

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ยกร่างกฎกระทรวง กำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. (“ร่างกฎกระทรวงฯ”) ซึ่งจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

(๒) มาตรา ๗ ทวิ วรรคสามเดิม ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติ “ให้ถือว่าผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคล มีความผิดมาแต่เกิดอันขัดต่อธรรมชาติและหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อน ว่าบุคคลไม่มีความผิดในคดีอาญา^{*}

(๓) ดังนั้น ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้ยกเลิกมาตรา ๗ ทวิ วรรคสามเดิม และบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยในการกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรแก่ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักร ไทยแต่มีได้สัญชาติไทยไว้เป็นการเฉพาะ อันเป็นการยกเว้นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยฐานะการอยู่อาศัยของคนต่าง ด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒^๒

๒.สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวงฯ

ร่างกฎกระทรวงได้กำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรของผู้ที่เกิดใน ราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยดังนี้

^{*} บันทึกสำนักงานกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .. เรื่องเสร็จที่ ๗๔๗/๒๕๕๐ “คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า วรรคสาม ของมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดบทสันนิษฐานให้ถือว่าผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองนั้นเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลไม่มีความผิดใน คดีอาญา ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมวรรคสามของมาตรา ๗ ทวิ โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าว โดยคำนึงถึงความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ...”

^๒ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความตอนท้ายของมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ยังคงมีบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะเป็นบทเฉพาะกาล ดังนี้ “...ในระหว่างที่ยังไม่มี กฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

๑. กำหนดสถานะของสิทธิเข้าเมือง (Right to enter) ตามกฎหมายการเข้าเมือง (Immigration law) โดยถือว่าเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (ข้อ ๑ และข้อ ๒ ของร่างกฎกระทรวงฯ)

๒. กำหนดฐานะการอยู่ในราชอาณาจักรไทยหรือสิทธิอาศัย (Right to reside) และเงื่อนไขการสิ้นสุดฐานะการอยู่ในราชอาณาจักรโดยให้เป็นไปตามบิดาหรือมารดาและมีข้อยกเว้นในกรณีบรรลุนิติภาวะ ประกอบกับเงื่อนไขประการอื่น (ข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ของร่างกฎกระทรวงฯ)

๓. กำหนดการสิ้นสุดฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเมื่อมีเหตุหรือพฤติการณ์ต่างๆ ตามที่กฎกระทรวงกำหนด (ข้อ ๔ ของร่างกฎกระทรวงฯ)

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายก่อตั้งเพื่อรับรองสิทธิและสถานะของประชากรในราชอาณาจักรไทย^๑ และความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมต่อการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับด้วยกันรวมทั้งกฎหมายสัญชาติ กฎหมายการเข้าเมือง และกฎหมายการทะเบียนราษฎร โดยร่างกฎกระทรวงฯ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว หากผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและมีผลใช้บังคับ จะส่งผลต่อผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงได้จัดให้มีการศึกษาและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยราชการ ภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิ^๒ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นระบบ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวให้เหมาะสมทันต่อสถานการณ์สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักความมั่นคงของราชอาณาจักรและหลักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักการสากล^๓

^๑ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ “รัฐบาลจะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน”

^๒ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากภาควิชาการ ทนายความ ภาคประชาสังคม และผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๖ วันที่ ๘ และ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย นอกจากนี้ยังได้เข้าร่วมการสัมมนา ๑๐๐ ปีกฎหมายสัญชาติ เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ซึ่งจัดโดยมูลนิธิกระจกเงาและเครือข่ายคนทำงานด้านสถานะและสิทธิของบุคคลอีกด้วย

