนวนเท่าใดแน่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการก่อความไม่สงบ ถ้ามีจำนวนที่น้อย การมุ่งไปถอนรากถอนโคนเรื่องการบังคับให้เลือกสัญชาติเท่ากับการไปทำร้ายคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการก่อความไม่สงบด้วยเลย ซึ่งจะก่อผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมและเป็นปัญหาต่อความมั่นคงระยะยาว

นอกจากนี้ นักวิชาการยังชี้ว่าเห็นว่าการถือหลายสัญชาติเป็นเรื่องของการอำนวยความสะดวกในการทำงาน การประกอบอาชีพ ไม่ได้มีผลต่อทำให้ความเป็นไทยน้อยลงแต่ประการใด เพราะความเป็นไทยเป็นเรื่องของจิตสำนึกไม่ได้มีผลต่อความเป็นไทยเลย³⁷

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการจัดการสถานะของคนสองสัญชาติให้มีความชัดเจนประโยชน์ในการทำให้เห็นทางออกในการแก้ปัญหาเช่นกัน เพราะทำให้รัฐบาลรุ่นต่อมา แม้ภายหลังการปฏิวัติ 19 กันยายน 2549 กลับเดินตามนโยบายของ พ.ต.ท. ทักษิณฯ ในการหยิบยกปัญหาเรื่องการจัดระเบียบดูแลเรื่องคนสองสัญชาติขึ้นมาหารือกับฝ่ายมาเลเซียตลอดมา เพียงแต่รัฐบาลนายสมัคร และนายอภิสิทธิ์ ยอมรับว่า การถือสองสัญชาติยังอาจจะมีคามจำเป็น แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่ไทยและมาเลเซียต้องช่วยดูแลและจัดระเบียบร่วมกันให้เหมาะสมขึ้น ซึ่งเป็นทางที่ที่ลดแนวคิดเรื่องการถือสัญชาติเดียวในสมัยนายกทักษิณลงมา แต่รัฐบาลภายหลังยุค พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยอมรับที่จะมีการควบคุมการเข้าและผ่านชายแดน ตลอดจนการเข้มงวดในการออกบัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์หรือสมาร์ทการ์ดให้พี่น้องชาวไทยในพื้นที่ที่เกิดความไม่สงบอย่างจริงจัง³⁸

หน่วยงานกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานการแก้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้จัดกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานตามภารกิจ ได้แก่ กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและวางแผน กรมภูมิภาค กรมเศรษฐกิจ และกรมการกงสุล

กลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและวางแผน ฝ่ายความมั่นคงระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องหากการก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้ายสากล โดยจะมีบทบาทในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการก่อการร้ายสากลและข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ฝ่ายความมั่นคงภายในประเทศ

³⁷ โครงการจินตนาการใหม่ "ความเป็นไทย" ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล "คนสองสัญชาติ" ทัศนคติแห่งความไม่เป็นไทย ลงใน <http://www.prachatai.com/journal/2006/04/8100> (9 เมษายน 2549)

³⁸ จากการสอบถามข้อมูลเป็นการภายในกับเจ้าหน้าที่ได้ะมาเลเซียของกรมเอเชียตะวันออก ในปัจจุบันไทยกับมาเลเซียยังไม่สามารถเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลคนไทยมาเลเซียที่มีชื่อซ้ำกันและสงสัยว่าจะเป็นบุคคลสองสัญชาติ โดยมาเลเซียอ้างว่า ภาษาที่แตกต่างกันทำให้ยังลิงค์ข้อมูลไม่ได้

รับผิดชอบการข่าวสถานการณ์การก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดน การเกี่ยวข้องระหว่างความไม่สงบกับปัญหาโลกมุสลิม นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เข้าร่วมประชุมและประสานงานด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ การข่าว นโยบายทางทหารที่เกี่ยวพันกับความไม่สงบในภาคใต้ด้วย ที่สำคัญยังได้ร่วมร่างและเสนอนโยบายแก้ปัญหาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยเน้นการให้ความสำคัญกับ "คนในเชิงวัฒนธรรม" โดยเฉพาะวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ให้สามารถ "อยู่อย่างมุสลิมใน สังคมไทย อย่างมีความสุขและ มีความสามัคคี" เห็นคุณค่าในความหลากหลาย ของวัฒนธรรม ที่เป็นพลังสร้างสรรค์สังคมไทย และการปกป้องวิถีชีวิต ของประชาชน ให้สามารถดำเนินชีวิต ตามหลักศาสนา ได้อย่างราบรื่น มีความสมภาคในโอกาส มีความปลอดภัย มีภาวะทางสังคมจิตวิทยา ที่เข้มแข็ง และใช้ภูมิ ปัญญาท้องถิ่นและมิติ วัฒนธรรมในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ และการพัฒนา ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และโลกมุสลิม รวมทั้งการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด ในเชิงป้องกันเชิงรุก โดยใช้เอกลักษณ์ของท้องถิ่น และเครือข่ายทางสังคม สร้างภูมิคุ้มกันให้เยาวชนและสังคม

กรมภูมิภาค กรมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รับผิดชอบงานความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะมาเลเซีย การหารือเจรจากับผู้นำมาเลเซีย เสนอแนะประเด็นและท่าทีของฝ่ายไทยในการเจรจาความร่วมมือกับมาเลเซียในการแก้ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดน รวบรวมและวิเคราะห์ข่าว และท่าทีของมาเลเซียต่อปัญหาชายแดนภาคใต้ กรมเอเชียใต้ รับผิดชอบติดตามท่าทีของประเทศสมาชิกในองค์การมุสลิมโลก (Organization of Islamic Conference หรือ OIC) ที่อาจจะมิต่อปัญหาภาคใต้ของไทย รวมทั้งการโน้มน้าวและสร้างความเข้าใจกับประเทศสมาชิกในองค์กร OIC ว่าไทยได้พยายามแก้ปัญหาภาคใต้โดยหลักสันติวิธีและสมานฉันท์ รวมทั้งไม่มีอคติหรือการปฏิบัติที่เลวร้ายต่อกลุ่มชนที่นับถือศาสนาอิสลามในประเทศไทยแต่อย่างใด

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ได้เสนอการจับมือสร้างความร่วมมือไตรภาคีไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย โดยพื้นที่ความร่วมมือประกอบด้วย พื้นที่เกือบทั้งหมดของเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย ได้แก่ แคว้นอาจะห์ จังหวัดสุมาตราเหนือ จังหวัดสุมาตราตะวันตก จังหวัดสุมาตราใต้ จังหวัดบังกลู จังหวัดเรียวและจังหวัดจัมบี พื้นที่ทางตอนเหนือและตะวันตกของมาเลเซีย ได้แก่ เคาห์ เปรัก ปีนัง เปอร์ลิส เซลังงอร์ และกลันตัน และพื้นที่ 8 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย ได้แก่ สงขลา ปัตตานี นราธิวาส ยะลา สตูล ตรัง พัทลุง และนครศรีธรรมราช โครงการนี้เริ่มลดความสำคัญลงในระยะหลัง แต่ฝ่ายไทยเสนอฟื้นฟูโครงการ "สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ" เพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจในภูมิภาค โดยปรับยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกรอบความร่วมมือให้กระชับและเน้นไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยเน้นการพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบของแนวพื้นที่สะพานเศรษฐกิจ สงขลา-ปีนัง-เมดาน (Seamless Songkhla-Penang-Medan

Economic Development Corridor) เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักที่สนับสนุนและกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่อเนื่องใน IMT-GT ต่อไป หากโครงการดำเนินได้ตามแผนจะช่วยการกินดีอยู่ดีของประชาชนในภาคได้รวมทั้งสามจังหวัดชายแดน แต่ทางการไทยยังมีความกังวลเรื่องปัญหาการก่อการร้ายและปัญหาการขนถ่ายเสบียงเพื่อสนับสนุนโจรได้หากเปิดพรมแดนเสรีไม่มีด่านตรวจ

สำนักงานพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ รับผิดชอบงานความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือเพื่อพัฒนาชายแดนไทย-มาเลเซีย (Joint Development Strategy for Border Areas: JDS) ในพื้นที่ห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย (สงขลา ยะลา สตูล ปัตตานี และนราธิวาส) และสี่รัฐทางภาคเหนือของมาเลเซีย (ปะลิส เกดะห์ กลันตัน และเปเรฆะ เฉพาะอำเภอเปิงกาลันสตูล) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งโอกาสในการจ้างงาน เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่³⁹ ชายแดนซึ่งรัฐเชื่อว่าหากประชาชนมีงานทำและอยู่ดีกินดี จะช่วยลดปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนได้มาก โครงการนี้จึงมีระดับความสำคัญเร่งด่วน โดยกรอบความร่วมมือมุ่งเน้นความร่วมมือใน 9 สาขา ได้แก่ 1. ด้านพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคและการเชื่อมโยงเส้นทางขนส่ง 2. ด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รวมทั้งด้านการศึกษา 3. ด้านการท่องเที่ยว 4. ด้านวัฒนธรรม 5. ด้านการค้าและการลงทุน 6. ด้านการเกษตรรวมทั้งด้านประมง ปศุสัตว์ และชลประทาน 7. ด้านการเงินและการคลัง 8. ด้านพลังงาน และ 9. ด้านการบรรเทาสาธารณภัย ความร่วมมือในกรอบ JDS จะสนับสนุนความร่วมมือในกรอบการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle: IMT-GT)

กรมการกงสุล กองหนังสือเดินทางได้มีการส่งหน่วยราชการเคลื่อนที่เพื่อให้บริการจัดทำหนังสือเดินทางเคลื่อนที่ในพื้นที่เสี่ยงภัยเหล่านั้น ตลอดจนตั้งสำนักงานหนังสือเดินทางสาขาจังหวัดยะลาขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนในสามจังหวัดชายแดนภาค ซึ่งเป็นนโยบายการทูตเพื่อประชาชนเพื่อดึงคนท้องถิ่นให้ผูกฝัอยู่กับประเทศไทยต่อไป

4.2 ปัญหาคนไร้สัญชาติ

ก. สาเหตุที่ทำให้บุคคลไร้สัญชาติ

มีสาเหตุหลายประการที่นำไปสู่สถานการณ์คนไร้สัญชาติในประเทศเรา ที่สำคัญคือ

1. เกิดจากการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่สามารถเข้าสำรวจทะเบียนประชากรในพื้นที่ห่างไกลและทุรกันดารได้ และตัวผู้ไร้สัญชาติซึ่งจริงๆ อาจมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนอยู่ห่างไกล จึงไม่ได้มีการแจ้งเกิด ทำให้พวกเขาเสียสิทธิที่ควรจะได้รับ

³⁹ <http://www.mfa.go.th/web/200.php?id=18194>

2. ปัญหาในเชิงนโยบาย ที่สะท้อนผ่านตัวกฎหมายสัญชาติ โดยเฉพาะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 337 (ปว. 337) ซึ่งเป็นผลจากสถานการณ์การเมืองในภูมิภาคระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยความเกรงกลัวว่าจะมีการแทรกซึมเข้ามาในประเทศโดยการแต่งงานของคนต่างด้าวกับชาวไทย และอาจเป็นการบ่อนทำลายประเทศต่อไปในอนาคต⁴⁰ ประกาศฉบับนี้มีเนื้อหาจำกัดสิทธิการได้สัญชาติของบุคคลที่เกิดในประเทศไทยที่เคยเป็นมาแต่เดิม โดยกฎหมายไม่ยอมรับว่าเพียงการเกิดในประเทศไม่เป็นผลให้บุคคลนั้นได้สัญชาติไทยต่อไป

ข. ประเภทของบุคคลไร้สัญชาติ

จากการปฏิบัติงานของผู้วิจัย อาจแบ่งกลุ่มคนไร้สัญชาติในประเทศไทยมีทั้งหมด 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูง (ชาวไทยภูเขา) และกลุ่มคนที่ไม่ทราบที่มา
2. กลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยในประเทศไทยมายาวนานและกลุ่มผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ(กลุ่มญวนหรือคนต่างด้าวอพยพ)

ค. วิเคราะห์กฎหมายไทย

- 1) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 ออกมาทำให้มีการวางข้อจำกัดในเรื่องการได้สัญชาติไทย โดยหลักดินแดนเกิดขึ้นและทำให้มีการถอนสัญชาติของบุคคลบางประเภท
- 2) กฎหมายสัญชาติฉบับที่สอง พ.ศ. 2535 ได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 และผ่อนคลายการให้สัญชาติไทยกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายหากมีบิดามารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทย และมาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ 2551

เป็นกฎหมายที่ออกมาช่วยเยียวยาเพิ่มเติมจาก พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2535 และแก้ไขปัญหากลุ่มบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่ถูกถอนสัญชาติและบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 กฎหมายสัญชาติฉบับใหม่นี้กำหนดและรับรองสถานะบุคคล 3 กลุ่มให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยคือ

กลุ่มที่ 1 บุคคลที่เกิดก่อนวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ซึ่งถูกถอนสัญชาติไทยโดยผลแห่งปว. 33

⁴⁰ ตามคำปรารภของ ปว.337 ว่า

"บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดา หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป"

กลุ่มที่ 2 บุคคลที่เกิดตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2515 จนถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 และเป็นผู้ไม่ได้สัญชาติไทยโดยพลแห่งปว. 337

กลุ่มที่ 3 บุตรที่เกิดจากบุคคลกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ที่เกิดตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 จนถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551

บุคคลดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติ' ต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น นับจากวันที่ 28 พฤษภาคม 2550 เป็นต้นไป และเมื่อนายทะเบียนรับคำขอพร้อมหลักฐานแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบหลักฐาน สอบสวนผู้ยื่นคำร้อง และพยานบุคคล เพื่อรวบรวมหลักฐานและทำความเข้าใจเสนอต่อนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตเพื่อพิจารณาสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เพิ่มชื่อผู้ยื่นคำร้องเข้าในทะเบียนราษฎร (ท.ร. 14) โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน (ปรากฏตามข้อ 3-5 แห่งหนังสือ มท.0309.1/ว.1587) แนวทางปฏิบัตินี้ นักวิชาการมองว่าเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะต้องหาพยานมาสอบสวนที่น่าเชื่อถือรับรองภูมิลำเนาและความประพฤติเพื่อแสดงความเป็นไทยของผู้ร้อง⁴¹

แต่ผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางปฏิบัติดังกล่าวน่าจะเหมาะสมดีแล้ว เนื่องจากหากไม่ให้มีการสอบสวนและแสดงหลักฐานแต่กลับให้ชาวเขากลุ่มนี้ได้สัญชาติไทยไปง่ายๆ อาจทำให้เกิดการสวมสิทธิเป็นคนไทยเพื่อรับสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา การแพทย์และสวัสดิการสังคมได้ ผู้วิจัยยอมรับว่า สังคมต้องการความเป็นธรรม การเยียวยาจากผลร้ายจาก ปว. 337 แต่ต้องไม่ลืมว่าแนวคิดเยียวยาและสิทธิมนุษยชนต้องเดินคู่ขนานกับหลักความมั่นคงของรัฐเสมอ จะเกิดอะไรขึ้นถ้าชาวเขาที่เสียสัญชาติตาม ปว. 337 และชาวเขาที่อพยพจากพม่าและลาวเข้ามาใหม่อ้างสิทธิในการเป็นคนไทยจำนวนหนึ่งล้านคน และกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานความมั่นคงยอมให้สัญชาติง่ายๆ จะเกิดคนพม่าปลอมเข้ามาเป็นไทยนับล้านคน จะกระทบต่อความมั่นคงของชาติในทุกมิติ ถ้าเพียงแต่หาพยานหลักฐาน พยานบุคคลซึ่งภูมิลำเนาเกิด หรือการตั้งถิ่นฐานไม่ได้ ถือเป็นภาระเกินไปสำหรับพวกเขา คนเหล่านี้ก็ไม่เหมาะสมที่จะเป็นคนไทย และหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้นก็ไม่ได้ห้ามนายทะเบียนสืบหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือหาพยานหลักฐานอื่นมาแสดงหาชาวเขาที่มาขอสิทธิได้รับสัญชาติหาพยานบุคคลมาแสดงไม่ได้

ผู้เขียนจึงเห็นว่า แนวคิดเสรีดี แต่จะต้องไปกับแนวคิดเรื่องความมั่นคง หย่อนหรือตึงด้านใดไม่ได้ ตึงเกินไปเหมือนการออก ป.ว. 337 โดยรัฐบาลทหารก็เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม การดำเนินการหย่อนยานเกินไปตามนักวิชาการอยากให้ เป็น ก็เกิดผลเสียเกิดภัยความมั่นคงได้

⁴¹ อัจฉริย์ สุภวรรธนะกุล, "จากปว.337 สู่มติ 23 พรบ.สัญชาติ 2551 ตอนที่ 1" กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ใน <http://learners.in.th/blog/privateinterlaw2551/162756>.

ง. ผลกระทบจากการออกกฎหมายด้านความมั่นคงก่อให้เกิดปัญหาคนไร้สัญชาติในไทย

1) กรณีลูกญวนอพยพ การที่มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 ออกมาทำให้คนเหล่านี้ไม่ได้รับสัญชาติไทย และในขณะเดียวกัน ทางกรมทะเบียนราษฎรก็ไม่ได้ให้สัญชาติพวกเขา คนเหล่านี้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งมีปัญหาต่อไปว่า เมื่อเกิดปัญหากับพวกเขา รัฐไทยจะให้ความคุ้มครองพวกเขา เกิดปัญหาเรื่องความอยู่ดีศรีธรรมที่พวกเขาได้รับ ปัญหาที่เรียน ปัญหาสาธารณสุข ถ้าพวกเขาได้รับการช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ มาตรฐานชีวิตของพวกเขาที่พอทำเนา แต่สำหรับอนาคตของพวกเขาไม่แน่นอน รอนจนกระทั่งจะมีประเทศที่สามรับพวกเขาเป็นผู้พลพหรือไม ปัญหาของคนกลุ่มนี้จึงเป็นเรื่องความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ หรือ ความมั่นคงต่อมนุษย์

แต่นับว่าโชคดีที่องค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและภายนอกประเทศพยายามเรียกร้องทางสิทธิเพื่อคนเหล่านี้ จนในที่สุดได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 ไปเมื่อปี พ.ศ. 2535 และลูกญวนอพยพเหล่านี้หากมีมารดาหรือบิดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นคนไทยให้ได้สัญชาติไทย หรือถ้าเคยได้สัญชาติไทยก่อน ป.ว. 337 และถูกถอนไป ก็ให้ได้สัญชาติไทยกลับคืนมา เป็นการคืนความเป็นธรรมให้ประชาชนกลุ่มนี้

2) กรณีชาวเขา ชาวเขาที่ปัจจุบันพักอาศัยในประเทศไทย หน่วยงานของรัฐได้แยกประเภทไว้คือ บางกลุ่มเป็นชาวเขาที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในดินแดนของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง บางกลุ่มอาจมีการอพยพข้ามพรมแดนไปมาก่อนที่อำนาจรัฐจะมีความเข้มแข็งขึ้น จึงได้ตั้งถิ่นฐานถาวรลงในประเทศไทย บางส่วนอาจเป็นชาวเขาใหม่ที่เพิ่งโยกย้ายเข้ามา สถานะของชาวเขาที่ได้รับการแบ่งโดยหน่วยงานรัฐ จะมีผลทางกฎหมายที่ต่างกัน

ส่วนชาวเขาที่เข้ามาก่อนมีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 และได้สัญชาติตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ได้ถูกถอนสัญชาติไทยไปโดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 ด้วย ทั้งที่กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะถอนสัญชาติลูกญวนหรือลูกคนต่างด้าวอพยพที่ทางการเกรงว่าจะเป็นภัยความมั่นคงของชาติ และเกรงว่าหากไทยกับเวียดนามเข้าสู่ภาวะสงครามคนเหล่านี้ อาจจะเป็นจารชนหรือร่วมลูกฮือเพื่อช่วยคอมมิวนิสต์ เวียดนาม ไม่ได้มุ่งดำเนินการถอนสัญชาติชาวเขาเลย แต่ถ้อยคำในกฎหมายได้กวาดไปถึงคนเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ร้ายได้ถูกแก้ไขตาม พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ดังเช่นกรณีลูกญวนอพยพที่กล่าวแล้ว

จ. คนไร้สัญชาติก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงได้อย่างไร

ในปัจจุบัน มีการประเมินว่ามีชาวเขาที่ได้สัญชาติไทยตามพ.ร.บ. สัญชาติที่เสียชีวิตและแก้ไข ปัญหาผู้ที่ได้รับผลร้ายจาก ป.ว. 337 ไปแล้วกว่าสี่แสนคน และจากการสำรวจของทางสภาความมั่นคงและสำนักทะเบียนกลางระบุว่า มีชาวเขาที่จัดเป็น

ผู้หลบหนีเข้าเมืองมาใหม่จำนวน 220,527 คน⁴²

- ความมั่นคงทางการเมืองและการทหาร กล่าวในแง่ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การที่มีคนไร้สัญชาติจำนวนมากมายตามแนวตะเข็บชายแดนทำให้ทางการไม่สามารถพิสูจน์ฝ่ายได้ว่า คนเหล่านี้คือ คนต่างด้าวหรือทหาร รางชาติที่เข้ามาหาข้อมูลในไทยหรือเป็นชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีการสู้รบเข้ามายังฝั่งไทย เป็นการยากที่สุดที่จะควบคุมประชากรและพื้นที่อยู่อาศัยของคนพวกนี้ซึ่งเดินทางหรือทำไร่เลื่อนลอยจากพื้นที่หนึ่ง ไปอีกพื้นที่หนึ่ง ที่จะไม่ได้รับสิทธิและสถานะใดๆ เลย ในสถานการณ์การประทะตามพรมแดนระหว่างไทยและกลุ่มติดอาวุธไม่ทราบสัญชาติ ใครจะรับประกันได้ว่าคนเหล่านี้จะไม่ใช้จารชนบอกที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ของกองกำลังฝ่ายเรากับฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเป็นเรื่องอันตรายมากทางด้านยุทธศาสตร์หากเกิดภาวะการใช้กำลังระหว่างประเทศ

- การดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน แหล่งข่าวจากหน่วยงานด้านความมั่นคงยังพบว่า กลุ่มชาติพันธุ์พม่าตามแนวชายแดนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย บางคนก็ได้รับสัญชาติไทยแล้ว แต่ส่วนมากยังไม่ได้สัญชาติไทยบางกลุ่มยังมีพฤติกรรมที่ทำให้เพื่อนบ้านหวาดระแวงว่าประเทศไทยให้

การสนับสนุนกับพวกตนในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ทำให้เกิดความหวาดระแวงและพม่า และส่งผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของประเทศไทยในการดำเนินความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยด้วย⁴³

- ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและอาชญากรรม สิทธิต่างๆที่บุคคลไร้สัญชาติจะได้รับจากรัฐย่อมจะไม่เท่า เทียมกับคนไทยหรือยิ่งไปกว่านั้นบุคคลไร้สัญชาติอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐได้จนเกิดการด้อยโอกาสทางสังคม เช่น ไม่มีสิทธิได้รับค่าแรงขั้นต่ำในการทำงาน ทั้งที่กฎหมายไม่ได้ตัดสิทธิคนไร้สัญชาติจากการได้รับค่าแรงขั้นต่ำ ไม่มีสิทธิทำบัตรประจำตัวประชาชน ไม่มีโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้ ไม่มีสิทธิถือครองที่ดินเหมือนกับคนไทยทั่วไป ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาค และเลือกปฏิบัติจากรัฐ และอาจตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมได้ง่าย

⁴² เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2549,กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,2549,หน้า 12

⁴³ ถัสนา นนทังสี, ปัญหาจากการมีหลายสัญชาติและแนวทางการแก้ปัญหาตามอนุสัญญาว่าด้วยสัญชาติในระดับพหุภาคี(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 129-130.

เช่น การค้ามนุษย์⁴⁴ ยิ่งเมื่อเราไม่ถือเขาเป็นไทย ไม่ถือเขาเป็นพวกเรา ความรักและผูกพันของพวกเขาคือประเทศจะมีได้อย่างไร ความมั่นคงตามแนวชายแดนย่อมจะไม่เกิดขึ้น ปัญหาความร่วมมือระหว่างคนกลุ่มนี้กับรัฐไทยจะเกิดได้อย่างไร เกิดปัญหาการลักลอบปลูกฝิ่น การลักลอบค้ายาเสพติด ของเถื่อน และการลักลอบค้ามนุษย์ตามมาอีกมากมาย ปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดภัยต่อความมั่นคงของชาติทุกทางทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

จ. บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการรับมือกับปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศ

แม้ว่าปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทยจะเป็นเรื่องที่อยู่ในการดูแล กระทรวงมหาดไทย เป็นหลัก แต่ก็มีส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย คือ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหม สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการต่างประเทศ คือ

- กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ รับผิดชอบดูแลงานด้านการเจรจาพหุภาคีเพื่อให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของคนไร้สัญชาติไปยังประเทศที่สาม
- กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและปรึกษาด้านกฎหมายสัญญาติและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติ
- กรมการกงสุลในส่วนของกงสุลชาติฯ จะทำงานด้านการรับรองเอกสาร อาทิ เมื่อคนสัญชาติได้รับอนุญาตให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และมีการนำทะเบียนราษฎรที่ออกโดยทางการไทย หรือบัตรประจำตัวคนไร้สัญชาติมาขอรับรองเอกสาร กงสุลชาติก็จะอำนวยความสะดวกให้ หรือกองตรวจลงตรา กรมการกงสุล จะเป็นผู้ออก emergency certificate ให้แก่คนไร้สัญชาติแทนหนังสือเดินทาง ในกรณีที่คนไร้สัญชาติจะเดินทางไปพำนักรในต่างประเทศ จะเห็นว่าการงานของกระทรวงการต่างประเทศเป็นงานปลายทางหลังจากปัญหาเกิดขึ้นแล้ว และมีการดำเนินการติดต่อให้ประเทศที่สามรับคนไร้สัญชาติอพยพไปตั้งถิ่นฐานรวมทั้งออกสารประจำตัวเพื่อใช้เดินทางและรับรองเอกสารให้

ผู้เขียนเห็นว่า งานของกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะประจำค่อนข้างลงตัวพอสมควร แต่โดยที่การแก้ปัญหาเรื่องคนไร้สัญชาติที่มีมากมายหลายแสนคนในประเทศนั้น นโยบายของฝ่าย

⁴⁴ Paul Weis, Nationality and statelessness in international law, 2d ed. (Alphen aan den

ความมั่นคงน่าจะทำกันเป็นระบบ อาทิ การถอนสัญชาติลูกคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การปฏิเสธที่จะให้สัญชาติกับเด็กชาวเขาที่เกิดในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2535 อนึ่ง ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศสามารถชี้แจงข้อมูลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยมีพันธกรณีกับต่างประเทศได้ อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ทางการมักจะถูกโจมตีว่ามีการปฏิบัติที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคนไร้สัญชาติเนืองๆ ประกอบกับมีประเด็นทางด้านการต่างประเทศเพิ่มขึ้น ในปี 2551 ได้มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติและในมาตรา 25(2) กำหนดให้ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมเป็นกรรมการถาวรในคณะกรรมการกลั่นกรองการให้สัญชาติดี ฉะนั้น บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติในอนาคตน่าจะเพิ่มขึ้นและสามารถดำเนินการเชิงรุกได้มากขึ้น โดยเฉพาะการร่วมกำหนดกรอบนโยบายดำเนินการกับคนไร้สัญชาติให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ และแนวทางของนานาชาติอารยประเทศ

