

บันทึก

เรื่อง ที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๙๘๕๑/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่ากระทรวงมหาดไทยได้หารือนโยบายที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวไปยัง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๕๖ แล้ว มีเรื่องตัวอย่างเกิดขึ้นคือ เมื่อชนชาติที่ไม่มีสนธิสัญญาไม่ซื้อที่ดินถูกกันแล้ว ก็มีบุตรของชนชาตินั้น เช่น ลูกจีนที่เกิดในประเทศไทยเป็นต้น ซื้อที่ดินมากขึ้น กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้ทำการซื้อที่ดินทำนองเป็นตัวแทนกันได้ จึงขอให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาในทางนโยบายว่าสมควรจะปล่อยไปหรือจะกัน ถ้ากัน จะกัน อย่างไร เพราะคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยเป็นไทยตามกฎหมายไทย และมีสิทธิอย่างคนไทย ตามกฎหมายไทย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วสั่งว่า เพียงให้อธิบายศัพท์ว่า “คนไทย” เสียใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย คงจะกันได้ และให้หารือความเห็นไปยังคณะกรรมการ กฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้เชิญผู้แทน กระทรวงมหาดไทยมาชี้แจงข้อเท็จจริงบางประการ และได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

บทวิเคราะห์คำว่า คนไทยหรือคนต่างด้าว นั้น เฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้มี อยู่สองแห่ง คือ ในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว พุทธศักราช ๒๕๕๖ แห่ง หนึ่ง และในพระราชบัญญัติสัญชาติ พุทธศักราช ๒๕๕๘ อีกแห่งหนึ่ง

ถ้าจะแก้ในพระราชบัญญัติที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกันคนต่างด้าว คือ แก้คำว่า “คนต่างด้าว” ให้หมายความรวมถึงบุตรของบุคคลเช่นนั้นที่เกิดในประเทศไทยด้วย ก็ย่อมจะเป็นผลทำให้ประชาชนชาวไทยได้รับความคุ้มครองของกฎหมายไม่เสมอกัน กล่าวคือ จะทำให้คนไทย (ตามกฎหมายสัญชาติ) ที่มีเหล่กำเนิดจากบิดาเป็นคนต่างด้าว เป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้ ต่างกับคนไทยซึ่งมีเหล่กำเนิดจากบิดาเป็นไทยหรือคนต่างด้าวแท้ๆ แต่ได้แปลงชาติมาเป็นไทย หรือหญิงต่างด้าวที่สมรสกับคนไทย ซึ่งคนไทยจำพวกหลังที่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินได้ ฉะนั้น การที่แก้ บทวิเคราะห์คำว่า คนต่างด้าว ตามนัยที่ว่านี้ จึงน่าจะคิดว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒ ประกอบด้วยมาตรา ๑ วรรค ๒ ก็ได้ อย่างไรก็ดี แม้จะถือว่า อาจแก้ได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าผลเสียของการที่จะแก้เช่นนั้นย่อมมีอยู่เป็นอันมาก เช่นจะทำให้บุคคลคนเดียวกันเป็นคนไทยก็ได้ หรือไม่ เป็นก็ได้ เป็นต้นว่า ในขณะที่มีหน้าที่จะต้องรับภาระบางอย่าง เช่น การเป็นทหาร บุคคลนั้นก็

คนไทย แต่ถึงคราวจึงได้สิทธิหรือประโยชน์ เช่นการเป็นเจ้าของที่ดินก็กลายเป็นคนต่างด้าวไป การบัญญัติเช่นนี้จึงไม่เป็นการยุติธรรมและสมควร นอกจากนั้นยังจะเป็นผลให้คนต่างด้าวแท้ ๆ บางประเภทได้สิทธิและประโยชน์ยิ่งกว่าคนไทยที่เพียงแค่บิดาเป็นคนต่างด้าว เช่น หญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับคนไทย เป็นเจ้าของที่ดินได้ แต่คนไทยที่เกิดในประเทศไทย บิดาเป็นคนต่างด้าว (แม้มารดาจะเป็นไทย) กลับเป็นเจ้าของที่ดินไม่ได้ ดังนั้นเป็นต้นด้วย

ส่วนอีกแห่งหนึ่ง คือในพระราชบัญญัติสัญชาตินั้น ถ้าจะแก้คำว่า คนไทยเสียใหม่ โดยบัญญัติมิให้บุคคลผู้ได้กำเนิดในราชอาณาจักรไทยเป็นคนไทย และเพื่อที่จะให้มีผลสมบูรณ์ตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทย ก็จะต้องบัญญัติบังคับให้มีผลย้อนหลังไปถึงคนไทยที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดแล้วในขณะนี้ให้เป็นคนต่างด้าวไปด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การทำตามวิธีนี้จะบังเกิดผลเสีย คือ

ก. ทำให้ทหารไทยตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวอันมีจำนวนไม่น้อย กลายเป็นคนต่างด้าว

ข. จะเรียกบุคคลจำพวกนี้เข้ารับราชการทหาร ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหารต่อไปอีกไม่ได้

ค. ทำให้ข้าราชการ ซึ่งเข้าใจว่ามีจำนวนไม่น้อยเหมือนกัน ที่ได้ทำประโยชน์ในราชการมา ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการ

ง. กล่าวโดยเฉพาะชนชาติจีน แม้ในขณะนี้ประเทศจีนไม่มีสนธิสัญญากับประเทศไทยก็ดี ถ้าในภายหน้าประเทศจีนมีสนธิสัญญากับประเทศไทยขึ้น ผลเสียในทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นมาก

๓. คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอด้วยว่า อันความพยายามของประเทศไทยที่ได้ทำมาแล้วเป็นเวลานานนั้น ต้องการให้บุตรของคนต่างด้าวเป็นไทยเพื่อสะดวกแก่การปกครอง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดให้บุคคลจำพวกนี้กลับไปเป็นคนต่างด้าว ก็ดูจะเป็นการตรงกันข้ามกับที่ประเทศไทยได้พยายามทำมาแล้ว

๔. อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า สำหรับผู้ที่ทำการเป็นตัวแทนคนต่างด้าวในกรณีเช่นนี้ ก็มีกฎหมายที่จะลงโทษได้อยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติจำกัดสิทธิคนไทย ผู้กระทำการอันเป็นภัยแก่ชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓ คนไทยผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ อาจถูกจำกัดสิทธิตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

๒. ยอมคนต่างด้าวใช้ชื่อคนกระทำ หรือตนเองกระทำเพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว ซึ่งกิจการใดอันกฎหมายไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวกระทำได้

๑.ล๑

๑.ล๑

มาตรา ๖ เมื่อได้มีคำสั่งของคณะกรรมการให้จำกัดสิทธิผู้ใด ผู้นั้นย่อมเสียไปซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ทั้งปวงอันมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่เฉพาะคนไทยพึงมีพึงได้เท่านั้น ตลอดเวลาที่ถูกจำกัดสิทธิ”

๕. ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายซึ่งได้ร่วมพิจารณาเรื่องนี้ และเห็นพ้องด้วย
ความเห็นดังกล่าวข้างต้น ได้ทำบันทึกขึ้นฉบับหนึ่ง กล่าวถึงการบัญญัติเรื่องสัญชาติในนานา
ประเทศ ดังได้แนบมาเพื่อประกอบการพิจารณาท้ายบันทึกนี้ด้วยแล้ว

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค

(นายเตือน บุนนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๔๘๗