^๓ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ในปัจจุบันมีผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรที่ไม่ได้สัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก โดยแม้บุคคลเหล่านั้นไม่มีสัญชาติไทย แต่การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ได้บัญญัติว่า“ให้ถือว่าผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” นั้น หากไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสม มีผลทำให้บุคคลดังกล่าวมีสถานะที่เป็นผู้ผิดกฎหมายมาตั้งแต่เกิด จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักธรรมชาติและละเมิดศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลทำให้บุคคลดังกล่าวกลายเป็นคนไร้รัฐไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุขเฉกเช่นเดียวกับบุคคลอื่นที่มีศักดิ์ศรีเสมอกัน นอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนไร้รัฐอย่างร้ายแรงแล้ว ยังมีผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศและสังคมในระยะยาวด้วย ดังนั้น กฎกระทรวงฯ จึงควรรับรองฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรที่ไม่ได้สัญชาติไทยดังกล่าว ให้เป็นผู้ที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้อย่างถูกกฎหมาย และทำให้ทางราชการสามารถจัดทำทะเบียนของบุคคลดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบ อันจะเป็นผลดีต่อความมั่นคงของประเทศและสังคมมากกว่าการยังคงให้บุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นบุคคลนอกกระบบ ยิ่งไปกว่านั้น การรับรองสถานะของบุคคลดังกล่าวให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้อย่างถูกกฎหมาย จักเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) เคารพหลักความเสมอภาค^๖ ตามหลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน

อนึ่ง ร่างกฎกระทรวงฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง จะต้องมีการรอบเนื้อหาเป็นไปตามกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติสัญชาติมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม กล่าวคือ ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายฉบับนั้นหรือกฎหมายฉบับอื่น” ส่วนบทบัญญัติที่ว่า “ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลนั้น เมื่อมีการตรากฎกระทรวงแล้ว บุคคลดังกล่าวจะต้องไม่เป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตอีกต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

^๖ โปรดดู มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^๗ โปรดดู มาตรา ๔ (๑) ประกอบกับ มาตรา ๗๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒; มาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐; จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (๒๕๕๓) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับ การพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย. ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณารักษ์), *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า ๒๘๔ – ๒๘๕). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม. (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖; โรงแรมรามารักษ์ กรุงเทพฯ. หน้า ๗.)

๑. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติของมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม^๙ ที่ยังคงกำหนดบทสันนิษฐานในประเด็นเรื่องสิทธิเข้าเมือง (Right to enter) ที่บัญญัติให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทกำหนดโทษฐานอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต^{๑๐} ทั้งนี้ เพราะบทสันนิษฐานดังกล่าวขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและหลักการสากล กล่าวคือ เป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์^{๑๑} เพราะถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความผิดมาแต่เกิด เนื่องจากผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมไม่มีการกระทำและมีเจตนาเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักกฎหมาย โดยเฉพาะหลักกฎหมายอาญาเพราะขาดทั้งองค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในอันเป็นโครงสร้าง ความรับผิดชอบอาญา รวมทั้งขัดต่อหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลไม่มีความผิดในคดีอาญา ซึ่งเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ^{๑๒} ดังนั้น จึงควรยกเลิกบทบัญญัติของมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ซึ่งมีแนวคิดตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสามเดิมที่ได้บัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในโอกาสต่อไป^{๑๓}

๒. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า มาตรา ๗ ทวิ วรรคสามที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้นให้อำนาจและหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งมิได้สัญชาติไทย โดยการเสนอแนะหรือให้ความเห็นจากคณะกรรมการกลั่นกรองสัญญา^{๑๔} จึงเท่ากับว่ามีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเป็นพิเศษเพื่อบรรเทาผลกระทบที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งมิได้สัญชาติไทยเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการอยู่อาศัยหรือสิทธิอาศัย (Right to reside) ของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้ว อันเป็นการยกเว้นการกำหนดเกี่ยวกับการอยู่อาศัยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวเป็นการทั่วไป^{๑๕}

^๙ เนื้อความตอนท้ายของมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม บัญญัติว่า “...ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

^{๑๐} มาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

^{๑๑} โปรดดู มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐; ข้อ ๑ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR); อาร์มภบทของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