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาแต่ต้น แม้ว่าช่วงระยะเวลาที่ทำการวิจัยและศึกษาจะค่อนข้างจำกัด แต่จะเห็นได้ว่า สัญชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคนไทยและชาวโลกทุกคนตั้งแต่เกิดจนตาย สัญชาติเป็นเรื่องของความเป็นชาติ วัฒนธรรม ความเกี่ยวข้องกับรัฐ ความผูกพันและภักดีต่อรัฐ รวมทั้งหน้าที่ที่ตนต้องมีต่อรัฐ และการคุ้มครองของรัฐต่อบุคคลที่สังกัดสัญชาติรัฐนั้นด้วย งานสัญชาติจึงเป็นงานที่มีความสำคัญมากงานหนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวในแง่สัญชาติกับความมั่นคงของรัฐแล้ว ปัญหาเริ่มตั้งแต่คนเกิดมา หากมีสัญชาติ บุคคลเมื่อถึงวัยหนุ่มก็ต้องรับใช้ชาติโดยการเข้าทหารรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือหากโชคไม่ดี บุคคลนั้น ไม่มีสัญชาติได้รับรองเลย ก็เกิดปัญหาความมั่นคงทั้งต่อตัวผู้นั้นเอง และต่อรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้นั้น เริ่มตั้งแต่ปัญหามูลค่าคนนั้น รัฐใดจะดูแล รัฐใดจะให้บริการสาธารณะที่อยู่ ที่พักพิง การศึกษา การรักษาพยาบาลยามเจ็บป่วย เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนกับบุคคลนั้น ใครหรือรัฐใดจะให้ความคุ้มครอง บุคคลที่ไร้สัญชาติเหมือนดังเด็กกำพร้าหาคนอุปการะไม่ได้ หรือพอมีคนอุปถัมภ์บ้างก็แต่พอประทังชีวิตไปวันๆ หากโดนละเมิดบ่อยเข้า รังแกกันหนักเข้า ต้องอพยพเดินทางข้ามน้ำข้ามทะเลไปแสวงหาที่พักพิงยังประเทศอื่น ดังกรณีของชาวโรฮิงญาจากรัฐยะระกันทางตอนเหนือของพม่า ปัญหาความมั่นคงของปัจเจกชนก็กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศ ปัญหาความมั่นคงในภูมิภาค หรือถ้าอพยพหนี ๆ แบบชาวยิวในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ก็กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของโลกไป

จากการศึกษาของเรา ปัญหาสัญชาติที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐมากที่สุดขณะนี้ มีสองปัญหาคือ ปัญหาคนสองสัญชาติ และปัญหาคนไร้สัญชาติ

ปัญหาคนสองสัญชาติ

เกิดจากกฎหมายสัญชาติของแต่ละประเทศไม่ตรงกัน บางประเทศให้สัญชาติตามหลักแดนเกิดหรือ Jus soli บางประเทศใช้หลัก สายเลือด หรือ Jus sanguinis บางชาติให้หญิงที่แต่งงานกับพลเมืองของตนเป็นคนชาติตนโดยอัตโนมัติ อาทิ เช่นอิหร่าน หากหญิงไทยไปแต่งงานกับชาวอิหร่าน ก็ได้รับชาติอิหร่านเพิ่มมาอีกสัญชาติหนึ่ง หรือเกิดจากการแปลงชาติ และแม้แต่การเปลี่ยนแปลงดินแดน อาทิ การที่ไทยเสียเกาะกงและกัมพูชาให้แก่ฝรั่งเศส พลเมืองสัญชาติที่เกาะกงก็กลายเป็นคนกัมพูชาอีกสัญชาติหนึ่งด้วย ทำให้เกิดปัญหาคนสองสัญชาติ

ปัญหาคนสองสัญชาติในกรณีทั่วไป ไม่มีใครโจมตีนัก เพราะคนไทยจำนวนมากไปแต่งงานหรือทำมาหากินในอเมริกาหรือยุโรป อยู่กันนานเข้าก็ได้รับสัญชาติเหล่านั้นเพิ่ม คนเหล่านี้ไปทำงานและนํารายได้เข้าประเทศปีละไม่ใช่น้อย หลายคนไปเกิดลูกหลานกับคนชาตินั้นๆ แต่ ยคนก็วิจารณ์ว่า คนไทยสองสัญชาติเอาเปรียบคนในประเทศ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม คือ ใช้สิทธิ

ในฐานะพลเมืองไทยก็ได้ ซื่อที่กินทำกิน ประกอบอาชีพหรือทำธุรกิจได้ทุกอย่างเช่นคนไทยไม่มีข้อจำกัด แต่หลายคนหลีกเลี่ยง ของชาวเขา แต่ผู้วิจัยกลับเห็นว่าแนวทางของกระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางสมดุลระหว่างสิทธิปัจเจกชนกับความมั่นคงของชาติแล้ว

กล่าวทางด้านความมั่นคง ปัญหาคนไร้สัญชาติมีผลต่อความมั่นคงของชาติมาก ทั้งปัญหาทางด้านสังคม ปัญหาความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาค ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและเลือกปฏิบัติจากรัฐและอาจตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมได้ง่าย เช่น การค้ามนุษย์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงปัญหานี้และเคยรับสั่งไว้ถึงปัญหานี้ว่า “ประชาชนที่อยู่ในประเทศเขามีมานานแล้ว แต่ก็ไม่ใช่คนไทย คือ เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยจริง เขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทยและมีความน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป”⁴⁵ แสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีความห่วงใยต่อคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นพสกนิกรของพระองค์เช่นกัน โดยทรง กเห็นผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงของประเทศ หากพวกเขาเหล่านี้ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควร

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาและแก้ปัญหาสัญชาติที่กระทบต่อความมั่นคงดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเรื่องการปรับปรุงกฎหมายสัญชาติ

- มาตรา 7 ทวิ วรรคสามของ พ.ร.บ สัญชาติ ที่กำหนดให้เด็กที่เกิดจากบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว นอกจากไม่ได้สัญชาติไทยแล้ว ยังมีความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย

ทำให้เด็กที่เกิดมาน่าจะเป็นผู้บริสุทธิ์ กลับกลายเป็นเมื่อคลอดออกมาก็เป็นผู้มีความผิดอาญาหรืออาญา ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอาทิ คนไทยถูกครึ่งจำนวนมากไม่ยอมมาเกณฑ์ทหาร คนหลายสัญชาติยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของรัฐบาลในการให้ความคุ้มครองบุคคลนั้น ปัญหาข้อสงสัยเกี่ยวกับการก่อการร้ายเนื่องจากการเข้าออกเมืองประเทศต่างๆ สามารถทำได้ง่ายโดยใช้สิทธิจากสัญชาติที่ตนมีอยู่ ยากต่อการควบคุม นอกจากใช้สิทธิของความเป็นคนไทยโดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว คนไทยสองสัญชาติยังใช้สิทธิของประเทศอื่นที่ตนมีสัญชาติได้อีกด้วย จากการศึกษาของเราในหลายประเทศแม้จะไม่ห้ามการมีสองสัญชาติ แต่ก็มิชอบบังคับเด็ดขาด ห้ามคนของตนไปประกอบอาชีพทางศาล การทหาร และการเมือง ในอีกรัฐหนึ่ง

⁴⁵ จากแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544

อาทิ เม็กซิโก ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส แต่หลายประเทศก็เปิดเสรีอย่างเต็มที่ดังจะเห็นจากกรณีของ นายอาโนลด์ ซาเวนเนเกอร์ พระเอกหนังนักกล้ามชาวออสเตรียที่เล่นหนังในสหรัฐฯ จนคนชื่นชอบ และหันมาเป็นนักการเมือง เป็นผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นต้น

ในกรณีปัญหาคนสองสัญชาติของไทยก็ไม่มีข้อกีดกันจากการใช้สิทธิเช่นในสหรัฐฯ รัฐบาลไทยไม่ได้หวั่นภัยความมั่นคงจากคนกลุ่มนี้ เว้นแต่คนไทยสองสัญชาติร่วมกับมาเลเซียทางสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ถ้าพิจารณาจากตัวบทกฎหมายจริงๆ แล้ว คนไทยที่แปลงชาติไปเป็นชาติอื่น ตามมาตรา 22 ของ พ.ร.บ. สัญชาติให้เสียสัญชาติไป แต่ผลการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้เป็นไปโดยยากเพราะมีผลจริงต่อเมื่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา อาจจะมีข้อดีเพื่อกรองมิให้ใครเสียสัญชาติกลายเป็นคนไร้รัฐโดยง่าย แต่ข้อเสียที่เห็นชัดคือ มีคนสองสัญชาติที่แปลงชาติไทยไปมากมาย แล้วไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อชาติเดิมทั้งที่กฎหมายถือว่าการแปลงชาติโดยจงใจให้เสียสัญชาติไทย ในปัจจุบัน เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับจริงจัง กองสัญชาติฯ ได้แจ้งเวียนไปยัง สอท./สกง.ทั่วโลกให้ส่งคืนหนังสือเดินทางไทยที่ประเทศนั้นๆ ส่งมาให้ สอท./สกง.เนื่องจากคนไทยแปลงชาติเป็นชาตินั้นแล้ว ซึ่งเชื่อว่า ภายหลังการเมืองไทยเริ่มนิ่งและประเทศมีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การบังคับใช้มาตรา 22 ให้เป็นผลน่าจะทำได้มากขึ้น

ส่วนปัญหาความไม่สงบตามแนวชายแดนไทยมาเลเซียเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงมากที่สุด ทั้งเรื่องการแบ่งแยกดินแดน การก่อความรุนแรง การค้ายาเสพติด อาชญากรรม การจับคนเรียกค่าไถ่ ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การลักลอบค้าของเถื่อนและนำคนผิดกฎหมายเข้าและออกประเทศ ในอดีต นโยบายของรัฐ มักจะไม่ไว้วางใจคนไทยสองสัญชาติกลุ่มนี้เนื่องจากเกรงเรื่องความภักดีต่อรัฐไทย ความต่างทางภาษา วัฒนธรรมที่คนเหล่านี้มีแนวโน้มเอียงไปยังความเป็นมาเลย์มากกว่าไทย นอกจากนี้ คนสองสัญชาติไทย-มาเลเซียยังก่อให้เกิดปัญหาความมั่นคงตามชายแดน มีการกระทำความผิดในไทยแล้วหนีไปดินแดนมาเลเซีย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการบังคับกฎหมายได้อย่างจริงจัง และยังอาจทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศเพื่อนบ้านได้ง่าย ในอดีตจึงมีผู้เสนอให้ถอนสัญชาติหรือให้คนสองสัญชาติเหล่านี้เสียถือเพียงสัญชาติเดียว แต่ได้รับการคัดค้านจากนักวิชาการหลายฝ่ายอ้างว่าขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและขัดกับมนุษยธรรม หากคนสองสัญชาติเหล่านั้นมีบิดาเป็นชาติหนึ่งมารดาเป็นอีกชาติ จะบังคับให้ชาวบ้านเลือกพ่อตัดแม่เลือกแม่ทั้งพ่อ จะทำได้อย่างไร ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักทำให้นโยบายสัญชาติเดียวตามแนวชายแดนไทยมาเลเซียต้องตกหรือชะลอออกไป จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านหลายคนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ของผู้ที่ลงไปปฏิบัติราชการกองสุลต่านจรรภาคใต้ ได้รับทราบจากประเด็นหนึ่งที่มีการสนทนากันคือเรื่องคนสองสัญชาติ หรือคนหลายสัญชาติ การแลกเปลี่ยนในหลายมุมมอง ไม่เพียงแต่

สะท้อนความเข้าใจและความหมายของ “ความเป็นไทย” แต่ยังบอกถึง “ความเป็นไทย” นั้นดียิ่งกว่า “ความเป็นมาเลย์” ในบางด้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรได้รับการแก้ไข

นักศึกษาคนหนึ่งเล่าว่า การได้บัตรประชาชนมาเลเซีย ไม่ใช่เรื่องยุ่งยาก ญาติๆ ของเขาจะถือสองสัญชาติ มีการทำบัตรกันเมื่ออายุครบ 12 ปี “สมมุติครอบครัวอยู่ที่เมืองไทย แล้วพ่อถือสัญชาติของมาเลเซียด้วย คนที่เป็นลูกไม่จำเป็นจะต้องมีหลักฐานอะไรเลย เพียงแจ้งว่ามีพ่อสัญชาติมาเลย์ก็ทำได้แล้ว” เขาชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์ของการเป็นพลเมืองมาเลเซียที่ได้รับมากกว่าการเป็นพลเมืองไทย จนทำให้ญาติของเขาไม่ส่งลูกหลานมาเรียนฝั่งไทย แต่จะนิยมส่งไปเรียนที่มาเลเซีย เพราะไม่มีค่าใช้จ่ายในการเรียน สำเร็จการศึกษาแล้วสามารถขออนุญาตไปเรียนศึกษาต่อยังต่างประเทศได้ง่ายกว่า มีอาชีพและโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยเฉพาะมีรายได้ที่ดี มีค่าตอบแทนสูงกว่าทำงานในประเทศไทย ผลตอบแทนและรายได้ที่ดีกว่า นับว่าเป็นแรงผลักดันให้ผู้คนเดินทางข้ามไปทำงานและรับจ้างในประเทศมาเลเซีย น่าสังเกตว่า การอพยพเคลื่อนย้ายของผู้คนในพื้นที่แถบนี้ ไม่ใช่รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองหลวงของประเทศ แต่เป็นการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศที่ผู้คนมีความใกล้ชิดและความผูกพันกันทางชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์

