

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการคืนสัญชาติไทยหรือได้สัญชาติไทยตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒
แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕
(กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้คืนสัญชาติไทย
หรือได้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะรายนั้นจะมีผลเมื่อใด
และมีความหมายว่าอย่างไร)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๖/๒๓๕๓ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ และที่ มท ๐๒๐๖/๒๓๕๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรณีบุคคลที่เข้าเงื่อนไขถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามความในข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หากภายหลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายตามความในวรรคสองของข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว จะมีผลให้บุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเป็นการเฉพาะรายนั้นได้สัญชาติไทยเมื่อใด และการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประการอื่นนั้น มีความหมายว่าอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยพิจารณาจากความเห็นและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏว่า มีข้อแตกต่างในการตีความตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ดังนี้

๑. โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มิได้กำหนดให้หน่วยงานใดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ แนวทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาคืนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ขึ้น คณะกรรมการฯ ได้มีมติให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณากลับกรอกรอคำขอคืนหรือขอมีสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวของคณวณ และกรมตำรวจรับผิดชอบสำหรับบุคคลสัญชาติอื่น แล้วเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาก่อนนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการต่อไป แต่ปรากฏว่าความเห็นและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานทั้ง ๒ แห่งนั้นแตกต่างกันคือ

๑.๑ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเฉพาะรายตามความในข้อ ๑ วรรคท้าย หรือข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ โดย “อนุมัติให้คืนสัญชาติไทย” หรือ “อนุมัติให้มีสัญชาติไทยได้” ตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคืนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ นั้น ย่อมมีผลให้บุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเฉพาะรายดังกล่าวแล้วได้สัญชาติไทยนับแต่วันที่สั่งการ ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีมีคำสั่งอนุมัติให้มีสัญชาติไทยได้ จะไม่นำรายชื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีก

๑.๒ กรมตำรวจเห็นว่า การได้สัญชาติไทยในกรณีนี้มีผลนับแต่วันที่ได

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉะนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่ง”อนุวัติในคืนสัญชาติไทย” หรือ “อนุวัติให้มีสัญชาติไทย” แก่บุคคลที่เข้าเงื่อนไขถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามความในข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ แล้ว กรมตำรวจได้ประมวลรายชื่อผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการดังกล่าวมาลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒. นอกจากความเห็นของหน่วยงานทั้งสองแห่งดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏว่า กรมอัยการได้มีความเห็นแตกต่างไปอีกประการหนึ่ง โดยเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มิใช่บทบัญญัติที่เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาด เพราะมีบัญญัติในข้อ ๑ วรรคท้ายไว้ว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น” ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งเป็นการเฉพาะรายนั้น ย่อมต้องอยู่ในความหมายว่า เป็นการสั่งไม่ให้ใช้บทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ บังคับแก่บุคคลที่เข้าอยู่ในข่ายต้องเสียสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ จึงต้องถือว่าบุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งดังกล่าว มีสัญชาติไทยมาโดยตลอด

เนื่องจากความเห็นและแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้แตกต่างกัน กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวข้างต้นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมตำรวจ) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดของปัญหาในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ เป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยการถอนสัญชาติและการไม่ได้สัญชาติโดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ดังจะเห็นได้จากข้อ ๓ ที่บัญญัติว่า “บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้แทน” เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ เป็นกฎหมายพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ การตีความตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงต้องตีความตามเจตนารมณ์ที่ได้กล่าวไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่^๑โดยเคร่งครัด ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการถอนหรือการห้ามไม่ให้มีสัญชาติไทยตามข้อ ๑ วรรคหนึ่ง^๒หรือข้อ ๒^๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ คณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑คำปรารภของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ๑ มีข้อความว่า

“โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

^๒ข้อ ๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงมีความเห็นดังนี้

๑. บทบัญญัติของข้อ ๑ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวเป็นบทบังคับให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าวหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ (๑) (๒) หรือ (๓) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว การถอนสัญชาติไทยในกรณีนี้จึงมีผลตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินับนี้ใช้บังคับทันที โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถอนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ หรือต้องจัดให้มีการพิจารณาลั่นกรองผู้ที่จะถูกถอนสัญชาติเสียก่อนแต่ประการใด ฉะนั้น บรรดาบุคคลที่เข้าเกณฑ์ถูกถอนสัญชาติไทยตามข้อ ๑ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจึงต้องเสียสัญชาติไทยทันทีตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัตินับนี้มีผลใช้บังคับ

๒. ส่วนบทบัญญัติของข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ นั้น เป็นบทบังคับให้บุคคลที่มีลักษณะตามข้อ ๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งเกิดในราชอาณาจักรไทยภายหลังที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ได้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทยทันทีตั้งแต่วันที่เกิด ซึ่งเป็นกรณียกเว้นหลักการได้สัญชาติโดยการเกิดในดินแดนตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น บรรดาบุคคลที่เข้าเกณฑ์ตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจึงต้องถือว่าเป็นผู้ถูกห้ามตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ไม่ให้ได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

อย่างไรก็ตาม ความในข้อ ๑ วรรคสองและความในตอนท้ายของข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า “เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น” ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า มีลักษณะเป็นบทยกเว้นความในข้อ ๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว และเป็นประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มิได้มีรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยบัญญัติไว้เป็นประการใดอีก ข้อความดังกล่าวจึงมีความหมายว่ากฎหมายได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการให้คืนหรือการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่ถูกถอนหรือถูกห้ามมิให้ได้สัญชาติไทยตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามแต่จะเห็นสมควรแต่การสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้จะต้องอยู่ในขอบเขตแห่ง

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็น

ประการอื่น

๓ ข้อ ๒ บุคคลตามข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

เจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ด้วย เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ออนสัญชาติไทยหรือไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ หรือข้อ ๒ เป็นการทั่วไป และให้มีผลบังคับโดยทันที เช่นนี้ ข้อความที่ว่า “สั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น” ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีความหมายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับการให้บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้คืนหรือได้มีสัญชาติไทยในภายหลัง และการมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งการในลักษณะใดหรือเมื่อใดก็ได้ตามแต่พฤติการณ์ที่เห็นสมควร เช่น อาจมีคำสั่งให้การคืนสัญชาติไทยแก่บุคคลใดมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่บุคคลนั้นถูกถอนสัญชาติไทย เป็นต้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะสั่งไม่ให้ใช้บทบัญญัติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ บังคับแก่บุคคลที่เข้าเงื่อนไขต้องถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ เพราะการมีคำสั่งเช่นนั้นเป็นสิ่งที่เห็นได้ว่าขัดกับเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ เป็นกฎหมายพิเศษที่ว่าการถอนสัญชาติไทยและการไม่ได้สัญชาติไทยสำหรับบุคคลที่มีได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยต่างหากจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฉะนั้น จึงไม่อาจนำความในมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาใช้บังคับกับกรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับนี้ได้ด้วย โดยเหตุนี้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) จึงมีความเห็นว่า ในปัญหาว่าการได้คืนสัญชาติไทยหรือการได้สัญชาติไทยตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งเป็นการเฉพาะรายตามความในข้อ ๑ วรรคสอง หรือความในตอนท้ายของข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ จะมีผลเมื่อใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับลักษณะคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะสั่งให้การคืนสัญชาติไทยหรือการได้สัญชาติไทยนั้นมีผลตั้งแต่เมื่อใดเป็นต้นไป และสำหรับความหมายของการสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ ๑ วรรคสอง หรือข้อ ๒ ความตอนท้ายแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว นั้น มีความหมายว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะมีคำสั่งเกี่ยวกับการให้คืนหรือการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะราย ในลักษณะใดหรือเมื่อใดก็ได้ตามแต่จะพิจารณาเห็นสมควร

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

^๔มาตรา ๔ การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ การเสียสัญชาติไทยตามหมวด ๒ หรือการกลับคืนสัญชาติไทยตามหมวด ๓ ให้มีผลต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีผลเฉพาะตัว

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๓