^{๑๒} โปรดดู บันทึกสำนักงานกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสัญญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .. เรื่องเสร็จที่ ๗๔๗/๒๕๕๐, อ้างแล้ว เจริญรอด ที่ ๑ หน้า ๑; มาตรา ๔ และมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐; ข้อ ๑ และข้อ ๑๑ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR); อาร์มภบท ข้อ ๑๔ (๒) และข้อ ๑๕ (๑) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR); ข้อ ๓๙ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child : CRC); นางสาวศิวุช สร้อยทอง, ๒๕๕๖, ร่างกฎกระทรวงมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม : ขัดกฎหมายแม่บท ขัดกฎหมายรัฐธรรมนูญ ขัดกฎหมายอาญา ขัดกฎหมายระหว่างประเทศ. <http://www.gotoknow.org/posts/52๐923> บริการสังคมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (สืบค้นเมื่อ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

^{๑๓} เพิ่งอ้าง

^{๑๔} มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญญา พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๑๕} หลักกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นหลักในการตีความกฎหมาย

๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ที่บัญญัติขึ้นใหม่ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงดังกล่าว โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและหลักสิทธิมนุษยชนประกอบกัน โดยมีความเห็นดังนี้

(๓.๑) ในมิติด้านความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร การกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่อาศัยของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยในกรณีนี้ยังคงมีสิทธิอาศัยอันจำกัดและไม่มีสัญชาติไทยถึงขั้นลูกและชั้นหลานตลอดสาย^{๑๔} และเห็นว่าหากมีการรับรองสิทธิอาศัยอย่างเป็นระบบโดยการจัดทำทางทะเบียนที่เหมาะสมตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรย่อมเป็นการสร้างความโปร่งใสชัดเจน และมีระบบการตรวจสอบ เป็นการสร้างความมั่นคงยิ่งกว่าการให้บุคคลดังกล่าวมีฐานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งเท่ากับว่าจะมีส่วนที่ถูกผลักดันออกนอกระบบ^{๑๕} อันไม่สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงและไม่ส่งผลดีต่อการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคต^{๑๖}

(๓.๒) ในมิติด้านสิทธิมนุษยชน การกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย ต้องเคารพหลักความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) และหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักการสากลด้านสิทธิมนุษยชน^{๑๗} ตลอดจนสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕

๔. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างกฎกระทรวงฯ ดังต่อไปนี้

(๔.๑) การที่ร่างกฎกระทรวงฯ ข้อ ๑ และข้อ ๒ ยังคงกำหนดข้อสันนิษฐานที่ให้ถือว่าเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^{๑๘} เป็นการออกกฎโดยไม่มีอำนาจ เพราะมีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดสถานะในประเด็นเรื่องสิทธิเข้าเมือง (Right to enter) ซึ่งกฎหมายแม่บทตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสามนั้นบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือสิทธิอาศัย (Right to reside) ของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะ ข้อสันนิษฐานดังกล่าวจึงขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of law)

^{๑๔} “มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ ใหม่” ก็ยังคงทำหน้าที่ของ “ข้อสันนิษฐานกฎหมาย” ที่กำหนดให้ “คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย” มีสิทธิอาศัยอันจำกัด อันส่งผลทำให้บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยไม่มีสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนโดยผลของกฎหมาย เพราะบุพการีไม่มีลักษณะเข้าเมืองแบบถาวร แม้จะเกิดในประเทศไทย”; โปรดดู รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๖. กรณีศึกษา “มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ ใหม่” : เจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐใน พ.ศ.๒๕๕๑ คืออะไร? บริการสังคมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. <http://www.gotoknow.org/posts/52๐748> (สืบค้นเมื่อ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖)

^{๑๕} โดยที่มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังถึงผู้ที่เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

^{๑๖} โปรดดู นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๘, อ้างแล้ว

^{๑๗} โปรดดู มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐; อาร์ัมภบท ข้อ ๑ และข้อ ๒ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR); อาร์ัมภบท และข้อ ๒ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR); อาร์ัมภบท และข้อ ๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)

^{๑๘} โปรดดู ข้อ ๑ วรรค ๑ และข้อ ๒ ของร่างกฎกระทรวงฯ

และหลักนิติธรรม^{๒๐} อีกทั้ง ขัดต่อหลักกฎหมายอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ^{๒๑} หากกฏขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้^{๒๒} คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้ยกเลิกข้อความดังกล่าว