ปัญหาคนไร้สัญชาติ

ในปัจจุบัน มีคนไร้สัญชาติอยู่ในประเทศไทยเกือบหนึ่งล้านคน คนไร้สัญชาติอาจแบ่งออกเป็น กลุ่มคนต่างด้าวที่อพยพมาในประเทศไทยเป็นเวลานานมาก และพวกลูกหรือหลานคนต่างด้าวอพยพ ซึ่งโดยมากคือ พวกคนต่างด้าวจากเวียดนาม หรือญวนอพยพ กับชาวเขาที่ตกสำรวจจากการ

คนเหล่านี้กลายเป็นคนไร้สัญชาติเพราะการตกสำรวจเนื่องจากอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารเหตุหนึ่งหรือ ถูกถอนสัญชาติไทยไปโดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 ซึ่งที่จริงมุ่งถอนสัญชาติลูกญวนอพยพ แต่ถ้อยคำในกฎหมายแปลความไปได้ถึงลูกคนอพยพจากญวนนาน และชาวเขาอพยพจากจีน พม่า ลาวด้วย

แม้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 337 จะถูกยกเลิกไปแล้วโดยผลของ พ.ร.บ สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และทางการพยายามเยียวยาบาดแผลและความอยุติธรรมที่ลูกไทยที่เกิดจากคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถูกถอนสัญชาติในหลายประการ โดยที่สุดทางกระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือกำหนดให้คนที่เสียสัญชาติไทยตาม ปว 337 นำหลักฐาน พยานบุคคลมาแสดงที่เกิด ปีที่ทำการโยกย้ายเข้าสู่ประเทศไทยเพื่อพิสูจน์สิทธิของตน ในกรณีของเด็กไร้สัญชาติได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง พ.ศ. 2551 ซึ่งนักวิชาการหลายคนมองเห็นว่า เป็นภาระแก่ชาวเขา แต่ผู้วิจัยกลับเห็นว่าแนวทางของ

กระทรวงมหาดไทยเป็นแนวทางสมดุลระหว่างสิทธิปัจเจกชนกับความมั่นคงของชาติได้แล้วแสดงให้เห็นว่าพระองค์ทรงมีความห่วงใยต่อคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นพสกนิกรของพระองค์เช่นกัน โดยทรงเล็งเห็นผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงของประเทศหากพวกเขาเหล่านี้ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควรซึ่งผิดทั้งหลักกฎหมาย คือ ผู้กระทำความผิดต้องมีการกระทำ แต่เด็กทารกเมื่อคลอด ตัวเด็กไม่ได้มีการกระทำและผิดหลักข้อเท็จจริง เพราะเด็กที่คลอดเป็นการคลอดในประเทศไทย ไม่มีการเดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตัวเด็กไม่มีการเดินทางจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเลย

อีกทั้งมาตรา 7 ทวิ วรรคสาม ยังอาจจะขัดกับอนุสัญญาเด็ก ค.ศ. 1997 ที่ไทยลงนามเป็นภาคีว่า จะให้สัญชาติกับเด็กและประกันไม่ให้เด็กเป็นคนไร้สัญชาติด้วย จึงเห็นควรให้พิจารณาแก้ไขมาตรา 7 ทวิเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน และหลักข้อเท็จจริงต่อไป

- ปรับปรุงมาตรา 24 ของ พ.ร.บ. สัญชาติ⁴⁶ ในเรื่อง คณะกรรมการกลั่นกรองสัญชาติ โดยน่าจะเน้นบทบาทภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ ควรมีกรรมการจากภาคเอกชนเข้าร่วมด้วยอย่างน้อยสามคน คือ ผู้ทรงคุณวุฒิสายวิชาการ (นิติศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ หรือสังคมและมนุษยวิทยา) หนึ่งคน ผู้แทนที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอมาหนึ่งคน และอีกหนึ่งคน ควรให้เป็นผู้แทนจากองค์กรเอกชนหรือ NGO ที่มีผลงานและได้รับการยอมรับเข้ามา มีบทบาทร่วม โดยให้คณะกรรมการจากส่วนราชการและที่รัฐมนตรีแต่งตั้งเสนอและคัดเลือกกันเอง

⁴⁶ ให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติ ประกอบด้วย

(1) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินหกคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์การทำงานด้านสัญชาติเป็นที่ประจักษ์ เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการของกรมการปกครองอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

- แก้ไขมาตรา 27 ของ พ.ร.บ สัญชาติ ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสัญชาติ เห็นว่าควรระบุให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการมีอำนาจใน ทบทวน พิจารณา กฎหมาย/ประกาศ/คำสั่ง/ระเบียบที่ไม่มีประสิทธิภาพเพื่อทำความเห็นเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือออกระเบียบ/คำสั่ง ฯลฯ และให้มีการเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการกรณีมาตรา 7 ทวิวรรคท้าย โดยเสนอความเห็น รมต. ในการให้สัญชาติกรณีพิเศษ/เฉพาะราย และเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ และเสนอต่อ ครม. ในการให้สัญชาติแก่บุคคลตามวรรคหนึ่ง

- พิจารณาศึกษาแนวทางว่า กฎหมายสัญชาติในอนาคตควรจะมีการกำหนดกรอบ กฎเกณฑ์ หรือกำหนดสิทธิหน้าที่ของคนสองสัญชาติต่อประเทศไทยหรือไม่อย่างไร เพราะในปัจจุบันกฎหมายไทยไม่ห้ามการมีสองสัญชาติโดยผลของกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้กำหนดสิทธิหน้าที่อย่างใดไว้แนวทางในเรื่องนี้ ไทยสามารถศึกษาแนวทางของอนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยสัญชาติ ค.ศ. 1997 ที่ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกยอมรับให้บุคคลมีหลายสัญชาติได้ และได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับบุคคลหลายสัญชาตินั้นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรป ยอมรับว่าบุคคลหลายสัญชาติมีคุณค่าต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมยุโรป จึงจำเป็นต้องยอมรับ และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลหลายสัญชาตินั้น

5.2.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

- รัฐจะต้องสร้างความสมดุลในการแก้ปัญหาด้านสัญชาติ โดยที่เรื่องสัญชาติมีองค์ประกอบที่เกี่ยวพันกับสิทธิมนุษยชนในทางหนึ่ง และอีกทางหนึ่งเกี่ยวพันกับความมั่นคงของประเทศ การทำงานด้านนี้จึงต้องสร้างความสมดุลระหว่างสถานะและสิทธิของบุคคลที่ยังไม่มีความมั่นคงให้สมดุลระหว่างสิทธิพื้นฐานกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติไม่ให้เอียงไปทางใดทางหนึ่ง ซึ่งจะเกิดผลเสียต่อประเทศในภาพรวมได้ จากประสบการณ์ของผู้วิจัยฝ่ายนักวิชาการมักเน้นเรื่องการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ ไม่ให้น้ำหนักกับปัญหาความมั่นคงที่อาจจะติดตามมา หากไปทางเสรีนิยม ส่วนฝ่ายปกครองมักจะคำนึงถึงการสร้างความมั่นคง การจัดระเบียบให้รัฐ โดยให้น้ำหนักกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนน้อยมากหนักไปทางอำนาจนิยม นโยบายสัญชาติกับความมั่นคงที่ได้ผลดีในทัศนะของผู้เขียนคือ การสร้างความสมดุลระหว่างสองหลักการนี้ การทำงานจึงไม่อาจให้เกิดความรวดเร็วได้เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องจัดการปัญหาตามสิทธิของบุคคลตามกฎหมายอย่างเป็นระบบด้วย

- ในส่วนของปัญหาคงสองสัญชาติตามแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย

ถ้ายอมรับว่า การคงสองสัญชาติยังจำเป็นอยู่ เพราะคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ไม่ต้องการให้ลูกครึ่งไทยมาเลย์ต้องแยกจากแดนปิตุภูมิหรือมาตุภูมิตนเอง การคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเป็นสิ่งที่น่าสรรเสริญก็ต้องพิจารณาต่อไปที่จะหาความสมดุลระหว่างการคงสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิ

มนุษยชนของคนสองสัญชาติกับการรักษาความมั่นคงภายในชาติ จะทำอย่างไรให้สองสิ่งนี้เดินคู่ขนานกันไป

ผู้เขียนเห็นว่า ควรคงไว้ซึ่งการถือครองสองสัญชาติ แต่ผู้เขียนขอเสนอแนะให้ดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้ที่ปลอมเอกสารของทางราชการทั้งบัตรประชาชนปลอม และหนังสือเดินทางปลอม ให้คณะกรรมการกถนกรองเกี่ยวกับสัญชาติ ตามมาตรา พ.ร.บ สัญชาติกำหนดกรอบ กรณีกการถอนสัญชาติไทยที่ถือสองสัญชาติ “เพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ” เป็นการเฉพาะราย หรือเฉพาะกลุ่มในบางพื้นที่ที่ต้องสงสัยหรือมีความละเอียดอ่อนมากๆ ในเรื่องการแยกดินแดน⁴⁷ ทั้งนี้ อาจมีผู้สงสัยว่า จะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ดังที่ผู้เขียนกล่าวไว้หลายครั้งในงานวิจัยนี้ว่า สิทธิมนุษยชนต้องเดินคู่กับความมั่นคง ไม่มีสิ่งใดเหนือกว่าอีกสิ่ง ถ้าหากในกรณีที่มีการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานในระดับหนึ่งอย่างพอเพียงแล้ว น่าจะเปิดโอกาสให้กลไกความมั่นคงได้ทำงานคู่ขนานกันไป ในอดีต เราได้เห็นตัวเลขการก่อเหตุรุนแรงในยุคที่รัฐบาลทหารเริ่มเจรจาและยอมอ่อนให้แกฝ่ายปรปักษ์แบ่งแยกดินแดนสูงมาก เพื่อแสดงให้เห็นแล้วว่า นโยบายเสรีนิยมและสิทธิมนุษยชนเกินไป ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นว่า รัฐบาลไทยต้องกล้าตัดสินใจให้มีการบังคับให้เลือกชาติเดียวหรือถอนสัญชาติคนที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติบางรายหรือบางกลุ่ม โดยผ่านการกลั่นกรองถกเถียงของคณะกรรมการกถนกรองสัญชาติดังกล่าว น่าจะเป็นทางออกของปัญหาคนสองสัญชาติอย่างหนึ่ง ผู้เขียนต้องย้ำ ณ ที่นี้ เพื่อป้องกันความเข้าใจผิดว่า ข้อเสนอนี้มีได้หมายถึงการบังคับให้คนสองสัญชาติทั้งหมดที่คาดว่าจะมีราวสามแสนคนเลือกสัญชาติเดียว แต่เน้นเฉพาะบางรายหรือบางพื้นที่ บางหมู่บ้าน ซึ่งอาจจะมีคนถูกมาตรการให้เลือกสัญชาติเดียวเพียงหลักร้อยเท่านั้นแน่นอนว่า ถ้าหากดำเนินนโยบายตามนี้จะต้องมีการครหา การตั้งข้อวิจารณ์มากมาย แต่ถ้ามัดำเนินการอย่างใด ปัญหาที่ยังสุกงอม และคนวิจารณ์ก็ไม่มาร่วมรับผิดชอบด้วยกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการ

ประเด็นสำคัญที่ควรเร่งดำเนินการต่อไป คือ การพัฒนาความร่วมมือทวิภาคีกับมาเลเซียเพื่อแก้ปัญหาคนสองสัญชาติ อย่างเข้มข้น โดยทั้งสองฝ่ายต้องยอมรับหลักการว่า ถ้ามีเหตุการณ์ใดที่หนึ่งเกิดขึ้น ความร่วมมือจำเป็นอย่างยิ่ง และรัฐบาลทั้ง 2 ประเทศ จะไม่ให้มีใคร

⁴⁷ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะทำได้ และตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศที่อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานะภาพของไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ ค.ศ. 1961 ที่ให้ถอนสัญชาติหรือให้คนชาติเสียสัญชาติหากไม่ทำให้เกิดเป็นคนไร้รัฐในกรณีเพื่อความมั่นคงของประเทศ อนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยสัญชาติ ค.ศ. 1997 ดูข้อ 7 (d)

ก่ออาชญากรรมในประเทศหนึ่งแล้วหลบซ่อนในอีกประเทศหนึ่ง เพราะฉะนั้นทุกอย่างจะต้องเป็นไปตามกระบวนการ ที่จะต้องให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ การทำความรุนแรงในประเทศไทย ถือว่าเป็นการก่ออาชญากรรม ทางมาเลเซียจะไม่รับกับอาชญากรรมดังกล่าวเช่นกัน

ควรพิจารณาจัดทำความตกลงความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันเกี่ยวกับบุคคลสองสัญชาติ ข้อตกลงในเรื่องความร่วมมือในทางอาญาเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดที่มีหลายสัญชาติ โดยเฉพาะทบทวนสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ทำขึ้นระหว่างไทยกับอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2454 ซึ่งต่อมาเมื่อมีการก่อตั้งประเทศมาเลเซียเมื่อปี พ.ศ. 2502 ทั้งสองประเทศได้มีการทำหนังสือแลกเปลี่ยนยืนยันพันธกรณีตามสนธิสัญญาฯ รวมทั้งเพิ่มบทบาทการทูตในลักษณะทวิภาคีจะเอื้อต่อการพัฒนาความร่วมมือเฉพาะสาขา อาทิ ความมั่นคงและข่าวกรอง

