



สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทย

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
นิติกร ๓ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง



บทนำ

๑. ความหมายและประเภทของ “คนต่างด้าว” ในประเทศไทย

๑.๑ ความหมายของ “คนต่างด้าว” ในประเทศไทย

ความหมายของ “คนต่างด้าว” (Aliens) ตามกฎหมายนั้น มีบทนิยามศัพท์ไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวฉบับต่าง ๆ ดังนี้

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘
มาตรา ๔

“คนต่างด้าว” หมายความว่า ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย

พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๔

“คนต่างด้าว” หมายความว่า คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔

“คนต่างด้าว” หมายความว่า

- (๑) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (๒) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (๓) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

ก) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นโดยบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (๑) หรือ (๒) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (๑)

(๔) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น



เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนั้นให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๔

“คนต่างด้าว” หมายความว่า ผู้ที่มีได้มีสัญชาติไทย

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าคำว่า “คนต่างด้าว” มีความหมายทั้งในแง่ของบุคคลธรรมดา และในแง่ของนิติบุคคล ในส่วนของบุคคลธรรมดานั้น คนต่างด้าวหมายถึงผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ^๓ ส่วนนิติบุคคลนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ คือเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียน (In Cooperate) ตามกฎหมายไทย หรือนิติบุคคลซึ่งมีผู้ถือหุ้นเสียงข้างมาก (Majority of Members) เป็นคนต่างด้าว^๔

๑.๒ การจำแนกประเภทของ “คนต่างด้าว” ในประเทศไทย

การจำแนกประเภทของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้นอาจใช้หลักเกณฑ์ในการแบ่งได้หลายประการ อาทิ การแบ่งโดยเกณฑ์ในการเข้าประเทศโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือแบ่งโดยเกณฑ์สิทธิอาศัยอยู่เป็นต้น ในส่วนของการแบ่งประเภทของคนต่างด้าวที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองนั้นอาจจำแนกได้เป็นสองประเภทดังนี้

(๑) คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวได้ แต่คนต่างด้าวจะต้องเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ อาทิเช่น การปฏิบัติหน้าที่ทางการทูตหรือทางกงสุล การเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการชั่วคราว การท่องเที่ยว การศึกษา เป็นต้น และเมื่อคนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยแล้ว คนต่างด้าวผู้นั้นสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เพียงเท่าที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขเท่านั้น^๕

(๒) คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย

โดยทั่วไป คนต่างด้าวไม่อาจเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยได้ เนื่องจากการเข้ามามีถิ่นที่อยู่ของคนต่างด้าวอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม วัฒนธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวอาจมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้หากได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด

^๓โปรดดู The Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) International Court of Justice April 6, 1955 I.C.J. 4 และ Nationality decrees issued in Tunis and Morocco-Advisory opinion [1922] PCIJ 3 (4 October 1922).

^๔โปรดดู Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (New Application: 1962) (Belgium v. Spain) International Court of Justice.

^๕ โปรดดู มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒.

^๖ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำบรรยายเบื้องต้นกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ (เอกสารอัดสำเนา).

^๗ โปรดดู มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒.



๒. ความหมายของสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง (Right to Political Participation)

“สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง”

(Right to Political Participation) หมายถึง สิทธิที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศ^๖ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น^๗ ตลอดทั้งการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งต่างๆ ของประเทศนั้น

ในประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีชาวต่างชาติเข้ามามีบทบาทในราชสำนักเป็นอันมาก หลายท่านได้รับพระราชทานตำแหน่งระดับสูง (Aristocrat) เช่น สแตนดิน ฟอลคอน (ชาวกรีก) ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าจากสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเป็น “เจ้าพระยาวิไชยเณทร์” หรือในกรณีของ ยามาตะ นางามัสสะ (ชาวญี่ปุ่น) ต่อมาได้รับตำแหน่งเป็น “ออกญาเสนาภิมุข” หรือ กุฟตาฟ โรแลนด์ ยัคแมงส์ (ชาวเบลเยียม) ผู้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าให้ได้รับตำแหน่งเป็น “เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ” เป็นต้น^๘

^๖ พระยาศรีวิสารวาจา, *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, พ.ศ. ๒๕๔๗ หน้า ๖๑.