(๔.๒) การกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทย (Right to reside) โดยให้เป็นไปตามบิดาหรือมารดา^{๒๓} นั้น สอดคล้องกับหลักการไม่ถูกแยกจากบิดามารดาจนมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือหลักการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว (Principle of Family Unification)^{๒๔} แล้ว แต่การกำหนดแยกแยะประเภทตามบิดาหรือมารดาในร่างกฎกระทรวงฯ ยังคงไม่ชัดเจน กลับเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยตามบิดาหรือมารดาในลักษณะที่เป็นโทษต่อเด็กและเยาวชนมากกว่าเป็นคุณ^{๒๕} จึงขัดต่อมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖^{๒๖} และข้อ ๓ ข้อย่อย ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก^{๒๗} ซึ่งรับรองหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of the child) ข้อกำหนดดังกล่าวจึงขัดต่อหลักในการออกกฎหมายลำดับรองที่ต้องสอดคล้องกับกฎหมายแม่บท และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่เป็นเงื่อนไขหรือข้อจำกัดอำนาจอีกด้วย^{๒๘} ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกข้อความที่ไม่ชัดเจนซึ่งเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในลักษณะที่เป็นโทษต่อเด็กและเยาวชนดังกล่าว และกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๒๐} โปรดดู มาตรา ๙ (๑) ประกอบกับ มาตรา ๗๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒; จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๗ หน้า ๓; คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๗ หน้า ๓

^{๒๑} บันทึกสำนักงานกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ, มาตรา ๔ และ ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ข้อ ๑ และ ๑๑ UDHR, อาร์มบท ข้อ ๑๔ (๒) และ ๑๕ (๑) ICCPR, ข้อ ๓๙ CRC, นางสาวศิวะ สร้อยทอง, อ้างแล้ว, เชิงบรรณที่ ๑๒ หน้า ๔

^{๒๒} โปรดดู มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐; บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ. (๒๕๕๓) ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย. ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณธิการ), *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า ๒๕๓ - ๒๕๖). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{๒๓} ข้อ ๑ (ก) (ข) และ (ค) ข้อ ๒ และข้อ ๓ วรรค ๑ ของร่างกฎกระทรวงฯ

^{๒๔} “หลักการไม่ถูกแยกจากบิดามารดาจนมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก” ข้อ ๙ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก; “หลักการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว” (Principle of Family Unification); โปรดดู รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๘ หน้า ๓

^{๒๕} ตัวอย่างเช่น ผู้เกิดจะถูกสันนิษฐานให้สืบสิทธิตามผู้ที่มิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เมื่อมีบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แม้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายหรือที่ได้รับการอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว, ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

^{๒๖} “การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่าในกรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม”

^{๒๗} “ในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันทางสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก”

^{๒๘} “นอกจากตัวพระราชบัญญัติที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจนั้นเองแล้ว ยังหมายความว่าความรวมถึงพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่ฝ่ายบริหารกระทำการ หากต้องการให้อำนาจซึ่งเป็นการขัดหลักทั่วไป จะต้องบัญญัติไว้ชัดเจนในตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกมาตรการนั้นๆ” โปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร. ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณธิการ), *นิติรัฐ นิติธรรม* (หน้า ๑๑๕ - ๑๒๐). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(๔.๓) การกำหนดข้อยกเว้นการสิ้นสุดฐานะการอยู่ในราชอาณาจักรไทยยังคงไม่เหมาะสม สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เพราะกำหนดไว้เฉพาะกรณีเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ^{๒๙} คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดข้อยกเว้นการสิ้นสุดฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยตามบิดาหรือมารดาไว้ในกฎกระทรวงได้ โดยคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ^{๓๐} เช่น เป็นกรณีที่เด็กและเยาวชนอยู่ระหว่างการศึกษาล่าเรียน หรือเป็นกรณีที่เด็กและเยาวชนนั้นไม่สามารถเดินทางกลับประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีภูมิลำเนาได้ เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ชัดเจน โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

(๔.๔) การกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยยังละเลยต่อกรณีเด็กกำพร้าที่ไม่ปรากฏบิดาและมารดาซึ่งควรได้รับการสงเคราะห์^{๓๑} ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับฐานะและเงื่อนไขการอยู่อาศัยของเด็กที่ขาดไร้บุพการีหรือพลัดพรากจากบุพการีให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และหลักการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย^{๓๒} โดยกำหนดฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยให้เป็นไปตามผู้อุปการะหรือครอบครัวหรือของสถานสงเคราะห์ที่ให้การดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กในภาวะยากลำบาก^{๓๓} ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนในเรื่องการคุ้มครองเด็ก (Principle of child protection)^{๓๔} และเป็นหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ อีกด้วย

(๔.๕) การกำหนดการสิ้นสุดฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่กำหนดเพียงว่า “เป็นอันสิ้นสุด” เมื่อปรากฏเหตุตามข้อ ๔ (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) ของร่างกฎกระทรวงฯ^{๓๕} ยังไม่ชัดเจน เพราะไม่อาจทราบว่าการสิ้นสุดดังกล่าวเป็นไปโดยผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อันจะส่งผลให้สถานะของบุคคลดังกล่าวไม่แน่ชัด คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า การสิ้นสุดฐานะการอาศัยของบุคคลดังกล่าวแม้ยังคงมีได้ แต่ควรเป็นผลจากการมีคำสั่งทางปกครองของทางราชการ เพื่อให้ผู้ที่ถูกเพิกถอนทราบสถานะของตนอย่างชัดเจนและสามารถโต้แย้งได้ ดังนั้น ตามข้อ ๔ ของร่างกฎกระทรวงฯ ควรกำหนดให้เป็นคำสั่ง

^{๒๙} ประกอบกับเงื่อนไขประการอื่นตามข้อ ๓ (ก) - (ง) ของร่างกฎกระทรวงฯ

^{๓๐} ซึ่งสอดคล้องกับข้อยกเว้นของ “หลักการไม่ถูกแยกจากบิดามารดา” เมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก ตามข้อ ๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ประกอบกับหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of the child) ตาม มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และข้อ ๓ ข้อย่อย ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

^{๓๑} โปรดดู มาตรา ๒๔ และหมวด ๓ (การสงเคราะห์เด็ก) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

^{๓๒} โปรดดู มาตรา ๑๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

^{๓๓} โปรดดู รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. ๒๕๕๖. มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ ใหม่ : แนวคิดมนุษยนิยมในการกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่อาศัยของคนต่างด้าวในประเทศไทย. บริการสังคมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. http://cdn.gotoknow.org/assets/media/files/๐๐๐/883/38๐/original_7bisPara3byArchanWell.pdf?๑362๑4๐357 (สืบค้นเมื่อ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖); และนางสาวพวงรัตน์ ปทุมศิริรักษ์. กฎกระทรวงตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ควรกำหนดสิทธิอาศัยให้กับเด็กต่างด้าวไร้รากเหง้าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร. บริการสังคมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. <http://www.gotoknow.org/posts/52๑๑2๑> (สืบค้นเมื่อ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖)

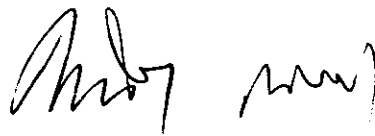
^{๓๔} โปรดดู รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. อ้างแล้ว เจริญรศที่ ๘ หน้า ๓

^{๓๕} โปรดดู ข้อ ๔ ของร่างกฎกระทรวงฯ

ทางปกครอง โดยให้มีเหตุเพิกถอนฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรมิใช่สิ้นสุดโดยอัตโนมัติ รวมทั้งมีข้อสังเกตว่า การจัดทำคำสั่งทางปกครองจะต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งรวมทั้ง หลักการฟังความทั้งสองฝ่าย หลักการจัดทำคำสั่งเป็นหนังสือและระบุให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิอุทธรณ์ เป็นต้น ตลอดจนสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเสมอภาค และ หลักความได้สัดส่วน

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวก ๑ ที่ได้แนบมาด้วยนี้

จากเหตุผลดังกล่าวดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะมาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ. มาเพื่อประกอบการพิจารณา



(ศาสตราจารย์ อนันต์ ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตารางความเห็นและข้อเสนอแนะ
เรื่อง ร่างกฎกระทรวง

กำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย พ.ศ.

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
(๑) อำนาจตามกฎหมายแม่บท	อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้	-ไม่มี-	(๑) บทบัญญัติส่วนท้ายของ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม ที่ยังคงกำหนดทสันนิษฐานในประเด็นเรื่องสิทธิเข้าเมือง ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อหลักกฎหมายอาญา หลักการของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ (๒) มาตรา ๗ ทวิ วรรคสามให้อำนาจหน้าที่ในการออกกฎกระทรวงซึ่งเท่ากับว่ามีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่บัญญัติเป็นพิเศษยกเว้นหลักทั่วไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ (๓) มาตรา ๗ ทวิ วรรคสามกำหนดในการออกกฎกระทรวงโดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิ

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
			มนุษยชนประกอบกัน ดังนี้ (๓.๑) ในมิติด้านความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร: เมื่อมีกฎกระทรวงฯ ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยยังคงไม่มีสัญชาติไทยถึงขั้นลูกและชั้นหลานตลอดสาย และการรับรองสิทธิอาศัยอย่างเป็นระบบและการจัดทำงานทางทะเบียนที่เหมาะสมจะสอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงยิ่งกว่าการเลือกกำหนดฐานะการอยู่อาศัยแก่เฉพาะบุคคลบางกลุ่มซึ่งเท่ากับว่าจะมีส่วนที่ถูกผลักดันออกจากระบบซึ่งไม่ส่งผลต่อการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคต (๓.๒) ในมิติด้านสิทธิมนุษยชน: ต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) เคารพหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนสากล ตลอดจนสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแนะ	เหตุผล/ข้อพิจารณา
			ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕
(๒) กำหนดสิทธิเข้าเมือง (Right to enter) และสิทธิอยู่อาศัย (Right to reside)	ข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้	ข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพราะกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจไว้จึงขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of law) และหลักนิติธรรม อีกทั้ง ขัดต่อหลักกฎหมายอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ หากกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้	(๔.๑) ข้อเสนอพื้นฐานที่ให้ถือว่าเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้ยินยอมเป็นการออกกฎหมายโดยไม่มีอำนาจเพราะกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจไว้จึงขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of law) และหลักนิติธรรม อีกทั้ง ขัดต่อหลักกฎหมายอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ หากกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้
(๒.๑) กำหนดการอยู่อาศัย: กรณีบิดาและมารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัย	(ก) กรณีมีบิดาและมารดาเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.	(ก) กรณีมีบิดาและมารดาเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง	- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้ยกเลิกข้อความดังกล่าว (ตัดข้อ ๑ ส่วนแรก และข้อ ๒)

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย	๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเช่นเดียวกับบิดาและมารดา ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย	พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ ให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเช่นเดียวกับบิดาและมารดา ภายในระยะเวลาที่บิดาและมารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย	(๔.๒) หลักการกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทย ได้แก่ หลักการให้เป็นไปตามบิดาหรือมารดา และผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of the child) - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกข้อความที่ไม่ชัดเจนซึ่งเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจในลักษณะที่เป็นโทษต่อเด็กและเยาวชนดังกล่าว (ตัดข้อ ๑ (ก) - (ค) และข้อ ๒) และกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ (เพิ่มข้อ ๑ ส่วนแรก)
(๒.๒) กำหนดการอยู่อาศัย: กรณีกรณีบิดาและมารดาได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว	(๒) กรณีมีบิดาและมารดาเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวเช่นเดียวกับบิดาและมารดาที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทย	(๒) กรณีมีบิดาและมารดาเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวเช่นเดียวกับบิดาและมารดาที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทย	
(๒.๓) กำหนดการ	(๓) กรณีมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้ที่	(๓) กรณีมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้ที่	