โดยเฉพาะการวางมาตรการที่จะควบคุมหรือน้อยจ้ดระเบียบการเข้าออกพรมแดน ไทย-มาเลเซีย อาทิ การออกเอกสารใบผ่านแดน การตั้งด่านตรวจอย่างจริงจัง การจัดทำสมุดการคัดที่มีข้อมูลชัดเจนสำหรับคนไทยในสามจังหวัดชายแดน ตลอดจนประสานขอความร่วมมือทางกรมมาเลเซียเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ ผ่านทางระบบออนไลน์ทางคอมพิวเตอร์ แต่ได้รับทราบจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่โตะมาเลเซียของกรมเอเซียตะวันออกว่า ยังติดขัดที่มาเลเซียอ้างว่าเอกสารของเขาจัดทำเป็นภาษามาเลเซีย ส่วนของไทยจัดทำเป็นภาษาไทย ข้อมูลจึงยังไม่สามารถเชื่อมโยงผ่านออนไลน์ได้ แต่มาเลเซียก็ยินดีช่วยฝ่ายไทยหากมีการสอบถามมาเป็นการเฉพาะกรณี นอกจากนั้น มาเลเซียยังอ้างว่า คนสองสัญชาติไทยมาเลเซียมีน้อยกว่าที่ฝ่ายไทยประเมินไว้มาก เพราะปัจจุบันมาเลเซียเข้มงวดในการออกบัตรประจำตัวประชาชนของตน ส่วนที่มีคนไทยเข้าไปทำงานและอยู่อาศัยตามจังหวัดชายแดนของมาเลเซียมากนั้น แท้จริง มิใช่คนสองสัญชาติ แต่เป็แรงงานเถื่อนไทยที่ลักลอบเข้าไปทำงานในมาเลเซียมากกว่า ถ้าหากข้ออ้างของมาเลเซียเป็นข้ออ้างด้วยความสุจริตจริงใจในการแก้ปัญหา ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำชื่อคนมาเลเซียที่ต้องสงสัยว่ามีเชื้อชาติไทยเป็นภาษาอังกฤษ ไม่น่าจะทำได้ยาก เพราะข้อมูลเหล่านี้ทางกระทรวงมหาดไทยของไทยมีการจัดทำแล้วในบัตรประชาชนที่ลงข้อมูลในฐานะข้อมูลของกรมการปกครอง หากฝ่ายมาเลเซียมีความจริงใจจะช่วยไทย ภาษามาเลย์ในการเขียนก็ใช้ภาษาอังกฤษ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้ฝ่ายไทยและมาเลเซียตรวจสอบเพื่อสร้างความมั่นคงตามแนวชายแดนร่วมกันจึงไม่น่าจะเป็นปัญหา แต่กลับจะเป็นผลดีที่จะได้ทราบว่า ข้ออ้างที่ฝ่ายมาเลเซียอ้างว่ามีคนสองสัญชาติไทยมาเลเซียเข้าไปในมาเลเซียมีจำนวนไม่มากอย่างที่ไทยประมาณการณ์ไว้นั้นเป็นจริงหรือไม่ แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การแก้ปัญหาจำต้องอาศัยความจริงใจจากทางฝ่ายมาเลเซียที่จะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่และจริงจังด้วย

นอกจากนี้ ในปัญหาการเกิดเหตุการณ์ไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ บทบาทของกระทรวงฯ ยังคงค่อนข้างจำกัด มีการพานักการทูตต่างชาติลงไปดูสถานการณ์บ้างบางครั้ง การรายงานความเคลื่อนไหวขององค์กรกลุ่มประเทศมุสลิมหรือ รวมทั้งการเข้าเป็นคู่สังเกตการณ์ในการประชุมโอไอซี ซึ่งเป็นงานด้านการต่างประเทศที่ทำอยู่เป็นการทั่วไป ส่วนภายในประเทศ แม้กระทรวงฯ จะส่งผู้แทน (โดยมากส่งผู้แทนจากกลุ่มงานความมั่นคงฯหรือกรมเอเชียตะวันออก) เข้าร่วมประชุมหน่วยงานความมั่นคงด้วยเสมอมา แต่ข่าววงในหรือข่าวกรองของกระทรวงฯ แต่ก็ยังมีบทบาทไม่มากนัก ในอนาคต กระทรวงฯ น่าจะใช้ช่องทางของคณะกรรมการนโยบายเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กสขต) ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ 10 ด้าน โดยให้กระทรวงฯ เป็นเจ้าภาพหลักในการต่างประเทศ โดยระบุให้ดำเนินกุศโลบายสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและเพิ่มความร่วมมือกับกลุ่มมิตรประเทศจากประเทศมุสลิม ประเทศในภูมิภาค และประชาคมโลกต่อการแก้ปัญหาความไม่สงบทุกรูปแบบและการเสริมสร้างสันติสุขอย่างยั่งยืนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้⁴⁸

อนึ่ง โดยที่กระทรวงฯ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาชายแดนภาคใต้หลายหน่วยงาน ทั้งกลุ่มงานความมั่นคงระหว่างประเทศ สำนักนโยบายและวางแผน กรมภูมิภาค กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมการกงสุล และสำนักงานพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างกัน หากมีการประสานงานด้านข้อมูลหรือการเวียนข่าวหรือเรื่องราวที่ประชุมให้กับหน่วยงานอื่นด้วยจะทำให้การทำงานของกระทรวงฯ มีทิศทางที่เป็นเอกภาพ และบูรณาการมากยิ่งขึ้น

ปัญหาคนไร้สัญชาติ

ในส่วนของงานบุคคลไร้สัญชาติ และปัญหาบุคคลต่างด้าว บทบาทของกระทรวงฯ ยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากงานในส่วนนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนใหญ่ แต่กระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้แทนประจำในคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติก็อาจมีบทบาทเสนอแนะหลักการและข้อกฎหมายในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศทั้ง อาทิ อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพของไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ ค.ศ. 1961 ฯลฯ เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติต่อคนไร้สัญชาติอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในกรณีที่ประเทศเพื่อนบ้านมีความระแวงในความจริงใจของรัฐบาลไทยเนื่องจากมีคนไร้สัญชาติที่หนีมาพำนักในประเทศไทย (บางคนอาจพำนักนานจนได้สัญชาติไทยแล้ว) ยังมีความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลประเทศฯ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงและการค้า

⁴⁸ บันทึกสำนักนโยบายและวางแผนที่ 0208/323/2548 ลงวันที่ 23 กันยายน 2548

ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กระทรวงการต่างประเทศก็สามารถให้ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ได้ผ่านรายงานข่าวที่กระทรวงฯ ได้รับจากสถานทูตไทยในประเทศนั้นหรือสถานทูตต่างชาติในไทย

5.2.3 ข้อเสนอแนะเรื่องการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

โดยที่ปัญหาสัญชาติเป็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงภายในประเทศ รวมทั้งได้รับความสนใจจากนักสิทธิมนุษยชนทั้งไทย และ ต่างประเทศมาก นโยบายในการแก้ปัญหาทางด้านสัญชาติทั้งกฎหมาย และแนวปฏิบัติต่างๆ ย่อมมีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ในอดีตการที่รัฐออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ถอนสัญชาติลูกคนต่างด้าวจำนวนหลายแสนคนในประเทศ เป็นความผิดพลาดครั้งใหญ่ของรัฐบาลเผด็จการทหาร เพราะรับฟังความเห็นของฝ่ายความมั่นคง คนในเครื่องแบบอย่างเดียว โดยไม่เคยสนใจเสียงของฝ่ายพลเรือนที่ท้วงติง กลับมองว่าเสียงท้วงติงเป็นเสียงจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ไป ทำให้ประเมินสถานการณ์ผิดพลาด การวางนโยบายก็ผิดพลาดไปด้วย แต่ในปัจจุบัน หลังจากบ้านเมืองมีความเจริญขึ้น ข้อมูลข่าวสารมากมายอยู่ในมือทุกฝ่าย นอกจากรัฐจะต้องรับฟังความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว จะต้องเปิดให้การทำประชาพิจารณา รับฟังข้อมูลรอบด้านจากทุกฝ่ายทั้งประชาชน องค์กร NGO นักสิทธิมนุษยชน และศึกษาแนวทางจากประชาคมระหว่างประเทศในการดำเนินการแก้ปัญหาด้วย

5.2.4 ข้อเสนอแนะเรื่องบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงงานด้านสัญชาติของกระทรวงการต่างประเทศ ดังนี้

บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศควรเน้นงานเชิงรุกให้มากขึ้น พิจารณาการเข้าเฝ้าฯ ในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล การตั้งกรรมการพิจารณา ร่วมกับหน่วยราชการอื่นๆ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานความมั่นคง ว่า กฎหมายสัญชาติ หรือกฎระเบียบใดที่ใช้บังคับอยู่ขัดกับอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาที่ไทยร่วมเป็นภาคีด้วย

ให้มีการประสานงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้มาตรา 22 ของ พ.ร.บ สัญชาติมีผลบังคับใช้ได้จริง ทั้งนี้ ในปัจจุบัน กองสัญชาติฯ ได้จัดส่งหนังสือเดินทางของคนไทยที่แปลงชาติเป็นต่างประเทศให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยเริ่มตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2549 แต่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ดำเนินการให้เป็นผลจริงจังกนัก อาจจะเนื่องจากปัญหาการเมืองของไทยยังไม่นิ่ง และมีการเปลี่ยนตัวรัฐบาล และข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยบ่อยตามที่กล่าวแล้วในบทที่สี่ จึงขาดการสั่งการและดำเนินการจริงจัง

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการไม่สามารถบังคับใช้มาตรา 22 ของ พ.ร.บ สัญชาติ ในเรื่องการแปลงหรือสละสัญชาติทำให้เสียสัญชาติไทย น่าจะมีการหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นหารือระหว่าง

กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ต้องมีนโยบายที่ชัดเจน ว่าต้องการให้กฎหมายมีผลบังคับจริงจังเพื่อลดปัญหาการถือสองสัญชาติหรือหลายสัญชาติหรือไม่ หรือเห็นว่า แนวทางที่ไม่ทำอะไรเลยในปัจจุบันคืออยู่แล้ว ถ้าเห็นว่า ควรให้กฎหมายมีผลบังคับจริงจังกับบุคคลที่แปลงชาติทั่วไป ไม่ใช่บุคคลที่ทางการท้องถิ่นหรือผู้ขอแปลงชาติแจ้งมาเฉพาะราย ให้ถอนสัญชาติไทย ควรจะมีการวางขั้นตอนปฏิบัติว่าจะทำอะไร มีแบบฟอร์มในการแจ้งเรื่องจาก สอท./สภญ. เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทางเดียวกัน ระยะเวลาในการรับทราบเรื่อง ผ่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จนถึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะใช้เวลาเท่าใด

การเข้าร่วมประชุมสัมมนาในเรื่องสัญชาติในเวทีต่างๆ การแสดงความคิดเห็นในเรื่องของ ทางปฏิบัติของนานาประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากกระทรวงฯ จุดแข็งของเจ้าหน้าที่ กระทรวง ที่มีการรับข้อมูลได้กว้างขวางกว่าหน่วยงานอื่นๆ รวมทั้งยังได้สั่งสม วิทยาการและ ประสบการณ์จากต่างประเทศ ทำให้มีแนวคิดใหม่และกว้างไกลกว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานหน่วยงานอื่นๆ แต่ขณะเดียวกันกระทรวงฯ ก็มีจุดด้อยตรงที่ข้าราชการกระทรวงฯ มีการสับเปลี่ยนและโยกย้ายไปประจำการในต่างประเทศกันบ่อย ทำให้ขาดความเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่อง หรือขาด การสั่งสมประสบการณ์ที่ต่อเนื่องกันได้

5.2.5 ข้อเสนอแนะเรื่องการพัฒนาบุคลากร

ผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของบุคลากรกระทรวงฯ จะต้องดำเนินการพัฒนาในสองทางคือ การ สร้างทัศนคติกับงานสัญชาติและการฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้

5.1.5.1 ทัศนคติ

- ข้าราชการกระทรวงฯ มีจุดแข็งด้านการเรียนรู้ การมีทัศนคติกว้างไกล และการดูดซับ วิทยาการสมัยใหม่ และประสบการณ์ที่หลากหลายกว่าข้าราชการภายในประเทศ แต่จุดอ่อนของ ข้าราชการกระทรวงฯ คือ การไม่ได้สัมผัสปัญหารากหญ้าที่แท้จริง รวมทั้งไม่ได้ลงพื้นที่เพื่อสัมผัส ปัญหา และจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้ลดความไม่ไว้วางใจ ความระแวงว่าบุคคลที่ ไร้สถานะส่วนใหญ่ อาทิ ชาวเขาที่ไร้สัญชาติ จะเกี่ยวพันกับพฤติกรรมในการลักลอบค้ายาเสพติด หรือเป็นภาระของสังคมที่จะต้องคอยดูแล หรือคนสองสัญชาติตามแนวชายแดนคือ พวกแบ่งแยก ดินแดน ผู้ไม่รักชาติ ไม่สามารถปรับตนเข้ากับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งถือเป็นมายาคติในกา ทำงาน เป็นต้น

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับปัญหาสัญชาติที่เกิดขึ้นว่า เป็น ปัญหาระดับชาติ มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การเคารพศักดิ์ศรีในความเป็น มนุษย์ที่เท่าเทียมกันและความมั่นคงของชาติ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องมีทัศนคติที่ดี เห็นคุณค่าของความ

หลากหลายของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่ต่างกันภายในประเทศเฉกเช่นเดียวกับความหลากหลายในแต่ละประเทศ