^๗ กมล สนธิเกษรธริน, *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, พ.ศ. ๒๕๓๒ หน้า ๑๔๑.

^๘ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อั้งแล้ว เองอรรถที่ ๔* หน้า ๔๖.

ส่วนที่ ๑ ข้อความคิดเบื้องต้นว่าด้วยสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทย

๑.๑ สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอาจแบ่งออกตามลักษณะของการกำเนิดแห่งสิทธิได้เป็น ๒ ประเภทด้วยกัน ได้แก่ **สิทธิมนุษยชน** (Human Rights) และ **สิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมือง** (Civil Rights or Political Rights)^๙ และโดยทั่วไปนั้นผู้ที่จะมีสิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมืองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติ (Nationality) ของรัฐเท่านั้น และไม่มีรัฐใดในโลกที่ยินยอมให้คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรของตน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิอาศัยอยู่ถาวร หรือสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวก็ตามสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองได้^{๑๐}

ตัวอย่างเช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีความพยายามที่จะมีการตรากฎหมายที่กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ (Local Election) เช่น มลรัฐ Schleswig -- Holstein โดยได้ตรากฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแก่คนสัญชาติเดนมาร์ก ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งอาศัยอยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ ปีติดต่อกัน หรือในมลรัฐ Hambourg ก็ได้ตรา

^๙ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๕๐.

^{๑๐} Hermann ROESER, in Johannes SIEMEST, *Hermann ROESER and the making of Meiji State*, Tokyo, ๑๙๖๘, p. ๑๑๗. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๓ หน้า ๔๗.



กฎหมายให้คนต่างด้าวซึ่งอาศัยอยู่ในเมือง Hambourg มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๘ ปี ติดต่อกัน สามารถมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมือง Hambourg ได้ แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙ มาตรา ๒๘ ข้อ ๑^{๑๑} ที่สงวนสิทธิในการใช้สิทธิเลือกตั้งไว้แก่ “ชนชาวเยอรมัน” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้ที่มีสัญชาติเยอรมันเท่านั้น^{๑๒}

ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายที่ควรได้รับการพิจารณาก็คือ ผู้ที่จะทรงสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ จะต้องเป็นคนสัญชาติของรัฐด้วยหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในอาณาจักรของรัฐจะสามารถมีสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกับบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้นหรือไม่ เพียงใด

ในทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law) นั้น ถือว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ ณ ที่ใดในโลก และไม่ว่าที่นั้นจะเป็นสถานที่เกิดของบุคคล

^{๑๑} Article ๒๘ (Federal guarantee of Land constitutions and of local self-government)

^{๑๒} “The Constitutional order in the Länder must conform to the principles of a republican, democratic, and social state governed by the rule of law, within the meaning of this Basic Law. In each Land, county, and municipality the people shall be represented by a body chosen in general, direct, free, equal, and secret elections. In county and municipal elections, persons who possess citizenship in accord with European Community are also eligible to vote and to be elected in accord with European Community law. In municipalities a local assembly may take the place of an elected body.”

^{๑๓} Michel FROMONT, R.F.A., *Jurisprudence constitutionnelle*, R.D.P., ๑๙๙๓ Vol. ๖, pp. ๑๕๓๖ – ๑๕๓๘. อ้างใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เพิ่งอ้าง หน้า ๔๘.

ดังกล่าวด้วยหรือไม่ก็ตาม ก็ย่อมมีสิทธิมนุษยชนติดตัวอยู่เสมอ และในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. ๑๙๔๙ นั้น ก็ได้กล่าวไว้ว่ามนุษย์ทุกคนที่อยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันย่อมมีสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกัน หากแต่เพียงคนต่างด้าวซึ่งมีความผูกพันกับชาติและรัฐไม่เท่าเทียมกับชาวเยอรมันอาจถูกจำกัดสิทธิเหล่านั้นได้มากกว่าคนสัญชาติเยอรมัน แต่อย่างไรก็ตาม **ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย** นักกฎหมายรัฐธรรมนูญคนสำคัญของประเทศไทย ได้กล่าวไว้ว่า ตามหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนสัญชาติของรัฐนั่นเอง หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิเสรีภาพแก่คนต่างด้าวไว้ กฎหมายจึงจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใด กรณีย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญา และกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่เรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ^{๑๔} นอกจากนี้ **ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม** กล่าวว่า แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตราต่าง ๆ จะได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ” หรือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ” แต่คำว่า “บุคคล” ในมาตราเหล่านี้หมายถึง “ชนชาวไทย” ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนต่างด้าวเพียงใดก็ต้องมีการบัญญัติไว้ คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงใดย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายอื่นซึ่งไม่ใช่เรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ^{๑๕}

^{๑๔} หยุต แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๑๑) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ*, พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๑๑, หน้า ๑๓๐.

^{๑๕} วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสิทธิการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๓๐, หน้า ๖๕๕.



ในประเด็นปัญหาเรื่องบุคคลต่างด้าวจะมีสิทธิและเสรีภาพตามหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่เพียงใดนั้น มีกรณีที่นายฮายาชิ คาสึโนริ ชาวญี่ปุ่นได้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยชาวญี่ปุ่นดังกล่าวได้ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำจังหวัดชลบุรีและยื่นคำร้องตามมาตรา ๒๖๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมขังตนนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓ หรือไม่ และต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้องได้กล่าวอ้างว่า ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยถูกตีโซ่ตรวนที่ข้อเท้าตลอด ๒๔ ชั่วโมง เป็นระยะเวลา ๒ ปี ๔ เดือน ดังนั้นผู้ร้องยังอยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลจะปฏิบัติกับผู้ร้องเสมือนผู้กระทำความผิดไม่ได้ ผู้ร้องได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอันขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน จึงขอความเป็นธรรมต่อศาลรัฐธรรมนูญให้มีคำสั่งยกเลิกการตีโซ่ตรวนผู้ร้อง โดยผู้ร้องเห็นว่ามาตรา ๔ (๒) มาตรา ๑๔ (๑) – (๕) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และข้อ ๒๕ – ๒๘ ของกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

แต่เนื่องจากในคดีนี้ ผู้ร้องได้ถูกส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปยังประเทศญี่ปุ่น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าการพิจารณาคำร้องในเรื่องนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ร้องแต่อย่างใด ประกอบกับการที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๔ (๒) และ มาตรา ๑๔ (๑) – (๕) แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และข้อ ๒๕ – ๒๘ ของกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ร้องได้ถูกฟ้องในข้อหาาร่วมกันมีไว้เพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตรต่างประเทศปลอม อันตนได้มาโดยรู้ว่าเป็นปลอมและ

ร่วมกันฉ้อโกงทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น เมื่อศาลยุติธรรมมิได้ใช้พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ บังคับแก่คดีตามคำร้องนี้แล้ว มาตรา ๔ (๒) และ มาตรา ๑๔ (๑) – (๕) จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำร้องนี้ กรณีจึงไม่ต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยยกคำร้อง^{๔๔}

กรณีดังกล่าวทำให้ประเด็นปัญหาที่ว่าคนต่างด้าวจะสามารถอ้างสิทธิหรือเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด จึงยังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าคนต่างด้าวจะสามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด ๓ ได้หรือไม่ หากไม่สามารถจะอ้างได้ จะสามารถอ้างมาตรา ๔^{๔๕} ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบททั่วไปขึ้นกล่าวอ้างได้หรือไม่ ปัญหาเหล่านี้จึงยังขาดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ^{๔๖}

๑.๒ สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล

“สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าว” เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในระบบกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Law) โดยกฎหมายของประเทศ

^{๔๔} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๔ เรื่อง ศาลจังหวัดชลบุรีส่งคำร้องของจำเลย (นายฮายาชิ หรือ คาสึโนริ หรือ คะสึโนริ หรือ ทะนะกะ) ในคดีอาญา ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

^{๔๕} “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

^{๔๖} บรรเจิด สิงคะเนติและศาสตรา โดอ่อน, รายงานการศึกษาดับสมบูรณ์เรื่อง “สิทธิและเสรีภาพ”, เสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕.



ไทยที่จะปรับใช้ในกรณีดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายมหาชนภายในของประเทศไทย เพราะการให้สิทธิในการเข้าร่วมหรือการปฏิเสธสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีต่อเอกชนอันเป็นลักษณะของกฎหมายมหาชน (Public Law) ซึ่งโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล **นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะระหว่างประเทศต้องเป็นไปตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐคู่กรณีในนิติสัมพันธ์** ในที่นี้กฎหมายที่สำคัญได้แก่**กฎหมายรัฐธรรมนูญ**^{๙๙} โดยอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติทั้งหลายในรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นย่อมครอบคลุมไปถึงคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองนั้นเป็น **“สิทธิมนุษยชน”** (Human Rights) หรือให้การคุ้มครอง **“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”** (Human Dignity) เป็นสำคัญ^{๑๐๐} เช่น การให้ความคุ้มครองความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน เป็นต้น^{๑๐๑}

^{๙๙} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล**. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๓๘. หน้า ๑๔-๑๕.

^{๑๐๐} Fox G.H., “The Right to Political Participation in International Law”, *Yale Journal of International Law*, Vol ๕๐๙, ๑๙๙๒. pp. ๕๙๕-๕๙๖

^{๑๐๑} จริญญา โฆษณานันท์. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดนปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๕. หน้า ๓๗๕. นอกจากนั้นในหนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยและชาวพื้นเมือง (Indigenous Peoples) ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคนต่างด้าว (Aliens) ที่ได้กล่าวถึงในบทความนี้ โปรดดู **“International Law and the Rights of Minorities”** ของ Patrick Thornberry (Oxford, Clarendon Press, ๑๙๙๒) หน้า ๑๓๓-๑๓๗. และ Wheatley, Steven, “Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities”, *Journal on Ethnopolitics and*

แต่อย่างไรก็ตามในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและในทางปฏิบัติของผู้บังคับใช้กฎหมายแล้ว เห็นได้ว่าเป็นการมุ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะปวงชนชาวไทยเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการได้มาซึ่งสัญชาติไทยในขณะเกิดหรือภายหลังการเกิดก็ตาม ทั้งนี้เพราะเหตุผลเพื่อความปลอดภัยและมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ เช่น เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ หรือสิทธิของชุมชนในท้องถิ่น เป็นต้น จึงอาจเกิดปัญหาว่าบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว จะต้องพิจารณาต่อไปว่าต้องตีความให้สอดคล้องกับมาตรา ๕^{๑๐๒} อันเป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๓ สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

“สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง”

นับเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีและพึงได้รับ เพราะมนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิ

Minority issues in Europe, Vol. ๓, ๒๐๐๒. และ *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Article ๕.C) *UN Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities* (Article ๒.๒ และ ๒.๓) *International Labour Organization's ๑๙๔๘ Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, No. ๑๖๙ (Article ๔, ๖, ๗, ๑๔, ๑๗).

^{๑๐๒} “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา โดยย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”.



ในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination)^{๒๒} ดังปรากฏในกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR.) ในข้อ ๑.๑ ที่มีความว่า

“ประชาชนทั้งปวงย่อมมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนได้อย่างเสรี รวมทั้งแสวงหาได้อย่างมีอิสระเสรี ทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”^{๒๓}

และข้อ ๒๕ ความว่า

“พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสโดยปราศจากความแตกต่างดังที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๒ และปราศจากข้อจำกัดตัดทอนอันไม่สมเหตุสมผล

(๑) ในอันที่จะมีส่วนในรัฐกิจทั้งโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่างเสรี

(๒) ในอันที่จะออกเสียงเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งตามโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปและเสมอภาคและโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งรองรับหลักการแสดงเจตนาอย่างเสรีของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(๓) ในอันที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนอย่างเสมอภาค”^{๒๔}

^{๒๒} Fox G.H., อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๙ p. ๕๐๐.

^{๒๓} “๑. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.”

^{๒๔} “Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

นอกจากนี้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ก็ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองไว้ในข้อ ๒๑ ความว่า

“(๑) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมส่วนร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี

(๒) บุคคลทุกคนมีสิทธิเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกันในการบริการสาธารณะในประเทศของตน

(๓) เจตจำนงของประชาชนจะเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งตามวาระเวลาอย่างแท้จริงด้วยการให้สิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน และโดยการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนนอย่างเสรีที่คล้ายคลึงกัน”^{๒๕}

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ให้ ความคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

(c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”

^{๒๕}“(๑) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(๒) Everyone has the right of equal access to public service in his country.

(๓) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures.”



สำคัญทั้งสองฉบับข้างต้น จะพบว่าเจตนารมณ์ที่มุ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลหรือประชากรภายในประเทศหนึ่ง ๆ ให้มีสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองภายในรัฐของตนเป็นสำคัญ แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปจะเห็นได้ว่าโลกได้มีความเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นลักษณะที่มีความเป็นระหว่างประเทศมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายทุนในการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศทั้งเงินตรา ทรัพย์สิน และแรงงาน หรือการเคลื่อนย้ายของประชากรอย่างอิสระในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (European Union)^{๒๐} รวมทั้งผลของการทำความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้ทำให้สมมติฐานที่มีอยู่เดิมหรือลักษณะของความเป็นชาตินิยม (Nationalism) ที่มีอยู่เดิมมีความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองก็ย่อมได้รับการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน การจำกัดสิทธิดังกล่าวให้เฉพาะพลเมืองที่มีสัญชาติของประเทศตนหรือการกำหนดเงื่อนไขบางประการที่นำไปสู่การให้สิทธิในการเข้ามา มีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าว นั้น จึงอาจต้องมีการทบทวนว่ายังมีความเหมาะสมและจำเป็นอยู่หรือไม่ เพราะมีบางกรณีที่หลายประเทศยอมให้ประชาชนของตนที่อยู่หรือมีสิทธิในการเลือกตั้งหรือเข้าร่วมทางการเมืองได้ในลักษณะต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้นอาจสร้างประโยชน์หรืออาจมีส่วนได้เสียกับประเทศดังกล่าวน้อยมาก แต่ในขณะที่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาอันนั้นและมีได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐนั้นกลับเป็นผู้ประกอบ

^{๒๐} ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด ๒๕ ประเทศ ได้แก่ ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวะเกีย สโลวีเนีย ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน และ อังกฤษ.

ธุรกิจหรือเป็นผู้สร้างคุณูปการในหลายกรณีให้แก่ประเทศนั้น แต่กลับไม่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่ว่าจะในทางใดก็ตาม

ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา ๒ หมวดที่ ๑ ระบุว่าคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีไว้ อย่างชัดเจนว่า จะต้องเป็นพลเมืองอเมริกันโดยธรรมชาติจากการเกิดภายในประเทศ (Natural Born) แต่มีข้อยกเว้นอยู่ประการหนึ่งคือ ถ้ามิได้เป็นพลเมืองด้วยการเกิดก็ต้องเป็นพลเมืองอยู่เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๗๘๗^{๒๑} สำหรับสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ ของคนต่างด้าว หรือบุคคลที่มีได้มีสัญชาติอเมริกันแต่ได้อาศัยอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา (Non-citizens) ในอดีต ภายหลังจากการปฏิวัติของอเมริกา (American Revolution) ได้มีการอนุญาตให้คนต่างด้าวมีสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองในทุกระดับของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนต่างด้าวที่พร้อมที่จะประกาศตนเป็นพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ “declarant aliens”

^{๒๑} Article II Section ๑, Clause ๔. (Eligibility for office of President.)

“No Person except a natural born Citizen, or a Citizen of the United States, at the time of the Adoption of this Constitution, shall be eligible to the Office of President; neither shall any Person be eligible to that Office who shall not have attained to the Age of thirty five Years, and been fourteen Years a Resident within the United States.” มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือกรณีของประธานาธิบดีโรนัล เรแกนนั้น แม้ว่าจะมีบิดามารดาเป็นบุคคลต่างด้าวอพยพก็จริง แต่ตัวท่านเองเกิดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มลรัฐอิลลินอยส์ ซึ่งกรณีดังกล่าว ได้รับการวิพากษ์เป็นอย่างมากในคราวประชุมสภาองเกรส (Congress) เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๐๐๔ ซึ่งนับเป็นครั้งที่สองนับแต่ยุคสร้างชาติของอเมริกันในทศวรรษที่ ๑๘๗๐ ที่สภาองเกรสได้เปิดการอภิปรายรับฟังข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒ เรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีว่าจะสามารถเป็นบุคคลต่างด้าวได้หรือไม่.



สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวเริ่มมีมากขึ้นภายหลังเกิดสงครามกลางเมือง (Civil War) ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะคนต่างด้าวเหล่านี้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการต่อสู้เป็นอย่างมาก จนกระทั่งภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ ๑ หลายมลรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีความรู้สึกในการต่อต้านผู้อพยพเข้าสู่ประเทศที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง มลรัฐสุดท้ายที่ได้มีการปฏิเสธสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าว ได้แก่ มลรัฐ Arkansas ในปี ค.ศ. ๑๙๒๖^{๖๕} จนกระทั่งปัจจุบัน สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวหรือคนที่มิได้มีสัญชาติอเมริกันจึงเป็นปัญหาที่นักกฎหมายหรือนักสิทธิมนุษยชนยังจะต้องขบคิดกันว่าจำเป็นที่จะต้องดำเนินการไปในทิศทางใด^{๖๖}

ในประเทศเยอรมันบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law for the Federal Republic of Germany หรือ Grundgesetz : GG) ก็มิได้มีการบัญญัติถึงสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน ประเด็นที่ได้รับการโต้แย้งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางว่าคำว่า “the people” กับคำว่า “the nation” มีความหมายเหมือนกันหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะข้อโต้แย้งของผู้ที่ได้อาศัยอยู่ในเยอรมันตะวันตกเดิมก่อนรวมประเทศ และกระทั่งปัจจุบันก็ยังมิได้มีบทสรุปของปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริงดังปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

^{๖๕}โปรดดู Sugarman v. Dougall, ๔๑๓ U.S. ๖๔๓, ๖๔๗ (๑๙๗๓), dictum. อ้างใน Note “A dual Standard for State Discrimination Against Aliens” *Harvard Law Review*, May ๑๙๗๙, หน้า ๑๕๒๑-๑๕๒๒.

^{๖๖}Chung April, Noncitizen Voting Rights and Alternatives : A Path Toward Greater Asian Pacific American and Latino Political Participation. *Asian Pacific American Law Journal*, Fall ๑๙๙๖, หน้า ๑๗๓.

ฉบับลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๐ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น^{๖๗}

นอกเหนือ ยังมี บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่ได้กำหนดสิทธิในการเมืองเฉพาะแต่คนชาติของรัฐตนไว้ แต่มิได้มีการกล่าวถึงสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวไว้อย่างชัดเจน อาทิ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศแอฟริกาใต้ (§ ๑๙) รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส (มาตรา ๓ และมาตรา ๔) กฎบัตรว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประเทศแคนาดา (§ ๓ และ § ๔) รัฐธรรมนูญของประเทศอาร์เจนตินา (มาตรา ๓๗ – ๓๙) รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียในหลายมาตรา เป็นต้น^{๖๘}

๑.๔ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๒) การเข้าร่วมทางการเมืองในระดับชาติ

(๒.๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒.๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒.๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๖๗}Neuman, I. Gerald, “We Are the People” : Alien Suffrage in German and American Perspective. *Michigan Journal of International Law*. ๒๕๙ Winter, ๑๙๙๒. หน้า ๒๘๔-๒๘๖.

^{๖๘}<http://hrcl.law.columbia.edu/chart/civil/political/political.html>



(๒.๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒.๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) การเข้าร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

(๓.๑) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑

(๓.๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓.๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนที่ ๒ สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทย

สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทยอาจจำแนกได้เป็น ๕ ประการ ดังนี้

๑. สิทธิในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒. สิทธิในการรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมือง

๓. สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมพรรคการเมือง

๔. สิทธิในการออกเสียงประชามติ

๕. สิทธิในการเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

๒.๑ สิทธิในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการ

เลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาของคนต่างด้าวไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๑๐๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี”

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้กำหนดสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้

“มาตรา ๖๐ วรรคสอง ผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อและผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

สำหรับสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๓๓ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี”^{๑๒}

ส่วนสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

^{๑๒} โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๔๖ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ (๑) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.



**พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อ
ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒** ได้กำหนดหลักเกณฑ์
ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๕ การเข้าชื่อร้องขอต่อ
ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการ
ลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นั้นเพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือ
เกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง...”

๒.๒ สิทธิในการรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ทางการเมือง

สิทธิในการรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา **รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐** ได้
บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๑๐๗ บุคคลผู้มีคุณสมบัติ
ดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”

“มาตรา ๑๒๕ บุคคลผู้มีคุณสมบัติ
ดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก
วุฒิสภา

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”

สำหรับสิทธิในการรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น
**พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น
หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕** ได้กำหนด
หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๔๔ บุคคลผู้มีคุณสมบัติ
ดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”

ในกรณีเรื่องสิทธิในการรับเลือกตั้งเป็น
ผู้แทนราษฎรทั้งในระดับประเทศ และในระดับ
ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนต่างด้าวนั้น
คณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่ ๑ ได้มีความเห็น
ในส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

“กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้
พิจารณาข้อหารือประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจง
จากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง)
แล้วเห็นว่า แม้ตามมาตรา ๒๐(๔) แห่งพระราช
บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๙)
พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไว้ว่าต้องมี
สัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย
ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวจะต้องมีคุณสมบัติ
ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย แต่เมื่อกฎหมาย
ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรในขณะนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้มีบทบัญญัติใดบังคับว่าผู้มีสิทธิ
สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมี
คุณสมบัติอย่างใดเพิ่มเติมเป็นพิเศษเฉพาะอีก
ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ (๕) แห่ง
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งถูกยกเลิกแล้ว ผู้สมัคร
รับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีคุณสมบัติ
เกี่ยวกับสัญชาติ คือ มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตาม
มาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลฯ โดยไม่ต้องนำข้อความที่ว่า
**“แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีบิดาเป็น
คนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด
ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง**



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้นมาพิจารณาอีกแต่อย่างใด เนื่องจากหลักเกณฑ์ทำนองดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้วตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐๗ (๖) และ (๑) ซึ่งกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติไว้ว่า **“มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”** เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติอย่างอื่นเพิ่มเติมอีก **จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องถือว่าปัจจุบันกฎหมายไม่มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นอย่างอื่นนอกจากการมีสัญชาติไทยโดยการเกิดแต่เพียงประการเดียว** เท่านั้น นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ดังนั้น กฎหมายใดมีบทบัญญัติในลักษณะที่เป็นการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ว่า **“มีสัญชาติไทยโดยการเกิด”** เช่นข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ (๑) และ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แล้วจะต้องถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้”^{๑๑}

^{๑๑}ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เดชเสรีที่ ๕๓๖/๒๕๕๓ เรื่อง คำวินิจฉัยของศาลจังหวัดนนทบุรีเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา .

๒.๓ สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

“มาตรา ๘ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป สามารถรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

ในส่วนของการดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑** ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

“มาตรา ๒๑ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และไม่มีลักษณะที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ”

“มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมือง

ห้ามมิให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินการกิจการของพรรคการเมือง”

“มาตรา ๗๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือ



ปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ฝ่าฝืนใดไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเพิกถอนสัญชาติไทย และเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย”

สำหรับการสนับสนุนทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองนั้น **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑** ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๕๓ ห้ามมิให้พรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก

(๑) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(๒) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร

(๓) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

(๔) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการ หรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(๕) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)

(๖) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

“มาตรา ๕๔ ห้ามมิให้บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามมาตรา ๕๓ บริจาคเงิน

ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง”

“มาตรา ๕๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ฝ่าฝืนใดไม่มีสัญชาติไทย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย”

๒.๔ สิทธิในการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิในการออกเสียงประชามติไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๒๑๔ วรรคห้า บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ”

๒.๕ สิทธิในการเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ในวันที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย”

สำหรับสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้กำหนดไว้ใน**พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒** ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้”



ตารางแสดงกฎหมายที่ให้สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ประเภทสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	สิทธิของคนต่างด้าว	เงื่อนไข
๑. สิทธิในการเลือกตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
	๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
	๓. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
	๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
๒. สิทธิในการรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมือง	๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ไม่มี	ไม่มี
	๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕	ไม่มี	ไม่มี
๓. สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมพรรคการเมือง	๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒	ไม่มี	ไม่มี
๔. สิทธิในการออกเสียงประชามติ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
๕. สิทธิในการเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น	๑. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี
	๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี



เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวนั้นพบว่า มีลักษณะที่เหมือนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ที่มีรับรองสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของคนต่างด้าวไว้แต่อย่างใด ปัญหาในกรณีดังกล่าวว่าจึงยังขาดความชัดเจนในทางความคิดเกี่ยวกับ **“หลักความเป็นประชาธิปไตยสากล”** (Principle of Universal Democracy) ที่ตั้งอยู่บน **“หลักนิติธรรม”** (Rule of Law)^{๙๔} ทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ดังตัวอย่างในกรณีของแนวความคิดในการรวมตัวกันของประเทศในทวีปยุโรปตามรัฐธรรมนูญยุโรป (Constitution of Europe)^{๙๕} เป็นต้น

ในขณะที่สถานะของปัจเจกชนในสังคมระหว่างประเทศ (International Community) ที่มีลักษณะหลากหลาย กล่าวคือ นอกจากจะเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวร (permanence resident) ในรัฐต่าง ๆ ยังมีกรณีของผู้ลี้ภัย (Refugees) หรือคนไร้สัญชาติ (Stateless Person) เป็นต้น กรณีจึงมีปัญหาก่อกำเนิดขึ้นว่า แม้คนต่างด้าวเหล่านั้นจะไม่มีสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิทธิในฐานะสิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมือง (Civil Rights or Political Rights) แต่บุคคลเหล่านั้นจะมีสิทธิในฐานะสิทธิมนุษยชนอย่างไร จึงยังเป็นปัญหาที่

นักกฎหมายยังไม่สามารถค้นหาคำตอบอย่างชัดเจนได้ในขณะนี้

บทสรุป

สิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ที่สำคัญประการหนึ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับจากใช้อำนาจอธิปไตยในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน ทั้งยังมีบทบัญญัติของความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญดังเช่นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

แต่จากการศึกษาพบว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ควมคุ้มครองสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองของประเทศไทยและอีกหลายประเทศนั้นยังมีลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ต่อคนต่างด้าวหรือบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทยอยู่ในบางประการที่พึงจะต้องได้รับการพิจารณาทบทวน เพราะในยุคปัจจุบันนี้สภาวะความเป็นสากลของโลก (Global) และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดคำถามที่ว่าความเป็นชาตินิยม (Nationalism) และนโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยของรัฐอย่างเข้มงวดยังเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดอยู่หรือไม่ในขณะนี้ ท่ามกลางยุคสมัยที่การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจการค้ามีอิทธิพลมากกว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น หากประเทศไทยยังมีแนวความคิดหรือกระบวนทัศน์ แบบเดิมก็อาจจะไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้ามาลงทุนและเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทยเท่าใดนัก ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่สังคมไทยควรพิจารณาอย่างละเอียดและรอบคอบต่อไป



^{๙๔} ไก่ดิน พลกุล, **นิติรัฐกับประชาธิปไตย**, รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๗. และคำอภิปรายของศาสตราจารย์อมร จันทสมบุญ ในการอภิปรายเรื่อง **“นิติรัฐกับประชาธิปไตย”** จัดโดยสถาบันนโยบายศึกษา ร่วมกับ www.pub-law.net และสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ โรงแรมสยามฮิลล์ กรุงเทพมหานคร

^{๙๕} ปราโมช โสภีชรูณา, **รัฐธรรมนูญยุโรป ? (La constitution européenne ?)**, วารสารจุลนิติ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม-มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานกฎหมาย เลขาธิการวุฒิสภา, หน้า๓๕-๓๘.