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแนะ	เหตุผล/ข้อพิจารณา
อยู่อาศัย: กรณีบิดาหรือมารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยฯ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว	ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการพิเศษเฉพาะรายหรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว ให้อถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการพิเศษเฉพาะรายหรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว	ได้รับกรมการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการพิเศษเฉพาะรายหรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว ให้อถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการพิเศษเฉพาะรายหรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวเช่นเดียวกับบิดาหรือมารดา ภายใต้อยู่ในระยะเวลาที่บิดาหรือมารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย	ได้รับกรมการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการพิเศษเฉพาะรายหรือเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราวเช่นเดียวกับบิดาหรือมารดา ภายใต้อยู่ในระยะเวลาที่บิดาหรือมารดาได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย
(๒.๔) ให้สิทธิอื่นๆ ตามที่กฎหมายอื่นกำหนด	ทั้งนี้ กรณีผู้เกิดตาม (ก) (ข) และ (ค) อาจได้รับสิทธิ เช่น สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิการประกอบอาชีพ สิทธิการเดินทางที่เดินทางไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น	ทั้งนี้ กรณีผู้เกิดตาม (ก) (ข) และ (ค) อาจให้ผู้ใช้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามวรรคหนึ่งได้รับสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิการประกอบอาชีพ เสรีภาพในสิทธิการเดินทางที่เดินทางไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น	

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
(๓) กำหนดสิทธิเข้าเมือง: กรณีบิดาหรือมารดาหลบหนีเข้าเมือง	ข้อ ๒ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบิดาและมารดา หรือบิดาหรือมารดา เป็นผู้ที่ย้ายมาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมืองตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย	ข้อ ๒ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบิดาและมารดา หรือบิดาหรือมารดา เป็นผู้ที่ย้ายมาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ถือว่าเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย	- อ้างแล้วตาม (๔.๑)
(๔) กำหนดการสิ้นสุดสิทธิอาศัยตามบิดา มารดา และกำหนด	ข้อ ๓ กรณีฐานการเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยของบิดาและมารดาหรือบิดาหรือมารดาตามข้อ ๑ สิ้นสุดลง ให้ฐานการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้ที่เกิดตามข้อ ๑	ข้อ ๓ กรณีฐานการเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยของบิดาและมารดาหรือบิดาหรือมารดาตามข้อ ๑ สิ้นสุดลง ให้ฐานการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้ที่เกิดตาม	(๔.๓) การกำหนดข้อยกเว้นการสิ้นสุดฐานะการอยู่ในราชอาณาจักรไทยยังคงไม่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคเพราะกำหนดไว้เฉพาะกรณีเป็นผู้

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
ข้อยกเว้นกรณี บรรลุนิติภาวะ	สิ้นสุดไปด้วย เว้นแต่บุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (ก) เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ (ข) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น (ค) ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือเคยอาศัยอยู่ (ง) อาศัยอยู่จริงและมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่อง (จ) ได้รับการศึกษาตามหลักสูตรที่ทางราชการไทยกำหนด และ (ฉ) ประกอบอาชีพสุจริต ทั้งนี้ ให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน	ข้อ ๑ สิ้นสุดไปด้วย เว้นแต่บุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (ก) เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ (ข) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น (ง) ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือเคยอาศัยอยู่ หรือ (ข) อาศัยอยู่จริงและมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่อง หรือ (จ) ได้รับผลกระทบจากเหตุฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม (ฉ) ประกอบอาชีพสุจริต ทั้งนี้ ให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน	บรรลุนิติภาวะ คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดข้อยกเว้นการสิ้นสุดฐานะการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรไทยตามบิดาหรือมารดาไว้ในกฎกระทรวงได้ โดยคำนึงถึงหลักผลประโยชน์ของเด็กและเยาวชนอยู่ระหว่างการศึกษาล่าเรียน หรือเป็นกรณีที่เกิดและการยกเว้นนั้นไม่สามารถเดินทางกลับประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีภูมิลำเนาได้เป็นต้น - คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่ชัดเจนโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (แก้ไขข้อความที่ไม่ชัดเจนตามข้อ ๓)

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
		ข้อ ๓ ให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามข้อ ๑ เป็นเด็กกำพร้าที่ไม่ปรากฏบิดาและมารดาให้เป็นผู้อาศัยในราชอาณาจักรไทยตามผู้ปกครองหรือครอบครัวหรือของสถานสงเคราะห์ที่ให้กวดดูแล ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองเด็กในภาวะยากลำบากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖	(๔.๔) การกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยยังละเอียดอ่อนกรณีเด็กกำพร้าที่ไม่ปรากฏบิดาและมารดาซึ่งควรได้รับการสงเคราะห์ - คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอให้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับฐานะและเงื่อนไขการอยู่อาศัยของเด็กที่ขาดไร้บุพการีหรือพลัดพรากจากบุพการีให้สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดฐานะการอยู่อาศัยให้เป็นไปตามผู้อุปการะหรือครอบครัวหรือของสถานสงเคราะห์ที่ให้การดูแลเพื่อคุ้มครองเด็กในภาวะยากลำบาก' (เพิ่มเติมเป็นข้อ ๓)

รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู รศ. ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตร์ สายสุนทร. ๒๕๕๖. มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ ใหม่ : แนวคิดมนุษย์นิยมในการกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ของคนต่างด้าวในประเทศไทย. บริการสังคมของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. http://cdm.eotoknow.org/assets/media/files/000/883/380/original_ZbisPara3byArchanWel.pdf?136215035Z (สืบค้นเมื่อ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖)

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
(๕) กำหนดการสิ้นสุดสิทธิอาศัยเมื่อมีเหตุหรือพฤติการณ์	ข้อ ๔ ฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เป็นอันสิ้นสุดด้วยเหตุดังต่อไปนี้ (ก) มีพฤติการณ์ที่กระทำความผิดต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ (ข) มีพฤติการณ์ที่กระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (ค) เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วแต่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (ง) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดทางราชการ	ข้อ ๔ ฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ เป็นอันสิ้นสุดอาจถูกเพิกถอนได้ เมื่อปรากฏเหตุดังต่อไปนี้ (ก) มีพฤติการณ์ที่กระทำความผิดต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐอย่างร้ายแรง (ข) มีพฤติการณ์ที่กระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (ค) เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วแต่ได้รับอนุญาตจากราชวงษ์มหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย (ง) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดของพหุจรรยาบรรณ	(๕.๕) การกำหนดการสิ้นสุดฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่กำหนดเพียงว่า “เป็นอันสิ้นสุด” เมื่อปรากฏเหตุตามข้อ ๔ (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) ยังไม่ชัดเจนเพราะมีอาจทราบว่าการสิ้นสุดดังกล่าวเป็นไปโดยผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง - คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าควรกำหนดให้ชัดเจนโดยให้เป็นเหตุเพิกถอนฐานะการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรที่มีใช้สิ้นสุดโดยอัตโนมัติ (ข้อ ๔ ตอนต้น) - รวมทั้งมีข้อสังเกตว่า การจัดทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งรวมทั้ง หลักการฟังความทั้งสองฝ่าย หลักการจัดทำคำสั่งเป็นหนังสือและระบุให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิอุทธรณ์ เป็นต้น

ภาคผนวก ๑
ร่างเพื่อพิจารณา

หัวข้อ	เนื้อหาของร่างกฎกระทรวงฯ	ข้อเสนอแก้ไข	เหตุผล/ข้อพิจารณา
			ตลอดจนสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเสมอภาคและหลักความได้สัดส่วน
(๖) บุตรของบุคคลตามข้อ ๑	ข้อ ๕ ในกรณีที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎกระทรวงนี้ มีบุตร ให้บุตรของผู้นั้นมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับตนตามกฎหมายกระทรวงนี้ด้วยและถึงแม้ว่าผู้นั้นจะถึงแก่กรรมแล้วก็ตาม	ข้อ ๕ ในกรณีที่ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามข้อ ๑ มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎกระทรวงนี้ มีบุตร ให้บุตรของผู้นั้นมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับตนตามกฎหมายกระทรวงนี้ด้วยและถึงแม้ว่าผู้นั้นจะถึงแก่กรรมแล้วก็ตาม	- สอดคล้องกับหลักการด้านความมั่นคงตาม (๓.๑)