5.2.5.2 การฝึกอบรมบุคลากรของกระทรวงฯ

- การฝึกอบรมและส่งเสริมให้มีการฝึกอบรมเพิ่มความรู้แก่เจ้าหน้าที่และข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงาน ให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ก่อนที่จะปฏิบัติงานทั้งในกรมการกงสุล หรือ สถานทูต สถานกงสุลในต่างประเทศ โดยกระทรวงฯ จะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องว่า การปฏิบัติงานด้านสัญชาติมีความสำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล สิทธิมนุษยชนและความมั่นคงโดยรวมเป็นอย่างมาก หากการปฏิบัติงานผิดพลาด อาจทำให้บุคคลได้หรือเสียสัญชาติไปโดยความรู้เท่าไม่ถึงการ ขอยกตัวอย่างเป็นรูปธรรม หากมีหญิงไทยมาปรึกษาเจ้าหน้าที่สถานทูตว่า แต่งงานกับคนต่างชาติ และตามกฎหมายของชาติสามี ตนได้หนังสือเดินทางต่างชาติแล้ว ตนจะเสียสัญชาติไทยไหม หากเจ้าหน้าที่ไม่มีความแม่นยำและตอบไปว่า เสียสัญชาติ หรือให้ทำเรื่องสละสัญชาติไทย ทั้งที่กฎหมายไทยเองไม่ได้บังคับให้หญิงที่แต่งงานกับชาวต่างชาติต้องแสดงเจตนา สละสัญชาติเลย หากหญิงไปทำการสละสัญชาติจนสิ้นกระบวนการความแล้ว หญิงไทยผู้นั้นก็จะเสียสัญชาติไทยไป และต่อมาถ้าหญิงหย่ากับชายต่างชาติไป ประสงค์จะกลับมาไทย เธอก็จะมีฐานะเพียงแค่คนต่างด้าวเข้าไทยเท่านั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าความไม่รู้ของเจ้าหน้าที่ทำให้หญิงไทยธรรมดาคนหนึ่งเสียสิทธิมากมาย และเสียสัญชาติไทยไปในที่สุด การอบรมบุคลากรอาจทำทั้งที่กระทรวงเอง หรือการเชิญวิทยากรจากหน่วยงานความมั่นคง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงยุติธรรมมาบรรยายหรือการฝึกงานที่กองสัญชาติ การอบรมนี้ควรครอบคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกองสัญชาติด้วย โดยต้องเข้าใจว่า ความรู้ความเข้าใจจากการทำงานได้จะ อาจจะถูกหรือผิด รวมทั้งอาจมีเทคนิค เพิ่มเติมใหม่ๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่ทราบด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับบุคลากรของกระทรวงฯ อย่างยิ่ง

- การอบรมเจ้าหน้าที่กงสุลประจำปี จะต้องมีการบรรจุเรื่องแนวทางปฏิบัติงานด้านสัญชาติ มาทำความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่กงสุลทั่วโลกด้วย

5.2.6 ข้อเสนอแนะเรื่องการบริหารจัดการในกระทรวงฯ

5.2.6.1 การบริหารจัดการภายในกองหรือกระทรวงฯ โดยที่งานสัญชาติและความมั่นคงมีความเกี่ยวพันกันโดยตรง การแจกจ่ายงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ควรต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานในกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ หากกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ หรือกรมการกงสุลไปประชุมเรื่องใด หากมีการ รายงานควรมีการสำเนาให้หน่วยงานอื่นในกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้องทราบ อาทิ กรมสนธิสัญญาฯ กรมภูมิภาค เป็นต้น เพราะในทางปฏิบัติ กรมในกระทรวงฯ กรมหนึ่งไปประชุม แต่อีกกรมไม่ทราบเรื่อง เมื่อมีการเชิญประชุมคราวถัดไป มี

ผู้แทนอีกกรมไปประชุมบ้าง มักจะเกิดความสับสน และไม่ต่อเนื่อง กระทรวงฯ จะต้องมีความ
 ทางการบริหารจัดการที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพ การมอบหมายงานต้องมีความชัดเจน รวมทั้งมีการ
 ติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบ

5.2.6.2 การจัดทำฐานข้อมูล ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยใช้
 ระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ให้ครอบคลุม จัดจ้างบุคลากรคอมพิวเตอร์เพิ่มเติมเพื่อพัฒนาระบบ
 นอกจากนี้ ควรมีการสำรวจและจัดทำทะเบียนส่วนบุคคลอย่างเป็นระบบที่เรียกข้อมูลได้ และการ
 พัฒนาฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันทุกปี นอกจากนี้ การจ้างนักศึกษามาเป็นลูกจ้างชั่วคราวเพื่อจัดทำ
 ข้อมูลคนไทยที่แปลงชาติเป็นสัญชาติอื่น และประเทศนั้นส่งหนังสือเดินทางคืนมาเพื่อให้กระทรวง
 การต่างประเทศดำเนินการส่งต่อไปยังกระทรวงมหาดไทย ควรมีการจัดเก็บข้อมูลให้ละเอียด โดยใช้
 นักวิชาการคอมพิวเตอร์ในการออกแบบ โปรแกรมการจัดเก็บข้อมูล แต่ทั้งนี้ให้ประส
 กระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่นๆ เพื่อกำหนดฟอร์มหรือข้อมูลที่มหาดไทย
 หรือหน่วยงานด้านความมั่นคงฯ ต้องการทราบเพื่อการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันในอนาคต

ภาคผนวก

1. ภาพรวม

ใช้วิธีการทูตเพื่อให้ต่างประเทศ (1) เข้าใจ (2) สนับสนุน และ (3) ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และมีให้กลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ โดยย้ำความชอบธรรมของรัฐบาลที่จะจัดการเรื่องภายใน ซึ่งมีใช่เป็นความขัดแย้งทางศาสนา และมีได้เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายสากล เน้น มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสำนักงานเลขาธิการ OIC เป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเข้าใจอันดี และขยายความร่วมมือระหว่างกันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

สนับสนุนนโยบายรัฐบาลตามแนวทางพระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้(จชต.) ด้านต่างๆ อาทิ เสริมสร้างความสมานฉันท์ระหว่างชุมชน การส่งเสริมการศึกษาใน จชต.การพัฒนาเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ การเสวนาระหว่างความเชื่อ ฯลฯ

2.การดำเนินงานกับต่างประเทศ

2.1 มาเลเซีย

- ไทยกับมาเลเซีย ได้พัฒนากลไกเพื่อสนับสนุนการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในจชต. และสร้างความไว้วางใจ เชื่อใจ ตามนโยบายส่งเสริม 3Es (Education, Employment, Entrepreneurship) เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น บันทึกความเข้าใจความร่วมมือการศึกษา (ลงนามเมื่อ 21 ส.ค. 50) คณะทำงานร่วมด้านแรงงาน คณะทำงานร่วมด้านการประกอบการ (ประชุมครั้งที่ 1 เมื่อ ส.ค. 50) การแลกเปลี่ยนประสบการณ์การใช้กฎหมาย ชารีอะห์ และไทยเสนอให้จัดทำบันทึกความเข้าใจเพื่อความสะดวกในการประสานงานในลักษณะระหว่างรัฐ
- มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น ปัญหาบุคคลสองสัญชาติ (ซึ่งมีการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยของทั้งสองฝ่าย)

2.2 อินโดนีเซีย.

- ไทยเน้นการสร้าง ความเข้าใจอันดีระดับผู้นำ และอินโดนีเซียแสดงความเข้าใจไทยและไม่เคยวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ อินโดนีเซียช่วยสนับสนุนไทยในเวที OIC โดย

ช่วยชี้แจงให้ ไทยในการประชุมร.ม.ว.กต. OIC ครั้งที่ 32 ณ กรุงชานาเมื่อปี 2548 (ปี 2547เกิดกรณีมัสยิด

- กรือเซะและตากใบ) และในการประชุม ร.ม.ว.กต. OIC ครั้งที่ 36 (23 – 25 พ.ค. 2552) ได้ช่วยคัดค้านมิให้ OIC มีข้อมติแยกเกี่ยวกับจซต.
- ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญกับการเสวนาระหว่างศาสนาและสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำศาสนามุสลิมของทั้งสองประเทศอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2.3 โลกมุสลิมและองค์การการประชุมอิสลาม (OIC)

- กระทรวงการต่างประเทศ(กต)ให้ข้อมูลข่าวสารแก่สำนักงานเลขาธิการ OIC อย่างต่อเนื่อง (ผ่าน สอท. ณ กรุงริยาดและ สกญ. ณ นครเจดดาห์) เพื่อให้ OIC มีความเข้าใจในนโยบาย समานฉันท์และการดำเนินงานของรัฐบาลไทย
- เลขาธิการ OIC ได้เยือนไทยตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ 30 เม.ย.- 1 พ.ค. 50 ซึ่งประสบผลสำเร็จและมีนัยสำคัญต่อการคลี่คลายปัญหาจซต. โดยเลขาธิการ OIC ได้แสดงความชื่นชมแนวทางสมานฉันท์และสันติของรัฐบาลและแสดงความพร้อมที่ OIC จะให้การสนับสนุนนโยบายของไทย โดย OIC ยึดมั่นในการเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของไทย
- ไทยได้รับความร่วมมือที่ดีจากมิตรประเทศที่สำคัญ เช่น กลุ่มมุสลิมอาเซียน (มาเลเซีย บรูไน และอินโดนีเซีย) กลุ่มประเทศ Gulf (บาห์เรน กาตาร์และ UAE) ประเทศแอฟริกา (เซเนกัล) อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 2551 และ 2552 สำนักงานเลขาธิการ OIC พยายามเสนอข้อมติเกี่ยวกับสถานการณ์ในจซต. เป็นการเฉพาะ ซึ่งไทยได้อาศัยมิตรประเทศช่วยยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ
- ในการประชุม ร.ม.ว.กต. OIC (Council of Foreign Ministers – CFM) ครั้งที่ 36 ที่กรุงดามัสกัส ซีเรีย ระหว่าง 23 – 25 พ.ค. 2552 ไทยได้ขอความร่วมมือมิตรประเทศ มิให้มีการเสนอข้อมติเกี่ยวกับไทยโดยเฉพาะ (country specific resolution) และได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากมิตรประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย บาห์เรน ปากีสถาน และ ซีเรีย ทั้งนี้ Joint Communiqué

ข อ ง

การประชุมฯ กล่าวถึงสถานการณ์ใน จซต. ดังเช่นในปีที่ผ่านมา

2.4 องค์การระหว่างประเทศ / ประเด็นสิทธิมนุษยชน

- กต. (กรมองค์การฯ) ติดตาม ประเด็นที่ UN เริ่มให้ความสนใจประเด็นจซต. ดังนี้ ประเด็นความรุนแรงที่เกิดขึ้นต่อเด็ก ครู และโรงเรียนใน จซต. โดยผ่านคณะทำงานว่าด้วยเด็กและความขัดแย้งทางอาวุธภายใต้ UNSC โดยในรายงานของนาง Radhika Coomaraswamy ผู้แทนพิเศษของ UNSG ในด้านนี้ ที่เข้าสู่การพิจารณาของ UNSC เมื่อเดือน ก.พ. 2551 ได้พาดพิงถึงความรุนแรงที่เกิดกับเด็ก ครู และโรงเรียนใน จซต.

ประเด็นทหารเด็ก เนื่องจาก NGO ชื่อ Coalition to stop the use of child soldiers ได้ตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานซึ่งระบุถึงกลุ่ม BRN-Coordinate ทำการปลุกฝังความเชื่อเด็กใน

โรงเรียนตาฎีกาและโรงเรียนปอเนาะ ให้ร่วมก่อความไม่สงบประเด็นการละเมิดสิทธิ

มนุษยชน เช่น การซ้อมทรมาน (เช่น รายงานของ Amnesty International เรื่อง

“Thailand: Torture in the Southern Counter-Insurgency” เมื่อวันที่ 13 ม.ค. 2552

ซึ่งกล่าวหาทางการไทยว่า ใช้การทรมานอย่างเป็นระบบ)การสูญหายโดยถูกบังคับหรือไม่

สมัครใจ (กรณีนายสมชาย นีละไพจิตร) การจับกุมตามอำเภอใจและ พ.ร.ก. สถานการณ์

ฉุกเฉิน เป็นต้น

- สำหรับประเด็นข้างต้น กต. (กรมองค์การฯ) ได้ประสานและอธิบายให้หน่วยงานด้านความมั่นคง(กอ.รมน./ทบ./สขช.) ทราบพัฒนาการสำคัญและประเด็นละเอียดอ่อน เพื่อที่จะได้เฝ้าระวังมิให้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- กระทรวงฯ ได้รับคำขอจากหน่วยงานความมั่นคง ให้เป็นจุดประสานงานและกลั่นกรอง คำขอเดินทางเข้าพื้นที่จซต. และการขออนุญาตหมายพบหารือจนท.ระดับสูงในพื้นที่จซต. โดยได้แจ้งหลักปฏิบัติแก่สอท./สกง.ต่างประเทศ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ให้ส่งคำขอเข้าพื้นที่จซต. / ขออนุญาตหมายพบจนท. มายังกต. ซึ่งกต.จะพิจารณากลั่นกรองในขั้นหนึ่งก่อน อย่างไรก็ตาม พบว่า ในทางปฏิบัติ หน่วยงานต่างประเทศมักแจ้งกระชั้นชิดหรือไม่แจ้งการเดินทางเข้าพื้นที่ให้ทราบ

3. การสนับสนุนยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหายจซต.

กต. ได้มีการดำเนินโครงการต่างๆ ที่มีส่วนสนับสนุนยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหายจซต. ดังนี้

3.1 ด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนา

- กต. (กรมเศรษฐกิจฯ) ดำเนินโครงการฝึกอบรมนักศึกษาไทยมุสลิมเพื่อการอุตสาหกรรมอาหารฮาลาลในอียิปต์และโมร็อกโก (วันที่ 2 – 12 มี.ค. และวันที่ 23-30 ก.ค. 2550) เพื่อเตรียมความพร้อม ให้ นักศึกษาในด้านความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับฮาลาล และในปี 2551 ได้จัดฝึกอบรมลักษณะเดียวกันที่จอร์แดนเมื่อวันที่ 2-10 ก.พ. และอินโดนีเซีย ช่วงเดือนมิ.ย. 2551 (4 ล้านบาท) ในปี 2552 จะจัดโครงการดังกล่าวที่จอร์แดน ในวันที่ 13 – 20 มิ.ย.
- กต. (กรมเศรษฐกิจฯ) ดำเนินโครงการวิจัยตลาดอาหารฮาลาลในปากีสถาน โดยการว่าจ้าง นักศึกษาไทยมุสลิมให้ศึกษาและวิจัยตลาดอาหารฮาลาลในประเทศปากีสถาน

3.2 การส่งเสริมการमानันท์

- ในปี 2551 กต. (กรมเอเชียใต้ฯ) จัดโครงการร่วมกับสมาคมมุสลิมแห่งประเทศไทย นำ คณะนายความและนักสิทธิมนุษยชน และกลุ่มผู้สูญเสียจากจชต. เข้าร่วมสัมมนาและดูงาน ในมาเลเซีย รวมทั้งนำผู้บริหารโรงเรียน/ปอเนาะ สัมมนาดูงานที่อินโดนีเซีย สำหรับในปี 2552 กรมเอเชียใต้ฯ จะจัดโครงการสำคัญๆ เช่น เชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงกิจการ อิสลามและอิหม่ามของบาหลีเรน เยือนประเทศไทย
- กต. (กรมสารนิเทศ / กลุ่มงานความมั่นคงฯ) จัดโครงการนำเยาวชนจากจชต. ไปทัศนศึกษา ในมช. ไปแล้ว 3 ครั้ง (เมื่อม.ค. 50 ส.ค. 50 และส.ค. 51 เพิ่มสิงคโปร์ด้วย) โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการเชิงรุกตามนโยบายमानันท์ และเพื่อเปิดโลกทัศน์ให้ เยาวชนในพื้นที่
- กต. (กรมอเมริกาฯ) จัดโครงการร่วมมือกับออสเตรเลียในการส่งเสริมศักยภาพและบทบาท ผู้นำชุมชนและผู้นำมุสลิมสตรีในจชต. เยือนออสเตรเลีย มาแล้ว 2 ครั้ง และในปี 2552 จะจัด โครงการดังกล่าวต่อเนื่อง

3.3 ทุนการศึกษา

- กต.ได้จัดสรรงบประมาณจากงบ Flagship จำนวน 50 ล้านบาท สำหรับให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาจากจชต. ไปศึกษาตั้งแต่ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ถึง ปริญญาเอก รวม 23 ทุน ในประเทศต่างๆ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย อียิปต์ และออสเตรเลีย ขณะนั้นศ.ได้เดินทางไปแล้ว 21 คน ที่เหลือกำลังทยอยเดินทางไปต่างประเทศ
- กต. (กรมเอเชียใต้ฯ / สอท. ณ กรุงมานามา) ได้ประสานขอทุนการศึกษาจากทบ.บาหลีเรน ซึ่ง นรม.บาหลีเรน ได้กรุณาให้ทุนฯ จำนวน 10 ทุนการนศ.จากจชต. ไปศึกษาที่ U of Bahrain

เป็นกรณีพิเศษ และให้การดูแลอย่างดี ทั้งนี้ สอท. ณ กรุงมานามา ได้ตั้งงบประมาณเฉพาะเพื่อดูแลและสนับสนุนการศึกษาของนศ.ไทยกลุ่มนี้

3.4 การดูแลนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ

- ในปี 2551 กต.ได้จัดสรรงบประมาณโครงการ Flagship Project จำนวน 15.5 ล้านบาท ให้ สอท./สคญ. 12 แห่ง จัดโครงการ/กิจกรรมปฏิสัมพันธ์กับนักศึกษาไทยมุสลิมจากจชต.ที่ศึกษาอยู่ต่างประเทศ เช่น กิจกรรมสนับสนุนสมาคมนักศึกษา กิจกรรมอบรมเสริมทักษะแนะแนวประกอบอาชีพ ฯลฯ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความผูกพันและช่วยเหลือแก่นักศึกษาไทยมุสลิม
- สำหรับปี 2552 กต.ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน 24.5 ล้านบาท สำหรับ 51 โครงการสนับสนุนยุทธศาสตร์การดูแลนศ. ไทย-มุสลิมในต่างประเทศ นอกจากนี้ สอท./สคญ.ที่เกี่ยวข้องยังมีงบประมาณเพื่อช่วยเหลือแก่นักศึกษาในลักษณะอื่นๆ ด้วย เช่น สอท. ณ กรุงไคโรจัดโครงการนำแพทย์ พยาบาล ทันตแพทย์ ตรวจทันตกรรมแก่นักเรียนไทยในอียิปต์ และชูดาน (1 ล้านบาท) และโครงการเชิญผู้บริหารมหาวิทยาลัย Al-Azhar และสื่อมวลชนอียิปต์มาเยือนประเทศไทย เพื่อกระชับความเข้าใจอันดีร่วมกับไทย เพราะมีนักเรียนไทยกว่า 2,500 คนที่มหาวิทยาลัยดังกล่าว (0.7 ล้านบาท) และ โครงการจัดกีฬาเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างไทยนักศึกษไทยในซาอุดีอาระเบีย โดย สคญ. ณ กรุงเจดดาห์ เป็นต้น

3.5 การดำเนินงานด้านประชาสัมพันธ์

- กต. (กลุ่มงานความมั่นคงฯ) จัดการบรรยายสรุปให้แก่คณะทูตประเทศตะวันตก เมื่อวันที่ 27 มิ.ย. 2551 โดยเชิญนายพระนาย สุวรรณรัฐ ผอ.ศอ.บต. พล.ต.จำลอง คุณสงค์ รองผบ.พตท. และ พ.อ.อักร ทิพโรจน์ โฆษกกอง.รมน.ภาค 4 เป็นผู้บรรยาย
- เมื่อวันที่ 3 - 4 พ.ค. 2552 นายกษิต ภิรมย์ รมว.กต. นำคณะเอกอัครราชทูตกลุ่มประเทศ EU ซึ่งประกอบด้วยเอกอัครราชทูต 9 คน และอุปทูต 4 คน จาก 12 ประเทศ ไปเยือนจชต. เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งคณะทูตสถานการณ์ในจชต. มิได้รุนแรงเหมือนที่สื่อเสนอข่าว รวมทั้งแสดงความสนับสนุนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลในฐานะมิตรประเทศด้วย ทั้งนี้กระทรวงฯ มีแผนการที่จะนำคณะทูตจากกลุ่มประเทศมุสลิม อเมริกา และ เอเชีย ไปเยือนจชต. อีกในโอกาสต่อไป
- กต. (กรมสารนิเทศ / กลุ่มงานความมั่นคงฯ) จัดทำคู่มือ (handbook) และสรุปสถานะสถานการณ์ และแนวทางชี้แจงประเด็นสำคัญให้ สอท./สคญ. ทราบและใช้ประโยชน์อย่างสม่ำเสมอ

- กต. (กรมสารนิเทศ) จัดโครงการเชิญสื่อมวลชนจากประเทศมุสลิม 13 ประเทศมาเยือนไทย เมื่อเดือนส.ค. 2550 โดยมีการจัดให้พบจนท.ระดับสูงของฝ่ายราชการและผู้นำชุมชนไทยมุสลิมในประเทศไทย ผลคือ สื่อฯ ที่เข้าร่วมคณะฯ มีความเข้าใจและมีทัศนคติต่อไทยในทางที่ดีขึ้น
- สำหรับปี 2552 กต. (กรมสารนิเทศ) จะพิจารณาดำเนินโครงการด้านปชส.อย่างต่อเนื่องในกรอบ Flagship โดยจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนและเผยแพร่บทบาทของชาวไทยมุสลิม อาทิ การสนับสนุนให้นักกอรีไทยไปแข่งขันต่างประเทศ เป็นต้น

4. การดำเนินงานด้านอื่นๆ

4.1 การส่งเสริมกิจการฮัจญ์ และการดูแลผู้แสวงบุญ

- กระทรวงฯ มีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมกิจการฮัจญ์ทุกปี โดยจัดเจ้าหน้าที่จากสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองเจดดาห์และจากกระทรวงฯ ไปอำนวยความสะดวกผู้แสวงบุญที่นครเมกกะห์ทุกปี
- นอกจากนี้ มีส่วนในการอำนวยความสะดวกผู้แสวงบุญ โดยเฉพาะในเรื่องของหนังสือเดินทางซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานหนังสือเดินทางที่จังหวัดสงขลา รวมทั้งช่วยเหลือผู้แสวงบุญที่ประสบปัญหา เช่น กรณีผู้แสวงบุญจากจช. จำนวน 680 คน ประสบปัญหาดกค้างที่ป็นังเมื่อเดือนพ.ย. 2551 ซึ่งกรมการกงสุลและสภ. ณ เมืองป็นังได้เข้ามาช่วยเหลือดูแล โดยประสานกับหน่วยงานสาธารณสุขในพื้นที่จชต. เป็นต้น
- เมื่อวันที่ 4 พ.ค. 2552 นายกษิต ภิรมย์ รมว.กต. ได้หารือกับผอ.ศอ.บต. และ ดร.อิสมาแอล ลุตฟี จะปะกียะ หัวหน้าคณะผู้แทนฮัจย์ทางการของไทย (อมิรุลฮัจย์) เกี่ยวกับแนวทางการสนับสนุนกิจกรรมทางด้านศาสนา และการนำความสัมพันธ์ทางศาสนามาส่งเสริมความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อาทิ การปรับปรุงการดำเนินงานด้านกิจการฮัจย์ของหน่วยราชการไทยทั้งในและต่างประเทศ การเสริมสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของหน่วยงานด้านฮัจย์ในภูมิภาคอาเซียนและกับนานาประเทศ เป็นต้น ซึ่งร. ได้แจ้งว่า กระทรวงการต่างประเทศยินดีให้การสนับสนุนและรับที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

4.2 ความร่วมมือระหว่างกระทรวงฯ หน่วยงานในพื้นที่จชต.

- กต. ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีคณะผู้แทนระดับต่างๆ ไปเยือนพื้นที่จชต. และพบหารือกับเจ้าหน้าที่รบต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ที่ปรึกษา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายพิทยา พุกกะมาน เมื่อเดือน .ค. 2550
ไปพบหารือกับผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารงานชายแดนภาคใต้/ผู้ว่าราชการจังหวัด
4 จังหวัด และกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยที่กระทรวงการต่างประเทศ ไปพบหารือ/
บรรยายสรุปให้หน่วยงานในพื้นที่ (กองทัพภาค 4) ทราบการดำเนินงานของกระทรวงฯ
อย่างต่อเนื่อง เช่น

- (1) เรื่องบทบาทของ UN โดยรองอธิบดีฯ และเจ้าหน้าที่กรมองค์การฯ
 - (2) เรื่องมุมมองของ OIC ต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและ
แผนผอ.กองตะวันออกเฉียงใต้ และเจ้าหน้าที่กลุ่มงานความมั่นคงฯผอ.ศอ.บต. ได้พบ
หารือกับปลัดกต. เรื่องการดำเนินงานในมิติต่างประเทศของศอ.บต. เมื่อวันที่ 14 พ.ย. 2551
ศปก.ตร.สน. เชิญเจ้าหน้าที่กลุ่มงานความมั่นคงฯ เยี่ยมชมการปฏิบัติหน้าที่และการ
ดำเนินงานด้านยุทธธรรมของตำรวจ เมื่อวันที่ 24 พ.ย. 2552
- ศอ.บต. ได้ให้ความร่วมมือกับกต. ในการทำความเข้าใจกับต่างประเทศ อาทิ มาบรรยายสรุป
ให้คณะทูตที่กระทรวงฯ และการบรรยายสรุปให้แก่สื่อมวลชนมุสลิมที่มาเยือนประเทศไทย
ตามโครงการของกรมสารนิเทศ เป็นต้น

การดำเนินงานด้านปฏิบัติการจิตวิทยาของกระทรวงการต่างประเทศ ด้านการเสริมสร้างสันติสุขในจังหวัดชายแดนภาคใต้

1. การสร้างความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ และความสมานฉันท์

1.1 ในปีงบประมาณ 2551 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดสรรงบประมาณในกรอบ Flagship ด้านยุทธศาสตร์ไทยต่อโลกมุสลิม จำนวน 15.4 ล้านบาท ให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ ในต่างประเทศ รวม 14 แห่ง ดำเนินโครงการจำนวน 37 โครงการ เกี่ยวกับการดูแลสวัสดิภาพ และปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามตามยุทธศาสตร์การสนับสนุนการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิมในต่างประเทศ ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2550 การจัดโครงการต่างๆ ข้างต้น ได้เน้นเรื่องของการสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์เพื่อนำไปสู่ความไว้วางใจต่อภาครัฐ การสร้างความสามัคคีในหมู่นักศึกษาไทยมุสลิมเพื่อดำเนินกิจกรรมที่สร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นพลเมืองไทยและการเป็นตัวแทนของประเทศไทย รวมทั้งเพื่อขยายโอกาสการประกอบวิชาชีพต่อไปในอนาคตด้วย

1.2 กระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนการสร้างการเข้าใจในวิถีชีวิตของสังคมพหุวัฒนธรรมและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ โดยได้จัดกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

1.2.1 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 9 มีนาคม 2551 ได้จัดโครงการ youth camp สำหรับเยาวชนไทยพุทธและไทยมุสลิม ระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา จำนวน 6 คน เข้าเรียนร่วมกับนักเรียนในโรงเรียนมัธยม Blakehurst High School ในประเทศออสเตรเลีย เป็นเวลา 4 วัน ทำให้เยาวชนไทย ได้ประสบการณ์และสัมผัสกับชีวิตความเป็นอยู่อย่างอยู่ในสังคมที่มีความหลากหลายของออสเตรเลีย และในช่วงเดียวกันนั้น ได้จัดโครงการศึกษาดูงานด้านการจัดการศึกษาของชุมชนมุสลิมในสังคมพหุวัฒนธรรม โดยนำคณะครูไทยพุทธและไทยมุสลิมเข้าดูงานกับหน่วยงานส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรมของออสเตรเลีย รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นกับองค์กรภาคประชาชน

1.2.2 เมื่อวันที่ 17 - 25 สิงหาคม 2551 กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้จัดโครงการนำเยาวชนจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ เดินทางไปทัศนศึกษา ณ ประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นรุ่นที่ 3 ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่อง โดยจัดคณะเยาวชนระดับมัธยมปลายจำนวน 50 คน และผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 10 คน ไปเยือนสถานศึกษาในมาเลเซียและสิงคโปร์ และพูดคุยแลกเปลี่ยนกับเยาวชนและครูในประเทศเหล่านั้น เพื่อที่จะได้รับทราบระบบการเรียนการสอนสมัยใหม่ของสังคมมุสลิม ตลอดจนวิถีชีวิตในสังคมพหุวัฒนธรรมที่บุคคลต่างชาติต่างศาสนาสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ ซึ่งโครงการนี้ได้รับการตอบ

รับอย่างดีจากผู้เข้าร่วมโครงการ และกระทรวงการต่างประเทศมีแผนที่จะดำเนินโครงการนี้ในปี 2552 ด้วย ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำรายการสารคดีเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวเผยแพร่ ออกทางสถานีโทรทัศน์ ทีวีไทย (Thai PBS) ความยาว 25 นาที ไปเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2552 รวมทั้ง บันทึกรายการดังกล่าวลงบนแผ่นดีวีดีเพื่อแจกจ่ายแก่เยาวชน สถาบันการศึกษา ตลอดจนประชาชนทั่วไปด้วย

1.3 กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการศึกษาแก่เยาวชนใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นและเป็นการสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจในระยะยาว โดยได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 50 ล้านบาท เพื่อเป็นทุนการศึกษาแก่นักศึกษาจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ ไปศึกษาในต่างประเทศ ตั้งแต่ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ถึงปริญญาเอก รวม 23 ทุน ณ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินเดีย อียิปต์ และออสเตรเลีย นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศ ได้ประสานขอทุนจากรัฐบาลบาห์เรน จำนวน 10 ทุน สำหรับนักศึกษาจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปศึกษา ณ มหาวิทยาลัยบาห์เรน เป็นกรณีพิเศษ

1.4 กระทรวงการต่างประเทศ ให้ความร่วมมือกับศอ.บต. ดำเนินโครงการต้นแบบเพื่อการมีงานทำในต่างประเทศของเยาวชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยสนับสนุนและอำนวยความสะดวก การส่งเยาวชนไปทำงานในต่างประเทศรวม 41 คน ที่ประเทศโอมาน สิงคโปร์ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเชื่อมั่นต่อภาครัฐในการเปิดโอกาสการทำงานและวิชาชีพต่อไป

2. การสร้างเข้าใจกับนานาชาติ และการประชาสัมพันธ์

2.1 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2551 กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการบรรยายสรุป (Evening Talk) เกี่ยวกับสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเชิญเอกอัครราชทูต และเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตจากสหรัฐฯ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป สวิตเซอร์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ รวม 30 ประเทศ รวมทั้งผู้แทนจากหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย ตลอดจนข้าราชการกระทรวงฯ มารับฟังการบรรยายสรุปเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและการดำเนินงานของรัฐบาลในการแก้ไขสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (จชต.) จาก นายพระนาย สุวรรณรัฐ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย/ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) พล.ต.จำลอง คุณสงค์ รองผู้บัญชาการกองบัญชาการผสม พลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) และพ.อ.อักร ทิพโรจน์ โฆษกทบ./ผอ.กองปฏิบัติการข่าวสาร กอ.รมน.ภ 4 ส่วนหน้า โดยผู้รับฟังมีความพอใจและรับทราบพัฒนาการของความไม่สงบที่เกิดขึ้นใน

จังหวัดชายแดนภาคใต้ และวิธีการแก้ไขปัญหา โดยยึดแนวทางสมานฉันท์และการสร้างความเข้าใจกับประชาชนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง

2.2 เมื่อปลายปี 2550 กระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดการประกวดเรียงความภาษาอังกฤษในเรื่องสถานภาพและบทบาทของคนไทยมุสลิม สำหรับเยาวชนระดับมัธยมถึงระดับอุดมศึกษา และในปี 2551 ได้นำบทความที่ชนะการประกวดมารวบรวมจัดพิมพ์ขึ้นเป็นหนังสือภาษาอังกฤษในชื่อว่า “Peace of Writing” ทั้งนี้ เพื่อใช้ประโยชน์จากทัศนะของ “เสียงบริสุทธิ์” ที่แสดงให้เห็นว่าคนไทยไม่ว่าศาสนาใด มีสิทธิเสรีภาพในการนับถือและปฏิบัติตามหลักศาสนา และสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มิใช่เป็นปัญหาทางศาสนา หรือความขัดแย้งระหว่างชุมชนชาวไทยพุทธ-ไทยมุสลิม ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการแจกจ่ายหนังสือดังกล่าวไป เอกอัครราชทูตไทยและต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการศึกษา องค์การเยาวชนต่างๆ รวมทั้งช่องทางอื่นๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อไป

2.3 กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการจัดทำหนังสือ “Muslim Life in Thailand” ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับคนไทยมุสลิม อาทิ ความเป็นมา ประวัติดุคคัลสำคัญ บทบาทในสังคม วิถีชีวิตที่มีสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาอิสลามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบทบาทของสถาบันพระมหากษัตริย์และของรัฐบาลในการสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนาอิสลาม อาทิ กิจกรรมฮัจญ์ เป็นต้น ซึ่งจะนำไปแจกจ่ายให้แก่สถานศึกษา สถาบันวิชาการ และสถานเอกอัครราชทูตไทยและต่างประเทศ เพื่อประกอบการอธิบายว่า สถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้มิใช่เป็นปัญหาทางศาสนา

2.4 กระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดทำวีดิทัศน์สารคดี “โอวาทของดร.มูฮัมหมัด ซอยยิด ฎอนฎอวี ผู้นำสูงสุดทางศาสนาของประเทศอิยิปต์” โดยเป็นการบันทึกคำกล่าวของดร.ฎอนฎอวีฯ ในโอกาสที่เอกอัครราชทูต ณ กรุงไคโร นำเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าเยี่ยมคารวะ และมีการพบปะกับชุมชนนักเรียนไทยในประเทศอิยิปต์ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2551 ซึ่งโอวาทของดร.ฎอนฎอวีฯ มีนัยสำคัญว่า ขอให้คนทุกศาสนาอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข และเรียกร้องให้ผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ยุติการก่อเหตุร้ายและการก่อความไม่สงบ และได้นำเสนอวีดิทัศน์ดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อพิจารณาแจกจ่ายประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึงด้วยแล้ว

2.5 กระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้ผู้ผลิตรายการ “สมุด .. โจร” ซึ่งเป็นรายการสารคดีมาถ่ายทำและประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงไคโร ในการดูแลสวัสดิภาพของนักศึกษาไทยมุสลิม โดยเน้นการดำเนินโครงการนำคณะแพทย์และทันตแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุขไปให้การตรวจรักษาสุขภาพแก่นักศึกษาไทยในประเทศ

อียิปต์และประเทศชูดาน และโครงการจัดกิจกรรมฝึกอบรมทักษะฟุตบอลแก่นักศึกษาไทยในประเทศอียิปต์ในช่วงปิดภาคฤดูร้อน เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม 2551 ทั้งนี้ เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้รับทราบถึงการดำเนินงานของภาครัฐในการดูแลสวัสดิภาพของนักศึกษาไทยในประเทศอียิปต์ ซึ่งจำนวนครั้งหนึ่งเป็นเยาวชนไทยมุสลิมจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้มีการเผยแพร่ออกอากาศทาง ททบ. 5 รวม 5 ตอน ในช่วงเดือนสิงหาคม – ตุลาคม 2551

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

กมล สนธิเกษตริน 2535. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ

คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ และคนอื่นๆ. เอกสารประกอบการสัมมนา 2534 เรื่อง กฎหมายสัญญา : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ

ชุมพร ปัจจุบันน 2549. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชนพิมพ์ จำกัด, 2549.

นพนธิ สุริยะ 2537 สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพานิช 2551. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร 2541. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. พิมพ์ ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน. จำกัด

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. 2544. คำอธิบายกฎหมายสัญญาชาวไทย ภายใต้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2535. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด

ภาสกร ชุณหะวัณ 2520. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ

ภิญโญ พินัยนิติศาสตร์. 2533. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิเชียร วัฒนคุณ. 2509 กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศรีวิสารวาจา, พ.อ. พระยา. 2511. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. พระนคร: สำนักงานเทพศรีหริศทนายความ

สมพงษ์ ชุมาก 2548 .กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หยุด แสงอุทัย 2516.คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย

กฎหมายสัญชาติ พร้อมด้วยพระราชบัญญัติสัญชาติ (Nationality Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย (Act on Conflict of laws). พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ

ชำระ เจริญกุล 2550.บทบาทของนักปกครองกับความมั่นคงของชาติ (ลักษณะ วิชาการเมืองการปกครอง), วิทยานิพนธ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 50

เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการสัมมนาร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาชุมชนบนพื้นที่สูง ประจำปี 2549,กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วิทยานิพนธ์

ลัดดา นนทรังสี, ปัญหาจากการมีหลายสัญชาติและแนวทางการแก้ปัญหาตามอนุสัญญาว่าด้วยสัญชาติในระดับพหุภาคี (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551).

บทความ

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย : คืออะไร ? และควรจัดการอย่างไร ?.” (บทความเพื่อหนังสือที่ระลึกวันพี 2547 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 29 กรกฎาคม 2547)

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทยโดย คณะนักวิจัยเพื่อการพัฒนาโครงการวิจัยผลกระทบของความไร้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็ก เยาวชน และครอบครัวในสังคมไทย : การตรวจสอบปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาต่อที่ประชุม “เสวนาเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยในภาพรวม วันพุธที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2547.”

เอกสารอื่นๆ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องที่ 157/2551)

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551.

ราชกิจจานุเบกษา

Books

Weis, Paul.1979. *Nationality and statelessness in international law*. 2d ed. Alphen aan den Rijn:Sythoff & Norrdhoff

Ko Swan sik.1985. *Nationality and International Law in Asian Perspective*. Martinus Nijhoff, the Hague

Others Materials

Draft Convention on the Reduction of Future Statelessness 1954.

The International Law Commission. “Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Manley O. Hudson, Special Rapporteur Topic: Nationality including statelessness Extract from the Yearbook of the International Law Commission:- 1952, vol. II

The International Law Commission. “Summary record of the 4th meeting Topic: Programme of work Extract from the Yearbook of the International Law Commission:-1949 , vol. I.

United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 30 August 1961.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

โครงการจินตนาการใหม่ 2549"ความเป็นไทย" ศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล"คนสองสัญชาติ" อดีตแห่งความไม่เป็นไทย ลงใน <http://www.prachatai.com/journal/2006/04/8100> (9 เมษายน 2549) “ครึ่งทศวรรษไฟใต้ ว่างวนพายุเรือในอ่าง”

<http://www.matichon.co.th/>

matichon/view_news.php?newsid=01pol01120652&ionid=0133&day=2009-06-12, วันที่ 12

มิถุนายน 2552.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ ถ้อยหลายสัญชาติ : เป็นภัยต่อรัฐจริงหรือ?”

<http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document9534.html>

สายชล สัตยานุรักษ์, “ประวัติศาสตร์ความคิดชาติไทยกระแสหลัก” มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เผยแพร่บนเว็บไซต์ครั้งแรกเมื่อ 27 ธันวาคม2548 ดูรายละเอียดใน <http://www.midnightuniv.org/midnight2545/document95197.html>

อันวรีย์ ศุภวรรณะกุล,” จากปว.337 สุ่มাত্রา 23 พรบ.สัญชาติ 2551 ตอนที่ 1” กฎหมาย
ระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ใน <http://learners.in.th/blog/privateinterlaw2551/162756>
"Civil Code of Iran (last amended 1985)". *United Nations High Commissioner for Refugees*.
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/rsd/rsddocview.htm?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b5a68>.
Retrieved on 2007-06-24. "

ประวัติการศึกษา

นางบุญสม วัฒนปาณี

ประวัติการศึกษา

- 2515 มัธยมศึกษาตอนปลาย ร.ร.เตรียมอุดมศึกษา
- 2518 ปริญญาตรี รัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 2519 ได้รับทุน General Cultural Exchange Scheme ค.ศ. 1976-1978
จากรัฐบาลประเทศอินเดีย
- 2521 ปริญญาโท รัฐศาสตร์ (Politic & Public Administration)
University of Poona , India.

ประวัติการทำงาน

- 2522 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3 สำนักงานประมาณ
- 2523 เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองงานพัฒนาระหว่างประเทศ
กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
- 2527 เจ้าหน้าที่การทูต 4 สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง
- 2531 เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองรับรอง กรมพิธีการทูต
- 2533 เจ้าหน้าที่การทูต 5 สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- 2534 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองการหนังสือพิมพ์ กรมสารนิเทศ
- 2538 เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองพัสดุและรักษาสถานที่
- 2540 เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองพัสดุและรักษาสถานที่
- 2543 รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ นครนิวยอร์ก
- 2548 เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองสัญญาและนิติกรณ์ กรมการกงสุล
- 2551 เจ้าหน้าที่การทูต 8 ว. กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 2552 นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมการกงสุล