

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎหมายกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น

๑.ความเป็นมา

แต่เดิมก่อนปี พ.ศ.๒๔๕๔ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการระบุสัญชาติ โดยขึ้นอยู่กับความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐโดยคำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา ความรัก หรือความผูกพันของบุคคลต่อประเทศไทยตามมูลนิติธรรมประเพณี เมื่อสยามเผชิญต่อภัยคุกคามการค้าอาณานิคมของประเทศตะวันตกและจำเป็นต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะของบุคคลให้ชัดเจน ว่าบุคคลใดอยู่ในบังคับของสยาม ในปี พ.ศ.๒๔๕๔ สยามได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติไทย ซึ่งบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้และเสียสัญชาติไทย และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน

ในระยะแรก เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๕๔ (ร.ศ.๑๓๐) ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงชาติหรือกฎหมายแปลงชาติ ร.ศ.๑๓๐ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคนต่างด้าว ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสัญชาติเดิมของตนเป็นสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยคือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๕๖ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยในกรณีอื่นนอกจากการแปลงสัญชาติและหลักเกณฑ์การเสียสัญชาติไทย กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยมีเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เนื่องจากมีความต้องการแรงงานมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการเลิกทาส จึงส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสยามเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานชาวจีน ซึ่งต่อมามีการสมรสกับคนไทย และให้กำเนิดลูกหลานชาวจีนมากขึ้น ในช่วงเวลานั้นสยามจำเป็นต้องพัฒนาประเทศให้เป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เพื่อให้สยามมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน ภายหลังการยอมรับ

/สิทธิสภาพ...

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับประเทศตะวันตก ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะของบุคคลให้ชัดเจนว่าบุคคลใดอยู่ในบังคับของสยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างคนในชาติสยามกับคนต่างด้าว

ระยะที่สอง ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๙ ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะปรับปรุงและรวมกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสองฉบับแรกให้เป็นฉบับเดียวกันและยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จนกระทั่งสำเร็จลงด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๕ ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายที่สำคัญ คือ ผู้รักษาการตามกฎหมายเปลี่ยนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายว่าด้วยสัญชาติฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนสัญชาติไทยในการเสียสัญชาติไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๖ ทวิ ซึ่งระบุว่า

“บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวนั้น ถ้าได้รับใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว ให้ขาดจากสัญชาติไทย ไม่ว่าจะได้รับใบสำคัญประจำตัวก่อนหรือหลังวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ๓ ครั้ง

ครั้งแรกโดยการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖

ครั้งที่สองตราเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙

ครั้งที่สามโดยการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สามอยู่ในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเนื้อหาสำคัญที่เพิ่มเติมคือการกำหนดการกระทำของบุคคลบางจำพวกซึ่งอาจถูกถอนสัญชาติไทยเพิ่มมากขึ้นเพื่อความมั่นคงของชาติหรือประโยชน์แห่งรัฐ ได้แก่ กรณีหญิงต่างด้าวได้สัญชาติไทยโดยการสมรส และกรณีผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้นั้นมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏว่าบิดาชอบด้วยกฎหมาย และ(๑) บิดาหรือมารดาเป็นผู้ได้รับความผ่อนผันให้พักอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) บิดาหรือมารดาผู้นั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อีกทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมซึ่งกำหนดให้หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติไม่จำเป็นต้องมีการแสดงเจตนาเพื่อได้รับอนุมัติเสียก่อน^๑

/ต่อมา...

^๑ เรวัตร์ เณสิยศิลป์ “สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ: ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๒

ต่อมา ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ สืบเนื่องจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น คือบุคคลที่มีเชื้อสายไทยซึ่งอยู่อาศัยในดินแดนของประเทศเพื่อนบ้านได้ร่วมกันเรียกร้องขอให้ทางการไทยคืนสัญชาติไทยให้ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ เพื่อให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทย

“คนไทยพลัดถิ่น” คือ ชื่อที่เรียกตนเองของกลุ่มคนที่เคยอาศัยอยู่ในอาณาเขตที่อยู่ใต้บังคับของไทยก่อนการขีดเส้นแบ่งพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มแรกซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่คือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในฝั่งพม่า อาศัยอยู่ในเขตเมืองทวาย มะริด ตะนาวศรี ซึ่งถูกแยกไป หลังจากการทำสนธิสัญญาแบ่งเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษ ในปีพ.ศ. ๒๔๑๑ (The Map of Tenasserim and the adjacent provinces of the Kingdom of Siam) และกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา เกิดขึ้นภายหลังการลงนามในอนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส แก้ไขเพิ่มเติมข้อบทแห่งสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ ๓ ตุลาคม รัตนโกสินทรศก ๑๑๒ ว่าด้วยดินแดนกับข้อตกลงอื่น ๆ ฉบับลงนาม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก ๑๒๒ (Convention entre la France et le Siam Modifiant les Stipulations du Traité du 3 Octobre 1893, Concernant des Territoires et des Autres Arrangements, Signé à Paris le 13 Février 1904) ผลจากการทำสนธิสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้คนไทยที่อยู่บริเวณดังกล่าวกลายเป็นคนในบังคับของพม่าและกัมพูชาไปโดยปริยาย^๒

คนไทยพลัดถิ่นแม้ว่าจะตกอยู่ในบังคับของประเทศพม่าทั้งในสมัยที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษหรือหลังจากที่ประเทศพม่าได้รับอิสรภาพแล้ว แต่วิถีชีวิต การทำมาหากิน และวัฒนธรรมแบบไทยก็ยังดำเนินการไปตามปกติไม่ได้เปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลพม่าไม่เคยยอมรับคนไทยกลุ่มนี้เป็นพลเมือง และเมื่อพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบเผด็จการทหาร ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในประเทศอย่างกว้างขวางชนกลุ่มน้อยต่างลุกขึ้นมาเรียกร้องการปกครองตนเอง เกิดสงครามระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าทหารพม่าในขณะนั้นใช้กำลังปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง ในห้วงเวลาดังกล่าว คนไทยพลัดถิ่นและชนกลุ่มน้อยก็ถูกกดขี่และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบจากรัฐพม่า ทำให้คนไทยพลัดถิ่นอพยพกลับมาสู่ประเทศไทยและอยู่อาศัยในพื้นที่ ๔ จังหวัด คือ ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก โดยทางราชการไทยกำหนดให้วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้พลัดถิ่นอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้แม้จะได้รับสถานะให้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแต่ยังถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายไทยหลายประการ เช่น การไม่สามารถแจ้งเกิดหรือแจ้งตาย ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยได้ เป็นต้น

รัฐบาลไทยได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐผ่านการได้สัญชาติไทยไว้ ๒ รูปแบบ คือ การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต และการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน โดยเน้นหลักสืบสายโลหิต

/ดังจะเห็น...

^๒ จินตนา เมืองแมน “ ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมืองและสัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติกับการผลิตสร้าง “คนไร้สัญชาติ” ในรัฐไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕)

ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้เด็กที่เกิดจากพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อทั้งแม่มีสัญชาติไทยจะได้รับสัญชาติไทยอย่างไม่มีเงื่อนไข แตกต่างจากการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ที่จะได้มีการวางเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๗ ทวิ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑

ในกรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น แม้ว่าจะยืนยันว่าตนสืบเชื้อสายมาจากผู้มีสัญชาติไทย แต่เนื่องจากการตกเป็นทาสในบังคับของต่างชาติก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นไม่มีเอกสารแสดงตน และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย ทำให้คนเหล่านี้อยู่ในฐานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย แม้ว่าจะมีการรวมตัวกันในนามของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น แต่ทว่าก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ ฉบับที่ ๕ ไม่มีการกำหนดนิยามหรือการรับรองของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไว้อย่างชัดเจน กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจึงมีสถานะเพียงชนกลุ่มน้อย^๓ ที่รัฐไทยให้สิทธิอาศัย แต่ไม่ได้สัญชาติไทย

การจัดสถานะทางกฎหมายให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเป็นชนกลุ่มน้อยนี้ ทำให้คนเหล่านี้ถูกจำกัดสิทธิผ่านกลไกของรัฐที่สร้างขึ้นมาผ่านการกำหนดบัตรสีต่าง ๆ และหมายเลขบัตรประจำตัวที่แตกต่างกันไป ทำให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเดินทาง สิทธิทางการศึกษา เป็นต้น ทำให้ไม่มีทางเลือกและขาดโอกาสในการเลือกช่องทางที่ดีกว่าในการดำรงชีวิต แม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลในการอนุญาตให้กลุ่มที่เรียกตนเองว่าไทยพลัดถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนสำรวจไว้กับกระทรวงมหาดไทย สามารถได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งการแปลงสัญชาตินี้ได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากมองว่าการแปลงสัญชาติ หมายถึงการต้องยอมรับว่าเป็นคนพม่าก่อนแล้วจึงจะแปลงสัญชาติเป็นไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า คนไทยพลัดถิ่นคือคนที่สืบสายโลหิตมาจากคนไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต จึงเป็นคนไทยโดยสายเลือดและประกอบกับการได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาตินั้นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิพลเมืองได้อย่างสมบูรณ์

คนไทยพลัดถิ่นอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มคนไทยที่อพยพจากประเทศพม่าเข้ามาอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีบรรพบุรุษเป็นคนเชื้อสายไทยภาคเหนือ (เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง เถิน แพร่ น่าน ลำพูน) หรือ “คนเมือง” ที่เคยอพยพ

/เดินเท้า...

^๓ กระทรวงมหาดไทยแบ่งชนกลุ่มน้อยออกเป็น ๒๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑) บุคคลบนพื้นที่สูง ๒) อพยพจากจีนคอมมิวนิสต์ ๓) จีนฮ่ออพยพพลเรือน ๔) จีนฮ่ออิสระ ๕) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ๖) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) ๗) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับนายจ้าง) ๘) ญวนอพยพ ๙) ลาวอพยพ ๑๐) เนปาลอพยพ ๑๑) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ๑๒) ไทยลื้อ ๑๓) กลุ่มตองเหลือง ๑๔) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๑๕) ผู้หลบหนีเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ๑๖) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ๑๗) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๑๘) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ ๑๙) ม้งถ้ากระบอก ๒๐) ชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา ๙ เผ่า) ๒๑) ชุมชนบนพื้นที่สูง (นอกจากชาวเขา ๙ เผ่า) ๒๒) ลาวภูเขา (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๒๓) ได้สัญชาติไทยตามประกาศกระทรวง , ที่มา สำนักการบริหารทะเบียนและบัตร กระทรวงมหาดไทย

เดินเท้าข้ามแม่น้ำเมยไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินบริเวณแอ่งที่ราบของเทือกเขาตะนาวศรี (หรือดอยพระเจ้า หรือชาวกะเหรี่ยงเรียก เกอ เจอ ตอ นอ) ตั้งแต่เมื่อประมาณ ๑๕๐ ปีก่อน ก่อรูปเกิดเป็นชุมชนคนไทยเหนือ อาทิ ชุมชนบ้านสวนอ้อย (บ้านไร่) ชุมชนบ้านพะซ่อง ชุมชนบ้านแม่กะโน ชุมชนบ้านหนองฮ้า ชุมชนปางกาน (ตึง กาน หยี นอง) ฯลฯ โดยมีชุมชนขนาดใหญ่ที่รู้จักกันดีว่า “ชุมชนบ้านห้วยส้าน” เป็นศูนย์กลางของชุมชนชาวไทยเหนือกลุ่มนี้ ซึ่งในเวลาต่อมาปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวนี้อยู่ในอาณาเขตของประเทศเมียนมาร์^๔

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ที่จะให้สัญชาติไทยกับคนไทยพลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยโดยการแปลงสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเห็นว่า ตนเป็นผู้ที่มีเชื้อสายไทยตั้งแต่บรรพบุรุษแต่ต้องเสียสัญชาติไทยเนื่องจากการแบ่งเขตแดนดังกล่าวข้างต้น และ เห็นว่า การได้สัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ ยังไม่สามารถทำให้ตนมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับชาวไทยโดยทั่วไปซึ่งได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการให้ตนได้รับสัญชาติไทย โดยการ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทยได้ โดยให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ขึ้นใน มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลทำให้คนไทยพลัดถิ่นจากประเทศพม่าที่บรรพบุรุษกลายเป็นคนใน บังคับของอังกฤษตามสนธิสัญญาสยามกับอังกฤษ และคนไทยพลัดถิ่นจากเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่บรรพบุรุษต้องกลายเป็นคนในบังคับของฝรั่งเศสตามสนธิสัญญา สยามกับฝรั่งเศส ได้รับสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตามคำนิยามว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่น หรือ “คนเชื้อสายไทย” ที่ต้องเสียสัญชาติไทย หรือต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย ในอดีต ดังนั้น โดยผลการบังคับใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่อพยพจากฝั่งประเทศพม่าตรงข้ามจากจังหวัดตากดังกล่าวข้างต้นไม่ได้รับสัญชาติไทย เนื่องจากแม้เป็นผู้ที่มีบรรพบุรุษเป็นคนเชื้อสายไทย แต่คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้แต่ไม่ได้เป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย โดยให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่บุคคลดังกล่าวที่ยังไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจตามกฎหมายว่าด้วย

/การทะเบียน...

^๔ ประชาคมแม่สอด เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดตาก สภาทนายความจังหวัดตาก “รายงานการศึกษาประวัติศาสตร์คนไทยพลัดถิ่นในพม่า-ไทย (จังหวัดตาก)” ภายใต้โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะ-ท้องถิ่นนำอยู่ จังหวัดตาก โดยการสนับสนุนของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และสำนักงานสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

การทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ จึงกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือได้สัญชาติไทยแล้ว ก็ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นอำเภอแม่สอด-แม่ระมาด จึงได้ทำหนังสือเรียนประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ขอให้ทางคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาทำความเข้าใจคำนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ หรือการดำเนินการด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทย

๒.การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น ค้นคว้าข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้น และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันอันไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาติเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติธรรมในโลก ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการออกญานูวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๒๔ ๑.เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นตามสถานะของผู้เยาว์จากครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด ๒.เด็กทุกคนต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ ๓.เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ

๒.๑.๒ ข้อมูลที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

มีกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติของบุคคล

/สิทธิในการ...

สิทธิในการมีหรือได้มาซึ่งสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานลำดับแรกของมนุษย์ เป็นสิทธิที่สำคัญ เพราะจะทำให้มนุษย์ใช้สิทธิเสรีภาพอื่นๆได้ตามเป้าหมายในการใช้ชีวิตของแต่ละคน ดังคำกล่าวของ Chief Justice Earl Warren อดีตประธานศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๗ – ๑๙๖๑ และเป็นบุคคลที่ถูกจัดอันดับให้เป็นบุคคลสำคัญในรอบ ๑๐๐ ปี ของประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่า “Citizenship is man’s basic right for it is nothing less than right to have right.”^๕

อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การกำหนดเงื่อนไขของการได้มาและเสียสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) กฎหมายระหว่างประเทศไม่อนุญาตให้รัฐอื่นใด และแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศเข้าไปแทรกแซง^๖ ทำให้แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายภายในออกมาแตกต่างกัน ผลที่ตามมาทำให้เกิดการขัดกันของกฎหมายสัญชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้น ๒ ประการ คือ ประการแรก เรื่องการได้หลายสัญชาติ (Plural Nationality) ประการที่สอง การไร้สัญชาติ (Statelessness) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ประชุมระหว่างประเทศจึงจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับการขัดกันทางกฎหมายสัญชาติขึ้น เรียกว่า Convention on Certain Question Relating to the Conflict of Nationality Law, ๑๙๓๐ ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าวย้ำหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีสัญชาติและควรมีสัญชาติเดียวเท่านั้น^๗

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาติได้ตระหนักถึงประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและประกาศรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งสิทธิในการมีหรือได้สัญชาติก็เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลดังกล่าว “ข้อ ๑๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (Everyone has the right to a nationality.) และ (๒) บุคคลใดๆจะถูกตัดสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้ (No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.)” และในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ (United Nations Convention on the Reduction of Stateless ๔ December ๑๙๕๔) ยังได้รับรองคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในข้อ ๘ ว่า รัฐจะไม่ถอนสัญชาติของบุคคล ถ้าการถอนนั้นทำให้บุคคลเป็นคนไร้สัญชาติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น ดังนี้

(๑) เมื่อบุคคลนั้นได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติและเดินทางไปพักอาศัยอยู่ต่างประเทศติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ ปี และบุคคลนั้นไม่สามารถชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ถึงความต้องการจะยึดถือสัญชาติ

/(๒) กรณีที่...

^๕ United Nations High Commission for Refugee, Nationality and Statelessness : A handbook for Parliamentarians (United State of America : Inter-Parliamentary Union, ๒๐๐๕)

^๖ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เล่ม ๑ สัญชาติ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๖) หน้า ๒๓ – ๒๗.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒ – ๓๔

(๒) กรณีที่บุคคลเกิดต่างประเทศแต่ได้สัญชาติของประเทศใด และไม่เคยพักอาศัยในประเทศที่ได้สัญชาตินับแต่เกิดจนครบหนึ่งปีหลังบรรลุนิติภาวะ และไม่เคยจดทะเบียนแสดงความจำนองที่จะถือสัญชาตินั้นภายในช่วงเวลาดังกล่าว

(๓) การได้มาซึ่งสัญชาติโดยการแจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จหรือหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติ และรับรองคุ้มครองไว้ในข้อ ๙ ว่า รัฐจะไม่ถอนสัญชาติของบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลโดยเหตุผลทางสีผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา และการเมือง^๘

๒.๑.๓ ระบบกฎหมายว่าด้วยสัญชาติประเทศเยอรมัน

(๑) ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน

ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้รับอิทธิพลสำคัญจากระบบกฎหมายของปรัสเซีย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตหรือเรียกว่า Jus Sanguinis บุคคลใดที่เกิดจากบิดาชาวเยอรมัน จะได้สัญชาติเยอรมัน^๙ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๓ ได้มีการรวบรวมกฎหมายสัญชาติเยอรมันขึ้นเรียกว่า Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๑๙๑๓ กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) กล่าวคือ บุคคลจะได้สัญชาติเยอรมันเมื่อขณะเกิดมีบิดาเป็นชาวเยอรมัน^{๑๐} เป็นผลให้เด็กที่เป็นบุตรที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีบิดาเป็นชาวเยอรมันได้สัญชาติเยอรมัน^{๑๑}

นอกจากการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตข้างต้นแล้ว การได้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นในภายหลังการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติปี ค.ศ. ๑๙๑๓ มีดังนี้

๑) กรณีการร้องขอแปลงสัญชาติ เงื่อนไขการขอแปลงสัญชาติประกอบด้วยบุคคลนั้นจะต้องพักอาศัยในประเทศเยอรมันเป็นเวลายาวนานอย่างน้อย ๕ ปี จะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ในประเทศเยอรมัน ตลอดจนสามารถปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประเทศเยอรมันได้ รวมทั้งบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการยกเลิกเพิกถอนสัญชาติเดิม

๒) กรณีที่บุคคลนั้นเคยมีสัญชาติเยอรมันมาก่อนแต่เสียสัญชาติไปด้วยการแต่งงาน ภายหลังหย่าและย้ายกลับมาพักอาศัยในประเทศเยอรมัน โดยที่ไม่ต้องการกลับไปพักอาศัยประเทศเดิมและได้ยกเลิกเพิกถอนสัญชาติเดิม ก็สามารถร้องขอกลับคืนสัญชาติเยอรมันได้^{๑๒}

/การเปลี่ยนแปลง...

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙, ๔๑, ๔๖

^๙ Mathias Bos, The Legal Construction of Membership : Nationality Law in Germany and the United States, : Program for study of German and Europe Working Paper Series No.๐๐.๕, ๒๐๐๐, p ๙.

^{๑๐} O.C. Giles, E.J.Cohn, M.Bohndorf and J. Tomass, Manual of German Law : Volume II (New York : Oceana Publications. Inc., ๑๙๗๑), p.๒๗๖

^{๑๑} Mathias Bos, op.cit., p.๙.

^{๑๒} O.C. Giles, E.J.Cohn, op.cit., p.๒๗๗

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมันครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพรรคนาซี ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๓ ถึงช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งรัฐบาลได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอมมิวนิสต์ มาใช้เพื่อจับกุมบุคคลที่อยู่คนละฝ่ายกับรัฐบาลและกลุ่มชาวยิว ภายหลังการจับกุมรัฐบาลดำเนินการยึดทรัพย์สินและขับไล่ออกนอกประเทศเยอรมัน^{๑๓} วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๑๙๓๓ รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Law on the Revocation of Naturalizations and the Deprivation of the German Citizenship กำหนดให้ยกเลิกเพิกถอนสิทธิความเป็นพลเมืองของบุคคล เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นมีการกระทำการใดๆที่ไม่เป็นที่ปรารถนาของรัฐบาลพรรคนาซี การถอนสัญชาติให้กับบุคคลที่ได้สัญชาติโดยการเกิดและภายหลังการเกิดด้วย^{๑๔} หลักการที่เขียนไว้ในมาตรา ๑ ของกฎหมายฉบับดังกล่าวอ้างถึงเหตุการณ์ถอนสัญชาติจากเรื่องศีลธรรมอันดีของชาติบ้านเมือง (Ethic National Principle) และมาตรา ๒ ระบุว่าพลเมืองเยอรมันที่ไปพักอาศัยต่างประเทศให้ถือว่าไม่จงรักภักดีต่อประเทศเยอรมัน ซึ่งมักใช้กล่าวหากลุ่มบุคคลที่ต้องการหนีออกนอกประเทศเยอรมัน ด้วยเหตุภัยทางการเมืองหรือด้วยเหตุผลการกีดกันทางเชื้อชาติ นอกจากนี้การพิจารณาถอนสัญชาติเยอรมันไม่ได้มีระบบการตรวจสอบแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่มักจะถอนสิทธิความเป็นพลเมืองได้ตามอำเภอใจ หากเห็นว่าบุคคลใดเป็นฝ่ายตรงข้ามกับพรรคนาซี^{๑๕}

กฎหมายสัญชาติของเยอรมันเริ่มมีการปรับเปลี่ยนและยอมรับการได้สัญชาติตามหลักดินแดน (Jus soli) โดยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ส่งผลให้บุคคลที่เกิดในประเทศเยอรมัน โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวและเกิดนับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ได้รับสัญชาติเยอรมันเมื่อบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งได้รับอนุญาตให้พักอาศัยในประเทศเยอรมันและได้พักอาศัยถาวรอย่างถูกกฎหมายในประเทศเยอรมันอย่างน้อย ๘ ปี แต่หากบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติอื่นตามบิดาหรือมารดาด้วย จะต้องแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมันต่อเจ้าหน้าที่ก่อนอายุครบ ๒๓ ปี มิฉะนั้นจะถือว่าสละสัญชาติเยอรมัน ทั้งนี้หากเลือกยึดถือสัญชาติเยอรมัน ต้องสละสัญชาติอื่น^{๑๖}

(๒) หลักเกณฑ์การได้และเสียสัญชาติของบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน

กฎหมายสัญชาติเยอรมันฉบับแก้ไขใหม่ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การได้และเสียสัญชาติเยอรมัน ดังนี้

/(๒.๑) หลักเกณฑ์...

^{๑๓} Henry Friedlander, The Origins of Nazi Genocide, (New York : UNC Press Publisher, ๑๙๗๗), p.๒๘๘.

^{๑๔} Diemut Majer, Non-Germans under the Third Reich., Translated by Peter Thomas Hill, Edward Vance Humphrey and Brian Lovin. (United States, Holocaust Memorial Museum : JHU Press, ๒๐๐๓), pp.๑๐๘-๑๐๙.

^{๑๕} Ibid., p.๑๐๘

^{๑๖} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๓), ๒๙ (๑) (published by the Official Federal Government Representative for Matters relating to Foreigners, Federal Ministry of the Interior and Information Office of the Federal Government, August ๑๙๙๙)

(๒.๑) หลักเกณฑ์การได้สัญชาติเยอรมัน

การได้สัญชาติเยอรมันโดยการเกิด

ขณะที่เด็กเกิดมีบิดาหรือมารดามีสัญชาติเยอรมัน เด็กคนดังกล่าวจะได้รับสัญชาติเยอรมัน^{๑๗} แต่การได้สัญชาติดังกล่าวมีข้อจำกัดว่า หากเป็นกรณีที่เด็กไม่ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเทศเยอรมัน กล่าวคือเป็นเด็กที่เกิดในต่างประเทศ และทั้งบิดาและมารดาของเด็กก็เกิดต่างประเทศหลังวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ และเด็กรวมทั้งบิดาหรือมารดาไม่ได้พักอาศัยในประเทศเยอรมัน จะมีผลให้เด็กไม่ได้สัญชาติเยอรมัน เว้นแต่ว่า เด็กคนนั้นจะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ^{๑๘}

(๒.๒) การได้สัญชาติเยอรมันโดยการเกิดตามหลักดินแดน

๑. เด็กที่ถูกพบในดินแดนประเทศเยอรมัน ให้ถือว่ามิใช่สัญชาติเยอรมัน จนกว่าจะพิสูจน์ว่ามีสัญชาติอื่น^{๑๙}

๒. เด็กที่เกิดบนดินแดนประเทศเยอรมันจากทั้งบิดาและมารดาไม่ใช่คนสัญชาติเยอรมัน เด็กคนดังกล่าวจะได้รับสัญชาติเยอรมัน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

(๒.๑) เด็กที่เกิดนับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๐ จะได้รับสัญชาติเยอรมันก็ต่อเมื่อ

(๒.๑.๑) บิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งพักอาศัยตามปกติในประเทศเยอรมันเป็นเวลาอย่างน้อย ๘ ปี และ

(๒.๑.๒) บิดาหรือมารดาเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิพักอาศัยในประเทศเยอรมัน หรือได้รับสิทธิให้พักอาศัยในประเทศเยอรมันได้ไม่จำกัดเวลา

(๒.๓) การได้สัญชาติเยอรมันภายหลังการเกิด

การประกาศแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมัน

กรณีที่เด็กที่เกิดก่อนวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ มีบิดาสัญชาติเยอรมันและมีมารดาเป็นคนต่างด้าว เด็กคนดังกล่าวจะได้สัญชาติเยอรมันก็ต่อเมื่อมีบิดาและมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายเยอรมัน เด็กได้พักอาศัยในประเทศเยอรมันเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ ปี และก่อนครบอายุ ๒๓ ปี ได้ประกาศแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมัน^{๒๐}

/ระบบกฎหมาย...

^{๑๗} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๑)

^{๑๘} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๔)

^{๑๙} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๒)

^{๒๐} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๕

ระบบกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้รับอิทธิพลสำคัญจากระบบกฎหมายของปรัสเซีย ซึ่งอยู่บนหลักการพื้นฐานของหลักการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต หรือเรียกว่า Jus Sanguinis บุคคลใดที่เกิดจากบิดาชาวเยอรมัน จะได้สัญชาติเยอรมัน มีข้อสังเกตว่าก่อนปี ค.ศ. ๑๘๖๗ (พ.ศ. ๒๔๑๐) ประเทศเยอรมันยังไม่ได้รวมการปกครองแต่ได้แบ่งแยกกันปกครองอิสระในแต่ละแคว้น ซึ่งในแต่ละแคว้นจะกำหนดสัญชาติของตนเอง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยสัญชาติในอดีตจึงไม่ได้เป็นระบบระเบียบแบบแผนเดียวกัน

๒.๑.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลที่ปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติรับรองและประเทศไทยร่วมเป็นภาคี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นๆจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นมนุษย์และอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับชนชาวไทย

๒.๑.๕ หลักกฎหมายไทยในการได้รับสัญชาติไทย

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติคือเครื่องมือของรัฐสมัยใหม่ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ ผ่านการนิยามว่าใครเป็นคนชาติ (national) และคนต่างด้าว (alien) ตลอดระยะเวลาที่ร้อยปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่สะท้อนผ่านพระราชบัญญัติฉบับต่างๆมาโดยตลอด นับตั้งแต่ช่วงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องพลเมืองและสัญชาติ ในพระราชบัญญัติสัญชาตินั้น แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ ๑ พิจารณา พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖

ช่วงที่ ๒ พิจารณา พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวม ๓ ครั้ง

ช่วงที่ ๓ พิจารณา พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวม ๔ ครั้ง รวมถึงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗

ช่วงที่ ๑ พิจารณา พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.

๒๔๕๖

พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่มีเนื้อหาว่าด้วยเรื่องสัญชาติ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของคนต่างด้าวที่ต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนสัญชาติไทย โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการแปลงชาติต้องยื่นคำร้องต่อรัฐบาล โดยมีการกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่ต้องการแปลงสัญชาติไว้คือ (๑) ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยจนถึงวันที่ร้องขอไม่น้อยกว่า ๕ ปี (๒) เป็นคนที่มีอายุเต็มบริบูรณ์ตามกฎหมายไทยและกฎหมายแห่งชาติของตนที่ถือสัญชาติอยู่ (๓) เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี และมีสมบัติพอที่จะเลี้ยงตนได้ด้วย^{๒๑}

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเว้นการนำเกณฑ์เรื่องระยะเวลาอาศัยอยู่ในประเทศมาบังคับใช้ในกรณีของผู้ร้องขอนั้นได้ทำคุณความดีจนเป็นที่ประจักษ์แก่ประเทศไทย หรือผู้ร้องขอเดิมเป็นคนในบังคับสยาม แต่ได้แปลงชาติไปเป็นคนสัญชาติต่างประเทศโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและต้องการกลับคืนสัญชาติไทย และสุดท้ายคือกรณีของผู้ร้องขอเป็นบุตรของคนต่างประเทศที่แปลงสัญชาติเป็นคนไทยแล้ว และขณะที่ร้องขอนั้นมีอายุบรรลุนิติภาวะทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่ตนถือสัญชาติอยู่^{๒๒}

ข้อสังเกตคือ พ.ร.บ. แปลงชาติฉบับนี้ วางเงื่อนไขของการแปลงชาติและผลของการแปลงชาติไว้อย่างกว้างๆโดยไม่มีการกำหนดเรื่องการถอนสัญชาติไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการตรา พ.ร.บ. แปลงชาติฉบับนี้ เพื่อเป็นการผสมกลมกลืนคนต่างด้าวที่มีจำนวนมากในประเทศไทยขณะนั้นให้กลายมาเป็นคนในบังคับของสยาม^{๒๓} ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ที่ว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมยุรกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด้วยทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะมีข้อบังคับไว้ให้เด็ดขาดสำหรับการอนุญาตให้แปลงชาติ อันเป็นทางอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในวิธหลายทางสำหรับที่จะมีและเปนชาติไทยได้นั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ ดังสืบไปนี้”^{๒๔}

/พระราชบัญญัติ...

^{๒๑} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ มาตรา ๖

^{๒๒} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ มาตรา ๗

^{๒๓} ชลิต ถาวรนิกิจกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘”, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๖๘.

^{๒๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๘ น. ๙๖ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๐

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยวางหลักเกณฑ์การเป็นคนสัญชาติไทยนั้นยังมีลักษณะที่เปิดกว้างเช่นเดียวกับ พ.ร.บ. แผลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และได้วางหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยที่มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายสัญชาติที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ กล่าวคือ มีการกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติไทยไว้ด้วย

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะประกาศกฎหมายจารีตประเพณีที่มีใช้อยู่เดิมให้กลายเป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคนประเภทใดถูกนับว่าเป็นคนไทย ดังที่ประกาศไว้ในอารัมภบทว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชดำริห์เห็นว่า สมควรที่จะประกาศมูลนิติธรรมประเพณีให้แจ้งชัดว่า บุคคลจำพวกใดควรเข้าในลักษณะอันพึงนับว่าเป็นคนไทยได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ บุคคลจำพวกใดควรเข้าในลักษณะอันพึงนับว่าเป็นคนไทยได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติโดยบทมาตราสืบไปดังนี้”^{๒๕}

หลักเกณฑ์การได้สัญชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมาตรา ๓ บัญญัติว่า บุคคลเหล่านี้ได้บัญญัติว่าเป็นคนไทย คือ

- (๑) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดในพระราชอาณาจักรก็ดี เกิดนอกพระราชอาณาจักรก็ดี
- (๒) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ
- (๓) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม
- (๔) หญิงต่างชาติผู้ได้ทำงานสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเวณี
- (๕) คนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ

การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

โดยการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วยการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดผ่านหลักเกณฑ์เรื่องการสืบสายโลหิต และหลักดินแดน กรณีการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต (jus sanguinis) แบ่งเป็นการสืบสายโลหิตจากบิดา และสืบสายโลหิตจากมารดา โดยการสืบสายโลหิตจากบิดา กำหนดให้บุคคลที่กำเนิดจากบิดาที่เป็นคนไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรได้สัญชาติไทย^{๒๖}

/ส่วนกรณี...

^{๒๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๙ น. ๒๗๙ วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

^{๒๖} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๓ (๑)

ส่วนกรณีสืบสายโลหิตจากมารดา ต้องเกิดจากมารดาที่เป็นคนไทยและไม่ปรากฏฝ่ายบิดา^{๒๗} กรณีการได้สัญชาติดินแดน (jus soli) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข โดยเพียงแต่เกิดในราชอาณาจักรไทยก็จะได้สัญชาติไทยทันที^{๒๘}

การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัตินี้ การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายเกิดขึ้นใน ๒ กรณีคือ กรณีหญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเพณี^{๒๙} และกรณีคนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐^{๓๐} จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้น การได้สัญชาติไทยมีลักษณะที่เปิดกว้าง กล่าวคือ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นไปตามมูลนิติธรรมประเพณี ที่เน้นการสืบสายโลหิตจากฝ่ายบิดา ส่วนในพ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ นั้น เป็นการประกาศมูลนิติธรรมประเพณี ซึ่งอยู่ในลักษณะของกฎหมายจารีตมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และยังได้เพิ่มเติมหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนเพิ่มเติม

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่าเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยในช่วงแรกนี้ประกอบด้วยการได้สัญชาติตาม พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ร่วมกับ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖^{๓๑} นับว่าเป็นการได้สัญชาติไทยมีลักษณะของการนั้บรวมมาก (inclusion) ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาสองประการที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔

ประการแรก คือ ปัญหาเรื่องการกำหนดสังกัดของบุคคล กล่าวคือ หลังจากลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการนิยามว่าใครคือคนในบังคับของสยามและใครคือคนในบังคับของต่างชาติ เนื่องจากสยามไม่เคยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรระบุแน่นอน ประกอบกับมีคนจำนวนมากที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นคนในบังคับของชาติใด เช่น สถานะของชาวจีนในประเทศไทย เนื่องจากสยามไม่ได้มีสนธิสัญญาใดๆกับประเทศจีน ดังนั้น คนจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจึงเหมือนว่าไม่ได้อยู่ในบังคับของชาติใด และปัญหายิ่งทวีความรุนแรงเมื่อรัฐบาลจีนได้ประกาศพระราชบัญญัติสัญชาติจีนใน พ.ศ. ๒๔๕๒ มีผลให้คนจีนที่เกิดนอกจีนแผ่นดินใหญ่มีสถานะเป็นพลเมืองจีนด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศต่างๆถูกกลืนชาติ^{๓๒} ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้สยามต้องออกกฎหมายแปลงชาติเพื่อให้คนจีนกลายเป็นคนในบังคับของสยาม

/ประการที่สอง...

^{๒๗} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๒)

^{๒๘} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๓)

^{๒๙} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๔)

^{๓๐} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๕)

^{๓๑} เนื่องจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ไม่ได้ยกเลิก พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

^{๓๒} ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, ชาวเขา, กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๒๓. น. ๑๐๑

ประการที่สอง คือ ความต้องการในการเพิ่มจำนวนพลเมือง เนื่องจากในขณะนั้นพลเมืองของสยามยังมีจำนวนน้อย^{๓๓} การประกาศใช้ พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับจึงเป็นความพยายามทางการเมืองในการรวมเอาคนต่างชาติ ต่างภาษา เข้ามาสู่การเป็นพลเมืองไทย สอดคล้องกับคำกล่าวของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชณุโลกประชานารถ ซึ่งทรงกล่าวไว้ว่า “...วิธีที่เราต้องการจะแผ่ชาติ เป็นหนทางทางการเมืองส่วนหนึ่งที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าโพลิติกคือวิธีที่จะรวมเอาพลเมืองของชาติอื่นๆมาเป็นของชาติเรา โดยเหตุผลที่พลเมืองของเรายังน้อยมีปริมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คนเท่านั้น และที่รวมเอามาเช่นนั้น เราต้องบังคับให้เรียนหนังสือของเราและต้องพูดภาษาของเราด้วย ใครก็ต้องคิดแผ่ชาติของตน ตามพระราชพงศาวดารก็มีตัวอย่าง เช่น ครั้งก่อนๆเมื่อได้ทำสงครามชนะก็ย่อมกวาดต้อนครอบครัวมาสู่ประเทศตนเพื่อเอาคนชาติอื่นมาเติมชาติของตนเท่านั้น...”^{๓๔}

แม้ว่าการเป็นพลเมืองในยุคนี้จะมีลักษณะเปิดกว้าง การได้สัญชาติไทยไม่สัมพันธ์กับถิ่นกำเนิดชาติพันธุ์ แต่หน้าที่หลักของรัฐสมัยใหม่ก็ต้องพยายามบูรณาการเอาความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้เข้าสู่เอกภาพของรัฐ โดยในยุคนี้กระทำผ่านแนวคิดชาตินิยมของรัชกาลที่ ๖ ผ่านการนิยามความเป็นชาติผ่านสถาบันหลัก คือ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ดังที่เกียรติ วันทะนะ (๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเกณฑ์ความเป็นชาติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ใช้เพื่อพิจารณาความเป็นชาติอย่างแท้จริงนั้นควรมีลักษณะอย่างไร ทรงจำแนกเกณฑ์ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) เกณฑ์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ให้ดูที่กฎหมายลักษณะชาติ สำหรับกรณีของประเทศไทยให้ดูที่ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ เป็นต้น

(๒) เกณฑ์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยพิจารณาว่าอำนาจของรัฐบาลนั้นสามารถแผ่การปกครองไปเพียงใด

(๓) เกณฑ์ทางด้านภาษา กล่าวโดยสรุปว่า “ใครเป็นคนชาติใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับภาษาที่บุคคลนั้นใช้โดยปกติแล้ว” และ

(๔) เกณฑ์ทางด้านความภักดี ซึ่งหมายความว่า “การที่จะตัดสินใจว่าผู้ใดเป็นชาติโดยแท้จริงนั้น ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นมีความจงรักภักดีต่อใคร ถ้าเขาจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เขาจึงจะเป็นไทยแท้ แต่ถ้าใครแสดงตนเป็นอิสระแก่ตน ไม่มีความจงรักภักดีต่อผู้ใด ดังนี้ต้องจัดว่าผู้นั้นเป็นคนไม่มีชาติ เพราะคนๆเดียวหรือหมู่เดียวจะตั้งตนขึ้นเป็นชาติต่างหากไม่ได้”^{๓๕}

/กล่าวโดยสรุป...

^{๓๓} ศศิประภา จันทะวงศ์, “วาทกรรมความเป็นพลเมือง ความหมายและการต่อรองของชนกลุ่มน้อย”, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๗ - ๔๘.

^{๓๔} สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิชณุโลกประชานารถ, ๒๕๐๗, น. ๓๔ - ๓๕ อ้างใน สมเกียรติ วันทะนะ, เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนัก, ๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑

^{๓๕} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, น. ๘๗ - ๙๐ อ้างถึงใน สมเกียรติ วันทะนะ, ๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑

กล่าวโดยสรุปแล้ว หน้าที่หลักของรัฐในยุคนั้นคือ ประการแรก กำหนดกฎหมายที่เอื้อต่อการแผ่ขยายหรือเพิ่มจำนวนประชากร เช่น ที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. สัญชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข ประการที่สอง คือ พยายามในการบูรณาการความแตกต่างหลากหลายทั้งเรื่องเชื้อชาติ ภาษา และศาสนาให้เป็นหนึ่งเดียว

ช่วงที่ ๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕

นับตั้งแต่การประกาศใช้ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ เป็นระยะเวลากว่า ๔๑ ปี ที่เงื่อนไขการได้สัญชาติไทยอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่มีผลบังคับใช้วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๕

เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รูปแบบการปกครองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ มาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน คณะราษฎรเรียกร้องให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐใหม่ จากการที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดกลายเป็นกษัตริย์ภายใต้กฎหมายและเรียกร้องให้ประชาชนธรรมดาเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยและมอบสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่ประชาชน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐมาอยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ โดยการแปลงความภักดีของประชาชนที่รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันกษัตริย์มาเป็นความภักดีต่อชาติ และความพยายามดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างเข้มข้นขึ้นในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในความพยายามย้ายฐานความภักดีผ่านแนวคิดเรื่องชาตินิยมและรัฐนิยมต่างๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สถานะความเป็นพลเมืองสัมพันธ์กับรัฐผ่านเรื่องของสิทธิและหน้าที่ที่มากขึ้น

นโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. ดำเนินการเพื่อแสวงหาความชอบธรรมที่จะสนับสนุนอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง และแสวงหาสังคมที่เป็นเอกภาพ สามารถยืนหยัดอยู่ท่ามกลางการคุกคามทั้งจากภายในและภายนอก^{๓๖} โดยแนวความคิดชาตินิยมของจอมพล ป. วางอยู่บนพื้นฐานของการเป็นประชาชนร่วมชาติ ความเป็นไทย (Thai-ness) แสดงผ่านการมีสายเลือดไทย การพูดภาษาประจำชาติ ความจงรักภักดีต่อชาติซึ่งมีรัฐบาลเป็นตัวแทน ซึ่งครอบคลุมบทบาทของประชาชนชาวไทย ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ชาตินิยมของจอมพล ป. นั้นแตกต่างจากแนวคิดเรื่องชาตินิยมในสมัยรัชกาลที่ ๖ ที่วางอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”^{๓๗}

/ภายใต้...

^{๓๖} จิรพร วิทยศักดิ์พันธุ์, นโยบายวัฒนธรรมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม” ใน บันทึกการสัมมนา จอมพล ป. พิบูลสงครามกับการเมืองไทยสมัยใหม่ , (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕)

^{๓๗} ก้องสกุล กวินกรวิกุล, การสร้างร่างกายพลเมืองไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๗, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๕), หน้า ๑๙-๒๐.

ภายใต้การสร้างชาตินิยมผ่านแนวคิดเรื่องชาตินิยมโดยเฉพาะเรื่องความเป็นไทยของจอมพล ป. เช่น การเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย ด้วยเหตุผลเรื่องการสอดคล้องกันระหว่างชื่อประเทศและเชื้อชาติ ภายใต้ระบอบนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่เปิดกว้างให้กับผู้คนทุกชาติทุกภาษาเริ่มมีข้อจำกัด โดยเฉพาะกับกลุ่มชาวจีนจากที่มีกระแสต่อต้านชาวจีน รวมถึงความหวาดระแวงกลัวภัยคอมมิวนิสต์ ความหวาดระแวงดังกล่าวสะท้อนผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการขอแก้ไข พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่เสนอโดยนายพล แสนสระดี โดยเสนอให้มีการยกเลิกการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยให้เหตุผลว่า “ผู้ได้สัญชาติไทยโดยไม่ได้มีเลือดเนื้อเชื้อไขไทยนั้น ข้อที่ควรคำนึงถึงว่า บุคคลนั้นย่อมจะขาดหลักที่จะยึดถือในทางที่จะเป็นพวกเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีเลือดเป็นไทยเมื่อมาได้สัญชาติไทยโดยอาศัยการเกิดในราชอาณาจักรไทยแล้ว ซึ่งต่อไปเขาก็จะได้มีโอกาสมาเป็นผู้บริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว อันตรายในทางการเมืองซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น เป็นสิ่งที่เราควรจะได้คำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง เราควรจรรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประโยชน์ในการบริหารประเทศชาติบ้านเมืองนั้นไว้ให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยโดยมีเลือดหรือเผ่าพันธุ์ไทยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากเราไม่เริ่มแยกเลือดไว้เสียแต่บัดนี้แล้ว ต่อไปภายหน้าเราจะไม่สามารถทราบได้ว่าเลือดไทยแท้จริงนั้นเป็นอย่างไร...”^{๓๘} ซึ่งสอดคล้องกับ ส. อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่ได้เสนอร่างแก้ไข พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่เสนอให้ยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน โดยให้เหตุผลว่า การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไขนั้นไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องกฎหมายสัญชาติในประเทศจีน ทำให้ลูกจีนที่เกิดในประเทศไทยสามารถถือสัญชาติจีนตามบิดามารดาได้ และการที่ไทยกำหนดให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยได้สัญชาติไทยจึงอาจเกิดผลเสียมากกว่า เนื่องจากคนไทยโดยหลักดินแดนนี้อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศได้^{๓๙}

ความหวาดระแวงต่อกลุ่มชาวจีนและภัยคอมมิวนิสต์ส่งผลให้จอมพล ป. ประกาศยกเลิก พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ และประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยยังคงหลักการเรื่องการได้สัญชาติไทยเหมือน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขเรื่องการสืบสายโลหิตจากบิดา โดย “บิดา” ใน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ จะหมายถึงเฉพาะบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกันกับ พ.ร.บ. จดทะเบียนครอบครัวที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ทำให้มีการรับรองเพียงบุตรที่บิดาและมารดาจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และกรณีการสืบสายโลหิตจากมารดา มีการเพิ่มเติมเรื่องของบิดาไม่มีสัญชาติ เดิมที่ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้กำหนดเงื่อนไขการสืบสายโลหิตจากมารดาโดยระบุว่า “บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ” โดยใน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ระบุเพิ่มเติมดังนี้ “ผู้เกิดโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร”

/แม้ว่าใน...

^{๓๘} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึง ๒๒ สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒ ชุดที่ ๑ วันที่ ๒ มิถุนายน - ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๓, หน้า ๑๔๖

^{๓๙} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึง ๒๒ สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒ ชุดที่ ๑ วันที่ ๒ มิถุนายน - ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๓, หน้า ๑๔๖

แม้ว่าใน พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ จะไม่ได้มีการยกเลิกการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนตามข้อกังวลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเรื่องการแปลงชาติ ซึ่งในแง่หนึ่งกระทบต่อคนต่างชาติที่ต้องการแปลงชาติ โดยเงื่อนไขการแปลงชาติที่เพิ่มขึ้นมาคือ ระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรเพิ่มจาก ๕ ปี เป็น ๑๐ ปี^{๔๐} และต้องมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนด^{๔๑} ความหวาดระแวงต่อคนต่างชาติที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. ชื่นบริหารประเทศมาถึงจุดที่รัฐมองว่าการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไขเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฝรั่งเศสเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคอินโดจีนและมีการกวาดล้างชาวเวียดนามอย่างรุนแรง ทำให้ชาวเวียดนามอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๔๘๘^{๔๒} เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐจึงตรา พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยยกเลิกการให้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่ให้แก่บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดา และทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว รูปแบบการได้สัญชาติตามพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่จึงประกอบด้วย ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑) การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตจากบิดาไทยทั้งที่เกิดในและนอกราชอาณาจักรไทย

๒) การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดนอกราชอาณาจักรไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดาที่เป็นคนไทย โดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาเป็นบุคคลไร้สัญชาติ

๓) การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทยโดยการสืบสายโลหิตจากมารดาที่เป็นคนไทย

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ มีผลให้กลับมาใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนอีกครั้งและมีการเยียวยาผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้คืนสัญชาติไทยแก่บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖ และในปีเดียวกันนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ระบุให้ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร มีผลให้บุคคลที่ถูกจำหน่ายออกจากทะเบียนราษฎรของรัฐให้ถือว่าเป็นการเพิกถอนสัญชาติไปโดยปริยาย

แม้ว่าจะกลับมาใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ความหวาดระแวงต่อคนต่างชาติ โดยเฉพาะผู้อพยพชาวอินโดจีนที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติก็ยังมีอยู่ โดยในปี ๒๕๐๓ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อกำหนดการกระทำของบุคคลบางจำพวกซึ่งอาจถูกถอนสัญชาติเพื่อความมั่นคง

/ของชาติ...

^{๔๐} พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๙

^{๔๑} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขข้อนี้ไว้

^{๔๒} กุลนาค เดชาเลิศ, “การวิเคราะห์นโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับชาวญวนอพยพ : ศึกษาในนโยบายการให้สัญชาติไทย และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ต่อชาวญวนอพยพ พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๐”, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

ของชาติหรือประโยชน์แห่งรัฐ ได้แก่ กรณีหญิงต่างด้าวซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการสมรส และกรณีผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้นั้นมีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมีมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอด้วยกฎหมาย และ (๑) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^{๔๓} ทั้งยังได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมซึ่งกำหนดให้หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติมาเป็นได้สัญชาติไทยต่อเมื่อการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๔๔} โดยรัฐให้เหตุผลว่า เกรงจะมีการใช้หญิงต่างด้าวมาเป็นเครื่องมือดำเนินการจารกรรมและวินาศกรรม หรือบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ^{๔๕}

ช่วงที่ ๓ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๐๘ สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด ๔ ครั้ง ครั้งล่าสุดคือแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ ปี ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด แต่หลักการได้สัญชาติไทยยังคงเหมือนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยแบ่งออกเป็น ๓ หมวด ได้แก่ การได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย

การได้สัญชาติไทยยังคงหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดน โดยกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ได้สัญชาติไทย ได้แก่^{๔๖}

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ

(๓) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

/และเพื่อให้...

^{๔๓} พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๖

^{๔๔} พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๕

^{๔๕} เรวัต เจริญศิลป์, สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ : ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, น. ๓๙-๔๐

^{๔๖} พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗

และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี คือ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและพิธีสารเลือกรับเกี่ยวกับการได้สัญชาติ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเรื่องบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้สัญชาติไทยให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับต่างประเทศหรือมีสิทธิคุ้มกันทางการทูต ได้แก่^{๔๗}

(๑) หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต

(๒) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล

(๓) พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ

(๔) คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน (๑) (๒) หรือ (๓)

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ว่าจะได้วางหลักเกณฑ์เหมือนกับการได้สัญชาติไทยในยุคก่อนหน้า แต่การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข แต่ก็กระทบเพียงคนกลุ่มน้อยและเป็นแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับผู้ได้รับการคุ้มกันทางการทูตเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับสำคัญที่ส่งผลให้เกิดคนไร้สัญชาติจำนวนมากคือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ หรือที่รู้จักกันในนาม ปว. ๓๓๗ ซึ่งผลเกี่ยวเนื่องจากการออกกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับต่อมา

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ สมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร การประกาศใช้ ปว. ๓๓๗ นี้สัมพันธ์กับเหตุการณ์ความขัดแย้งในอินโดจีนที่ส่งผลให้มีผู้ลี้ภัยอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก ประกอบกับบรรยากาศของความหวาดกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ครอบงำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เวลานั้น^{๔๘} การออก ปว.๓๓๗ จึงมุ่งเน้นการป้องกันการได้สัญชาติไทยของผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยเฉพาะชาวเวียดนาม เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการให้สัญชาติแก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงคราม ซึ่งตามหลักการปกติแล้วเมื่อเหตุการณ์สงบลงจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน แต่ปัญหาเรื่องญวนอพยพนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นมองว่ามีแนวโน้มที่จะไม่กลับประเทศ และด้วยความหวาดกลัวอิทธิพลแนวคิดคอมมิวนิสต์ของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม ทำให้รัฐบาลไทยมองว่าคนเหล่านี้ไม่มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และอาจเป็น

/ภัยต่อความมั่นคง...

^{๔๗} พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘

^{๔๘} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ความเป็นไปได้อันการขัดขวางรัฐให้แก่นักโทษในสังคมไทย : ทอดประสพการณ์ของประเทศไทย” ในรวมบทความงานวิชาการประจำปี ๒๕๕๐ (ครั้งที่ ๓), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, น. ๑๒

ภัยต่อความมั่นคง รัฐจึงประกาศใช้ ปว. ๓๓๗ ซึ่งมีใจความในประกาศดังกล่าวสะท้อนถึงความกระวนกระวายของรัฐต่อปัญหาคนต่างด้าวจำนวนมากในประเทศไทยว่า^{๔๔} “โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิด บิดาหรือมารดานั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ ๒ บุคคลตามข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น”

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ทำให้แนวคิดของประเทศไทยที่ยอมรับหลักการได้สัญชาติไทยโดยไม่มีเงื่อนไขสิ้นสุดลง โดยนำเอาแนวคิดเรื่องลักษณะการเข้าเมืองของบิดาหรือมารดาต่างด้าวมาใช้เป็นข้อยกเว้นในการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน และการที่ประกาศฉบับนี้มีผลย้อนหลังไปถอนสัญชาติแก่บุคคลที่มีองค์ประกอบในการถูกถอนสัญชาติตามประกาศฉบับนี้ ก็ยิ่งทำให้ปัญหาคนไร้สัญชาติในรัฐไทยซับซ้อนและแหลมคมมากขึ้น

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มีผลบังคับใช้อยู่เป็นเวลากว่า ๒๐ ปี ก่อนที่จะมีการยกเลิกโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ยังคงหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติ แต่กันบุคคลที่มีสายเลือดไทยไม่ต้องถูกถอนสัญชาติ และเพิ่มเติมการจำกัดและตัดสิทธิบุตรของคนต่างด้าวที่บิดาหรือมารดามีลักษณะต้องห้ามให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยรวมบุคคลที่มีบิดาตาม

/ความเป็นจริง...

^{๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐(ฉบับพิเศษ) หน้า ๒๐๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

ความเป็นจริงที่มีลักษณะการอยู่ พักอาศัย หรือเข้าเมืองต้องห้ามไว้ด้วย^{๕๐} และมีผลย้อนหลังไปใช้กับบุคคลที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย^{๕๑}

แม้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีผลยกเลิก ปว. ๓๓๗ แต่การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนก็ไม่ได้กลับไปใช้การให้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างสมบูรณ์ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางเงื่อนไขการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนไว้ใน มาตรา ๗ ทวิ ที่บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรา ๗ ทวิ ที่เพิ่มเติมใหม่นี้ ได้ทำหน้าที่แทน ปว. ๓๓๗

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ทำให้กระทบต่อสิทธิและการดำรงชีวิตของคนกลุ่มนี้ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้เพื่อแก้ไขและเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว

โดยในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดเวทีให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและภาควิชาการในการจัดการปัญหาความไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย โดยในแต่ละเวทีนั้นจะมีกลุ่มคนที่ประสบปัญหา เช่น คนไทยพลัดถิ่น คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน คนไร้สัญชาติในสถานศึกษา และกลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ เข้ามาให้รายละเอียดอันเป็นประโยชน์ต่อการยกร่าง

/พระราชบัญญัติ...

^{๕๐} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เพิ่มเติมมาตรา ๗ ทวิ

^{๕๑} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑

พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร^{๕๒} ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าว ได้กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติโดยตรง โดยมีการแก้ไขใน ๔ หลักการใหญ่ ได้แก่

- ๑) ลูกพ่อไทย (บิดาสัญชาติไทย มารดาต่างด้าว)
- ๒) เด็กที่เกิดจากพ่อแม่เข้าเมืองโดยไม่ถาวร
- ๓) สามีต่างด้าวสามารถเรียกร้องขอสัญชาติให้เด็กได้ หากมีความจำเป็นอย่างยิ่ง
- ๔) การอนุญาตให้แปลงสัญชาติไทยของเด็กไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง และการสร้างกลไกจัดการเรื่องสัญชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับเงื่อนไขสำคัญในการคืนสัญชาติไทยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจาก ปว. ๓๓๗ อยู่ในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ ว่า “บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๒ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”^{๕๓}

กรมการปกครองได้กำหนดให้บุคคลที่เคยถูกถอนสัญชาติจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ให้ไปยื่นแบบฟอร์มของลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านได้ที่สำนักทะเบียนที่ตนมีรายชื่ออยู่ โดยใช้พยานหลักฐานที่ยืนยันว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทย เช่น เอกสารรับรองการเกิด เอกสารทะเบียนราษฎร และต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี ไม่มีประวัติอาชญากรรม

โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้คือบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยและไม่ได้รับสัญชาติไทยตาม ปว. ๓๓๗ ได้แก่ แม่ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย พ่อที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและจดทะเบียนสมรสกับแม่ โดยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มคือ

/๑) ผู้ที่เกิด...

^{๕๒} เติลินวิธ, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๑๔

^{๕๓} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓

๑) ผู้ที่เกิดก่อน ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕

๒) ผู้ที่เกิดหลัง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ – ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

๓) กลุ่มที่เกิดจากกลุ่ม ๑) และ ๒) ที่เกิดจนถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ทั้งนี้ มีหลายประเภท อาทิ คนไทยพลัดถิ่น คนไร้รากเหง้า คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน คนไร้สัญชาติในสถานศึกษา ฯลฯ

จากนั้นวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งด่วนมาก ที่ มท.0309.1/ว1587 ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยหนังสือเวียนกำหนดแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่

๑. ผู้เกิดในประเทศไทยและเคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือ เป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย) เป็นต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๒. ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ – ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ (เกิดก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ) โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย) เป็นต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๓. บุตรของบุคคลตามข้อ ๑. และ ๒. ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เฉพาะบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ บุคคลตามข้อ ๑. – ๓. จะต้องมีรายชื่อบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะเป็เอกสารที่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักหรือไม่ก็ตาม ได้แก่ สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนบ้าน ใบรับแจ้งย้ายที่อยู่ หรือทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ท.ร. 38 ท.ร. 38 ก เป็นต้น หากจะกล่าวโดยสรุป การแก้ไข

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้มีเหตุผลหลักในการเยียวยาผลกระทบจาก ปว. ๓๓๗ โดยมีการแก้ไขใน ๔ ประเด็น คือ

๑) การที่มีบุคคลจำนวนมากที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด เนื่องจากบิดาไม่ได้สมรสกับมารดาของผู้เกิด ในกรณีที่มารดาไม่ได้สัญชาติไทย และเป็นกรณียกเว้นการได้สัญชาติตามหลักดินแดนด้วย จะทำให้เด็กที่เกิดมาไม่ได้รับสัญชาติไทย จึงสมควรให้มีการแก้ไขให้บิดาที่มีสัญชาติไทยสามารถพิสูจน์ว่าเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็กที่เกิด เพื่อให้เด็กได้รับสัญชาติไทย แม้บิดาจะไม่ได้สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะที่เด็กเกิด หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นบิดาที่แท้จริง เด็กก็จะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทย

๒) เรื่องการเพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรีในการสั่งการให้ได้รับสัญชาติไทยในกรณีต่างๆ จากเฉพาะรายมาเป็นการทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ

๓) การปรับปรุงให้พระราชบัญญัติสัญชาติมีความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ได้แก่ การให้ชายสามารถขอแปลงสัญชาติตามคู่สมรสได้

๔) การปรับปรุงเกี่ยวกับการถูกถอนสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติไทย การกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติ ตลอดจนปรับปรุงค่าธรรมเนียมใหม่ให้สอดคล้องกับปัจจุบัน

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นผลพวงของการต่อสู้ที่ยาวนานกว่า ๑๐ ปีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ที่ต่อสู้เรียกร้องการคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขคำนิยามคำว่า "คนไทยพลัดถิ่น" ซึ่งตามร่างเดิมกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าต้องอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานนั้นยังไม่ชัดเจนแน่นอนว่าต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ประกอบกับผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ชี้แจงว่าการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีเชื้อสายไทยจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาเป็นหลัก แต่พิจารณาจากการเป็นผู้มีเชื้อสายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวเป็นว่า ต้องอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยซึ่งจะมีหลักเกณฑ์กำหนดรายละเอียดโดยคณะรัฐมนตรีหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณีต่อไป ซึ่งจะสามารถใช้กับบุคคลที่มีเชื้อสายไทยกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในเงื่อนไขเดียวกันด้วย^{๕๔}

/ โดยนายสาทิตย์...

^{๕๔} สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2554-02-15.html#2>.

โดยนายสาทิพย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในนามของคณะรัฐมนตรี ได้แถลงเหตุผลและหลักการในการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ต่อรัฐสภาว่า “ที่มาที่ไปของกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องที่มีการเรียกร้องของพี่น้องประชาชนคนไทยกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ซึ่งเดิมอาศัยอยู่ในเขตมะริด ทวาย และตะนาวศรี ในยุคก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอาณาเขตจึงกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น แต่คนเหล่านี้ประสงค์ที่จะเป็นคนไทย และได้เดินทางกลับมาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการสำรวจจำนวนของผู้ที่เข้ามาในลักษณะเช่นนี้และมีความต้องการเป็นคนไทย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาพระราชบัญญัติสัญชาติไม่ได้มีช่องทางอื่นในการให้เขาได้สัญชาติไทยนอกจากวิธีการแปลงสัญชาติ แต่คนเหล่านี้สำนึกตนอยู่เสมอว่าเป็นคนไทย ดังนั้น ถ้าหากเป็นการแปลงสัญชาติจะทำให้เกิดคำถามเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นคนไทยว่า ทำไมต้องแปลงสัญชาติในเมื่อเป็นคนไทยอยู่แล้ว^{๕๕} โดยมีหลักการในการแก้ไข ดังนี้

ประการแรก บทนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔) เพื่อแสดงลักษณะของผู้ซึ่งจะได้รับการรับรองเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่

๑) ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง และมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือ

๒) ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อให้สามารถพิสูจน์บุคคลเชื้อสายไทยในกรณีอื่นที่ยังไม่ได้สำรวจจัดทำทะเบียนตาม (๑) แต่ในการกำหนดลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องเป็นไปในทำนองเดียวกับเงื่อนไขการเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่บัญญัติในคำนิยามนี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายที่เป็นสากลซึ่งในภาษาลาติน คือ หลัก ejusdem generis (หมายถึง การตีความกฎหมายจะต้องสอดคล้องและรับกันกับความหมายหรือจุดประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่อยู่ในมาตราเดียวกัน หมวดหมู่เดียวกัน เรื่องเดียวกัน หรืออยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน)

๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ประกอบด้วย กรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๗ คน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตลอดจนเสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น (เพิ่มมาตรา ๙/๑ - มาตรา ๙/๓)

/๔) กำหนด...

^{๕๕} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๔

๔) กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นโดยอนุโลม (เพิ่มมาตรา ๙/๔)

๕) กำหนดให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด และกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นดังกล่าวที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นหรือได้สัญชาติไทยแล้ว ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตและหลักที่ห้ามถือสองสัญชาติ (เพิ่มมาตรา ๙/๖ - มาตรา ๙/๗)

๖) กำหนดให้ถือว่าคนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ และให้มีสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

นิยามของคำว่า คนไทยพลัดถิ่น อาจมีขอบเขตที่กว้าง ซึ่งอาจจะมีปัญหาเรื่องการตีความโดยอาจมีกลุ่มผู้พลัดถิ่นกลุ่มอื่นนอกเหนือไปจากคนไทยพลัดถิ่น ๒ กลุ่มที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในร่างกฎหมายฉบับนี้ เรียกร้องสิทธิของตนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้

ประการที่สอง สำหรับกฎกระทรวงที่อาจจะมีผลกระทบในอนาคตเพื่อกำหนดลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นที่จะได้รับประโยชน์จากร่างกฎหมายฉบับนี้นั้น จะต้องไม่ขยายขอบของคนไทยพลัดถิ่นเกินกว่านิยามของร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง หากจะกำหนดแนวทางในการพิสูจน์เชื้อสายไทย ก็ควรมีแนวทางในการทำงานเดียวกับแนวทางการพิสูจน์ของกรมการปกครองในการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎรบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เคยดำเนินการมาก่อนหน้านี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาคคนไทยพลัดถิ่นในอนาคตและที่เคยดำเนินการในอดีตมีความสอดคล้องกัน

ประการสาม ปัญหาประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายใหม่นี้คือ ตามที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เปิดช่องให้มีการดำเนินการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา จึงอาจเกิดกรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาสวมสิทธิเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้ได้สัญชาติไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎร รวมถึงคณะกรรมการจะต้องกลั่นกรองและพิจารณารับรองสถานะคนไทยพลัดถิ่นโดยรอบคอบและระมัดระวังเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์แก่คนไทยพลัดถิ่นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย แม้ว่าการแก้ไขปัญหาสถานะคนไทยพลัดถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การให้สัญชาติแก่บุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงควรพิจารณาทั้งเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการปกป้องผลประโยชน์ของ

ประเทศควบคู่กัน โดยจะต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ไม่ควรให้สัญชาติไทยโดยไม่มีขอบเขตหรือมีขอบเขตที่กว้างจนกลายเป็นการเปิดช่องให้เกิดการแสวงหาประโยชน์และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

จากการพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของคนและรัฐในยุครัฐสมัยใหม่ผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติพบว่า การกำหนดว่าพลเมืองไทยต้องเท่ากับผู้มีสัญชาติไทยปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ในช่วงต้นของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาตินั้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนและรัฐอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขการเป็นพลเมืองไทยโดยการตราเป็นกฎหมาย แต่ก็มีลักษณะที่เปิดกว้าง โดยมีพื้นฐานที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดการปกครองแบบรัฐราชาธิราชที่มีจุดมุ่งหมายในการรวบรวมผู้คนมาอยู่ใต้พระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์

การกำหนดเงื่อนไขความเป็นพลเมืองเอื้อให้คนต่างชาติต่างภาษาเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐไทย ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา จึงไม่ได้เป็นประเด็นในการกั้นคนออก (exclusion) ผู้คนยังคงดำรงวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมได้อย่างเดิม

การเปลี่ยนแปลงเรื่องเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยปรากฏอย่างเด่นชัดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี ๒๔๗๕ ซึ่งมีนัยถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ เป็นการเรียกร้องการย้ายฐานความจงรักภักดีที่รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันกษัตริย์ให้มาเป็นของชาติ ซึ่งกระบวนการสร้างชาตินี้กระทำผ่านการพยายามสถาปนาความเป็นหนึ่งเดียวกันและความมีเอกภาพทั้งทางด้านดินแดนและประชาชน

รูปแบบที่เป็นรูปธรรมของกระบวนการดังกล่าวเด่นชัดในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผ่านการประกาศใช้รัฐนิยมต่างๆ เพื่อสร้างอัตลักษณ์ความเป็นไทยที่เป็นหนึ่งเดียว รวมถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐไทยต้องกำหนดเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยให้มีลักษณะหดแคบลง เริ่มมีการคัดกรองคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวมากขึ้น เช่น การยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนโดยตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕) แม้ภายหลังจะกลับมาใช้หลักการได้สัญชาติตามหลักดินแดนอีกครั้ง แต่ก็เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่มีการประกาศยกเว้นการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองทางการทูต และที่เด่นชัดมากขึ้นคือ การบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ที่มีการยกเว้นการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่มีองค์ประกอบกรเข้าเมืองตามประกาศดังกล่าว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถอนสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยแต่มีองค์ประกอบเข้าตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ นี้ด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และแม้ต่อมาจะมีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘) แต่ก็ไม่ได้กลับไปใช้หลักการเดิมก่อนหน้านี้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้เป็นการนำหลักการของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใหม่ผ่านการเพิ่มเติมมาตรา ๗ ทวิ ด้วยเหตุนี้ผลกระทบต่อ

/ผู้คน...

ผู้คนยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ต่อมาพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะพยายามแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายฉบับก่อนๆ แต่ยังปรากฏว่ามีคนไร้สัญชาติอีกจำนวนมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการดำเนินการทางบริหารงานที่ล่าช้าและความซับซ้อนในการบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทย^{๕๖} รวมถึงความไม่ชัดเจนในการแก้ปัญหาของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดสถานะคนไร้สัญชาติทับซ้อนกับแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งคือ กลุ่มคนไร้สัญชาติที่นิยามตนเองในความสัมพันธ์กับรัฐไทยในนาม “ไทยพลัดถิ่น” ซึ่งไม่ยอมรับและปฏิเสธแนวทางการแก้ปัญหาของภาครัฐที่อนุญาตให้คนเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติเพื่อได้สัญชาติไทย แต่การแปลงสัญชาติถูกปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้มองว่าพวกเขาควรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเนื่องจากสืบสายเลือดมาจากกลุ่มคนไทยที่ตั้งรกรากในดินแดนที่เคยเป็นของไทยก่อนการขีดเส้นแบ่งพรมแดน นอกจากการสืบสายเลือดแล้วยังอ้างอิง (identified) ตัวเองเข้ากับสังคมไทยผ่านรูปแบบการใช้ชีวิต วัฒนธรรม การนับถือศาสนา และความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับคนไทยส่วนใหญ่ จนนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๑.๖ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของกลุ่มผู้พลัดถิ่นและผู้อพยพเชื้อสายไทย

จากการศึกษาพบว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดคุณสมบัติกลุ่มผู้พลัดถิ่นกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทย ให้ได้รับสัญชาติไทยไว้ดังนี้

(๑) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ (ต่อกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเสียมราฐ พระตะบอง) ได้กำหนดคุณสมบัติผู้พลัดถิ่นไว้ ๘ ประการ ได้แก่

๑. ต้องเป็นผู้พลัดถิ่นเชื้อสายไทย หรือเป็นผู้ที่มีบิดาหรือมารดาหรือบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่เคยมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย
๒. ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในทะเบียนหลักฐานในการสำรวจของทางราชการ
๓. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๔. รูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๕. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๖. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง หรือมีคนไทยที่มีหลักฐานเชื่อถือไทยเป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและองค์ประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์อยากได้สัญชาติไทย

^{๕๖} ประทีป นทีทวีวัฒน์, นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ, ๒๕๕๑, น. ๖๕

(๒) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๗ และวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ (ต่อกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ที่เข้ามาจนถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ๘ ประการ ได้แก่

๑. ต้องเป็นผู้อพยพที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา
๒. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๓. ต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนหลักฐานของทางราชการก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐
๔. รูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๕. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๖. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและพระประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์จะได้สัญชาติไทย

(๓) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ (ต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาจนถึงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยไว้ ๙ ประการ ได้แก่

๑. เป็นผู้ที่บิดา มารดา หรือบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในประเทศไทยหรือมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นของประเทศไทย
๒. ต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙
๓. มีชื่อในหลักฐานทางทะเบียนใดๆของทางราชการที่เคยจัดทำไว้ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในไทยภายหลังด้วย
๔. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๕. มีรูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๖. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๗. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง หรือมีคนไทยที่มีหลักฐานเชื่อถือได้เป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและพระประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์จะได้สัญชาติไทย

/(๔) มติคณะรัฐมนตรี...

(๔) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ได้แก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณากลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา คงเหลือแค่ ๔ ประการ ได้แก่

๑. เป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของกรมการปกครอง
๒. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยหรือมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งติดต่อกันเป็นเวลานาน
๓. มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
๔. มีความประพฤติดี

(๕) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการพิจารณาสถานะคนที่มีเชื้อสายไทย ได้แก่

๑. มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องและมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร
๒. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๓. ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๔. มีความประพฤติดี โดยไม่เคยรับโทษทางอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาท หรือลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง

๕. ประกอบอาชีพสุจริต

๖. ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

๒.๑.๗ ข้อมูลด้านประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเรียกร้องของคนไทยพลัดถิ่น

(๑) กระบวนการเรียกร้องแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมตัวกันเป็น “เครือข่ายการแก้ปัญหาค้นสัญชาติคนไทย ” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเริ่มแรกนั้นร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ ภายใต้ความร่วมมือมูลนิธิชุมชนไท สำนักงานกองทุนสนับสนุนส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป้าหมายสูงสุดของการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือการได้มาซึ่งสิทธิพลเมืองโดยกระบวนการค้นสัญชาติ โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นปฏิเสธการแปลงสัญชาติ เพราะมองว่าการแปลงสัญชาติ

/คือการ...

คือการต้องยอมรับว่าเป็นคนสัญชาติพม่าก่อนแล้วจึงแปลงมาเป็นสัญชาติไทย ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นปฏิเสธในประเด็นนี้ เนื่องจากต้องการยืนยันว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนไทย เชื้อชาติไทย สัญชาติไทย เรียนภาษาไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นคนไทย และเกิดในดินแดนที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นของไทย^{๕๗}

การรวมตัวกันของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในนามเครือข่ายการแก้ปัญหาคนสัญชาติคนไทยนั้นทางเครือข่ายได้มีการประสานเชื่อมโยงกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการ ในการขับเคลื่อนประเด็นโดยมีเป้าหมายหลักคือ การคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด ในปี ๒๕๕๑ เครือข่ายฯ และภาคีความร่วมมือได้ร่วมกันเสนอการแก้ปัญหาในระดับนโยบายเพื่อคืนสัญชาติไทยโดยการเกิดแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น โดยร่วมมือกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการยกร่างพระราชบัญญัติสัญชาติว่าด้วยการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การกำหนดนิยามของคนไทยพลัดถิ่น และกระบวนการทางกฎหมายในการคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด และเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นประธาน คณะกรรมการการชดเชยได้ตั้งคณะทำงานยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยมีนายจุมพฏ บุญใหญ่ เป็นประธาน และมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

แม้จะได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ แต่ติดปัญหาเรื่องการนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสภาคความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ที่ต่างหักท้วง ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ค้างในสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งปี ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ร่างของรัฐบาล) เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้ง พร้อมกันนี้ได้มีการเสนอร่างฉบับอื่นๆ เข้าไปประกบด้วย และเมื่อ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๕ ว่าด้วยการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่น ก็ผ่านการพิจารณาในสภาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ หลังจากนั้นในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๔๖/๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่หลังจากนั้นเครือข่ายภาคประชาชนก็ได้มีการเสนอทบทวนการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และเสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เข้าไปเป็นคณะกรรมการ และในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ก็ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น^{๕๘}

/แม้พระราชบัญญัติ...

^{๕๗} รัฐวุฒิ เสนาคำ, ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดองค์ความรู้ด้วยรัฐ - ชาติ ในสังคมไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙, น. ๖๓

^{๕๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙/ตอนที่ ๖๕ ก/หน้า ๑๔/๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

แม้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ จะได้วางหลักการเรื่องการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งหลักการสืบสายโลหิต และหลักดินแดน แต่ก็เป็นไปได้ว่ามีเงื่อนไข ทำให้หนทางการได้สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติ แต่กระบวนการได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาตินี้ก็ได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เพราะพวกเขากล่าวว่าตนเป็นคนไทย สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษที่เป็นคนไทย เมื่อปฏิเสธการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติก็กลายเป็นไร้สัญชาติ ไม่มีสิทธิทางกฎหมายที่รัฐผูกไว้กับสัญชาติไทย

(๒) ไทยพลัดถิ่น : ความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างความเป็นพลเมือง สัญชาติ และอัตลักษณ์

กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น คือ ผลผลิตอันซับซ้อนของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่ดำเนินมาจากรัฐจารีตจนถึงปัจจุบัน ตามที่กล่าวไปแล้วว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่บริเวณที่ในอดีตนั้นถือได้ว่าอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศไทยแต่ต้องตกเป็นคนในบังคับของรัฐอื่นเนื่องมาจากระบวนการแบ่งเส้นเขตแดน

สถานะทางกฎหมายของคนเหล่านี้จึงมีความซับซ้อนเมื่ออพยพย้ายเข้ามาในประเทศไทย ภายหลังการที่ไทยได้เข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ เมื่อคนเหล่านี้ก้าวข้ามเส้นแบ่งเขตแดนเข้ามาในประเทศไทย พวกเขาจะกลายเป็นคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แม้ว่าในความเป็นจริงผู้คนเหล่านี้อาจไม่เคยเห็นว่เส้นแบ่งเขตแดนเป็นเช่นไร เพราะทางที่พวกเขาเข้ามาก็คือเส้นทางที่ผู้คนสองฝั่งไปมาหาสู่กันตลอด แต่เส้นแบ่งเขตแดนนั้นกลับพาดลงบนตัวคน แม้ว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจะได้แสดงอัตลักษณ์และยืนยันอย่างหนักแน่นว่าตนคือคนไทยที่สืบเชื้อสายมาจากคนไทย มีวิถีชีวิตแบบคนไทย ไม่ว่าจะเป็นการทำมาหากิน การใช้ภาษา การนับถือศาสนา หรือแม้กระทั่งการจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์เฉกเช่นคนไทยทั่วไป แต่การแสดงอัตลักษณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้คนไทยพลัดถิ่นถูกยอมรับจากรัฐไทย เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายที่มองว่าสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ นั้นผูกติดอยู่กับการมีสัญชาติไทย ปัญหานี้จึงนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ ๕ เพื่อให้เกิดการรับรองสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นโดยการเกิด

(๓) ข้อมูลประวัติศาสตร์ด้านสนธิสัญญาการแบ่งเขตแดน

จากการศึกษา ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับหนังสือสัญญา และอนุสัญญาของแนว เขตแดนไทย - พม่า พบว่า เส้นแบ่งเขตแดนไทย - พม่า ได้กำหนดขึ้นตามหนังสือสัญญาที่ทำระหว่างสยาม (ไทย) กับอังกฤษ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ตอน คือ (๑) แนวเขตแดนไทย - พม่า ช่วงตอนล่าง ตั้งแต่สบเมยจนถึงปากน้ำกระบุรี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๘ (ค.ศ. ๑๘๖๕) อังกฤษได้ส่งข้าหลวงใหญ่ประจำอินเดียมาติดต่อกับรัฐบาลสยาม เพื่อขอปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับพม่าของอังกฤษ และได้มีการจัดตั้งคณะข้าหลวงปักปันเขตแดนร่วมกันขึ้นมา ข้าหลวงปักปันเขตแดนได้ร่วมกันสำรวจ

/และชี้แนว...

และชี้แนวเขตแดน ซึ่งกระทำกันในช่วง ๒ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๐๘ - ๒๔๑๐ (ค.ศ. ๑๘๖๕ - ๑๘๖๗) ฝ่ายอังกฤษเป็นผู้จัดทำแผนที่โดยเริ่มตั้งแต่สบเมย (จุดที่แม่น้ำเมยบรรจบกับแม่น้ำสาละวิน) ลงมาจนถึงปากน้ำกระบุรี ซึ่งออกสู่ทะเลที่ปลายแหลมวิกตอเรีย หลังจากทำแผนที่แสดงแนวเขตแดนบริเวณนี้ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้มีการทำหลักฐานทางกฎหมาย ในรูปของอนุสัญญาลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๑๑ (ค.ศ. ๑๘๖๘) (๒) แนวเขตแดนไทย - พม่า ช่วงตอนบน ตั้งแต่สบเมยจนถึงสบรวก ช่วงนี้ เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการทำหนังสือสัญญาจำกัดตา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ (ค.ศ. ๑๘๗๔) กำหนดให้ตั้งแต่สบเมยขึ้นไปทางทิศเหนือ แม่น้ำสาละวินเป็นแนวเขตแดน ระหว่างสยามกับพม่าของอังกฤษ โดยมีตัวลำนํ้าเป็นกลาง ฝั่งตะวันตกเป็นดินแดนของพม่า และฝั่งตะวันออกเป็นดินแดนของสยาม ยกเว้นดินแดนส่วนเล็กๆ ทางตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน ที่ยังเป็นของไทยอยู่ คือ เมืองต่วนและเมืองสาด ซึ่งไทยก็ต้องยอมยกดินแดนส่วนนี้ให้แก่พม่า ของอังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ (ค.ศ. ๑๘๙๒) ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๔ (ค.ศ. ๑๙๓๑) ได้มีการแลกเปลี่ยนหนังสือความตกลงว่าด้วย เขตแดนระหว่างพม่า (เชียงใหม่) กับสยาม ให้ใช้แนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำสายเป็นแนวเขตแดน แทนที่จะใช้แนวกึ่งกลางลำน้ำตามที่กำหนดไว้แต่เดิม และในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึก ให้ใช้หลักเกณฑ์แนวร่องน้ำลึกเป็นแนวเขตแดน ขยายออกไปถึงแม่น้ำรวกด้วยเช่นกัน

ความยาวและลักษณะโดยสรุปของเส้นแบ่งเขตแดนไทย - พม่า มีทั้งสิ้น ๒,๔๐๑ กิโลเมตร ประกอบด้วย

๑) เส้นเขตแดนตามลำน้ำโดยใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวกและแม่น้ำสาย รวมยาว ๕๙ กิโลเมตร ในจังหวัดเชียงราย

๒) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาแดนลาว ทิวเขาถนนธงชัยเหนือ และทิวเขาถนนธงชัยตะวันตก รวมยาว ๖๓๒ กิโลเมตร ในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน

๓) เส้นเขตแดนตามแนว ๒ ฝั่งของแม่น้ำสาละวิน ยาว ๑๒๗ กิโลเมตร ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

๔) เส้นเขตแดนตามแนว ๒ ฝั่งของแม่น้ำเมย ยาว ๓๔๕ กิโลเมตร และแนว ๒ ฝั่งของห้วยวaley ยาว ๔๔ กิโลเมตร ในจังหวัดตาก

๕) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาถนนธงชัยกลาง ยาว ๑๒๗ กิโลเมตร และเป็นเส้นตรง ยาว ๖๓ กิโลเมตร ในจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี

๖) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาตะนาวศรี ยาว ๘๖๕ กิโลเมตร ในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

๗) เส้นเขตแดนในแนวร่องน้ำลึกของคลองกระ และแม่น้ำกระบุรี รวมยาว ๑๓๙ กิโลเมตร ในจังหวัดระนอง

/๓.ความเห็น...

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า สิทธิในการมีหรือได้มาซึ่งสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญอันดับแรกของมนุษย์ เพราะจะทำให้มนุษย์ใช้สิทธิเสรีภาพอื่นๆ ได้ตามเป้าหมายในการใช้ชีวิตของแต่ละคน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม และจากการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของตัวแทนกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในจังหวัดตากและผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นตรงกันว่า คำนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ ไม่ครอบคลุมถึงคนไทยพลัดถิ่นจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะคนไทยพลัดถิ่นที่ปัจจุบันอาศัยอยู่ในเขตอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก จำนวนประมาณ ๓,๐๐๐ คน^{๕๙}

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอว่า เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลควรออกกฎกระทรวง กำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น รวมทั้งคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าวให้ได้รับสัญชาติไทย โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะอื่นดังต่อไปนี้ อยู่ในความหมายของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕

๑. มีบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่เคยอพยพไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่นและได้อพยพกลับเข้ามาในประเทศไทย
๒. ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น
๓. ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมไทย และมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบไทย^{๖๐}
๔. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยระยะเวลาหนึ่ง

/๕. ได้รับการ...

^{๕๙} การรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายคนไทยพลัดถิ่น วันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีผู้ทรงคุณเข้าร่วมประกอบด้วย ๑.นายสุรพงษ์ กองจันทิก ๒.นายวินัส สีสุข ผู้อำนวยการส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ๓.นายสมนึก ตุ่มสุภาพ ๔.นางสาวกิตติรญา รัตนมณี อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

^{๖๐} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

๕. ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร^{๖๑}

๖. จงรักภักดีต่อประเทศไทยและสถาบันพระมหากษัตริย์^{๖๒}

ข้อ ๒ กรณีมีเหตุต้องวินิจฉัยปัญหาในการพิจารณาลักษณะอื่นตามข้อ ๑ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดำเนินการได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

^{๖๑} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา

^{๖๒} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

๑.ความเป็นมา

กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองได้มีการรวมตัวกันในนาม “เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.)” เพื่อจัดกิจกรรมรณรงค์ให้รัฐและสาธารณชนยอมรับและเคารพสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง อีกทั้งร่วมจัดเวทีสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ นักวิชาการ นักพัฒนา และแกนนำชนเผ่าพื้นเมืองกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการร่วมกันจัดงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ในการจัดงานมหกรรมได้มีการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อจัดตั้ง “สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” ขึ้น

ต่อมาได้มีการจัดตั้งและเปิดตัวของ “สภาชนเผ่าพื้นเมืองอำเภอกัลยาณิวัฒนา” จังหวัดเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีการสัมมนาวิชาการว่าด้วยเรื่อง “จากแนวคิดสู่รูปธรรมของสภาชนเผ่าพื้นเมือง” เมื่อวันที่ ๙ - ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งนำไปสู่การแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... โดยคณะทำงานยกร่างฯ ได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นออกแบบโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติฯ และดำเนินการยกร่างเนื้อหากฎหมาย หลังจากนั้นได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวปรึกษากับผู้เกี่ยวข้อง และร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองที่เข้าร่วมงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๘ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗

เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ทางเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนและเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างรอบด้าน

/ประเทศไทย...

ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UN Declaration on the Rights of Indigenous People: UNDRIP) ที่รัฐบาลไทยได้ลงนามรับรองในเวทีสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เช่น มาตรา ๓๐, ๖๔, ๖๖ และ ๖๗) และหลักเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง สนับสนุนให้มีกลไกการจัดการกระบวนการ (Process) และประสานขบวนการ (Movement) เพื่อสร้างหลักประกันในการจัดการเลือกปฏิบัติและอคติทางชาติพันธุ์ และส่งเสริมให้กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ในสังคมไทย ตลอดจนส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมจริง นอกจากนี้ การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับวิถีทางสังคมและวัฒนธรรม และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองอย่างแท้จริง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้มีการสนับสนุนการจัดทำร่างกฎหมายของเครือข่ายชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งยังเป็นการเคารพความเป็นพหุเชื้อชาติที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

๒.การดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองร่วมเป็นคณะทำงาน เพื่อดำเนินการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สำรวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ

ผลการศึกษาทางวิชาการจากสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง

นอกจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน หลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ๔ ฉบับ ของสหประชาชาติ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICRSCR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)

/จะมุ่งหมาย...

จะมุ่งหมายคุ้มครองสิทธิของคนทุกคน รวมทั้งชนเผ่าพื้นเมืองทุกชนเผ่าในโลกแล้ว ยังมีประเด็นระหว่างประเทศในรูปของปฏิญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง เป็นการเฉพาะไว้ด้วย ได้แก่

๒.๑.๑ ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP)

ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ตระหนักถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะให้เกิดความเคารพและส่งเสริมสิทธิอันติดตัวมาแต่กำเนิดของชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งได้มาจากโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และจากวัฒนธรรม ประเพณีทางจิตวิญญาณ ประวัติศาสตร์และปรัชญาของตน โดยเฉพาะ สิทธิเหนือที่ดิน เขตแดน และทรัพยากรของตน

มาตรา ๑ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจอย่างเต็มที่ ทั้งในฐานะส่วนรวมและปัจเจกบุคคล ในสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามที่ได้รับการรับรองในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มาตรา ๒ ชนเผ่าพื้นเมืองและบุคคลที่เป็นชนเผ่าพื้นเมืองมีเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มคนและบุคคลอื่น ๆ และมีสิทธิที่จะ ใช้สิทธิของเขาโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะบนพื้นฐานของความเป็นชนเผ่าพื้นเมืองโดยการกำเนิดหรือโดยอัตลักษณ์ของตน

มาตรา ๓ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดตนเองโดยเหตุแห่งสิทธินั้น พวกเขามีอิสระที่จะกำหนดสถานภาพทางการเมืองและดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างอิสระ

มาตรา ๔ ชนเผ่าพื้นเมือง ในการใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง มีสิทธิในความเป็นอิสระ หรือในการปกครองตนเอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายใน และกิจการในท้องถิ่นของตน รวมทั้งวิธีและแนวทางในการสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยกิจกรรมอันเป็นอิสระของตน

มาตรา ๕ ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิที่จะดำรงรักษาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันมีลักษณะเฉพาะของตน ในขณะที่ยังคงรักษาสีตติในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของรัฐ ตามที่พวกเขาเลือก

/๒.๑.๒ สนธิสัญญา...

^๑ ศราวุฒิ ประทุมราช. ข้อกฎหมายและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชนเผ่าในประเทศไทย. สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย (IMPECT). ๒๕๔๘.

๒.๑.๒ สนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง วัฒนธรรม และประเพณี

โดยที่สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง เป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ที่สหประชาชาติได้รับรองสิทธินี้ หลักการและสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการกำหนด วิถีชีวิตตนเอง ทั้งทางด้านสิทธิทางวัฒนธรรมและประเพณี ที่เกี่ยวข้อง คือ

ก.ปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและประชาชาติที่ตกอยู่ใต้อาณานิคม

(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ (ค.ศ. ๑๙๖๐) สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยการให้เอกราชแก่ประเทศและประชาชาติที่ตกอยู่ใต้อาณานิคม (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples) ตามข้อมติที่ ๑๕๑๔ ปฏิญญานี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง กับ สิทธิมนุษยชน

บทบัญญัติข้อที่ ๑ ของปฏิญญาดังกล่าวไว้ว่า “การที่ประชาชนกลุ่มใดต้องอยู่ภายใต้การปกครอง การครอบงำ และการแสวงหาประโยชน์โดยต่างชาติถือเป็นการปฏิเสธสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และขัดกับกฎบัตรสหประชาชาติ” อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาได้อ้างถึงการปกครองแบบอาณานิคมหลายครั้ง ปฏิญญาจึงเป็นการโยงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองกับการเป็นอิสระจากการปกครองภายใต้อาณานิคมเป็นหลัก ปัญหาที่ยังเป็นเรื่องขัดแย้งกัน คือ ปฏิญญาไม่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับปัญหาการแยกเป็นรัฐอิสระ (secession) และการปกป้องบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ ซึ่งเพิ่มมีการตีความกันเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ (ค.ศ. ๑๙๗๐)

ใน ค.ศ. ๑๙๗๐ สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสัมพันธไมตรีและความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ (Declaration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations) ตามข้อมติที่ ๒๖๒๕ ซึ่งถือเป็นเอกสารที่กล่าวถึงปัญหา “สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองและบูรณภาพแห่งดินแดน” ที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ในวรรคอารัมภบทของปฏิญญาดังกล่าว ได้ยอมรับเอาหลักการทั้งสองที่ขัดแย้งกันมาบรรจุไว้ คือ “โดยเชื่อมั่นว่า การทำให้ประชาชาติใดต้องขึ้นต่อชาวต่างชาติ หรือถูกครอบงำ หรือถูกแสวงหาประโยชน์จากชาวต่างชาติ ถือเป็นการอุปสรรคต่อการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

“โดยเชื่อมั่นว่า หลักการของสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชนมีส่วนสำคัญต่อกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน และการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ให้เกิดผลเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดีระหว่างรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพหลักการของอธิปไตยที่เสมอภาคกัน”

/ “โดยเชื่อมั่น...

“โดยเชื่อมั่นว่า ผลที่เกิดจากความพยายามที่จะก่อความขัดแย้งกันต่อเอกภาพของชาติ หรือ บुरณภาพแห่งดินแดนของรัฐหรือประเทศ ทั้งในบางส่วนหรือทั้งหมด หรือความเป็นเอกราชทางการเมืองนั้น ไม่ สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ”

หลักการบางประการที่ปฏิญญาดังกล่าวได้ประกาศไว้ ได้แก่

๑. ประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิที่จะกำหนดสถานภาพทางการเมือง และดำเนินแนวทางการ พัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อย่างเสรี

๒. การกำหนดที่จะเลือกรูปแบบของสถานภาพทางการเมืองตามเจตจำนงของประชาชาติใด ย่อมกระทำได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก

๓. เมื่อประชาชาติใดได้กำหนดวิถีชีวิตของตนโดยเสรีและปราศจากการแทรกแซงจาก ภายนอกแล้ว การกำหนดดังกล่าวย่อมนำไปสู่การได้รับสถานภาพโดยอัตโนมัติ และ

๔. เมื่อรัฐใดบั่นทอนสถานะดังกล่าวของประชาชาติ ย่อมเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่าง ประเทศ

เกี่ยวกับปัญหาที่ขัดแย้งกันเรื่องบुरณภาพแห่งดินแดนนั้น ปฏิญญากล่าวว่า

“ไม่มีข้อความใดในวรรคต่อไปนี้ ถูกตีความไปในทางให้อำนาจหรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความแบ่งแยกความเสียหาย โดยบางส่วนหรือทั้งหมดต่อบุรณภาพแห่งดินแดน ความเป็น เอกภาพทางการเมืองของรัฐที่มีเอกราชและอธิปไตย ซึ่งปฏิบัติตามหลักการของสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิใน การกำหนดเจตจำนงตนเองของประชาชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นและจึงถือเป็นเจ้าของของรัฐบาลซึ่งเป็น ตัวแทนของประชาชนทั้งปวงที่เป็นของดินแดนดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือ สีผิว”

ข้อความดังกล่าวมีนัยว่า หลักการว่าด้วยบुरณภาพแห่งดินแดนย่อมอยู่เหนือ เมื่อรัฐต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยสิทธิที่เท่าเทียมกันและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชาติ

ข้อความนี้ยังให้ความสำคัญแก่ความจริงที่ว่า รัฐหนึ่งอาจจะมีประชาชาติมากกว่าหนึ่งกลุ่ม และแต่ละกลุ่มย่อมจะมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง อย่างไรก็ตาม การยอมรับดังกล่าวมีนัยว่าการกำหนด วิถีชีวิตตนเองนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้ อาจตีความได้ว่ามาตรการที่สมเหตุผลคือการให้ สิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ซึ่งอาจเป็นภายใต้ระบบสาธารณรัฐ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น

คำว่า “การกำหนดวิถีชีวิตตนเอง” ในที่นี้ มีความหมายแตกต่างจากที่ผ่านมา ซึ่งเคย หมายความว่าเสรีภาพและเอกราช สุดท้ายของข้อความยังชี้ชัดว่า ถ้าหากรัฐใดปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยความ เสมอภาคของสิทธิและสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองของประชาชาติทั้งหมดแล้ว ย่อมต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็น

/ตัวแทนของ...

ตัวแทนของประชาชาติทั้งปวงของดินแดนนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา หรือสีผิว^๒

๒.๑.๓ สนธิสัญญาเกี่ยวกับการห้ามเลือกปฏิบัติ

ก. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) หรือ ICERD

สมัชชาองค์การสหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๒ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี เมื่อเดือน มกราคม ๒๕๔๖

คำจำกัดความของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

ในอนุสัญญานี้ คำว่า “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน การจำกัดหรือ การเลือกใด ๆ ที่มีต่อเผ่าพันธุ์ สีผิว การสืบสายโลหิต ชาติ หรือความเป็นชนกลุ่มน้อย โดยมีจุดประสงค์เพื่อจะให้เป็นโมฆะหรือลดคุณค่าในการได้รับการยอมรับ การได้ประโยชน์หรือการกระทำใด ๆ บนพื้นฐานของความเสมอภาคของสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตโดยเปิดเผยในทาง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือในทางอื่นใด ๆ

ดังนั้น คำจำกัดความของคำว่าเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติจึงประกอบด้วย เผ่าพันธุ์และสีผิว สายโลหิตและชาติ และความเป็นชนกลุ่มน้อย

“เชื้อชาติ” หมายถึง ชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งถูกให้คำจำกัดความในสังคมอันเนื่องมาจาก รูปร่าง หน้าตา สีผิวเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์นี้

สายโลหิตหรือการสืบเชื้อสายมาจากเผ่าพันธุ์ใด หมายถึง กลุ่มในสังคมที่ได้รับคำจำกัดความ อันเนื่องมาจากภาษา วัฒนธรรม หรือประวัติศาสตร์ สัญชาติ และการสืบเชื้อสายมาจากชนกลุ่มน้อย เป็นการกำหนดรากฐานของความสำนึก ปัญหาที่สำคัญ คือ บุคคลหนึ่งถูกมองว่าแตกต่างอันเนื่องมาจาก รูปร่าง ลักษณะ สังคม และวัฒนธรรมโดยบุคคลอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นจริงหรือไม่ก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว คือ การที่บุคคลอื่น ตัดสิน “ชาติพันธุ์ของอีกบุคคลหนึ่ง”

สาระสำคัญ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบประกอบด้วย วรรค อารัมภบท และบทบัญญัติ ๒๕ ข้อ แบ่งได้เป็น ๓ ส่วน

/ส่วนที่ ๑...

^๒ The Review of International Commission of Jurists, No. 8, June 1972 ,P 46.

ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑-๗ กล่าวถึงคำจำกัดความของ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ นโยบายของรัฐ ภาควิชาและการดำเนินมาตรการเพื่อการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และมาตรการทางปกครองที่จำเป็น ซึ่งกฎหมายทั่วไปที่ให้ความสำคัญแก่ความเสมอภาคตามกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอ รัฐควรจะกำหนดการคุ้มครองและแก้ไขกฎหมายเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมทั้งใช้มาตรการทางการศึกษา วัฒนธรรม และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้วย การเรียกร้องให้รัฐภาคีทั้งหลาย และองค์กรต่าง ๆ “ประณามการโฆษณาชวนเชื่อ” ที่ตั้งขึ้นบนฐานคิดหรือทฤษฎีที่ว่าตนนั้นหรือกลุ่มของตนมีความเหนือกว่าหรือเป็นเผ่าพันธุ์ที่ประเสริฐกว่า ให้รัฐภาคีทั้งหลายใช้มาตรการเพื่อจัดการยุบปลุกปั่นหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติดังกล่าวทันทีตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสิทธิที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ของอนุสัญญาฉบับนี้

ส่วนที่ ๒ ข้อ ๘-๑๖ กล่าวถึงคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงาน และการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ ๔ ต่อไป

ส่วนที่ ๓ ข้อ ๑๗ - ๒๕ กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา

ข. อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา (Convention against Discrimination in Education (UNESCO) ๑๙๖๐)

การเลือกปฏิบัติทางการศึกษาหมายถึง การกีดกัน การจำแนก การจำกัด หรือการเลือกที่รักมักที่ชัง ปฏิบัติต่อผู้เรียนหรือนักเรียนโดยไม่เท่าเทียมกันทั้งโดยอาศัยความแตกต่างในด้าน สีผิว ศาสนา ความเชื่อ อายุ เพศ ภาษา เชื้อชาติ ความคิดเห็นทางการเมืองหรือด้านอื่นๆ ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม สถานภาพทางสังคม ที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ในห้องเรียนและนอกห้องเรียน ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อหลักการที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเนสโกได้ประกาศรับรองอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางการศึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๓ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ จนถึงกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันแล้ว ๘๙ ประเทศ จุดมุ่งหมายของการประกาศใช้อนุสัญญานี้ คือ การเน้นว่า สิทธิในการได้รับการศึกษาถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังและจัดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ขัดขวางสิทธิในการศึกษาให้หมดไป

อนุสัญญาประกอบด้วยข้อความ ๑๙ ข้อ สำคัญสำคัญของอนุสัญญาอยู่ที่ข้อ ๑ ถึงข้อ ๑๐ ดังนี้

ข้อ ๑ ระบุหลักการและความหมายของการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา

/ข้อ ๒ ...

ข้อ ๒ – ข้อ ๓ ว่าด้วยมาตรการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติตามอนุสัญญา เช่น รัฐต้องอนุญาตให้เด็กที่เป็นคนต่างสัญชาติที่อยู่ในเขตของตนต้องได้เข้าถึงการศึกษาเท่าเทียมกับเด็กของชาติตนเอง

ข้อ ๔ รัฐต้องดำเนินนโยบายหรือใช้วิธีการที่เหมาะสมในการส่งเสริมความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาของเด็กทุกคน เช่น การจัดการศึกษาขั้นประถมต้นต้องเป็นการจัดแบบให้เปล่าและถือเป็นการศึกษาภาคบังคับ ควบคุมให้การศึกษาระดับสูงขึ้นมีคุณภาพเท่าเทียมกันในทุกระดับ และต้องจัดการศึกษาเสริมเพิ่มเติมให้แก่ผู้ที่ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับเพราะเขาอาจมีความสามารถไม่เท่าเทียมคนอื่น ๆ เป็นต้น

ข้อ ๕ รัฐภาคีเห็นว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน อันนำไปสู่การสร้างสันติใน ครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศ และโลกรวมทั้งให้เสรีภาพแก่พ่อแม่ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย

ข้อ ๖ รัฐภาคียอมรับว่าจะให้ความเอาใจใส่อย่างดีที่สุดในการรับรองหลักการด้านการห้ามเลือกปฏิบัติทางการศึกษานี้และสนธิสัญญาอื่นๆของยูเนสโกที่อาจออกมาภายหลังเพื่อการจัดการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา

ข้อ ๗ - ข้อ ๑๐ เป็นพันธกรณีของรัฐที่รับรองอนุสัญญานี้ จะรายงานผลการปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อ องค์การยูเนสโก และหากมีปัญหาที่ต้องถูกบังคับตามอนุสัญญานี้ รัฐยอมรับที่จะให้นำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ค. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๖๙ ว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่าในประเทศเอกราช (Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Country)

อนุสัญญานี้รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้ปรับปรุงเนื้อหาจากอนุสัญญาและข้อเสนอแนะว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ และจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่าง ๆ ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ๑๔ ประเทศ

หลักการของอนุสัญญานี้ คือ การยอมรับว่าชนเผ่าพื้นเมืองและชนเผ่าจะต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งในยุคปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้รับการพัฒนาไปจากเดิมมีความก้าวหน้าอย่างมากมาย จึงต้องมีการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าเป็นพิเศษ เพราะเงื่อนไขทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของประเทศที่ชนเผ่าอยู่นั้นแตกต่างจากสังคมโดยรวมของสังคมส่วนใหญ่ในชาติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญา รัฐภาคีต้องปรึกษาหารือกับประชาชนที่เกี่ยวข้องในการแสวงหา

/เป้าหมาย...

เป้าหมายที่จะทำให้ประชาชนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมอย่างเสรี ในการตัดสินใจจัดตั้งสถาบันและดำเนินการบริหาร และจัดตั้งหน่วยต่าง ๆ ที่รับผิดชอบทางการเมือง โครงการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของพวกเขา โดยรัฐจะต้องเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดสถาบันดังกล่าว ทั้งการส่งเสริม ความคิดริเริ่ม การจัดหาแหล่งทุน ทรัพยากรทั้งหลายที่ทำให้ชนเผ่าสามารถดำเนินการกับวิถีชีวิตตนเองได้

สาระสำคัญของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙

อนุสัญญานี้มีขึ้นนอกจากคำปรารภแล้วแบ่งเป็น ๑๐ หมวด ๔๔ ข้อ

หมวดที่ ๑ ข้อ ๑ - ข้อ ๑๒ กล่าวถึงหลักการทั่วไป ของอนุสัญญาที่มุ่งคุ้มครองชนพื้นเมือง และชนเผ่าในประเทศเอกราชและหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม พัฒนา สร้างการมีส่วนร่วมให้ชนเผ่าเพื่อให้สามารถกำหนดวิถีชีวิตตนเอง โดยห้ามเลือกปฏิบัติ

หมวดที่ ๒ ข้อ ๑๓ - ข้อ ๑๙ ว่าด้วยที่ดิน กล่าวถึงสิทธิในที่ดิน การฟื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน การดำเนินกิจกรรมทางประเพณีวัฒนธรรมทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการคุ้มครอง รัฐต้องเคารพและให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อวัฒนธรรม คุณค่าทางจิตวิญญาณของชนเผ่า การเวนคืน การดำเนินโครงการพัฒนาในที่ดิน การอพยพโยกย้าย การใช้มาตรการทางกฎหมายในที่ดินที่อยู่ในความครอบครองหรืออยู่ในพื้นที่ของชนเผ่า ต้องปรึกษาหารือและให้ชนเผ่ามีส่วนร่วม

หมวดที่ ๓ ข้อ ๒๐ ว่าด้วยการจ้างงาน ห้ามมีการเลือกปฏิบัติต่อชนเผ่าในการจ้างงาน การทำงาน การดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ กฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำงาน ต้องอธิบายให้ชนเผ่าเข้าใจ

หมวดที่ ๔ ข้อ ๒๑ - ข้อ ๒๓ ว่าด้วยการฝึกอบรม งานฝีมือและอุตสาหกรรมท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี และการมีส่วนร่วมของชนเผ่า

หมวดที่ ๕ ข้อ ๒๔ - ข้อ ๒๕ ว่าด้วยการประกันสังคม และสุขภาพ ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ

หมวดที่ ๖ ข้อ ๒๖ - ข้อ ๓๑ ว่าด้วยการศึกษาและจุดมุ่งหมายของสื่อการศึกษา การจัดการศึกษาโดยรัฐเพื่อชนเผ่าต้องดำเนินการโดยการคำนึงถึงความสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ภาษา และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกลุ่มชนเผ่า ที่มีวิถีแตกต่างจากสังคมใหญ่ของประเทศ

หมวดที่ ๗ - หมวดที่ ๑๐ ข้อ ๓๒ - ข้อ ๔๔ เป็นเรื่องการบริหารจัดการ การเสริมสร้างความร่วมมือ และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับรองอนุสัญญา

๒.๑.๔. สนธิสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของสตรี

แม้ว่าจะได้มีการคุ้มครองสิทธิสตรีในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ปรากฏในสนธิสัญญาหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรับรองสิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัวไว้ในข้อ ๑๖ หรือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันไว้ในข้อ ๒๓ และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีใน

/ทุกรูปแบบ...

ทุกรูปแบบ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติในการสมรสและความสัมพันธ์ในครอบครัวไว้ใน ข้อ ๑๖ เป็นต้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับประเพณีและวัฒนธรรม ในบางประเทศ เช่น ในกรณีอายุขั้นต่ำของการทำการสมรส การคลุมถุงชน หรือ การบังคับให้มีการสมรสโดยที่ทั้งคู่ไม่มีโอกาสได้เลือกคู่ครองได้โดยสมัครใจ เป็นเหตุให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแต่งงานและการสร้างครอบครัว รวมถึงสิทธิในการถือสัญชาติของหญิงที่แต่งงานกับชาวต่างชาติ จึงได้นำสาระสำคัญของสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการสมรส ๒ ฉบับ มารวบรวมไว้ เพื่อการศึกษาต่อไป

ก. อนุสัญญาว่าด้วยการยินยอมพร้อมใจสมรส อายุขั้นต่ำของการสมรสและการจดทะเบียนสมรส (Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration Marriages) อนุสัญญานี้ได้รับรองโดยมติสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๕ และมีผลบังคับใช้เมื่อ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๗

เนื้อหาของอนุสัญญามีเพียง ๑๐ ข้อ ใจความสำคัญอยู่ที่ข้อ ๑ - ข้อ ๓ ที่มุ่งหมายให้การแต่งงานต้องมีการยินยอมพร้อมใจของคู่สมรสอย่างแท้จริง โดยต้องให้ทั้งคู่แปลงวาจาต่อหน้าสาธารณะ ต่อหน้าพยานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการทำพิธี และถูกบัญญัติไว้โดยกฎหมาย โดยเฉพาะการที่รัฐที่รับรองสนธิสัญญานี้ต้องบัญญัติอายุขั้นต่ำของการสมรสไว้ในกฎหมาย ซึ่งห้ามทำการสมรสหากคู่สมรสมีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะเห็นเป็นอย่างอื่นและอนุญาตให้ทำการสมรสได้ด้วยเหตุผลที่จำเป็นอย่างจริงจัง นอกจากนี้การสมรสที่สมบูรณ์ต้องได้รับการจดทะเบียนโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

ข. อนุสัญญาว่าด้วยสัญชาติของสตรีที่ได้สมรส (Convention on the Nationality of Married Women)

อนุสัญญานี้ประกาศใช้บังคับเมื่อ ๑๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ มุ่งคุ้มครองสัญชาติของหญิงที่ทำการสมรสกับชายต่างสัญชาติ โดยบัญญัติว่า การแต่งงานนั้นไม่เป็นเหตุให้สัญชาติของหญิงเปลี่ยนแปลงไปตามสัญชาติของสามี หรือหากสามีได้แปลงสัญชาติในภายหลัง ก็ไม่ทำให้หญิงที่เป็นภรรยาต้องได้รับสัญชาติตามสามีโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้การที่สามีสมัครใจได้รับสัญชาติอีกสัญชาติหนึ่งในภายหลังหรือการสละสัญชาติใดที่ได้รับมาแล้วก็ไม่กระทบกระเทือนต่อสัญชาติของภรรยา แต่หากว่าภรรยาที่แต่งงานกับสามีที่มีสัญชาติต่างกันร้องขอเพื่อแปลงสัญชาติตามสามี โดยอาศัยกระบวนการพิเศษที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของเกณฑ์การได้รับสัญชาติทั่ว ๆ ไปแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้อยู่ในสายตาของฝ่ายความมั่นคงได้

๒.๑.๕ สนธิสัญญาเกี่ยวกับคนไร้รัฐ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของชนเผ่าในประเทศไทย คือ การที่ชนเผ่าไม่ได้รับสัญชาติไทย เพียงเพราะเดินทางไปมาระหว่างพรมแดนของ ไทย - พม่า หรือ ไทย - ลาว อันเป็นการปฏิบัติตามธรรมเนียมประเพณีที่มีมาแต่โบราณในการประกอบอาชีพและเป็นวิถีชีวิตของชนเผ่า ทำให้เกิดปัญหาว่าบุคคลนั้น หรือกลุ่มนั้นถือสัญชาติของประเทศใด หรือเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ

/ทั่วโลก...

ทั่วโลก เมื่อไม่มีรัฐโดยอมรับว่าบุคคลนั้น เป็นคนของรัฐตน บุคคลนั้นจึงกลายเป็นคนไร้รัฐ อย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านี้ก็ยังได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในที่นี้จะขออธิบายสนธิสัญญา ๒ ฉบับ พอสังเขป

ก. อนุสัญญาเกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลไร้รัฐ (Convention relating to the Status of Stateless Persons)

อนุสัญญานี้ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๔๙๗ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๓ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีประเทศต่าง ๆ ๕๓ ประเทศเข้าเป็นภาคีแล้ว สนธิสัญญานี้มุ่งหมายคุ้มครองบุคคลที่กฎหมายของรัฐใดไม่ยอมรับบุคคลนั้นเป็นคนของรัฐนั้น อันขัดต่อหลักการ ๒ ประการที่สนธิสัญญานี้รับรอง คือ การที่รัฐไม่ยอมรับให้ถือสัญชาติเท่ากับเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไร้รัฐนั้น และหลักการของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปคือการที่บุคคลจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ถิ่นกำเนิด ดังนั้น สนธิสัญญานี้เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลไร้รัฐอย่างเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ เพื่อให้พวกเขามีชีวิตรอด เช่น ต้องให้มีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา สามารถรวมกลุ่มกันได้อย่างเสรี มีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาล ได้รับการศึกษาและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ได้รับการจ้างงานหรือสามารถทำงานด้วยตนเอง คนไร้รัฐอย่างน้อยต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐ ไม่ต่างจากคนต่างชาติดังกล่าวที่มีสถานภาพเดียวกันที่อยู่ในรัฐนั้น และประการสุดท้าย รัฐภาคีต้องให้คนไร้รัฐมีสิทธิในการติดต่อสื่อสารกับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เพื่อการส่งเรื่องร้องเรียนได้

ข. ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่ถือเป็นชนส่วนน้อยของชาติหรือชนกลุ่มน้อย ทางภาษา ศาสนาหรือ ชาติพันธุ์ (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities)

ปฏิญญานี้ได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๕ มุ่งคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศที่มีทั้งชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่าหากรัฐได้รับรองสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้จะส่งผลต่อความมั่นคงทางด้านสังคมและการเมืองให้แก่รัฐนั้นอย่างเต็มที่

เนื้อหาประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน ๙ ข้อ

ข้อ ๑ เรียกร้องให้รัฐปกป้องอัตลักษณ์ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรมที่มีอยู่ในชาติของตน โดยการสร้างเงื่อนไขเพื่อโน้มน้าวให้เกิดการส่งเสริมอัตลักษณ์ดังกล่าว และรับรองบทบัญญัติทางกฎหมายและเครื่องชี้วัดอย่างอื่นเพื่อการบรรลุการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยตามที่ระบุไว้ในปฏิญญา

/ข้อ ๒ ...

ข้อ ๒ ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิในการใช้หรือดำเนินการตามวัฒนธรรม อาชีพ ปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา ใช้ภาษาของตน ทั้งเป็นการใช้ในบ้าน ในครอบครัว และใช้ในที่สาธารณะ โดยเสรี ห้ามการรบกวนหรือห้ามมิการเลือกปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้ มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมตามวัฒนธรรม ศาสนา สังคม เศรษฐกิจและการใช้ชีวิตปกติ มีเสรีภาพในการสมาคม รวมกลุ่ม สามารถติดต่อสมาชิกภายในกลุ่มที่มีภาษา ศาสนา วัฒนธรรมเดียวกันในประเทศได้อย่างเสรี หรือแม้แต่ติดต่อสัมพันธ์กับชนกลุ่มอื่น ๆ ที่มีภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมเดียวกันข้ามพรมแดนประเทศที่ตนอยู่ได้

ข้อ ๓ ชนกลุ่มน้อยสามารถใช้สิทธิตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาด้วยตนเอง หรือร่วมกับคนอื่นในชุมชนเดียวกัน หรือร่วมกับกลุ่มชนอื่น ๆ ได้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และจะต้องไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่ชนกลุ่มน้อยเพื่อให้ได้รับสิทธิ หรือไม่ต้องได้รับสิทธิ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในปฏิญญา

ข้อ ๔. เมื่อได้รับการร้องขอจากสหประชาชาติ รัฐจะต้องสร้างตัวชี้วัดว่าชนกลุ่มน้อยได้รับผลจากการปฏิบัติตามปฏิญญาอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและได้รับความเสมอภาคตามกฎหมายอย่างเต็มเปี่ยม ทั้งด้านการใช้ภาษาพูด การศึกษาเพื่อความเข้าใจความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ภาษา วัฒนธรรม ประเพณี ของชนกลุ่มน้อยเอง

ข้อ ๕ นโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ของประเทศที่ได้วางแผนและดำเนินการตามแผน ควรให้ชนกลุ่มน้อยได้รับทราบด้วย

ข้อ ๖ และข้อ ๗ เป็นเรื่องการสร้างความร่วมมือเพื่อการเผยแพร่ แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ในการส่งเสริมสิทธิที่ได้รับรองไว้ในปฏิญญา

ข้อ ๘ และข้อ ๙ เป็นเรื่องการห้ามตีความสิทธิตามที่ปรากฏในปฏิญญานี้ไปในทางที่เป็นโทษต่อชนกลุ่มน้อยหรือไม่เป็นไปตามหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

๒.๑.๖ คำนิยามชนเผ่าพื้นเมือง

กองเลขาธิการเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยและสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้สำรวจข้อมูลประชากรชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทยจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘ พบว่า มีประชากรจำนวน ๓,๕๘๙,๘๘๗ คน (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยมีหลากหลายแตกต่างกัน และตั้งถิ่นฐานอยู่กระจัดกระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ในประเทศไทย เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) จึงได้มีการแลกเปลี่ยนร่วมกัน และได้กำหนดคำนิยามแยกกันระหว่าง “ชนเผ่าพื้นเมือง” และ “กลุ่มชาติพันธุ์” ไว้ดังนี้

“ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous People) หมายความว่า ชุมชน ประชาชน และประชาชาติ ผู้ที่โดยความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมในช่วงที่มีการสถาปนาอาณาเขตของรัฐปัจจุบัน พิจารณาตนเองว่ามีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมกระแสหลักของสังคม โดยที่พวกเขา

/มิใช่...

มิใช่กลุ่มครอบงำในสังคมรัฐชาติและมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดพื้นที่ของบรรพบุรุษ และอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาของตน สู่คนรุ่นอนาคต ในฐานะที่เป็นรากฐานการดำรงอยู่ของ ความเป็นพลเมืองที่มีแบบแผนทางวัฒนธรรม สถาบันทางสังคม และระบบนิติธรรมของตนเองในการอยู่ร่วมกับ คนกลุ่มอื่น ๆ อย่างสันติสุขในสังคมรัฐชาติ

“กลุ่มชาติพันธุ์” (Ethnic group) ถึงแม้ยังมีข้อถกเถียงทางวิชาการในด้านความหมาย แต่ โดยความเข้าใจทั่วไป หมายถึงกลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรม ความเชื่อตามประเพณี และภาษาร่วมกัน ดังนั้น กลุ่ม ชาติพันธุ์ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ยังคงรักษาวัฒนธรรมประเพณี และมีความมุ่งมั่นที่จะสืบทอดสู่คน รุ่นอนาคต รวมทั้งมิได้เป็นกลุ่มครอบงำของสังคม จึงเข้าข่ายขอบเขตความหมายของความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ได้

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาเอกสารปณิญาสาประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่า พ้นเมือง พบว่า โดยหลักการแล้ว ไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลของคำว่า **Indigenous People** เนื่องจากชนเผ่า พ้นเมืองในประเทศต่าง ๆ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมีวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งยากที่จะหาคำนิยาม คำเดียวที่ครอบคลุมลักษณะเฉพาะทั้งหมดของชนเผ่าพื้นเมืองได้ แต่สำหรับประเทศไทยมีการใช้คำว่าชนเผ่า พ้นเมือง (Indigenous People) โดยอ้างอิงถึงอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙ (ที่ได้ กล่าวถึง “ชนพื้นเมือง” และ “ชนเผ่า” ในประเทศอิสระ) เนื่องจากมีลักษณะใกล้เคียงกับบริบทของชนเผ่า พ้นเมืองในประเทศไทย ดังนั้น คำว่าชนเผ่าพื้นเมืองที่ใช้จึงมีนัยครอบคลุมความหมายทั้งสองคำ กล่าวคือ คำว่า “ชนพื้นเมืองและชนเผ่า” ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญสหประชาชาติ (Mr. Jose Martinez Cobo) ที่ใช้คำว่า Indigenous People เพื่ออธิบายความหมายครอบคลุมกลุ่มชนทั้งสองที่ระบุไว้ในอนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙ และประเทศไทยได้มีการใช้คำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ให้เป็นคำแปลของ Indigenous People มาตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ มาแล้ว

ดังนั้นคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นว่า ควรใช้คำนิยามคำเดียว คือ “ชนเผ่าพื้นเมือง” และให้มีความหมายครอบคลุมถึงชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย (คชท.) ได้กำหนดคำนิยามทั้งสองคำแยกจากกันไว้ในร่างกฎหมายก่อนที่จะมานำเสนอต่อคณะกรรมการการปฏิรูป กฎหมาย

ผลการศึกษาทางวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๑.๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเทศไทยกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชนเผ่าตามหลักสากลโดยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับ สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนี้

๑. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

๒. สิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตตนเอง

หลักการดังกล่าว ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคี^๒

มาตรา ๖๖ บุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้ อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของ ตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสมการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

/๓.หลักความเสมอภาค...

^๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant On Civil and Political Rights : ICCPR) ข้อ ๑

๑. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชาชนจะกำหนดสถานะทางการเมือง ของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตน

๒. เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวงอาจจัดการโรคภัยและทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใดๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใดๆ

๓. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ รวมทั้งผู้ที่รับผิดชอบในการบริหารดินแดนที่ไม่ได้ปกครองตนเอง และดินแดนในภาวะทรัสตี จะส่งเสริมสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองให้บรรลุผลเป็นจริง และต้องเคารพสิทธิอันตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

๓. หลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

๒.๑.๘ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับคณะกรรมการสิทธิการยกย่องรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๘

ร่างรัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวได้หมายความว่าความรวมถึงคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองไว้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ได้มีการยกย่องที่ระบุถึงการคุ้มครองและส่งเสริมชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์ไว้เฉพาะเจาะจงในหมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๓ (๕) “รัฐต้องส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดังต่อไปนี้ (๕) คุ้มครองชนพื้นเมืองและชนชาติพันธุ์ให้ดำรงอัตลักษณ์ของตนได้อย่างมีศักดิ์ศรี

รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงกับรัฐ ชุมชน และองค์กรบริหารท้องถิ่นในการดำเนินการตามมาตรานี้”

๒.๑.๙ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้าในต่างประเทศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้ศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งองค์กรของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นในหลายประเทศ ในทศวรรษที่ ๑๘๗๐ ชาวซามิเริ่มเห็นถึงความจำเป็นในการมีองค์กรที่มีความถนัดที่สอดคล้องกับความต้องการของชาวซามิในขณะนั้น ดังนั้นในปี ค.ศ.๑๙๐๓ ชาวซามิได้จัดตั้งสมาคมแห่งแรกของชาวซามิขึ้นที่ประเทศนอร์เวย์ และเริ่มจัดทำวารสารฉบับแรกของชาวซามิชื่อ “ซาไก ลูตตาลาเอจ (Sagai Luittalaegje)” ที่พูดถึงเรื่องทางสังคมและประเด็นทางด้านการเมืองของชาวซามิ ต่อมาซามิในประเทศสวีเดนได้มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองของตัวเองขึ้นมาชื่อว่า “The Lapps’ Central Association”^๔

องค์กรทางการเมืองของชาวซามิเติบโตค่อนข้างช้า หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผ่านไป ได้มีการนำเรื่องนี้กลับมาพูดคุยกันอีกครั้ง และมีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย เช่น ด้านวัฒนธรรม ธุรกิจ และการเมือง ในทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ความร่วมมือทางด้านการเมืองของชาวซามิในนอร์ดิกถือเป็นวาระทางการเมืองที่สำคัญของชาวซามิ สภาซามินอร์ดิก เป็นองค์กรความร่วมมือของ

/ชาวซามิ...

^๔ Gun-Britt R. (2013) *The Functions and Mode of Representation of the Sami Council*. Interview.

ชาวซามิในประเทศฟินแลนด์ ประเทศนอร์เวย์และประเทศสวีเดน ตั้งขึ้นที่เมือง คาลาสจ็อก (Kalasjok) ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ช่วงการประชุมสมัชชาใหญ่ของชาวซามิในนอร์ดิก กลไกนี้ถือเป็นสถาบันหลักทางการเมืองของชาวซามิ จนกระทั่งมีการจัดตั้งรัฐสภาซามิขึ้นมา สิ่งนี้ถือเป็นการริเริ่มทางการเมืองที่ชาวซามิสามารถฝ่าฟันเข้าไปได้ทั้งในระดับชาติและในระดับภูมิภาค กระบวนการขับเคลื่อนใน ๓ ประเทศ (นอร์เวย์ สวีเดนและฟินแลนด์) ก่อนข้างจะมีความก้าวหน้า ในขณะที่ในประเทศรัสเซียยังมีความล่าช้าอยู่ เนื่องจากปัญหาสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ^๕ ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดตั้งสภาซามิ (Sami Council) ขึ้นในหลายประเทศ เช่น สภาซามิ ในประเทศฟินแลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ ประเทศรัสเซีย เป็นต้น

สรุปได้ว่า การเคลื่อนไหวของชาวซามิในระดับรากหญ้าเป็นเวลามากกว่าหนึ่งศตวรรษนั้น เริ่มส่งผลที่เป็นบวก ซึ่งเห็นได้จากการเข้าไปมีส่วนร่วมของชาวซามิในระดับท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งมาก ชาวซามิดำรงตำแหน่งในพื้นที่หลายอย่าง ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าช่องทางการผลักดันของชาวซามินั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่ กระบวนการเลือกตั้งระดับชาติและกระบวนการเลือกตั้งของสภาซามิเพียงอย่างเดียว ชาวซามิใช้การผลักดันโดยผ่านตำแหน่งการปกครองทั้งในระดับส่วนกลาง ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น แต่กระบวนการเหล่านี้ค่อนข้างซับซ้อนและต้องใช้ยุทธศาสตร์หลายอย่างเพื่อผลักดันเข้าไปในระบบของประเทศต่าง ๆ บ่อยครั้งที่การผลักดันระบบโดยทางอ้อมค่อนข้างยากและไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะถ้าหากมีรัฐบาลที่ไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยและไม่มีการพูดคุยในเชิงลึกทางสังคมเกี่ยวกับกฎหมายและพหุวัฒนธรรม ดังเช่นหลายประเทศในทวีปเอเชีย สิ่งนี้ยังหมายรวมถึงแนวทางการผลักดันโดยตรงของชนกลุ่มน้อย ซึ่งมักจะเป็นชนกลุ่มน้อยเสมอในระบบการเมืองระดับประเทศ นอกจากนี้จะมีระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่ให้การยอมรับและมีความเข้าใจเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมซึ่งเป็นรากฐานของระบบการปกครองที่ดี

๒.๑.๑๐ พระราชบัญญัติสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ของประเทศฟิลิปปินส์ (Indigenous Peoples Rights Act)

กฎหมายสิทธิชนเผ่าฟิลิปปินส์นั้น ออกตามข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๘๗ ซึ่งมีอยู่หลายข้อที่กล่าวถึงกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เช่น ข้อ ๒๒ ของบทบัญญัติที่ ๒ บัญญัติว่า “รัฐต้องให้การยอมรับและส่งเสริมสิทธิชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิม (Indigenous cultural communities) ที่อยู่ภายใต้กรอบความเป็นเอกภาพและการพัฒนาของชาติ” ข้อ ๕ ของบทบัญญัติที่ ๑๒ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครองสิทธิชุมชนและวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมในเรื่องที่ดินตามบรรพบุรุษเพื่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของตนเอง” ข้อ ๑๗ ของบทบัญญัติที่ ๑๔ บัญญัติว่า “รัฐต้องยอมรับ เคารพและคุ้มครองสิทธิของชุมชนวัฒนธรรมท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรม ประเพณีและสถาบันของพวกเขา และให้นำเอาสิทธิเหล่านี้บรรจุไว้ในแผนงานและนโยบายของชาติ”

/นอกจาก...

^๕ Henriksen J. (2013) *The Political History of the Sami Movement and the Future of the Sami Parliamentary Co-operation*. Interview.

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของฟิลิปปินส์ยังใช้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นฐานในการจัดทำด้วย ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๖๙ (ILO Convention 169)และร่างปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (UNDRIP)

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.^๖ โดยผลสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีดังนี้

๑) หลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ...

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... โดยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ที่เป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มประชากรเหล่านี้มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกผลักให้เป็นคนชายขอบของสังคม ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต

เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่มประชากรดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples : UNDRIP) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้ด้วย ปฏิญญาฯ นี้ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริม ค้ำครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

/๒) คำนิยาม...

^๖ การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. จัดขึ้นเมื่อวันจันทร์ที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประกอบด้วย ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคใต้ ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือพื้นที่สูง ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคเหนือพื้นที่ราบ ผู้แทนเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และภาคกลาง ผู้แทนมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา ผู้แทนสมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขาในประเทศไทย ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง ผู้แทนศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนกรมส่งเสริมวัฒนธรรม ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการฯ ผู้แทน Asia Indigenous People Pact (AIPP)

๒) คำนิยาม

ให้มีการนิยามคำว่า “ชนเผ่าพื้นเมือง” ให้ชัดเจน เนื่องจากคำนิยามดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เพราะการให้คำนิยามคำว่า “ชาติพันธุ์” และ “ชนเผ่าพื้นเมือง” ในด้านลบมากเกินไป อาจเป็นการตอกย้ำความเป็นชนกลุ่มน้อยของสังคมไทย รวมถึง คำนิยามของคำทั้งสองมีความหมายที่กว้างและมีความคล้ายคลึงกันมาก ดังนั้น ควรมีการกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนและสอดคล้องกับข้อเท็จจริง

๓) ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นมีข้อสังเกตว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และ สำนักงานสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็มีกฎหมายและนโยบายเฉพาะของตนเองซึ่งอาจจะไม่รองรับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนี้ ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงควรบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่สภาชาติพันธุ์ฯ สามารถบริหารจัดการและตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

๔) การได้มาซึ่งสมาชิกสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

ผู้เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ให้ความเห็นว่า การคัดเลือกสมาชิกและคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เปิดโอกาสให้กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองทุกกลุ่มได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงมีการกำหนดสัดส่วนผู้หญิง เยาวชน ตัวแทนภูมิภาคมาร่วมเป็นคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองด้วย แต่ควรมีกำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกและคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงไว้ด้วย และเห็นว่าไม่ควรกำหนดคุณสมบัติห้าม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิก เพราะเห็นว่าการันัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นแกนนำสำคัญที่ช่วยเหลือและส่งเสริมงานของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองมาโดยตลอด แต่ควรมีการกำหนดคุณสมบัติห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

๕) กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นรายปี โดยคำนวณตามรายหัวประชากรจากกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยนั้น มีข้อสังเกตว่าจำนวนตัวเลขของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนตัวเลขของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อรัฐจะได้จัดสรรงบประมาณได้ถูกต้องและเพียงพอต่อความต้องการของกลุ่มสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

/แหล่งที่มา...

แหล่งที่มาของเงินรายได้ของกองทุน ควรมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง และมีจำนวนที่เพียงพอเหมาะสมกับจำนวนกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองด้วย

คณะกรรมการบริหารกองทุน เห็นว่า ควรมีตัวแทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการเงิน เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนด้วย

๖) ความเห็นอื่น ๆ

ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้วย เพราะเห็นว่า ภารกิจของทั้งสองหน่วยงานมีความสอดคล้องกับกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๓ ข้อมูลที่ได้จากรายงานการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง

เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองทั่วประเทศในหลายครั้ง และได้รับฉันทามติจากกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ที่เข้าร่วมงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๘ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ที่คณะทำงานของเครือข่ายชนเผ่าฯ ได้จัดทำขึ้น และนำมาเสนอขอคำปรึกษาในการจัดทำร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เวทีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อนำมาจัดทำร่างกฎหมายโดยคณะทำงานของเครือข่ายชนเผ่าฯ มีดังนี้

(๑) จัดเวทีพัฒนาขบวนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย เพื่อติดตามความคืบหน้าการยกร่างพระราชบัญญัติฯ และจัดประชุมคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติฯ ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๑๖ กันยายน ๒๕๕๕ ณ โรงแรมบีพี เชียงใหม่ ซิตี้ จังหวัดเชียงใหม่ มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๕๔ คน

(๒) ประชุมคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติฯ ระหว่างวันที่ ๑๕ ถึง ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ ศูนย์ฝึกอบรมงานพัฒนาชาวไทยภูเขา สำนักงานสมาคม IMPECT อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

(๓) เวทีเสวนา เรื่อง เหลียวหลัง แลหน้า สภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ ศูนย์ประชุมและนิทรรศการไบเทคบางนา กรุงเทพมหานคร

(๔) สัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การมีส่วนร่วมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๑๓ ถึง ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ ณ ศูนย์สัมมนาและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จังหวัดนนทบุรี

/(๕) จัดงาน...

(๕) จัดงานมหกรรมชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๗ ประจำปี ๒๕๕๖ ระหว่างวันที่ ๗ ถึง ๙ สิงหาคม ๒๕๕๖ ณ หอศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

(๖) ประชุมปฏิบัติการระดับชาติเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และจัดขบวนชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๑๘ ถึง ๑๙ มกราคม ๒๕๕๗ ณ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนบ้านหนองจิก อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี

(๗) ประชุมประชาพิจารณ์ กลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (กระเหรี่ยง คะฉิ่น ถิ่น (ลัวะ) ดาราอาง ม้ง เมี่ยน ลาหู่ ลีซู ลเวีอะ อาข่า) รวม ๑๑ ชนเผ่าภาคเหนือ จำนวน ๑๑ ครั้ง

(๘) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคเหนือพื้นที่สูง (ไทยอง ไทใหญ่ ขมุ ปีสู่ ไทเขิน ไทหย่า) รวม ๖ ชนเผ่า จำนวน ๖ ครั้ง

(๙) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคเหนือพื้นราบ (กะเหรี่ยงตะวันตก ไททรงดำ ลาวครั่ง ไทยวน ของ มอญ) รวม ๖ ชนเผ่า จำนวน ๖ ครั้ง

(๑๐) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคกลาง ตะวันตก ตะวันออก (ไส้ทะวัง บรู ไส้ ไย้ ญ้อ แสก กะเลิง ญัฮกุร ภูไท กูย) รวม ๑๐ ชนเผ่า จำนวน ๑๐ ครั้ง

(๑๑) ประชุมประชาพิจารณ์ภาคใต้ (มอแกน อรัญกละไว้ย มอแกลน) รวม ๓ ชนเผ่า จำนวน ๓ ครั้ง

(๑๒) ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน รวม ๓ ครั้ง และจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน จำนวน ๑ ครั้ง

๓.ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ขอยืนยันหลักการตามความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ว่า ประชาชนชาวไทยประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะมีเชื้อชาติกำเนิด เพศ หรือศาสนาใดก็ตาม และยืนยันหลักความเสมอภาคในมิติต่าง ๆ ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ... ที่ได้แก้ไขปรับปรุงจากร่างฯ ของเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยได้ศึกษาข้อมูล ทางวิชาการและการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ปรากฏหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

/๓.๑ หลักการ...

๓.๑ หลักการและเหตุผล

เพื่อยืนยันสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยืนยันการรับรองสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ที่ประเทศไทยให้การรับรอง กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มประชากรเหล่านี้ มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง กลุ่มคนเหล่านี้ ต้องได้รับการมีส่วนร่วมจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมจากรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต และเพื่อสร้างกระบวนการและกลไกในการประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่ม โดยกลุ่มชนเผ่าเองได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน

จึงสมควรให้มีร่างพระราชบัญญัติชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงานและแก้ไขปัญหากลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๓.๒ นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง”

การกำหนดคำนิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous People) หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรม ของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

๓.๓ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง และ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง

กำหนดให้ มีสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองที่มาจากภาคเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน ให้แต่ละกลุ่มคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้มีตัวแทนเยาวชนอยู่ด้วย

๓.๔ หน่วยงานกำกับดูแล

กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ มีหน้าที่กำกับดูแล การออก กฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึง การกิจในการดำเนินงานของสำนักนายกรัฐมนตรีที่ สอดคล้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองด้วย

๓.๕ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของชนเผ่า ตลอดจนเพื่อส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และโครงสร้างการปกครอง ตามจารีตประเพณีของ

/กลุ่มประชากร...

กลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ผ่านสภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นกลไกประสานงานเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นรายปี ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๓.๖ อำนาจหน้าที่

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะและนำเสนอให้รัฐบาลจัดทำนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย สภาชนเผ่า เป็นสถาบันหลักของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาฟื้นฟู ต่อภาครัฐ คณะรัฐมนตรี ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน ในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ รวมถึงเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสาร ของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน สิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และ ตามจารีตประเพณีของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

๓.๗ คณะผู้อาวุโส

กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและต้องคำนึงสัดส่วนหญิงชาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือให้แก่ สมาชิกสภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน รวมถึงไกลเกลี่ยข้อพิพาท ตามที่สมาชิกสภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงานร้องขอ

๓.๘ สำนักงาน

ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่จัดทำแผนงาน โครงการ รายงานประจำปี ประสานงานและดำเนินการต่าง ๆ ในการคัดเลือกสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

๓.๙ คณะกรรมการกองทุน

ให้มีคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและด้านชนเผ่าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารจัดการรายรับรายจ่ายของกองทุนตามกฎหมาย

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ขอยืนยันความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สอดคล้องกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายฉบับนี้ที่เคยเสนอไปแล้ว ดังนี้

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนี้ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๕ ปวงชนชาวไทยที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

มาตรา ๓๔ (วรรคสาม) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา ๖๓ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติสภานพ่่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน

กลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหากลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกัน จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(ร่าง)

พระราชบัญญัติ

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา..... ประกอบกับมาตรา.....ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ชนเผ่าพื้นเมือง” หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรมของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

“สมาชิก” หมายถึง สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

“สภาชนเผ่าพื้นเมือง” หมายถึง สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

“สำนักงาน” หมายถึง สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๔ ชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มมาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้บังคับใช้ได้

หมวด ๑

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๖ ให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมือง ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองซึ่งเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน

การเลือกกันเองตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด โดยคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และตัวแทนเยาวชน เพ่าเทียมภายในระหว่างกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและมีความสอดคล้องทางวัฒนธรรม

ชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มมาขึ้นทะเบียนกับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๗ สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย หรือเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

(๒) มีอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไป

(๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

มาตรา ๘ ให้สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา และอาจได้รับการคัดเลือกใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

สมาชิกซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๙ สมาชิกพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

(๑) พ้นตามวาระ

(๒) ตาย

(๓) ลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๕) ขาดการประชุมโดยไม่มีเหตุอันควรและไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาสามครั้งติดต่อกัน

(๖) สภาชนเผ่าพื้นเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ ถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะเหตุมีความประพฤติในทางเสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติดี ศีลธรรมและจริยธรรมของการเป็นสมาชิก

(๗) ถูกถอดถอนโดยกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่คัดเลือกกันเองตามที่กำหนดในหลักเกณฑ์และวิธีการ คัดเลือกและถอดถอนสมาชิก

เมื่อบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกที่มาจากกลุ่มใดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวาระหนึ่ง ให้กลุ่มชนเผ่า พื้นเมืองนั้นทำการคัดเลือกบุคคลอื่นเป็นสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างภายในระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันพ้น ตำแหน่ง

สมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกที่ตนแทน แต่ ถ้าเวลาเหลือน้อยกว่าเก้าสิบวันไม่ต้องดำเนินการเพื่อหาสมาชิกใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง

มาตรา ๑๐ ประธานสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการประชุมและมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ตามความจำเป็นในการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมือง และคณะกรรมการ

(๒) เป็นผู้แทนสภาในกิจการของสภาชนเผ่าพื้นเมือง ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

(๓) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๔) ควบคุมและดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามมติและข้อบังคับของสภา

มาตรา ๑๑ รองประธานสภามีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

มาตรา ๑๒ เลขานุการสภามีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานการประชุม และรับผิดชอบงานธุรการของ สภา

มาตรา ๑๓ ให้มีการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองครั้งแรกภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่มีการ ประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเลือกคณะกรรมการ

ให้มีการประชุมสมัยสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมืองภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี

คณะกรรมการอาจมีมติให้มีการประชุมสมัยวิสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อมีเหตุจำเป็นที่ต้องมีการ ปรีกษาหรือเป็นการเร่งด่วน

คณะกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมสมัยวิสามัญสภาชนเผ่าพื้นเมือง เมื่อสมาชิกเข้าชื่อกันจำนวน หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่ขอให้มีการประชุมสภา

มาตรา ๑๔ การประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมือง ต้องกระทำโดยเปิดเผยและต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานสภาเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานสภาไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา

การลงมติ สมาชิกคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนนและให้ถือหลักฉันทามติ ยกเว้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน แผนงาน โครงการ หรือเรื่องอื่นใดที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ ในกรณีนี้ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

ในการพิจารณาว่าเรื่องใดยกเว้นไม่ต้องใช้หลักฉันทามติหรือไม่ ให้ประธานนำเรื่องดังกล่าวหารือกับคณะผู้อาวุโสเพื่อหาข้อยุติ ความเห็นของคณะผู้อาวุโสถือเป็นที่สุด

มาตรา ๑๕ สภาชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาแต่งตั้งจะเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสาร หรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

ให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความร่วมมือแก่สภาชนเผ่าพื้นเมือง คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแต่งตั้ง

มาตรา ๑๖ ให้สมาชิก คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองแต่งตั้งได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๗ สภาชนเผ่าพื้นเมือง มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่

หมวด ๒

อำนาจหน้าที่

มาตรา ๑๘ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง ทำหน้าที่จัดทำนโยบาย และ ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอแนะแก่องค์กร หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสารของชนเผ่าพื้นเมือง

(๒) ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) อนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และตามจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมือง

(๔) สนับสนุน ส่งเสริม วิจัย และพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งขององค์กร ชุมชน ชุมรม สตรี เยาวชน และผู้นำของชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

(๕) ส่งเสริมให้มีระบบสื่อสารสนเทศของชนเผ่าพื้นเมืองในภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

(๖) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่เป็นการส่งเสริม และพัฒนาศักยภาพชนเผ่าพื้นเมือง

(๗) คัดกรองและส่งเสริมเรื่องอาชีพและการจัดการสิ่งแวดล้อมที่สอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรม

ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการความขัดแย้งและอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

(๘) เป็นกลไกในการแสวงหาความร่วมมือในการพิทักษ์และปกป้องสิทธิมนุษยชน ทรัพยากร สิทธิชนเผ่าพื้นเมืองของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง ในระดับพื้นที่ ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ

(๙) เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตจากนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ต่อรัฐและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๑๐) จัดทำรายงาน ศึกษา ติดตาม และประเมินผลกระทบ ในนโยบายหรือกิจการหรือโครงการใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชนเผ่าพื้นเมือง

- (๑๑) จัดทำรายงานและข้อเสนอในประเด็นชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- (๑๒) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ตามที่สภาเห็นชอบ
- (๑๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการ และงบประมาณของสภาชนเผ่าพื้นเมือง
- (๑๔) จัดตั้งสถาบันชนเผ่าพื้นเมือง
- (๑๕) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับตามพระราชบัญญัติ
- (๑๖) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

หมวด ๓

คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๑๙ ให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองมีคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานสภาหนึ่งคน รองประธานสภาห้าคน เลขานุการสภาหนึ่งคน และกรรมการสภาสิบหกคน

เมื่อมีการประชุมสภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นครั้งแรก ให้สมาชิกที่มีอายุสูงสุดหรือสมาชิกผู้มีอายุสูงลำดับถัดลงไปเมื่อสมาชิกผู้มีอายุสูงกว่าสละสิทธิ์ ทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราว เพื่อคัดเลือกประธานสภา และให้ประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานต่อไป

ให้ประธานสภาเสนอชื่อเลขานุการสภาหนึ่งคนเพื่อให้ที่ประชุมสภารับรอง

ให้สมาชิกจากแต่ละภูมิภาคเสนอรายชื่อตัวแทนในภูมิภาคของตนเองที่เป็นชายหนึ่งคนและหญิงหนึ่งคนเพื่อให้ที่ประชุมสภาเลือกเป็นรองประธานในตำแหน่งรองประธานจำนวนห้าคนโดยกระจายตามภูมิภาคละหนึ่งคนและในจำนวนนี้ให้มีผู้หญิง

ให้สมาชิกคัดเลือกกันเองเป็นกรรมการจำนวนสิบหกคน ทั้งนี้ต้องให้มีความเท่าเทียมกันในเรื่องของสัดส่วนจากแต่ละภูมิภาค เยาวชน และผู้หญิง

ผู้แทนของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองใดจะเป็นคณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งตำแหน่งไม่ได้ คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่ตนเป็นสมาชิก

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง
- (๒) เป็นข้าราชการประจำ
- (๓) ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

(๔) เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

มาตรา ๒๑ คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งดังต่อไปนี้

(๑) พ้นจากตำแหน่งสมาชิกตามมาตรา ๙

(๒) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗

(๓) ถูกถอดถอนรายบุคคลเฉพาะตำแหน่งคณะกรรมการเพราะเหตุมีความประพฤติในทางเสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติผิดศีลธรรมและจริยธรรมของการเป็นคณะกรรมการ ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารและดำเนินงานต่างๆ ซึ่งสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

มาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการมีการประชุมตามภารกิจอย่างน้อยสองเดือนต่อครั้ง ประธานสภาเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ องค์กรประชุม การประชุม และการลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการ ให้ปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ โดยอนุโลม

หมวดที่ ๔

คณะผู้อาวุโส

มาตรา ๒๔ ให้คณะกรรมการ พิจารณาเชิญผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือผู้ที่ชนเผ่าพื้นเมืองให้ความเคารพนับถือจำนวนสิบห้าคน เป็นคณะผู้อาวุโส

จำนวนคณะผู้อาวุโสให้ค้ำถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้กระจายสัดส่วนไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ ความเชี่ยวชาญ และภูมิภาคอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ ด้วย

มาตรา ๒๕ ผู้อาวุโส มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้เป็นผู้รู้ ผู้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง หรือปราชญ์ชาวบ้านมีความประพฤติดี เป็นแบบอย่าง และได้รับการยอมรับจากชนเผ่าพื้นเมืองมีความเสียสละและมีจิตอาสาเป็นชนเผ่าพื้นเมือง หรือผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา ๒๖ คณะผู้อาวุโส มีบทบาทหน้าที่ดังนี้

(๑) ให้คำปรึกษาหารือแก่สมาชิก สภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแผนงานและแผนงบประมาณของสภา

(๓) โกล่เกลี่ยกรณีที่เกิดข้อพิพาท มีความคิดเห็นที่แตกต่างไม่สามารถหาข้อยุติได้ ตามที่บุคคลตาม (๑) ร้องขอ

(๔) เข้าร่วมประชุมสภาสมัยสามัญ หรือสมัยวิสามัญ

หมวด ๕

สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๒๗ ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยที่ เป็นหน่วยงานนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภา

มาตรา ๒๘ ให้มีสำนักงาน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนงาน และโครงการตามมติของสภา เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการเพื่อเสนอต่อสภาชนเผ่าพื้นเมือง ตามมาตรา ๑๘

(๒) รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปและงานธุรการของสภา

(๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

(๔) ประสานงานและบริการทางวิชาการให้แก่สภาชนเผ่าพื้นเมือง

(๕) ดำเนินการต่าง ๆ ในการคัดสรรสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง

(๖) จัดให้มีฐานข้อมูลประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับกลุ่มชาติพันธุ์ และในภาพรวม

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาชนเผ่าพื้นเมืองมอบหมาย

มาตรา ๒๙ ให้มีเลขาธิการสำนักงาน เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน และมีอำนาจกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ให้เลขานุการสภาเป็นเลขาธิการสำนักงานโดยตำแหน่ง

หมวด ๖

กองทุนสาขานเฝ้าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

มาตรา ๓๐ ให้จัดตั้งกองทุนสาขานเฝ้าพื้นเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) สนับสนุนกิจกรรมโครงการของสาขานเฝ้าพื้นเมือง ตามมาตรา ๑๘

(๒) สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

(๓) สนับสนุนการบริหารงานของสำนักงานสภา ตามมาตรา ๒๘

(๔) สนับสนุนกิจกรรมโครงการของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์ เพื่อ ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ เพื่อการดำเนินงานของ สาขานเฝ้าพื้นเมือง

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามมาตรา ๓๘

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณแผ่นดิน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้เพื่อสมทบกองทุนโดยไม่มีเงื่อนไข

(๔) ดอกผลหรือรายได้อื่น

(๕) เงินและทรัพย์สินอื่นที่ตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๓๑ ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสาขานเฝ้าพื้นเมืองเป็นรายปี ใน การสร้างความเข้มแข็งและเพียงพอต่อการดำเนินงานของสาขานเฝ้าพื้นเมือง

มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน และด้านชนเฝ้าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน

การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไป ตามระเบียบที่สาขานเฝ้าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๓๓ ให้คณะกรรมการ ติดตาม ประเมิน ตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านการติดตาม ประเมิน ตรวจสอบ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจาก สาขานเฝ้าพื้นเมือง

การแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไป ตามระเบียบที่สาขานเฝ้าพื้นเมืองกำหนด

มาตรา ๓๔ ให้กองทุนสาขานเฝ้าพื้นเมือง เป็นนิติบุคคล

เงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๓๕ บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่กองทุนได้มาตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง โดยมีผู้บริจาคให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของกองทุน หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกองทุน

มาตรา ๓๖ ผู้บริจาคเงินแก่กองทุนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) มีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามข้ออธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

มาตรา ๓๗ ให้จัดทำบัญชี รายงานการเงินของกองทุนที่ผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วเสนอต่อรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีบัญชีงบประมาณทุกปี

ผู้ตรวจสอบบัญชีตามวรรคแรก ต้องเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้การรับรอง

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๘ ในวาระเริ่มแรกให้สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภานแห่งชาติแผ่นดินร่วมกับเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ ดำเนินการเลือกสมาชิกสภาภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และให้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รวมถึงดำเนินการรวบรวมจัดทำทะเบียนประชากรชนเผ่าพื้นเมือง

มาตรา ๓๙ ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นอย่างเพียงพอ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สำนักงานตามมาตรา ๒๘ และเมื่อจัดตั้งสำนักงานได้แล้ว ให้โอนรายการทรัพย์สินทั้งหมดที่มีอยู่ให้กองทุนสภานแห่งชาติแผ่นดินต่อไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ : เหตุผลในการมีพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อให้สภานแห่งชาติแผ่นดินแห่งประเทศไทย เป็นกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหากลุ่มประชากรดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ

(ร่าง) พระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี และเจตนารมณ์ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๔ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องให้การส่งเสริมคุ้มครอง และปกป้องสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีอยู่ในประเทศของตน

กลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย มีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีองค์ความรู้และภูมิปัญญา รวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะอนุรักษ์ พัฒนา และสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง แต่กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ด้อยหรือขาดโอกาสจากกระบวนการพัฒนาของรัฐ ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในการพัฒนา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหากลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองดังกล่าวได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน สอดคล้องกับ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. มีทั้งหมด ๓๙ มาตรา แบ่งออกเป็น ๖ หมวด ดังนี้

- (๑) หมวด ๑ สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๒) หมวด ๒ อำนาจหน้าที่
- (๓) หมวด ๓ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๔) หมวด ๔ คณะผู้อาวุโส
- (๕) หมวด ๕ สำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๖) หมวด ๖ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย
- (๗) บทเฉพาะกาล

๒.๑ หลักการและเหตุผล

เพื่อยืนยันสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และยืนยันการรับรองสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักการที่บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองที่ประเทศไทยให้การรับรองกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ในประเทศไทยเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยมายาวนาน มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่หลากหลาย และมีอัตลักษณ์เฉพาะแตกต่างกันไป และกระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กลุ่มประชากรเหล่านี้มีการอนุรักษ์ พัฒนาและสืบทอดวิถีชีวิต อัตลักษณ์และระบบแบบแผนภูมิปัญญาของตนเอง ดังนั้น ชนเผ่าพื้นเมืองจึงต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมจากรัฐ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในการดำรงวิถีชีวิต และเพื่อสร้างกระบวนการและกลไกในการประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่างทั่วถึงทุกด้าน

จึงสมควรให้มีร่างพระราชบัญญัติชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมประสานงานและแก้ไขปัญหาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๒ นิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง”

การกำหนดคำนิยาม “ชนเผ่าพื้นเมือง” (Indigenous People) หมายความว่า บุคคลที่รวมกลุ่มและตั้งถิ่นฐานร่วมกันโดยมีการสืบทอด อนุรักษ์ และพัฒนาพื้นที่ของบรรพบุรุษและอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ ตลอดจนภาษาและมีแบบแผนทางวัฒนธรรม ของตนเองมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๓ สมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมือง และ คณะกรรมการสภาชนเผ่าพื้นเมือง

กำหนดให้ มีสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองที่มาจากการคัดเลือกกันเองภายในแต่ละกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมือง เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกลุ่มที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสภาแล้ว จำนวนกลุ่มละไม่เกินห้าคน ให้แต่ละกลุ่มคำนึงถึงสัดส่วนหญิง ชาย และให้มีตัวแทนเยาวชนอยู่ด้วย

๒.๔ หน่วยงานกำกับดูแล

กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาราชการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหน้าที่กำกับดูแล การออก กฎระเบียบต่าง ๆ รวมถึง การกักในการดำเนินของสำนักนายกรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๕ กองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย

ให้มีกองทุนสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมของชนเผ่า ตลอดจนเพื่อส่งเสริม และฟื้นฟู อัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และโครงสร้างการปกครอง ตามจารีตประเพณีของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย ผ่านสภาชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งเป็นกลไกประสานงานเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จึงกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรร

งบประมาณอุดหนุนให้กองทุนสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยเป็นรายปี ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของสภาชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๖ อำนาจหน้าที่

สภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่จัดทำนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม พื้นที่ทางจิตวิญญาณ และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทยและเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน สภาชนเผ่าพื้นเมืองเป็นศูนย์กลางในการประสานงาน แลกเปลี่ยน เรียนรู้ ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และข้อมูลข่าวสาร ของกลุ่มประชากรชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย คัดกรอง และส่งเสริมสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง รวมทั้งการอนุรักษ์และฟื้นฟูอัตลักษณ์ ภาษา วัฒนธรรมอันดีงาม ภูมิปัญญา อาหาร สมุนไพร พันธุ์พืช พื้นที่ทำมาหากิน และ ตามจารีตประเพณีของกลุ่มประชากรชนเผ่าพื้นเมืองในประเทศไทย

๒.๗ คณะผู้อาวุโส

กำหนดให้มีคณะผู้อาวุโสที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง โดยคำนึงถึงการยอมรับตามระบบจารีตประเพณีของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองและต้องคำนึงสัดส่วนหญิงชาย เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่ สมาชิก สภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงาน รวมถึงไกลเกลี่ยข้อพิพาท ตามที่สมาชิก สภา คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และสำนักงานร้องขอ

๒.๘ สำนักงาน

ให้มีสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย มีหน้าที่เพื่อ จัดทำแผนงาน โครงการ รายงานประจำปี ประสานงานและดำเนินการต่างๆในการคัดเลือกสมาชิกสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ตลอดจนสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมือง

๒.๙ คณะกรรมการกองทุน

ให้มีคณะกรรมการกองทุน ประกอบด้วย กรรมการสภาที่คัดเลือกกันเองจำนวนเจ็ดคน ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนสำนักงบประมาณจำนวนหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินและด้านชนเผ่าพื้นเมืองด้านละหนึ่งคน ทำหน้าที่บริหารจัดการรายรับรายจ่ายของกองทุนตามกฎหมาย รวมทั้งมี คณะกรรมการประเมินผลและติดตามการบริหารกองทุน

๒.๑๐ บทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรกให้สำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองร่วมกับเครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองและ ให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นอย่างเพียงพอ สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่สำนักงาน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑. ความเป็นมา

แม้ประเทศไทยจะประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑^๑ เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ คัมครองสวัสดิภาพและเยียวยาผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และได้ประกาศนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ยังมีข้อจำกัดทั้งตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ที่ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของประเทศไม่เป็นที่ประสบความสำเร็จตามที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอกับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ทั้งคนไทยและคนจากประเทศเพื่อนบ้าน ยิ่งไปกว่านั้น ความล้มเหลวในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ยังทำให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติ จนอาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงการค้าของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประมงไปยังประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ ซึ่งเป็นตลาดการค้าที่สำคัญ เนื่องจากกิจการประมงของประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์อย่างแพร่หลาย^๒

คณะรัฐมนตรี จึงได้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเพิ่มการคุ้มครองผู้แจ้งเหตุหรือเบาะแสการค้ามนุษย์

/แก้เจ้าหน้าที่...

^๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

^๒ รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี ๒๕๕๗ (Trafficking in Person Report 2014 หรือ TIP report) ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดอันดับการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ลดอันดับประเทศไทยจาก “กลุ่มประเทศที่มีรายงานผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลได้พยายามต่อต้านการค้ามนุษย์” (Tier 2 Watch List) เป็น “ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการถูกค้าหรือจากการค้ามนุษย์ ค.ศ. ๒๐๐๐” (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA) (Tier 3)

แก่เจ้าหน้าที่ เพิ่มอำนาจทางปกครองให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบสถานที่และยานพาหนะ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อป้องกันและแก้ไขการกระทำความผิด รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในกรณีที่ทำให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตาย เป็นต้น ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้พิจารณาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘^๓ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว^๔

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะที่เป็นองค์กรอันมีหน้าที่หลักในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศ บนพื้นฐานองค์ความรู้ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชน^๕ ได้ศึกษาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ ยังไม่ชัดเจน มีส่วนทำให้เกิดปัญหาในการทำความเข้าใจ การบังคับใช้และการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และในการวินิจฉัยคดีของศาล ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่เกิดผลอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพบว่า การค้ามนุษย์ในปัจจุบัน นอกจากผู้กระทำผิดจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายหรือเป็นองค์กรอาชญากรรมแล้ว ยังมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทางและเป็นทางผ่าน มีทั้งผู้ใช้แรงงาน เด็ก และสตรีจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศลาว ประเทศกัมพูชาและประเทศพม่า จำนวนมากตกเป็นผู้เสียหาย แต่องค์กรประกอบความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย

/และประเทศ...

^๓ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยจะมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติหลักการตามร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเอกฉันท์ ๑๗๗ เสียง งดออกเสียง ๕ เสียง เห็นชอบในหลักการวาระแรกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติ (สนช.) ครั้งที่ ๑๘/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ; โปรดดู หนังสือด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๑๙๔๐ จากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๘

^๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เล่มที่ ๑๓๒ ตอนที่ ๓๔ ก หน้า ๒๗

^๕ ดู มาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓

และประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า^๖ และประเทศกัมพูชา^๗ แตกต่างกัน ทำให้เกิดอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ไม่ได้รับความสำเร็จเท่าที่ควร แม้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นมาใหม่ ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงได้สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการทั้งในส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับการรับฟังความเห็นทางวิชาการ ข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม เพื่อจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขึ้น เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สำรวจ และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๒.๑ กฎหมายในประเทศ

๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

/พระราชบัญญัติ...

^๖ ดู The Anti-Trafficking in Persons Law (The State Peace and Development Council Law No.5/2005) (The 11th Waxing Day of Tawthalin, 1367, M.E.) (13th September, 2005) Chapter 1 ข้อ 3 (a) Trafficking in Persons means recruitment, transportation, transfer, sale, purchase, lending, hiring, harbouring or receipt of persons after committing any of the following acts for the purpose of exploitation of a person with or without his or her consent: (1) threat, use of force or other form of coercion (2) abduction (3) fraud (4) deception (5) abuse of power or of position taking advantage of the vulnerability of a person (6) giving or receiving of money or benefit to obtain the consent of the person having control over another person.

^๗ ดู Law on Suppression of Human Trafficking and Sexual Exploitation ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการอนุวัติการตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime) อันเป็นพิธีสารที่เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime) ซึ่งใน Chapter 2 The Act of Selling/Buying or Exchanging of Human Being ได้อธิบายความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้โดยละเอียด เช่น Article 8: Definition of Unlawful Removal, Article 9: Unlawful Removal, inter alia, of Minor, Article 10: Unlawful Removal with Purpose, Article 11: Unlawful Removal for Cross-border Transfer Article 12: Unlawful Recruitment for Exploitation, Article 13: Definition of the Act of Selling, Buying or Exchanging of Human Being เป็นต้น

พระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมายซึ่งอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก^๑ โดยบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้ครอบคลุมการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์มากขึ้น และกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย รวมถึงคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด นอกจากนี้ ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ยังสามารถขอเข้ารับสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือเยียวยา ทั้งจากกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และจากกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑) องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ไว้ในมาตรา ๖ ว่า

“มาตรา ๖ ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

โดยในมาตรา ๔ ได้ให้นิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น /การเอาคนลง...

^๑ ดู เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ คือ โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มิได้จำกัดเฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้าในราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงานบริการหรือขูดรีด บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีอื่นเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

ดังนั้น การกระทำตามคำนิยามในมาตรา ๔ ดังกล่าว จึงเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๖ ด้วย โดยผู้กระทำจะมีความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องมีทั้งเจตนาภายในในการกระทำความผิดและมีเจตนาพิเศษ คือ”เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” (ซึ่งแปลมาจากคำว่า Exploitation^๙ ในพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก หรือ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime (หรือ Palermo Protocol)) จากผู้เสียหายในรูปแบบต่าง ๆ เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในคำนิยามดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น ทำให้การ “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หรือ Exploitation ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การใช้แรงงานขังหนี้ (Bonded Labor) เป็นต้น อาจไม่ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์

๑.๒) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

มาตรา ๒๙ กำหนดให้มีการให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในการคุ้มครองชั่วคราวได้ เพื่อคุ้มครองป้องกันภัย และเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งการคัดแยกกว่าผู้ใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถกระทำได้ภายในระยะเวลาไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง และหากมีเหตุจำเป็นก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขยายระยะเวลาได้ แต่ไม่เกินเจ็ดวันเท่านั้น

๑.๓) การปรับโครงสร้างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ตามมาตรา ๑๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ปคม.” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ยกเลิกข้อกำหนดที่ให้การกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งออก คณะกรรมการ ปคม.ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งการค้าเด็กและสตรีด้วย

/๒) นอกจาก...

^๙ ดู “Article 3 Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. *Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;...*

๒) นอกจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๙ มาตรา ๓๑๐ และมาตรา ๓๑๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่าง ๆ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล เป็นต้น

๒.๒.๒ กฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณี

๑) อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์การ ค.ศ. ๒๐๐๐ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000)^{๑๐}

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับสากลเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและเข้าเป็นรัฐภาคีของ อนุสัญญาดังกล่าวและดำเนินการให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นกฎหมายอนุวัติการ ทั้งด้านการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดที่กำหนดไว้ใน อนุสัญญา ๔ ฐาน คือ การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชันและการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งฐานความผิดร้ายแรงที่อนุสัญญาได้กำหนด นิยามว่าเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๔ ปีขึ้นไป รวมทั้งความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ หากความผิดดังกล่าวมีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม^{๑๑}

/ ๒) พิธีสาร...

^{๑๐} เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ผู้แทนรัฐบาลไทยได้ยื่นการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์การ (United Nations Convention against Transnational Organized Crime – UNTOC) และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญา (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime) ต่อผู้แทน เลขาธิการสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ซึ่งการยื่นสัตยาบันสารทั้งสองฉบับ เริ่มมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไปตามข้อ ๓๘ ของอนุสัญญา และ ข้อ ๑๗ ของพิธีสารฯ โดยประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและ เด็ก เสริมอนุสัญญา เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ อนึ่ง อนุสัญญา นี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๖ โดยในปัจจุบัน (ณ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๖) อนุสัญญา มีภาคี สมาชิกทั้งหมด ๑๗๘ ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ลำดับที่ ๑๗๙

^{๑๑} ดู ข้อ ๒ (ข) แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ บัญญัติว่า

“อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึงกระทำการที่เป็นการผิดซึ่งสามารถลงโทษโดยการทำให้สูญเสียเสรีภาพขั้นสูงสุดเป็นเวลาอย่างน้อย ๔ ปีหรือโดยโทษที่รุนแรงกว่าได้” ประกอบกับมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่แปดหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปี แต่ไม่ถึงสิบแปดปีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท

๒) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organization Crime 2000) หรือ Palermo Protocol

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เป็นตราสารระหว่างประเทศที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยได้อนุมัติกฎหมายภายในประเทศ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เป็นกฎหมายหลักที่มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติสอดคล้องกับพิธีสาร กล่าวคือ กำหนดมาตรการป้องกัน สืบสวนสอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี และการเยียวยาผู้เสียหาย เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังนั้นจึงต้องมีบทบัญญัติที่นิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่าการกระทำที่อาจเข้าข่ายเป็นการค้ามนุษย์ในลักษณะใดบ้างที่เป็นความผิดทางอาญา^{๑๒}

/นอกจากนี้...

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

มาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“นิติบุคคลใดกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสนสี่หมื่นบาท”

^{๑๒} พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ ๓ บัญญัติว่า

“การใช้ถ้อยคำเพื่อความมุ่งประสงค์ของพิธีสารนี้

(ก) ให้ “การค้ามนุษย์” หมายถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียหายจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้งบับ หรือการดัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ให้ถือว่าไม่สามารถยกความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ให้การแสวงหาประโยชน์ โดยเจตนาตามที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ มาเป็นข้ออ้างในกรณีที่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ค) ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ เป็น “การค้ามนุษย์” แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ง) เด็ก หมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี”

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ ๕ บัญญัติว่า

“การกำหนดให้เป็นความผิดอาญา

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นตามที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ ของพิธีสารนี้ เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

๒. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นตามที่จำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา

(ก) การพยายามกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้ ภายใต้แนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐภาคีนั้น

(ข) การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ร่วมกระทำความผิดอาญาในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ ตามวรรค ๑ ของข้อนี้

(ค) การจัดการหรือการสั่งการให้ผู้อื่นกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในวรรค ๑ ของข้อนี้”

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้กฎหมายภายในของรัฐภาคี^{๑๓} ต้องกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ด้วยการจัดให้มีการฟื้นฟูทางกายภาพ ทางจิตใจ และทางสังคม^{๑๔} โดยรัฐสามารถร่วมมือกับองค์กรเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการกำหนดมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใด เพื่อให้มีผลเป็นการลดการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลในทุกรูปแบบด้วย

นอกจากนี้ ยังมีตราสารระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง^{๑๕} (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๘ (๑) – (๓) ซึ่งห้ามเอาบุคคลลงเป็นทาส หรือจะบังคับให้บุคคลตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาสหรือจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงานมิได้ และห้ามการค้าทาสทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติ

/ต่อสตรี...

^{๑๓} พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ ๗ บัญญัติว่า

“นอกเหนือจากการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ตามข้อ ๖ แห่งพิธีสารนี้ ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณา รับเอามาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการที่เหมาะสมอื่น ๆ ที่อนุญาตให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สามารถอยู่ในอาณาเขตของตนได้ชั่วคราวหรือตลอดไปในกรณีที่เหมาะสม”

^{๑๔} พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ข้อ ๖ บัญญัติว่า

“การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

๑. ในกรณีที่เหมาะสมและเท่าที่เป็นไปได้ภายใต้กฎหมายภายในของตน ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและเอกลักษณ์ของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และรวมถึงการทำให้การดำเนินคดี เกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นความลับ เป็นต้น

๒. ในกรณีที่เหมาะสมให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันว่าระบบกฎหมายและระบบปกครองภายในของตนมีมาตรการที่จัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับ

(ก) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในศาลและกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

(ข) การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ความเห็นและข้อกังวลของผู้เสียหายได้รับการนำเสนอ และพิจารณาในขั้นตอนที่เหมาะสมของการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิดในลักษณะที่ไม่กระทบต่อสิทธิของจำเลย

๓. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณานำมาตรการไปปฏิบัติเพื่อจัดให้มีการฟื้นฟูสภาพทางร่างกาย ทางจิตใจ และทางสังคมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงในกรณีที่เหมาะสม โดยการร่วมมือกับองค์กรเอกชน องค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและองค์ประกอบต่าง ๆ ของประชาสังคม และโดยเฉพาะการจัดหา สิ่งต่อไปนี้

(ก) ที่พักที่เหมาะสม

(ข) การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องสิทธิตามกฎหมายของบุคคลเหล่านั้น ในภาษาที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์สามารถเข้าใจได้

(ค) ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ทางจิตวิทยา และทางด้านวัตถุ และ

(ง) โอกาสในการทำงาน การศึกษา และการฝึกอบรม

๔. ในการใช้บังคับบทบัญญัติทั้งหลายในข้อนี้ ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐ คำนึงถึงอายุ เพศ และความจำเป็นพิเศษของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะความจำเป็นพิเศษของเด็ก ซึ่งรวมถึงที่พักอาศัย การศึกษา และการดูแลที่เหมาะสม

๕. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพยายามจัดให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีความปลอดภัยทางกายในขณะที่ยังอยู่ในอาณาเขตของตน

๖. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันว่าระบบกฎหมายภายในของตนมีมาตรการที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ได้รับสินไหมทดแทน ความเสียหายที่ประสบ”

^{๑๕} กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นสนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน ๑ ใน ๒ ฉบับ ซึ่งแปรข้อบทในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้มีพันธะผูกพันทางกฎหมายแก่ประเทศภาคี สหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐.

ต่อสตรีทุกรูปแบบ^{๑๖} (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก^{๑๗} (Convention on the Rights of the Child) ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องจากรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review หรือ UPR) และตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น หลักการและแนวทางด้านสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking)^{๑๘} ซึ่งนำกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์มาพัฒนาเป็นหลักการและข้อเสนอแนะที่มีรายละเอียดเฉพาะเจาะจงมากขึ้น เช่น การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การกักตัวบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด เป็นต้น

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม และคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้จัดให้มีการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้แทนภาครัฐและภาคประชาสังคม เกี่ยวกับปัญหาและการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุม มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณา ดังต่อไปนี้^{๑๙}

/ ๑) องค์ประกอบ...

^{๑๖} ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ ในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW) เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ รวมทั้งการประกันว่าสตรีและบุรุษมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน รวมทั้งกำหนดถึงความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในด้านการเมืองและการดำรงชีวิต (public life) ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง การสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ความเท่าเทียมกันในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และการศึกษา เป็นต้น

^{๑๗} ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก Convention on the Rights of the Child (CRC) เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๘} Recommendation Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, เป็นภาคผนวกที่ปรากฏในรายงานของ The High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, UN Doc.E/2002/G8/Add.1 (20 May 2002).

^{๑๙} คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้จัดการประชุมหารือเพื่อรับฟังความเห็นจากหน่วยงานรัฐ องค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

๑. วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ ได้จัดประชุมหารือเพื่อจัดทำร่างบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒. วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘ พ.ศ. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายโดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม ได้จัดประชุมหารือ เรื่อง กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑) องค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์

การให้นิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ตามมาตรา ๔ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๖ แม้จะมีความคล้ายกับนิยามคำว่า “การค้ามนุษย์” ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๓ (ก) แห่งพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปรามและลงโทษ การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กก็ตาม แต่รูปแบบของการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ที่ระบุไว้ในพิธีสารฯ นั้นเป็นเพียงตัวอย่าง ในขณะที่การกำหนดไว้ตามคำนิยามในมาตรา ๔ นั้นกำหนดไว้อย่างตายตัว ทำให้ไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์ในรูปแบบใหม่ ๆ ที่พัฒนาขึ้นอย่างหลากหลายรูปแบบตามการพัฒนาของสังคม

นอกจากนั้น การนำเอานิยามของคำว่า “การค้ามนุษย์” ตามพิธีสารข้อ ๓ (ก) ดังกล่าวข้างต้น มากำหนดเป็นคำนิยาม “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ซึ่งเป็นองค์ประกอบความผิดในมาตรา ๖ ทำให้การกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์นั้น ผู้กระทำต้องมี “เจตนาพิเศษ” คือ แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในรูปแบบที่กำหนดไว้ตามคำนิยามในมาตรา ๔ เท่านั้น จึงจะเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย ส่งผลต่อการตีความและการบังคับใช้กฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าการแสวงหาประโยชน์จากมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ต่างไปจากที่กำหนดไว้ในคำนิยามตามมาตรา ๔ เช่น แรงงานขัดหนี้^{๒๐} (Debt Bondage) เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์หรือไม่ และในกรณีที่มีการดำเนินการตามมาตรา ๖ เช่น เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิด แต่ยังไม่มีการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น ยังไม่มีการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ^{๒๑} ยังไม่มีการบังคับให้ขายบริการทางเพศ หรือยังไม่มีการกระทำอื่นใดที่คล้ายกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล^{๒๒} จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดสำเร็จแล้วหรือไม่ ซึ่งการกระทำดังกล่าว มักเป็นความผิดที่เกิดขึ้นข้ามประเทศ และมีองค์ประกอบความผิดที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับความผิดฐานเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (People Smuggling)^{๒๓}

/๒) การคัดแยก...

^{๒๐} รายงานการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ เรื่องแรงงานขัดหนี้และการค้ามนุษย์ ซึ่งจัดโดย United Nations Action for Cooperation against Trafficking in Persons (UN ACT) ร่วมกับ International Labor Organization (ILO), Thailand Institute Justice (TIJ), Labor Rights Promotion Network (LPN) และ Human Right and Development Foundation (HRDF) เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ณ โรงแรมแลนด์มาร์ค กรุงเทพมหานคร

^{๒๑} ดูภาคผนวก ก. ตัวอย่างคดีค้ามนุษย์ (คดีทำเรื่อวราสินทร์) โดยโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

^{๒๒} ดูภาคผนวก ข. ตัวอย่างคดีค้ามนุษย์ (คดีโรฮิงญา) โดยโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

^{๒๓} การลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (People Smuggling) คือ การนำพาบุคคลที่ประสงค์จะเดินทางเข้าไปยังประเทศอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ผ่านช่องทางและวิธีการตามที่กฎหมายของประเทศนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ และเมื่อการดำเนินการดังกล่าวสำเร็จบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ คือ สามารถพาบุคคลที่ประสงค์เดินทางเข้าประเทศได้เรียบร้อยแล้ว ผู้ที่รับจ้างนำพาที่ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือวัตถุอย่างอื่นจากผู้ประสงค์เดินทาง ดังนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่า ผู้รับจ้างคือ ผู้ที่ลงมือกระทำความผิด โดยผู้ประสงค์เดินทาง คือ ผู้ใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด ซึ่งแตกต่างจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ; ดู คณะทำงานจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (๒๕๕๑). คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หน้า ๖.

๒) การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์และการให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการคุ้มครองบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพและการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากบุคคลอื่น โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเอาตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไว้ในสถานคุ้มครองเป็นเวลาเพียง ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งอาจขยายได้โดยการอนุญาตของศาลได้อีกไม่เกิน ๗ วัน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน หรือการคัดแยกผู้เสียหาย ดังกล่าว

นอกจากนี้ แม้ปัจจุบันจะมีการพัฒนาแบบสัมภาษณ์บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากบุคคลดังกล่าว เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้นในการคัดแยกว่าบุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ แต่ก็ยังต้องประสบปัญหาระยะเวลาไม่เพียงพอในการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว เช่น การตรวจสอบอายุของผู้ซึ่งอาจเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จึงควรขยายระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจในการให้คุ้มครองบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้นานขึ้น

๓) การเพิ่มโทษประหารชีวิตในความผิดฐานค้ามนุษย์

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ ได้เพิ่มโทษในความผิดฐานค้ามนุษย์ โดยเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นมาตรา ๕๓/๑ (๒) เพิ่มบทลงโทษให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ กรณีที่ทำให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย โดยเทียบเคียงกับความผิดฐานข่มขืนตามมาตรา ๒๗๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดร้ายแรงอื่น ๆ แต่ภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ ประเทศไทยควรหลีกเลี่ยงการกำหนดให้มีโทษประหารชีวิต นอกจากนี้แผนแม่บทสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็กำหนดว่าประเทศไทยจะดำเนินการอย่างมีขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การยกเลิกโทษประหารชีวิตในที่สุด

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการศึกษาข้อมูลทางวิชาการ และการรับฟังความเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังต่อไปนี้

๓.๑ แกไขของค้ประกอบความผิดฐานค้มนุษย และบทนิยามของค้ว่า“แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้มนุษย โดยเฉพาะสตรีและเด็ก กล่าวคือ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้มนุษย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ได้นิยามค้ว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ให้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการกระทำความผิดฐานค้มนุษย ตามมาตรา ๖ โดยระบุว่า

“แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิต หรือเผยแพร่วัตถุ หรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับด้วยวิธีอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

จากค้านิยามดังกล่าว ทำให้เข้าใจได้ว่าการกระทำที่อาจเข้าข่ายเป็นการค้มนุษยจำกัดอยู่เฉพาะรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพียง ๘ รูปแบบ ตามที่ระบุไว้ข้างต้นแล้วเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ในปัจจุบันและในอนาคตจะมีพัฒนาการในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือ Exploitation จากบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ หลากหลายมากยิ่งขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม ค้านิยามที่มีอยู่จึงมีผลเป็นการจำกัดการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่และศาลไม่สามารถนำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงของการกระทำ ความผิดในรูปแบบที่ต่างออกไปจากรูปแบบทั้ง ๘ รูปแบบ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้การระบุการกระทำผิดไว้เพียง ๘ รูปแบบ ยังไม่ครอบคลุมถึงการค้มนุษยในบางรูปแบบที่เป็นกรกระทำผิดฐานค้มนุษยตามกฎหมายของประเทศเพื่อนบ้านด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ตามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้มนุษยโดยเฉพาะสตรีและเด็ก มิได้จำกัดความหมายของการแสวงหาประโยชน์จากบุคคล ที่อาจเป็นการกระทำ ความผิดที่เข้าข่ายเป็นการค้มนุษย ไว้เฉพาะรูปแบบการแสวงหาประโยชน์ ๘ รูปแบบเท่านั้น โดยได้ระบุในข้อ ๓ ก แห่งพิธีสารว่า

“.....การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย...”^{๒๔}

แสดงว่า ตามพิธีสารเพื่อป้องกันและปราบปรามและลงโทษการค้มนุษย โดยเฉพาะเด็กและสตรีนั้น รูปแบบการแสวงหาประโยชน์ที่อาจเข้าข่ายเป็นความผิดฐานค้มนุษยที่ระบุไว้ในพิธีสารฯ เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐภาคีของพิธีสารฯ จึงควรอนุวัติการกฎหมายในประเทศให้การกระทำ

/ความผิดฐาน...

^{๒๔} อ้างแล้ว ; โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๒.

ความผิดฐานค้ามนุษย์ครอบคลุมรูปแบบการค้ามนุษย์ที่หลากหลาย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อ ๓ ในพิธีสารฯ ด้วยการกำหนดความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ โดยกำหนดให้

(ก) “ความผิดฐานค้ามนุษย์” หมายถึงการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสียงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้ แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ให้ถือว่าไม่สามารถยกความยินยอมของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ให้การแสวงหาประโยชน์ โดยเจตนาดังที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้ มาเป็นข้ออ้างในกรณีที่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก)

(ค) ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็กเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ เป็น “การค้ามนุษย์” แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีการใด ๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ง) เด็ก หมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

๓.๒ ควรขยายระยะเวลาให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามมาตรา ๒๙

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด และตัวผู้เสียหาย และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลดังกล่าว ควรขยายระยะเวลาในการคุ้มครองออกไปอีก โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองบุคคลดังกล่าวได้เป็นระยะเวลายี่สิบสี่ ชั่วโมง และในกรณีจำเป็นให้ขยายระยะเวลาจากเดิมที่ให้การคุ้มครองได้ไม่เกิน ๗ วัน เป็นไม่เกิน ๓๐ วัน แต่เนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าว มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ และเท่าที่จำเป็นด้วยเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และควรรายงานให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบทุกครั้ง เพื่อเป็นการประกันว่าการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐต่อบุคคลที่อยู่ใน

/ความคุ้มครอง...

ความคุ้มครองชั่วคราวของรัฐจะได้รับการตรวจสอบ (Accountability) จากองค์กรภายนอก เช่น องค์กร และเพื่อเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายและสิทธิเสรีภาพให้แก่บุคคลที่อยู่ในความคุ้มครองชั่วคราว ด้วย

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอว่า ให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๒๙ แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็น “ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดให้บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์อยู่ในความคุ้มครองชั่วคราว ในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่า ด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมงนับตั้งแต่วเวลาที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับตัวผู้เสียหายไว้ ทั้งนี้ ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหาย เกินกว่ากำหนดเวลาดังกล่าว ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่ง อนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้คราวละไม่เกินเจ็ดวัน รวมกันแล้วไม่เกินสามสิบวัน โดยศาลจะกำหนดเงื่อนไข ใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในกรณีที่บุคคลอันมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์นั้นเป็นเด็ก และสุดท้ายเมื่อตรวจสอบแล้ว ไม่ว่าเด็กนั้นจะเป็น ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์หรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่จากองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องปฏิบัติต่อเด็กโดยยึดถือหลักการ “เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก” (For the best interest of the child) ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ (Convention on the Rights of Child 1989) เสมอ

๓.๓ ควรทบทวนการปรับโครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) ตามมาตรา ๑๕

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (คณะกรรมการ ปคม.) เป็นกลไกสำคัญที่ มีภารกิจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และการวาง

/ยุทธศาสตร์...

^{๒๕} ในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้ใน กรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็น ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องไม่เกิน ยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ ให้รายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการ จังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายเกินกว่ากำหนดเวลาที่ยี่สิบสี่ ชั่วโมง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้ โดย การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรานี้ ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมิใช่ห้อง ชังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผล จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ โดยกำหนดให้องค์ประกอบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง เนื่องจากมีเด็กและสตรีจำนวนมากตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การกำหนดมาตรการและนโยบายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยพิจารณาจากมุมมองของสตรีจึงเป็นสิ่งจำเป็น อีกทั้งการปฏิบัติต่อผู้เสียหายที่เป็นเด็กและสตรียังเป็นเรื่องละเอียดอ่อน มีข้อควรระวัง ทั้งในเรื่องกระบวนการคัดแยกผู้เสียหาย การสอบถาม และการแสวงหาข้อเท็จจริงบุคคลดังกล่าว ตลอดจนข้อควรระวังในการใช้กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็กและสตรีภายใต้การดูแลของสถานคุ้มครองของรัฐอีกด้วย คณะกรรมการ ปคม. จึงจำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสตรีที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการทำงานเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเด็กและสตรี เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่มีตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ (Convention on the Rights of the Child 1989) แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมาตรา ๔ ได้ยกเลิกข้อกำหนดที่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ คณะกรรมการ ปคม. ต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งไปเสีย

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเสนอว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ เกี่ยวกับสัดส่วนของคณะกรรมการ ปคม.ผู้ทรงคุณวุฒิให้มีสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งกลับไปดังเดิม

๓.๔ ควรทบทวนการเพิ่มโทษประหารชีวิตในความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๕๓/๑ (๒)

บทบัญญัติในมาตรา ๕๓/๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙ ที่กำหนดว่า “ถ้าการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ วรรคสอง เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำถึงแก่ความตาย ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต” โดยเทียบเคียงกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามมาตรา ๒๗๗ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีข้อสังเกตว่า การแก้ไขกฎหมายที่กำหนดให้มีโทษประหารชีวิตดังกล่าว อาจไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ เนื่องจากการกระทำผิดจนเป็นเหตุให้ผู้เสียหายถึงแก่ความตายนั้น ต้องได้รับโทษสูงขึ้นตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อ

/ต่อต้าน...

ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร^{๒๖} ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติ ที่ไม่มีและไม่สนับสนุนให้มีโทษประหารชีวิต การกำหนดให้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการ มีโทษประหารชีวิตน่าจะไม่เหมาะสม

อนึ่ง แม้ประเทศไทยยังไม่ยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ตามเจตนารมณ์ตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights) ประเทศไทยก็ควรหลีกเลี่ยงการมีและใช้โทษประหารชีวิต ในการตราหรือแก้ไขกฎหมายใหม่ ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑^{๒๗} ก็ได้กำหนดให้ประเทศไทยต้องพยายามลดโทษประหารชีวิตลงโดยลำดับ ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่จึงไม่ควรกำหนดโทษให้มีโทษสูงถึงขั้นประหารชีวิต

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอว่า ไม่ควรมีการเพิ่มโทษประหารชีวิตในความผิดฐานค้ามนุษย์ ในมาตรา ๕๓/๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๙

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๘ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ให้การป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสวัสดิภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวต่อไป

^{๒๖} อ้างแล้ว ; โปรดดู เชิงอรรถที่ ๑๐

^{๒๗} แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑), กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (เผยแพร่เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖), หน้า ๓๗

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก. : ตัวอย่างคดีค้ำมนุษย์ (คดีทำเรื่อวราสินทร์)

ข้อมูลสรุปการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

และคดีแก่ผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ กรณีนายจอ ลิน ไน และนายจอ ต่าน ไน^๑

ข้อเท็จจริงแห่งคดี

เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา สำนักงานมหาชัย ได้รับการประสานจากเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติว่า นาย จอ เย ไน ได้เข้าขอความช่วยเหลือ เนื่องจากพี่ชายชื่อ จอ ต่าน ไน และน้องชายชื่อ จอ ลิน ไน ถูกหลอกไปเป็นแรงงานประมงที่ ทำเรื่อวราสินทร์ จังหวัดชลบุรี ซึ่งหากต้องการจะช่วยเหลือ ต้องนำเงินไปไถ่ตัวคนละ ๑๖,๐๐๐ บาท นายจอ เย ไน จึงตัดสินใจจำนำหนังสือเดินทาง (Passport) ของตนเพื่อนำเงินไปช่วยเหลือพี่ชายและน้องชายของตน ซึ่งเรือจะเข้าเทียบท่าในวันนี้

ภายหลังจากได้รับเหตุ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา สำนักงานมหาชัย จึงได้ประสานกับมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา สำนักงานกรุงเทพมหานคร เพื่อทำตรวจสอบข้อมูลทำเรื่อ เรือที่ผู้เสียหายทำงานอยู่ และติดต่อกับตำรวจท้องที่ในการเข้าให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเมื่อติดต่อกับตำรวจท้องที่ได้ ระบุว่า เนื่องด้วยในวันดังกล่าวเป็นช่วงเทศกาลวันไหลพัทยา กองกำลังตำรวจส่วนใหญ่จึงปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตพัทยา อีกทั้งได้รับแจ้งเหตุเข้าเกินไปทางตำรวจจึงไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและวางแผนเข้าช่วยเหลือได้ทัน จึงให้ทางมูลนิธิฯ ได้ใช้ควันที่เรือเข้าเทียบท่าในครั้งถัดไป

มูลนิธิฯ สำนักงานมหาชัย จึงตัดสินใจช่วยเหลือนาย จอ ลิน ไน เนื่องจากนาย จอ ลิน ไน มีปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งเกรงว่าหากออกเรืออีกครั้งอาจจะได้รับอันตราย โดยได้เดินทางไปที่ทำเรื่อวราสินทร์และไถ่ตัวนาย จอ ลิน ไน ในจำนวน ๑๗,๐๐๐ บาท และนำเข้าแจ้งความในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๗ ต่อ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ โดย พันตำรวจโท มนัส เกาสีม่วง ได้ทำการสอบปากคำในเบื้องต้น และให้มาสอบปากคำโดยละเอียดอีกครั้งในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๗

วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ มูลนิธิฯ ได้รับการติดต่อจากนายจอ ต่าน ไน ว่าเรือจะเข้าเทียบท่าอีกครั้งในวันนี้ ทางทีมปฏิบัติการ กองกำกับการ ๒ จึงได้นำกำลังเข้าช่วยเหลือนาย จอ ต่าน ไน และผู้เสียหายที่เหลือพร้อมกับแจ้งขอหาให้ที่อาศัยแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๔ รายชื่อผู้เสียหายที่ได้รับการช่วยเหลือเพิ่มเติมมีทั้งสิ้น ๔ คน คือ นายเตี้ย นายเอ๋ มิน นายอ่อง โจ มิตยิต และนายจอ ต่าน ไน ซึ่งทางตำรวจได้มีการคัดแยกผู้เสียหายในเบื้องต้นและส่งต่อไปกับสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดปทุมธานี

^๑ จัดทำโดย โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดี

๑. คดีอาญา (ความผิดฐานค้ำมนุษย์)

ประเด็นการดำเนินคดี :

เจ้าหน้าที่โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้นำนายจอ ลิน ไน หนึ่งในผู้เสียหายในคดี เข้าร้องทุกข์ต่อ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ให้ดำเนินคดีกับนายหน้าชื่อ ซอไท่ ในข้อหาต่อไปนี้

(๑) ความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งปรากฏตามข้อเท็จจริงว่ามีการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยการบังคับใช้แรงงานลูกเรือประมง

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๑๓ เนื่องจากมีการควบคุมมิให้ลูกเรือประมงออกนอกเขตพื้นที่ ซึ่งหากปฏิเสธที่จะทำงานบนเรือประมงจะต้องนำเงินจำนวน ๑๖,๐๐๐ บาทมาจ่าย เป็นค่าไถ่ตัว

ในการนี้นายจอ ลิน ไน และนายจอ ต่าน ไน ได้มอบอำนาจให้แก่มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เพื่อยื่นคำร้องขอเป็นโจทก์ร่วม หากมีการดำเนินการในชั้นศาล

ผลของคดี :

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ เจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ และทนายความ ได้เดินทางไปยังศาลอาญา รัชดา กรุงเทพมหานคร เพื่อเข้าร่วมการพิจารณาสืบพยานล่วงหน้า โดยก่อนถึงเวลานัดหมาย เจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ ได้พูดคุยกับนายจอ ลิน ไน และนายจอ ต่าน ไน เพื่อซักซ้อมเตรียมพยานก่อนขึ้นให้การจริง ทั้งสองสามารถจำข้อมูลต่าง ๆ ได้พอสมควร

เวลา ๑๓.๐๐ น. เริ่มกระบวนการสืบพยานล่วงหน้า โดยสืบนายจอ ลิน ไน คนแรก เนื่องจากกระบวนการเริ่มต้นโดยที่ทนายความยังไม่ได้ขอเป็นทนายของนายจอ ลิน ไน ในตอนแรก จึงไม่สามารถเข้าร่วมสืบพยานปากนายจอ ลิน ไน ได้ แต่ก็ได้ฝากประเด็นไปให้พนักงานอัยการถามนายจอ ลิน ไน ในประเด็นค่าเสียหายที่ต้องการจะได้รับ และให้นายจอ ลิน ไน ชี้ตัวภาพบุคคลที่นายจอ ลิน ไน อ้างว่าเป็นเจ้าแก็

ต่อมาศาลได้เริ่มสืบพยานนายจอ ต่าน ไน โดยครั้งนี้ทนายความได้ยื่นคำร้องขอเข้าเป็นทนายความของผู้เสียหายด้วย การสืบพยานนายจอ ลิน ไน มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ทนายความได้ให้นายจอ ต่าน ไน ชี้ภาพที่นาย จอ ต่าน ไน เรียกว่าเจ้าแก็ โดยยืนยันว่า เจ้าแก็ในบริเวณดังกล่าวมีเพียงคนเดียว และทุกครั้งที่พบเจ้าแก็บริเวณท่าเรือ เจ้าแก็จะมาจดว่าหาปลาได้เท่าไร และปลาอะไรที่ขายได้บ้าง

๒. คดีแพ่ง

การดำเนินการ :

เจ้าหน้าที่มูลนิธิฯ และนายความได้สอบถามในประเด็นเงินจำนวน ๑๖,๐๐๐ บาท ว่าประสงค์จะดำเนินการในส่วนนี้อย่างไร โดยผู้เสียหายประสงค์ที่จะเอาเงินจำนวน ๑๖,๐๐๐ บาท คืน จึงได้จัดทำเอกสารคำให้การเพิ่มเติม พร้อมทั้งถ่ายรูปผู้เสียหายขณะที่ชี้ตัว ผู้ที่นำเงินของผู้เสียหายไป เพื่อเตรียมยื่นให้กับพนักงานสอบสวน

วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ นายความได้ยื่นเอกสารร้องทุกข์และคำให้การเพิ่มเติมแก่พนักงานสอบสวน โดยมีเอกสารเป็นภาพถ่ายนายจอ ลิน ไน ซีภาพผู้ที่รับเงินจำนวน ๑๖,๐๐๐ บาท จากนางสา มอน และยืนยันว่าเป็นบุคคลที่ตนเรียกว่า เจ้าแก็ โดยนายจอ ลิน ไน มีความประสงค์ที่จะให้ดำเนินคดีและขอเรียกค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๖,๐๐๐ บาท ที่ได้จ่ายเป็นค่าไถ่ตัวนายจอ ลิน ไน ออกมา

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ :

เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา

ประเด็นทางกฎหมาย :

เจ้าของกิจการได้อ้างว่าตนได้ให้บุคคลหนึ่งเช่าเรือเท่านั้น โดยที่ตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการประมง และในขณะนี้บุคคลที่เช่าเรือก็เสียชีวิตไปแล้วจึงทำให้ยากแก่การสอบสวนในประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตามทางพนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องไปยังกรมเจ้าท่า เพื่อขอตรวจสอบอาชญาบัตรบนเรือสหาย ๑๒ ว่ามีการจดทะเบียนถูกต้องหรือไม่

สถานะของคดี :

เสร็จสิ้นการสืบพยานไต่สวนหน้าฟ้องและอยู่ระหว่างการสรุปสำนวนและยื่นต่อพนักงานอัยการเพื่อสั่งฟ้องต่อไป

ภาคผนวก ข. : ตัวอย่างคดีค้ามนุษย์ (คดีโรฮิงญา)

ข้อมูลสรุปการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

และคดีแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กรณี นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ชาวโรฮิงญา^๑

ข้อเท็จจริงแห่งคดี

เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ ได้ปฏิบัติการจับนายอนัส หะยีมะแซ ในขณะที่นำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายในคดีมาส่งให้กับนายอับดุล มูจัน ซึ่งเป็นญาติของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายได้ถูกล่อลวงจากขบวนการนายหน้าให้เดินทางไปทำงานที่ประเทศมาเลเซีย โดยมีค่าใช้จ่ายทั้งหมด ๗,๐๐๐ ริงกิต (ประมาณ ๗๐,๐๐๐ บาท) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดสามารถผ่อนชำระเป็นงวด ๆ ได้ เมื่อเดินทางไปถึงประเทศมาเลเซียและได้งานทำ ผู้เสียหายจึงตกลงเดินทางไปกับขบวนการดังกล่าว ผู้เสียหายเดินทางโดยเรือลำใหญ่ ซึ่งมีชาวโรฮิงญาร่วมเดินทางด้วยประมาณ ๓๕๐ คน เรือได้ออกเดินทางใช้เวลา ๖ วัน ๖ คืน

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดี

๑. คดีอาญา (ความผิดฐานค้ามนุษย์)

ประเด็นการดำเนินคดี:

พนักงานอัยการจังหวัดสงขลาเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายอนัส หะยีมะแซ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล เป็นจำเลยในข้อหา ค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา โดยการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประเภทการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคลจากการเรียกค่าไถ่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และฐานเรียกค่าไถ่ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ และหน่วงเหนี่ยวกักขัง โดยนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายในคดีชาวโรฮิงญา ได้มอบอำนาจให้แก่นายปภพ เสียมหาญ ผู้ประสานงานฝ่ายคดีมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ยื่นคำร้องต่อศาลเข้าเป็นโจทก์ร่วม

ผลของคดี:

เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอสืบพยานไว้ก่อนฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ส ๒/๒๕๕๗ ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดสงขลา กับนายอนัส หะยีมะแซ การสืบพยานล่วงหน้าได้เพียง ๑ ปาก คือนายอับดุล มูจัน นายชายของผู้เสียหาย เนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายได้หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ผลการสืบพยานล่วงหน้าปรากฏว่า นายอับดุล มูจัน ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีนี้โดยนายอับดุล มูจัน ได้รับโทรศัพท์ขอความช่วยเหลือจากผู้เสียหาย ให้โอนเงินมาไถ่เป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท แต่นายอับดุล มูจันได้ต่อรองเหลือ ๖๐,๐๐๐ บาท และนัดหมายกันในวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ เพื่อส่งมอบเงินแลกเปลี่ยนกับผู้เสียหาย ณ สถานีขนส่งหาดใหญ่ เมื่อ

^๑ จัดทำโดย โครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ถึงวันนัดหมาย ได้มีชาย ๒ คน ขับรถกระบะมารับเงิน หลังจากนั้น ๓ ชั่วโมงนายอนัส หะยิมะแซ จึงได้นำตัวผู้เสียหายมาส่งให้กับนายอับล มูกัน ขณะที่ทำการส่งมอบ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงได้เข้าควบคุมตัวทั้ง ๓ คนและนำมาที่กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๖ เพื่อสอบปากคำ

เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เป็นวันสืบพยานนัดแรกในคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๒๓/๕๗ ระหว่างพนักงานอัยการโจทก์และมูลนิธิต่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหาย เป็นโจทก์ร่วม กับ นายอนัส หะยิมะแซ ซึ่งมีข้อหาดังต่อไปนี้เกี่ยวกับความผิดต่อเสรีภาพในกฎหมายอาญา และคำมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑

ในวันเดียวกัน ได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ คือ พันตำรวจตรีธนุศิลป์ ดวงแก้วงาม พยานให้การว่าตนมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลการใช้โทรศัพท์ระหว่างเบอร์ของนายอนัส หะยิมะแซ จำเลยในคดีกับกลุ่มนายหน้า ซึ่งพบว่ามีความเชื่อมโยงกัน และในวันเกิดเหตุ พันตำรวจตรีธนุศิลป์ ได้อยู่ในเหตุการณ์ขณะที่นายอับล มูกัน นำชายของนายมุฮัมหมัด อิสลาม ผู้เสียหาย กำลังมอบเงินให้กับกลุ่มนายหน้าจนกระทั่งเข้าควบคุมตัวจำเลยได้

เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ทั้งหมด ๓ ปาก คือนายชาคริต หลงสามะ ในฐานะเจ้าของรถที่จำเลยนำมาใช้ในวันเกิดเหตุ โดยให้การว่า รถกระบะที่จำเลยขับนำผู้เสียหายมาส่งให้กับนายชายเป็นรถของตนจริง โดยตนได้ซื้อต่อมาจากนางมณฑนา ซึ่งเป็นภรรยาของเจ้าของบริษัทบอส โบรกเกอร์ ในราคา ๓๕๐,๐๐๐ บาท โดยไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ ตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ หลังจากนั้นนายชาคริต จึงได้ใช้รถคันดังกล่าวเพื่อใช้ในบริษัท จนกระทั่งวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๗ นายชาคริตได้จอดรถอยู่ที่บริษัท และลงเรือไปส่งของที่เกาะรังนก จำเลยจึงนำรถของตนไปใช้ โดยที่ตนเองไม่ทราบ จนกระทั่งทราบข่าวว่าจำเลยถูกจับพร้อมกับรถของตน

พยานฝ่ายโจทก์ต่อมา คือ ร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ คงขำ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง มีหน้าที่ตรวจสอบป้ายทะเบียนของรถที่จำเลยนำมาใช้ในวันเกิดเหตุ โดยให้การว่าหลังจากวันเกิดเหตุ ๑๕ วัน ตนได้รับมอบหมายให้สืบสวนหาป้ายทะเบียนสีแดง ก ๐๔๔๓ สงขลา สืบเนื่องมาจากในวันเกิดเหตุมีรถกระบะสีขาวป้ายทะเบียนดังกล่าวเข้ามารับเงินจากนายชายของผู้เสียหาย โดยเริ่มกระบวนการสืบสวนจากทำหนังสือไปยังสำนักงานขนส่งจังหวัดสงขลา จึงได้รับรายงานกลับมาว่าเป็นป้ายทะเบียนของ บริษัทอริยะมอเตอร์ จำกัด ตั้งอยู่ถนนเพชรเกษม เมื่อตรวจสอบพบว่าป้ายดังกล่าวบริษัทได้มอบให้แก่นางสาวศิริณี หมดอาดัม ซึ่งซื้อรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซีวิค สีขาว จากบริษัท เมื่อตรวจสอบชื่อจากทะเบียนราษฎรจึงได้ติดต่อไปยังนางสาวศิริณี แต่นางสาวศิริณีมาคลอดบุตรที่โรงพยาบาล จึงได้ให้มารดานำร้อยตำรวจเอกสุวิทย์ ตรวจสอบรถคันดังกล่าว เมื่อตรวจสอบรถพบป้ายทะเบียนสีแดง ก ๐๔๔๓ สงขลา ถูกเก็บไว้หลังรถในลักษณะที่ไม่ได้ผูกซ่อน

พยานฝ่ายโจทก์ต่อมา คือ นางสาวศิริณี หมดอาดัม ในฐานะเจ้าของป้ายทะเบียนที่ถูกปลอมแปลง ซึ่งพนักงานอัยการและทนายความจำเลย รับข้อเท็จจริงว่านางสาวศิริณี หมดอาดัม เป็นผู้เช่าซื้อรถยนต์ยี่ห้อฮอนด้า รุ่นซีวิค สีขาว จากบริษัทอริยะมอเตอร์ จำกัดและเป็นเจ้าของป้ายทะเบียนสีแดง ก ๐๔๔๓ สงขลา

จริงตามที่ได้การไว้กับพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวน จึงไม่ติดใจสืบพยานปากนี้และให้ส่งคำให้การในชั้นสอบสวนแทน

เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ทั้งหมด ๓ ปาก คือ จำสืบตำรวจหญิง ปิยนันท์ ยิ้มวัลย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจกองพิสูจน์หลักฐาน ๙ มีหน้าที่สังเกตภาพผู้กระทำความผิดตามคำบอกเล่าของผู้เสียหาย และนายอับล มูจัน จำสืบตำรวจหญิงปิยนันท์ ให้การว่า ตนมีหน้าที่สังเกตภาพตามที่นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหายและนายอับล มูจัน นำชายบอก โดยการให้เลือกลักษณะรูปร่าง หน้าตา ตามหมายเลข และนำเข้าประมวลด้วยระบบคอมพิวเตอร์จึงได้ภาพสเก็ตออกมาตามสำนวนการสอบสวน

และพยานต่อมาคือนายสาธิต สาครรัตน์ เจ้าหน้าที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ(ชาย) จังหวัดสงขลา นายสาธิตให้การว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ๖ ได้นำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม มาส่งเข้าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตรา ๓๓ โดยตนได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่วมสอบข้อเท็จจริงร่วมกับทีมสหวิชาชีพและเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย

พยานต่อมาคือ นายอับล กาลัม ในฐานะล่าม ในชั้นสอบสวน นายอับล กาลัมให้การว่า ตนได้รับการว่าจ้างจากพนักงานสอบสวนให้เป็นล่ามให้กับพนักงานสอบสวนในคดีนี้จำนวนหลายครั้ง ซึ่งเท่าที่จำได้ คือ ครั้งแรกที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ต่อมาได้เดินทางไปยังจุดเกิดเหตุ (ภายในแคมป์ที่ผู้เสียหายถูกกัก สถานีขนส่งขนาดใหญ่) ร่วมกับพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้เสียหาย เพื่อทำแผนในสำนวน และเมื่อมีการสังเกตภาพคนร้าย และสอบข้อเท็จจริงผู้เสียหายที่สถานีตำรวจภูธรหาดใหญ่

เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ พนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน ได้แถลงต่อศาลเนื่องจากไม่สามารถนำนายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ที่หายไปจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา และนางสาวมยุรี แจ็กขำ พยานซึ่งอยู่ในรถของจำเลยในวันที่ถูกจับ มาในวันนัดสืบพยานนัดนี้ได้ จึงขอเลื่อนนัดสืบพยานไปนัดหนึ่ง

เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ คือ นายมุฮัมหมัด นูอิสลาม ผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายให้การว่า ผู้เสียหายเดินทางมาโดยผ่านการชักชวนของขบวนการนายหน้า โดยเริ่มเดินทางด้วยเรือประมงมีชาวโรฮิงญาร่วมเดินทางทั้งหมด ๓๕๐ คน เมื่อเดินทางมาถึงนายหน้าได้ให้กลุ่มชาวโรฮิงญา เดินไปยังค่ายแห่งหนึ่ง วันต่อมาผู้เสียหายถูกนายหน้าเรียกให้ไปติดต่อกาหาญาติเพื่อนำเงินมาให้กับนายหน้า ผู้เสียหายจึงโทรไปหาภรรยาของตนที่ประเทศพม่า ภรรยาของผู้เสียหายจึงติดต่อกาหาญาติที่ประเทศมาเลเซีย ญาติของผู้เสียหายที่ประเทศมาเลเซียจึงติดต่อมายังนายอับล มูจัน ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อขอความช่วยเหลือ

ผู้เสียหายพบกับจำเลยครั้งแรกในวันที่ถูกจับกุม โดยมีนายหน้า ๓ คนพาผู้เสียหายมาส่งให้กับจำเลยในคดีที่ทำเรือ จำเลยได้ซื้ออาหารพร้อมทั้งให้บุหรื ๑ มวน แล้วจึงพามาส่งสถานที่เกิดเหตุและถูกจับกุมในเวลาต่อมา

ผู้เสียหายเล่าให้ฟังว่า สาเหตุที่ตนต้องหลบหนีออกจากสถานคุ้มครอง เนื่องจากถูกชาวพม่า ๔ คนทำร้ายร่างกายพร้อมทั้งขู่ฆ่าถ้าไม่ยอมตายให้หนีออกจากสถานคุ้มครอง ผู้เสียหายจึงตัดสินใจหลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย โดยมีขบวนการนายหน้ากลุ่มหนึ่งให้ความช่วยเหลือ

เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีการสืบพยานฝ่ายโจทก์ คือ พันตำรวจโท ชำนาญ ผลไกรเพชร ในฐานะพนักงานสอบสวนเจ้าของคดี

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ เนื่องจากไม่สามารถติดตามพยานฝ่ายโจทก์ปากสุดท้าย คือ นางสาว มยุรี เจ๊ะขำ ได้ ศาลจึงพิจารณาตัดพยานปากดังกล่าว และเริ่มกระบวนการสืบพยานฝ่ายจำเลย พยานฝ่ายจำเลยปากคนแรกคือ นายอนัส หะยีมะแซ จำเลยของคดี

นายอนัส หะยีมะแซ ให้การว่าสรุปว่าในช่วงปี ๒๕๕๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จังหวัดสตูล ได้จัดมหกรรมว่าวนานาชาติ และทางอบจ.ได้มอบหมายให้นายอนัส ซึ่งมีตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลในขณะนั้น ดูแลแขกจากประเทศมาเลเซียที่ทางอบจ.เชิญมาร่วมงาน เนื่องจากนายอนัสสามารถใช้ภาษามลายูได้ จึงทำให้นายอนัส รู้จักกับนายอาบีดิน นักการเมืองท้องถิ่นจากรัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย ต่อมาวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ นายอนัส ได้รับโทรศัพท์จากนายอาบีดิน เพื่อขอให้ช่วยนำแรงงานชาวพม่าเดินทางไปยังสถานขึ้นส่งหาดใหญ่ โดยอ้างว่ามารดาของแรงงานคนดังกล่าวกำลังป่วยหนัก นายอนัส จึงได้ตกลงไปรับแรงงานชาวพม่าที่ทำเรือดำมะรัง อำเภอมือเก็ง จังหวัดสตูล แล้วพาแรงงานคนดังกล่าวไปทานอาหารที่ร้านสะดวกซื้อแห่งหนึ่ง ก่อนจะนำไปส่งที่สถานขึ้นส่งหาดใหญ่ ซึ่งมีน้ำชายของแรงงานมารอรับ แต่นายอนัสกลับถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดี

เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ พยานฝ่ายจำเลยปากที่สอง คือ นายอมตย์ สุปรานี ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม องค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ขึ้นเบิกความเป็นพยาน สรุปว่า ในงานมหกรรมว่าวนานาชาติ ปี ๒๕๕๗ นายอมตย์ได้มีส่วนรับผิดชอบในการจัดงานดังกล่าว และรู้จักกับนายอาบีดิน นักการเมืองท้องถิ่นจากรัฐปีนัง ประเทศมาเลเซีย ผ่านการแนะนำของนายอนัส นายอาบีดิน ได้มาร่วมงานมหกรรมว่าวนานาชาติที่จังหวัดสตูล เป็นระยะเวลาติดต่อกัน ๓ ปี การเข้าเบิกความของพยานปากนี้เพื่อเป็นการยืนยันเรื่องการจัดงานมหกรรมว่าวนานาชาติประจำปี ๒๕๕๗ และยืนยันว่านายอาบีดินมีตัวตนอยู่จริง

๒. คดีแพ่ง

การดำเนินการ : ทำได้ ๒ ช่องทางตามกฎหมาย คือ

(๑) เรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕

(๒) เรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายจากการกระทำของจำเลยในคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๔/๑

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ :

เมื่อพ้นงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา

การดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ซึ่งได้มีการจัดประชุมทีมสหวิชาชีพในการประเมินค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหาย โดยได้ขอยื่นคำร้องเข้าไปในคดีอาญาเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

สถานะของคดี :

ขณะนี้คดียังอยู่ในขั้นตอนการสืบพยานฝ่ายจำเลยซึ่งยังเหลืออีกทั้งหมด ๒ ปาก ซึ่งศาลได้กำหนดนัดสืบพยานในนัดถัดไป คือวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แผนนิติบัญญัติในด้าน "สถานการณ์การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม"

๑. ความเป็นมา

พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง (Global Alliance Against Traffic in Women (OAATW)) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานสร้างเครือข่ายในระดับชาติและนานาชาติ เพื่อการผลักดันประเด็นการค้าหญิงเข้าสู่กลไกทางสิทธิมนุษยชน^๑ ได้เสนอว่ารูปแบบของการค้ามนุษย์นั้นมีรูปแบบมากมายและหลากหลาย และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เช่น (๑) การค้ามนุษย์เพื่องานบริการทางเพศ (๒) การค้ามนุษย์เพื่อการรับใช้งานบ้าน (๓) การค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงาน (๔) การค้ามนุษย์เพื่อให้ไปเป็นขอทาน (๕) การค้ามนุษย์เพื่อการแต่งงาน^๒

สถานการณ์การค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบการนำผู้หญิงและเด็กเข้าสู่การบริการทางเพศมากกว่าการค้ามนุษย์รูปแบบอื่น โดยมีการพัฒนารูปแบบให้มีความซับซ้อนมากขึ้นตามความเจริญเติบโตด้านเทคโนโลยีและสถานการณ์บ้านเมือง จนเกิดเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายที่มีกระบวนการซับซ้อนมากขึ้นและกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยส่วนใหญ่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นผู้หญิงและเด็ก จะมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ชายแดนประเทศเพื่อนบ้านและตกเป็นเหยื่อจากการชักจูงจากนายหน้าหรือคนรู้จักเป็นหลัก

เหยื่อการค้าหญิงและเด็กส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งจากประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศรัสเซีย ประเทศอุซเบกิสถาน และประเทศฟิลิปปินส์ ที่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหานี้อย่างมากและนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ

/โดยสาเหตุ...

^๑ ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

<http://network.nhrc.or.th/organizations/view/1160>

^๒ เดชา สังขวรรณ. “กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์”. รายงานฉบับสมบูรณ์. ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชญาวิทยาและกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์., ๒๕๕๐.

โดยสาเหตุสำคัญของปัญหาการค้าหญิง เกิดจากรากเหง้าของความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ ระบบชายเป็นใหญ่ในระดับภูมิภาคและชุมชนที่มีเจตคติ และค่านิยม อันนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่เอารัดเอาเปรียบผู้หญิงและเด็ก ตลอดจนปัจจัยทางสังคมและปัจจัยอื่นๆ เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษาและการฝึกอบรมด้านอาชีพ การเข้าถึงบริการของรัฐ ช่องว่างของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ช่องว่างระหว่างชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคม ความยากจนที่ทำให้เกิดการแสวงประโยชน์จากผู้ที่ต้องการหางานทำ เพื่อรายได้ที่ดีกว่า เหล่านี้เป็นปัญหาความไม่เท่าเทียมและความรุนแรงในเชิงโครงสร้างที่ส่งผลให้สถานการณ์ปัญหาการค้าหญิงและเด็กยังคงดำรงอยู่จนยากต่อการทำให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย

การแก้ไขปัญหาการค้าหญิงในประเทศไทยโดยกลไกทางกฎหมายนั้น ได้เริ่มต้นขึ้นสมัยรัชกาลที่ ๕^๓ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติป้องกันสัญจรโรค ร.ศ. ๑๒๗ จนถึงในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้มีประกาศยกเลิกพระราชบัญญัตินี้ และให้บังคับใช้พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๐๓ แทน และต่อมากฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ ปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นกลไกทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการค้าหญิง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นความสำคัญของปัญหาการค้าหญิงในประเทศไทย ซึ่งนับวันมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น อีกทั้งพบว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อจำกัด อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายยังขาดความรู้ความเข้าใจในตัวบทกฎหมาย ตลอดจนขาดการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของผู้หญิง อีกทั้งสาระสำคัญของกฎหมายมีความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ศึกษาเพื่อจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนนิติบัญญัติในด้าน "สถานการณ์การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม"

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น วิเคราะห์ทางวิชาการจากข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้นและวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ พันธกรณีระหว่างประเทศ

๑) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับ พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีเนื้อหาในข้อ ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะใช้

/มาตรการ...

^๓ เสริมศักดิ์ เทพาคำ. “ความสัมพันธ์ระหว่างหญิงนครโสเภณีกับสังคมและกฎหมาย.” บทบัณฑิตย นิติสารของเนติบัณฑิตยสภา เล่มที่ ๒๐ ตอนที่ ๒ , เมษายน ๒๕๐๕.

มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้าสตรี และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ”

๒) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยมีเนื้อหาในข้อ ๓๔ ที่บัญญัติว่า “รัฐภาคีที่จะคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศที่มีขอบทุกรูปแบบ เพื่อการนี้ รัฐภาคีจะดำเนินการที่เหมาะสมทั้งปวงทั้งมาตรการภายในประเทศ และมาตรการทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกัน

ก) การชักจูงหรือบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศใด ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข) การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ค) การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการแสดงลามกอนาจาร และที่เกี่ยวกับสิ่งลามกอนาจาร”

๓) พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๙ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ

๓.๑) คำจำกัดความของคำว่าเลือกปฏิบัติต่อสตรี พันธกรณีของรัฐภาคี มาตรการที่รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าของสตรี ฯลฯ (ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑ – ๖)

๓.๒) ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในด้านการเมืองและการดำรงชีวิต เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง (ส่วนที่ ๒ ข้อ ๗ – ๙)

๓.๓) สิทธิของสตรีที่จะต้องได้รับการดูแลทางเศรษฐกิจ การป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน และการเข้าถึงบริการสุขภาพ ฯลฯ (ส่วนที่ ๓ ข้อ ๑๐ – ๑๔)

๓.๔) ความเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีในด้านกฎหมาย (ส่วนที่ ๔ ข้อ ๑๕ – ๑๖)

๓.๕) การจัดตั้งคณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พันธกรณีของรัฐในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ (ส่วนที่ ๕ ข้อ ๑๗ – ๒๒)

๓.๖) การมีให้มีข้อบทของอนุสัญญาที่จะขัดต่อกฎหมายภายในที่ดำเนินการ มากกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ การนำพันธกรณีไปปฏิบัติในระดับประเทศ ฯลฯ (ส่วนที่ ๖ ข้อ ๒๓ – ๓๐)

๔) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้กำหนดนิยามความหมายของการค้ามนุษย์ ไว้ดังนี้

/”การค้ามนุษย์”...

“การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือ การรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

๒.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

/การจับ...

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำได้อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๐ (๖) บัญญัติว่า “ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ”

มาตรา ๘๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ”

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาซึ่งชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

๒.๑.๓ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่าง ๆ ข้างต้น จึงเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีการผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาข่มขืน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต้อวาระเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ปกค.^๔ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๓) จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะกรรมการ

/(๕) ติดตามและ...

^๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๕) ติดตามและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการ

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรา ๔๔ (๔)

(๗) จัดทำและกำกับแผนปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๘) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเพื่อคุ้มครองป้องกันภัยแก่บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวได้ แต่ต้องไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง ทั้งนี้ ให้รายงานให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายเกินกว่ากำหนดเวลาในวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อมีคำสั่งอนุญาต ทั้งนี้ ศาลจะอนุญาตได้ไม่เกินเจ็ดวัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไปด้วยก็ได้

การจัดให้บุคคลซึ่งอาจจะเป็นผู้เสียหายอยู่ในความคุ้มครองเป็นการชั่วคราวตามมาตรานี้ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานที่อันสมควรซึ่งมีใช้ห้องขังหรือสถานคุมขัง ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนโดยเคร่งครัด”

มาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับประธานศาลฎีกา”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร

/ที่พัก...

ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับความคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย”

มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายในความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเฝ้าบุคคลเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อค้าประเวณี หรือความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว”

มาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔

(๒) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) รายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

๒) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร ...

(๘) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...”

มาตรา ๑๙ บัญญัติว่า “ในการตรวจและพิจารณาว่าคนต่างด้าวผู้ใดต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรหรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ที่เห็นสมควร โดยให้คำรับรองว่าจะมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรับทราบคำสั่งตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดก็ได้ หรือถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรจะเรียกประกันหรือเรียกทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดตามที่เห็นเหมาะสมเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

/เพื่อประโยชน์...

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัติในวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของบุคคลนั้นอาจเป็นประโยชน์แก่กรณีที่สงสัยให้มาสาบานหรือปฏิญาณตนและให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าคนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อการอันระบุในมาตรา ๑๒ (๘) หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการนั้น หรือหญิงหรือเด็กคนใดเข้ามาเพื่อการเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวโดยสั่งให้บุคคลดังกล่าวมารายงานตนและตอบคำถามของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจะสั่งให้ไปรายงานตนและตอบคำถามของเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่ที่ผู้นั้นอาศัยอยู่ ตามระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้ แต่ระยะเวลาที่กำหนดให้รายงานตนและตอบคำถามต้องห่างกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวันต่อครั้ง”

มาตรา ๒๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๑๒ (๑) หรือ (๑๐) ห้ามมิให้อุทธรณ์ คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด แต่ถ้าวุฒิสภามีมติคำสั่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันยื่นอุทธรณ์ ให้ถือว่ารัฐมนตรีมีคำสั่งว่าคนต่างด้าวผู้นั้นไม่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้วภายหลังปรากฏว่าเป็นบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๗) หรือ (๘) หรือเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๒ (๑๐) หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๔ หรือเป็นผู้ได้รับโทษตามมาตรา ๖๓ หรือมาตรา ๖๔ ให้อธิบดีเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าควรเพิกถอนการอนุญาตให้ถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตต่อไป”

๓) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า ...

(๒) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป

/หรือชักพา...

หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ...”

๔) ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ข้อ ๔ บัญญัติว่า “การใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) การช่วยเหลือผู้เสียหาย

(๒) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหาย

(๓) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักร หรือถิ่นที่อยู่

(๔) การบริหารกองทุน”

ข้อ ๕ บัญญัติว่า “การใช้เงินหรือทรัพย์สินของกองทุนสำหรับการช่วยเหลือผู้เสียหาย การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหาย หรือการช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ให้คณะกรรมการอนุมัติตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำความผิด ตลอดจนความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการช่วยเหลือหรือบรรเทาความเสียหายจากทางราชการโดยทางอื่นด้วย ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ไม่เกินวงเงินครั้งละสามพันบาท และจะช่วยเหลือได้ไม่เกินสามครั้งต่อรายต่อปี

(๒) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท และให้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ ค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างติดต่อกับรักษาพยาบาล ไม่เกินวงเงินครั้งละสองพันบาท และจะช่วยเหลือได้ไม่เกินสามครั้งต่อรายต่อปี

(๓) ค่าใช้จ่ายในการบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสองหมื่นบาท

(๔) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ ให้จ่ายในอัตราวันละไม่เกินสองร้อยบาท เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี นับแต่วันที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ

/(๕) ค่าใช้จ่าย...

(๕) ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ไม่เกินวงเงินครั้งละสามพันบาทและจะช่วยให้ไม่เกินสามครั้งต่อรายต่อปี

(๖) ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่พักตามความเหมาะสม

(๗) ค่าใช้จ่ายในการศึกษาหรือฝึกอบรม

(๘) ค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือตามคำสั่งศาล

(๙) ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้เสียหายนั้น

(๑๐) ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่

(๑๑) ค่าใช้จ่ายในกรณีอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอนุมัติเป็นการเฉพาะราย

หากปรากฏในภายหลังว่า การกระทำที่ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิรับเงินอาศัยเป็นเหตุในการขอรับค่าตอบแทนนั้น ไม่เป็นความผิดหรือไม่มีการกระทำเช่นนั้น ให้มีหนังสือแจ้งผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิรับเงินคืนค่าตอบแทนที่ได้รับไปแก่กองทุนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง”

๕) ประกาศคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรื่อง วงเงินและรายการค่าใช้จ่าย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นในการให้การสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ข้อ ๔ บัญญัติว่า “วงเงินของโครงการที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ประกอบด้วย

(๑) วงเงินที่ต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท หมายถึงโครงการขนาดเล็ก

(๒) วงเงินตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท หมายถึงโครงการขนาดกลาง

(๓) วงเงินที่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท หมายถึงโครงการขนาดใหญ่

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการดำเนินโครงการซึ่งมีวงเงินเกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ให้เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณีไป”

ข้อ ๘ บัญญัติว่า “การยื่นขอรับการสนับสนุนจากกองทุน

(๑) กรณีองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ประสงค์จะดำเนินโครงการในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อสำนักงาน

(๒) กรณีองค์กรที่ขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ประสงค์จะดำเนินโครงการในจังหวัดใด ให้ยื่นต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดนั้น เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ

/ให้สำนักงาน...

ให้สำนักงาน ทำหน้าที่ตรวจสอบและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแต่ละโครงการ พร้อมทั้งเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ”

๒.๑.๔ ข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

การค้ามนุษย์ คือ การค้าทาส สมาคมจัดการค้าทาสสากล (Anti-Slavery International) ซึ่งเป็นองค์การเอกชนแห่งแรกที่กำเนิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อต้านและยุติการค้าทาส ได้ระบุว่าในปัจจุบันนี้ การค้าทาสมีอยู่ในรูปแบบดังต่อไปนี้^๕

๑) แรงงานที่ติดหนี้ (Debt Bonded Labour) ประเมินว่ามีประชากรราว ๒๐ ล้านคนทั่วโลก ที่ตกเป็นแรงงานติดหนี้ เนื่องจากตกเป็นเหยื่อของกลโกงในการกู้เงิน และเพื่อเป็นการใช้หนี้ พวกเขาจะถูกบังคับให้ทำงานนานหลายชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุดและได้รับค่าตอบแทนเพียงอาหารยังชีพเท่านั้น

๒) แรงงานที่ถูกบังคับ เกิดขึ้นกับบุคคลที่ถูกรัฐบาล พรรคการเมือง หรือคนธรรมดาบังคับให้ทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังหรือการลงโทษอื่น ๆ

๓) แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หมายถึงเด็กที่ต้องทำงานในสภาวะที่ถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบหรือเป็นอันตราย ประเมินว่าเด็กจำนวนหลายสิบล้านคนทั่วโลกต้องทำงานเต็มเวลา ทำให้ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาและนั่นหมายความว่าจำเป็นต่อการพัฒนาตนเอง

๔) การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก เป็นการแสวงหาประโยชน์ด้วยการให้เด็กค้าประเวณี ใช้ในสื่อลามกและการค้ามนุษย์ เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่จะถูกลักพาตัว ขี้ขาย หรือบังคับให้เข้าสู่ตลาดทางเพศ

๕) การค้ามนุษย์ อันได้แก่ การขนส่งและการซื้อขายมนุษย์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็ก เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วยการใช้กำลังและการหลอกลวงแรงงานหญิงย้ายถิ่น จะตกเป็นเหยื่อของการใช้เล่ห์เหลี่ยมเพื่อนำไปสู่การบังคับค้าประเวณีหรือการบังคับใช้งาน

๖) การแต่งงานในวัยเยาว์หรือโดยการบังคับ เกิดขึ้นในเด็กและหญิงที่ถูกบังคับให้แต่งงานโดยไม่มีทางเลือก อันนำไปสู่การบังคับให้ใช้ชีวิตเยี่ยงทาส ควบคู่ไปกับการตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงทางร่างกาย

๗) ทาสจากวัฒนธรรมดั้งเดิม หรือทาสจากการถูกซื้อขาย เช่น วัว ควาย เป็นการขายและซื้อบุคคลที่ส่วนใหญ่ถูกลักพาตัวมาจากบ้าน แล้วเป็นมรดกสืบทอดกันต่อมาหรือยกเป็นของขวัญแก่คนอื่น

๘) การค้าทาสยุคเก่ากับการค้าทาสยุคใหม่ ปัจจุบันมีประชากรราว ๒๗ ล้านคนที่ตกอยู่ในสภาพทาสยุคใหม่ ราว ๑๕-๒๐ ล้านคนที่เป็นแรงงานติดหนี้ในประเทศแถบเอเชียใต้ ซึ่งส่วนใหญ่ถูกบังคับใช้

/แรงงาน...

^๕ เตชา สังขวรรณ, “กระบวนการเข้าสู่การค้ามนุษย์”, หน้า ๒๘

แรงงานในภาคเกษตร แรงงานย้ายถิ่นที่ต้องกลายเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็ตกอยู่ในสภาพแรงงานติดหนี้ โดยเฉพาะหญิงย้ายถิ่นต้องกลายเป็นทาสติดหนี้และถูกบังคับค้าประเวณีเพื่อชดใช้หนี้

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในประเด็นค้ามนุษย์ ภาคประชาสังคม และนักวิจัยจำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

๑) เวทีสาธารณะสัญจรครั้งที่ ๑ “สถานการณ์การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม”^๖ โดยได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย สรุปได้ดังนี้

(๑) “นิยามศัพท์” ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศลาว มีความไม่ชัดเจน ไม่อาจเทียบเคียงกันได้ นอกจากนั้น นิยามศัพท์คำว่า “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ควรระบุให้ชัดเจนในเรื่องผลประโยชน์อื่นใด เพราะนิยาม “การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” แม้ว่าผู้เสียหายยินยอม ก็ถือว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยดูที่เจตนาของผู้กระทำผิดว่าครอบคลุมความผิด

ระบบกฎหมายและกลไกทางกฎหมายของประเทศไทย ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศพม่า มีความแตกต่างกัน อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยไม่เข้าใจระบบกฎหมายและกลไกที่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบทางกฎหมาย ขาดทั้งความรู้ ประสบการณ์ และประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้นำรัฐบาลไม่มีความตั้งใจในการต่อต้านการค้ามนุษย์อย่างแท้จริง

(๒) การคัดแยกผู้เสียหาย หากดำเนินการไม่เสร็จภายใน ๒๔ ชั่วโมง กฎหมายบัญญัติให้สามารถขอต่อศาลให้ขยายระยะเวลาได้อีก ๗ วัน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าปฏิบัติ อีกทั้งศาลอาจไม่ขยายระยะเวลาให้ถึง ๗ วันก็เป็นได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการเดินทางตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

กระบวนการคัดแยกผู้เสียหาย โดยการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อาจเป็นการละเมิดผู้เสียหายหญิงซ้ำได้ เช่น กรณีผู้เสียหายหญิงที่ถูกนายจ้างข่มขืน ซึ่งในการสอบสวนมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นชายเป็นผู้สอบสวน มีล่ามผู้แปลภาษาเป็นชาย ส่งผลให้ผู้เสียหายเกิดความกระดากอาย

/(๓) ประเด็นปัญหา...

^๖ เวทีสาธารณะสัญจรครั้งที่ ๑ “สถานการณ์การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม” จัดขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ – วันศุกร์ที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ โรงแรม รอยัล แม็กซิโก จังหวัดหนองคาย.

(๓) ประเด็นปัญหาในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๑^๗ กรณีต้องตีความว่าที่ใดคือสถานบริการ หรือสถานประกอบการ และปัจจุบันได้มีการซื้อบริการทางเพศ โดยโทรศัพท์ให้ส่งไปบ้านพัก ซึ่งเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ไม่อาจดำเนินคดีผู้กระทำความผิดได้

(๔) ประเด็นเรื่องอายุและการตรวจกระดูกผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านดุลพินิจของแพทย์ ในการตรวจกระดูกบุคคลที่มีอายุระหว่าง ๑๗-๑๘ ปี หรือ ๑๘-๑๙ ปี ที่ยังไม่ชัดเจน หรือบางครั้งศาลกลับยึดเอกสารราชการของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นพยานหลักฐานในคดี โดยที่เอกสารนั้นไม่ตรงตามความเป็นจริง

(๕) การทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดข้อตกลงที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกิดข้อถกเถียงกัน เช่น การคัดแยกผู้เสียหาย ว่าใครมีอำนาจในการซื้อหรือตรวจสอบอายุผู้เสียหาย จึงมีข้อเสนอให้ทำบันทึกข้อตกลงใหม่ให้เหมือนกันทั่วประเทศ โดยมีข้อมูลรายละเอียดเพื่อแก้ไขประเด็นถกเถียงกัน หรือกรณีการทำงานระหว่างตำรวจปราบปรามการค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการดำเนินการและส่งต่อคดี หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดพบว่าไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีต่อได้ จะเป็นหน่วยงานใดที่ต้องดำเนินการและต้องส่งต่อข้อมูลพยานหลักฐานที่มีนั้นอย่างไรต่อไป

(๖) เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและค้ามนุษย์ จึงเลือกใช้กฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เน้นการผลักดันผู้เสียหายกลับประเทศบ้านเกิด ทำให้ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

๒) เวทีขับเคลื่อนประเด็นครั้งที่ ๒ “การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม”^๘ โดยได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย สรุปได้ดังนี้

(๑) การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยต้องมีข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ และตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อให้มีการประชุมร่วมกัน มีการแบ่งปันข้อมูลการเคลื่อนไหวของประชาชนระหว่างประเทศชายแดน เช่นเดียวกับสำนักประสานการปราบปรามยาเสพติดตามแนวชายแดน และควรประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการตั้งกองทุนช่วยเหลือคนของประเทศไทยที่เป็นผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ในประเทศไทย

/(๒) “การใช้ดุลพินิจ”...

^๗ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๑ วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท”

^๘ เวทีขับเคลื่อนประเด็นครั้งที่ ๒ “การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม” จัดขึ้นเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๓ - วันเสาร์ที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ ทอแสงโขงเจียม รีสอร์ท จังหวัดอุบลราชธานี.

(๒) “การใช้ดุลพินิจ” ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น การเข้าไปตรวจค้นยานพาหนะ การเข้าค้นในเคหสถาน ซึ่งมีข้อเสนอให้บัญญัติว่าต้องมีการขออนุญาต หรือว่าให้เจ้าพนักงานตำรวจเข้าร่วมตรวจค้นด้วย เนื่องจากอาจเกิดปัญหาว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเข้าตรวจค้นแล้วไม่พบเจอการกระทำความผิด อาจจะถูกฟ้องดำเนินคดีได้

(๓) การคัดแยกผู้เสียหาย ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการภายใน ๒๔ ชั่วโมง ควรขยายเวลาเป็น ๓ วัน และควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อป้องกันปัญหาความผิดพลาดในการคัดแยกผู้เสียหาย

ผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่เป็นชาวต่างชาติ จำเป็นต้องมี “ล่ามแปลภาษา” ทำหน้าที่สื่อสารแปลภาษา ซึ่งต้องใช้เวลาประสาน “ล่าม” มาทำหน้าที่ดังกล่าว หากต้องใช้เวลาเพียงหนึ่งวันในการคัดแยก ย่อมเป็นปัญหาในการแยกผู้เสียหายและผู้กระทำผิดที่มีจำนวนมากและขาดแคลนล่ามช่วยแปลภาษา ส่งผลให้ปัจจุบันการคุ้มครองผู้เสียหายไม่สามารถกระทำได้จริง ในกรณีที่ผู้เสียหายอยู่ในระหว่างการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนส่งกลับประเทศบ้านเกิด

(๔) การช่วยเหลือผู้เสียหายจากกระบวนการค้ามนุษย์ ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และอาสาสมัครแรงงานที่เป็นผู้ประสานแจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย การถ่ายทอดองค์ความรู้ให้ฝ่ายปกครองท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

(๕) กรณีนายจ้างปล่อยปละละเลยให้ลูกจ้างค้าประเวณี ควรให้นายจ้างมีส่วนรับผิดชอบกับลูกจ้างด้วย โดยใช้แนวคิดเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้พ่อแม่ร่วมกันรับผิดชอบหากลูกกระทำความผิดกฎหมาย

(๖) การประสานส่งต่อกฎหมายควรระบุให้ชัดเจนว่า แต่ละขั้นตอนการส่งต่อหรือช่วยเหลือมีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยออกเป็นระเบียบปฏิบัติและมีงบประมาณที่ชัดเจน ตลอดจนทบทวนบทเรียนประเมินการทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย

(๗) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องผ่านการอบรมก่อนลงพื้นที่ทำงาน และควรเป็นข้าราชการที่มีวุฒิภาวะพอสมควร เช่น หากเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจควรมีชั้นยศพันตำรวจโท ในส่วนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นข้าราชการระดับชำนาญการ และหากให้พนักงานราชการรับผิดชอบงานด้านนี้ ต้องผ่านการฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อทำหน้าที่ดูแลการป้องกันปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก

(๘) กรณีบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐ (Memorandum of Understanding : MOU) ที่ให้ใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) เจ้าหน้าที่ตำรวจพบผู้หญิงคนหนึ่งซึ่งกำลังเดินทางไปทำงานที่กรุงเทพฯ พร้อมนายหน้า แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับไม่ได้เนื่องจากมีบัตรผ่านแดน (Border pass) ทำให้สามารถเดินทางเข้า

/จังหวัด...

จังหวัดอุบลราชธานีได้ และหากมีการจับกุม อัยการอาจไม่สั่งฟ้อง เนื่องจากการกระทำความผิดยังไม่สำเร็จ เพราะยังไม่ได้เดินทางออกจากอุบลราชธานี

(๙) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมนั้น ต้องมีการจัดหาที่พักพิงให้ผู้เสียหายเพื่อรอการสืบพยานด้วยและที่ผ่านมามีปัญหาในการดูแลผู้เสียหายที่ต้องอยู่อาศัยปะปนกับบุคคลอื่น จึงมีความเห็นว่าควรจัดหาที่พักสำหรับผู้เสียหายจากคดีการค้ามนุษย์ไว้เป็นการเฉพาะ

(๑๐) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ควรปรับปรุงระเบียบให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดสามารถอนุมัติงบประมาณในกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้ ให้นำเงินจากการยึดทรัพย์สินผู้กระทำความผิดในคดีการค้ามนุษย์เข้ากองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ด้วย และควรสนับสนุนประชาสัมพันธ์ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณในกองทุนให้มากขึ้น

๓) เวทีการประชุมหารือคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศกับผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ....” (ฉบับที่เสนอแก้ไขโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)^๙ โดยได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย โดยสรุปได้ดังนี้

ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด

ประเทศไทยถูกจัดอันดับในระดับเทียร์ ๒ ของประเทศสหรัฐอเมริกา บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watchlist) เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ครบถ้วนหลายปี สาเหตุสำคัญมาจากนิยามศัพท์ที่แตกต่างจากประเทศพม่าและกัมพูชา พบว่านิยามศัพท์ “การค้ามนุษย์” ระหว่างไทยกับกัมพูชานั้นคล้ายกันแต่ตีความแตกต่างกัน ส่งผลให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งที่ใช้หลักการจากอนุสัญญาพันธกรณีเดียวกัน ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งมาจากกฎหมายแต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ตีความไม่เหมือนกัน ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖ ของ (๘) ไม่ครอบคลุมปัญหาหลายด้าน เช่น คนพิการหรือเด็กปัญญาอ่อนที่ถูกแสวงหาประโยชน์ หรือคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองได้รับค่าจ้างวันละ ๑๐ บาท ยังต้องตีความว่าผิดกฎหมายหรือไม่ หากศาลไม่เห็นว่าเป็นลักษณะการบังคับข่มขู่ไม่เป็นความผิด ทั้งที่เรื่องนี้ถูกบัญญัติในนิยาม position of equality แต่ไม่ได้บัญญัติอยู่ในกฎหมายไทย

/๒) พระราช...

^๙ เวทีการประชุมหารือคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศกับผู้ทรงคุณวุฒิ ในเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ....” (ฉบับที่เสนอแก้ไขโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์) จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๙ ในเรื่องระยะเวลาภายใน ๒๔ ชั่วโมงหรือ ๗ วัน จะให้เริ่มต้นนับจากวันใด วันที่พบการกระทำผิด หรือวันที่จับกุม หรือวันที่เริ่มต้นการสอบสวน หากนับหนึ่งไม่ถูกต้องจะส่งผลถึงการขอขยายอีก ๗ วันว่าจะให้สิ้นสุดวันใด รวมถึงกรณีการคัดแยกเหยื่อค้ามนุษย์ที่ต้องทำให้เสร็จสิ้นภายใน ๒๔ ชั่วโมง

๓) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓ เกี่ยวกับการส่งเหยื่อค้ามนุษย์เข้าบ้านพักได้ต่อเมื่อเหยื่อค้ามนุษย์คนนั้นให้ความยินยอม ปัจจุบันเหยื่อที่เป็นคนต่างด้าวและเข้าประเทศโดยผิดกฎหมายไม่ยินยอมอยู่ในบ้านพักที่รัฐจัดหา หากบังคับอาจเป็นความผิดต่อเสรีภาพ แต่หากส่งไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องถูกควบคุมในห้องขัง และกลายเป็นผู้ที่ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๔) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๑ ห้ามดำเนินคดีกับเหยื่อค้ามนุษย์ ในความผิดตามกฎหมาย ดังนี้ การหลบหนีเข้าเมือง การป้องกันการปราบปรามการค้าประเวณี การปลอมแปลงเอกสาร การแจ้งความเท็จ การทำงานกับคนต่างด้าว การดำเนินคดีต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ทำให้คนเหล่านั้นได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ด้วยหรือไม่ ยังเป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ผู้แทนจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ

จากประสบการณ์ในการช่วยเหลือผู้เสียหาย เมื่อนำตัวผู้เสียหายส่งให้ตำรวจในท้องที่ไปดำเนินการ ปัญหาคือ พนักงานสอบสวนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจไม่มากนัก เมื่อพบการรังแกหรืออิทธิพลย่อมมีความเกรงใจค่อนข้างสูง ควรมีหน่วยงานภายนอกเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือและจับกุมผู้กระทำความผิดค้ามนุษย์ในพื้นที่ เพื่อให้คดีมีความรวดเร็วมากขึ้น มีประสิทธิภาพในการรวบรวมหลักฐานมากขึ้นและเป็นการคานอำนาจกันมากขึ้น

การยึดทรัพย์ตามกฎหมายนั้น ควรมีการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหาย หรือเพื่อให้ผู้เสียหายได้มีอาชีพใหม่ ตลอดจนช่วยเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี แต่หากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในการใช้เงิน จะส่งผลให้เงินในกองทุนไม่ถูกนำออกมาใช้

ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปัญหาของมาตรา ๒๙ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ คือเมื่อได้กลุ่มที่สันนิษฐานว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้เสียหายจริงต้องใช้เวลาเกินกว่า ๒๔ ชั่วโมง โดยที่ไม่ได้รับความร่วมมือเนื่องจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่คัดแยกผู้เสียหายกับผู้เสียหายไม่ตรงกัน ผู้เสียหายมองว่าการที่ตำรวจเข้าไปช่วยเหลือเป็นการตัดโอกาสในการสร้างรายได้ของเขา เมื่อตำรวจได้สัมภาษณ์เบื้องต้น ถ้าไม่ชัดเจนจะส่งเข้าสถานคุ้มครองโดยอาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ ซึ่งในอีก ๗ วันที่เหลือต้องไปขออำนาจศาลเพื่อขอความคุ้มครอง โดยอ้างเหตุว่าต้องตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือ

/เดินทาง...

เดินทางตรวจสอบหลักฐานไปทางประเทศต้นทาง ตรวจสอบอายุ และค้นหาความจริงจากเด็ก ซึ่งหากมีจำนวนมากจากประสบการณ์ที่ผ่านมาระยะเวลาเพียง ๗ วัน จึงไม่เพียงพอ

มาตรา ๗ และ ๘ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยข้อกฎหมาย แต่ถ้าผู้ปฏิบัติเอง เช่น สารวัตร รองผู้กำกับ หรือผู้กำกับ ซึ่งไม่รู้ว่ากฎหมายให้อำนาจอะไร ย่อมส่งผลให้มีการไม่ใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากยังเกิดความสับสนว่าตนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายค้ามนุษย์หรือไม่

มาตรา ๓๐ ของ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีการให้ข้อมูลข่าวสาร บางครั้งตำรวจประสบปัญหาความยุ่งยากในการขอข้อมูลจากผู้ให้บริการโทรศัพท์ เนื่องจากผู้ให้บริการดังกล่าว อ้างว่าต้องได้รับคำสั่งจากศาล ซึ่งมาตรา ๓๐ นี้ กำหนดว่าเจ้าพนักงาน ต้องขออนุมัติจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยื่นคำขอต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัด แต่การทำหนังสือถึงระดับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นเรื่องที่เพิ่มขึ้นตอนและระยะเวลาจึงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูลของพนักงานสอบสวน

นักวิชาการและนักวิจัยอิสระ

นิยามศัพท์ความผิดฐานค้ามนุษย์ต้องปรับปรุง เพื่อให้เนื้อหาในบทบัญญัติครอบคลุม เช่นเดียวกับอนุสัญญาพันธกรณีระหว่างประเทศ

การจัดการดูแลผู้เสียหาย ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือมาตราอื่น ยังพบข้อจำกัดในทางปฏิบัติและข้อกฎหมายว่าระยะเวลาที่บังคับใช้เกิดปัญหา แม้ในทางปฏิบัติต้องการขยายเป็น ๗ วัน แต่ในหลักการเป็นไปได้ เพราะผู้เสียหายไม่ได้เป็นผู้ต้องหา ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรที่จะทำให้มีมาตรการช่วยเหลือโดยไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้เสียหาย

กองทุนตามกฎหมายค้ามนุษย์เปรียบเทียบกับกองทุนตาม พระราชบัญญัติค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการในระดับจังหวัดตรวจสอบคำร้องและอนุมัติเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ จะเห็นได้ว่าการช่วยเหลือเหยื่อค้ามนุษย์ เช่นเดียวกันนี้จะส่งผลดี มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจน เพราะแม้ว่าจะมีอนุกรรมการแต่ถ้าการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการชุดใหญ่ย่อมทำให้เกิดความล่าช้า

มาตรา ๔๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในเรื่องการริบทรัพย์เอาเงินเข้ากองทุนค้ามนุษย์และวิธีการใช้เงินกองทุนเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆ เช่น ข้อที่ (๑) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามมาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในเรื่องที่พัก ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูบำบัด การให้การศึกษา การฝึกอบรม แต่หาก

/ต้องการ...

ต้องการให้ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การจัดหาทนายความเพื่อรวบรวมหลักฐานในส่วนที่
อัยการไม่ได้ดำเนินการด้วย ต้องขึ้นอยู่กับกรณีความกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กรณีการดูแลผู้เสียหายชาวต่างชาติในคดีการค้ามนุษย์ที่อยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ผู้เสียหายที่อยู่ในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ยังไม่มีแนวการปฏิบัติ เช่น การจัดที่พักให้อยู่
กันอย่างใดที่ทำให้สะดวกสบายและสามารถสื่อสารกับญาติพี่น้องบุคคลภายนอกได้ หรือการสนับสนุนองค์กร
เอกชนที่มีประสิทธิภาพมีความรู้และกระตือรือร้นในการดำเนินการช่วยเหลือ โดยรัฐทำหน้าที่สนับสนุนและ
กำกับดูแล

แม้ว่าจะมีการอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่เห็นว่ายังขาดคู่มือปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการ
ตีความกฎหมาย การอบรมครั้งเดียวหรือ ๓-๔ ชั่วโมงนั้น ไม่อาจสร้างความเข้าใจได้ทั้งหมด จึงควรมีคู่มือ
ปฏิบัติงานเพื่อเป็นประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ที่โยกย้ายมาใหม่

ผู้แทนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับเรื่องโครงสร้างและงบประมาณที่ต้องสอดคล้องกัน ทั้ง
องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน เพราะการค้ามนุษย์เป็นปัญหาที่อ่อนไหวและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุก
ภาคส่วน ภาครัฐควรมีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานองค์กรภาคเอกชนที่มีความตั้งใจทำงานในเรื่องนี้ ยกตัวอย่าง
เช่น ประเทศออสเตรเลีย หน่วยงานรัฐจะมีการติดต่อกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน และ
สร้างแนวปฏิบัติที่ใช้ระเบียบแบบเดียวกันและสามารถตรวจสอบการทำงานของทุกฝ่ายได้

ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการค้าหญิงและเด็ก

เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนชายซึ่งมีประสบการณ์การทำงานสูง อาจสอบถามคำ
ผู้เสียหายหญิงได้ดีและได้รับข้อมูลมากกว่าพนักงานสอบสวนหญิงที่ยังขาดประสบการณ์ เพราะฉะนั้นหาก
ต้องการให้พนักงานสอบสวนหญิงมีบทบาทในการสอบสวนคดีการค้ามนุษย์ ต้องจัดกระบวนการพัฒนา
ศักยภาพที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการฝึกอบรมทั่วไป และต้องอบรมทั้งนักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่ตำรวจ
และพนักงานอัยการ ให้มีความเข้าใจในการบังคับใช้กฎหมายในระดับที่ใกล้เคียงกัน

กฎหมายการค้ามนุษย์ ไม่ได้บัญญัติถึงกรณีผู้เสียหายหญิงที่มีความหวาดกลัวเมื่อต้อง
เผชิญหน้ากับผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา แม้ว่าผู้เสียหายจะเป็นหญิงที่อายุเกิน ๑๘ ปี จึงอยากให้มีการ
แก้ไขให้ใช้แนวปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สามารถขอให้แยกห้องพิจารณาคดี เพื่อให้
ผู้เสียหายไม่ต้องสับสนท้อแท้หน้าจำเลย

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๓.๑ ข้อเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการ ดังนี้

๓.๑.๑ เพื่อให้ผู้หญิงที่ตกเป็นผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ ได้รับการคุ้มครองและป้องกันจากการถูกนำไปแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใหม่ ๆ ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนบทนิยามให้ตรงกับพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ที่บัญญัติว่า “การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือ การรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำความอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย”

๓.๑.๒ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการสืบเสาะเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในคดีค้ามนุษย์ได้อย่างรวดเร็ว ทันสถานการณ์ โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารซึ่งส่งทางโทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ที่ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจได้โดยตรง โดยไม่ต้องขออนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

๓.๑.๓ เพื่อให้ผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์หลังจากได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๙ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ควรได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อย่างเหมาะสม บนพื้นฐานความสมัครใจของผู้เสียหาย ในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีการสอบถามความสมัครใจของผู้เสียหายว่าต้องการอยู่ในการดูแลสถานแรกรับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือไม่

๓.๑.๔ เพื่อให้หญิงต่างชาติที่ตกเป็นผู้เสียหายจากคดีค้ามนุษย์ ไม่ประสบปัญหาถูกผลักดันออกนอกประเทศ เนื่องจากตกเป็นผู้ต้องหาในคดีความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาใน

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ (๘) และมาตรา ๒๒ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๑.๕ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านการค้าหญิงและเด็ก สามารถขอรับการสนับสนุนจากกองทุนการค้ามนุษย์ได้รวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ยุ่งยาก โดยสามารถขอรับการสนับสนุนในระดับพื้นที่จังหวัด จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และแก้ไขประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และประกาศคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เรื่อง วงเงินและรายการค่าใช้จ่าย ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่นในการให้การสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านการค้าหญิงและเด็กสามารถเข้าถึงกองทุนการค้ามนุษย์ได้ง่ายขึ้น

๓.๑.๖ กรณีเงินที่ได้จากการยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ ควรนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือบัญญัติกฎหมายใหม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยให้นำทรัพย์สินที่ได้จากการยึดทรัพย์ดังกล่าวครึ่งหนึ่งเข้าสู่กองทุนการค้ามนุษย์ด้วย

๓.๑.๗ เนื่องจากในปัจจุบัน ผู้กระทำความผิดในคดีค้ามนุษย์ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ครอบคลุมความผิดฐานค้ามนุษย์ด้วย

๓.๒ ข้อเสนอเชิงนโยบาย

๓.๒.๑ กำหนดนโยบาย มาตรการ และกลไกในการดำเนินคดี การป้องกันและการคุ้มครองช่วยเหลือหญิงและเด็ก จากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ การกระทำทางเพศที่มีขอบในทุกรูปแบบ โดยสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

๓.๒.๒ แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง โดยสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

๓.๒.๓ พัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก และส่งเสริมการจัดเก็บข้อมูลแยกเพศของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าหญิงและเด็ก เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและการแก้ไขปัญหา

๓.๒.๔ พัฒนาสมรรถนะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้มีความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหาย และสามารถใช้อำนาจในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๓.๓ ข้อเสนอเชิงการสื่อสารสาธารณะ

๓.๓.๑ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนสตรีกับการค้ามนุษย์ กฎหมายในระดับต่าง ๆ ข้อตกลงและกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ทำงานด้านการรณรงค์หรือพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานของรัฐและเอกชน บุคลากรของสื่อมวลชน ในรูปแบบของการจัดสัมมนา ฝึกอบรม และเผยแพร่เอกสาร สื่อต่าง ๆ

๓.๓.๒ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรเสริมสร้างพลังและองค์ความรู้ให้กับกลุ่มผู้หญิงในพื้นที่เสี่ยง และกลุ่มเสี่ยงในพื้นที่อื่น ๆ ให้สามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้ ตลอดจนจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังสถานการณ์และปัญหาของผู้หญิงอย่างต่อเนื่อง และจัดเวทีสาธารณะกับกลุ่มคนทำงานด้านการค้ามนุษย์ในพื้นที่เพื่อรวบรวมความเห็นและข้อมูลที่เกิดขึ้นใหม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในการประชุมครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนนิติบัญญัติในด้าน "สถานการณ์การค้าหญิงกับกระบวนการยุติธรรม" ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเพื่อประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎหมายกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น

๑.ความเป็นมา

แต่เดิมก่อนปี พ.ศ.๒๔๕๔ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการระบุสัญชาติ โดยขึ้นอยู่กับความผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐโดยคำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา ความรัก หรือความผูกพันของบุคคลต่อประเทศไทยตามมูลนิติธรรมประเพณี เมื่อสยามเผชิญต่อภัยคุกคามการค้าอาณานิคมของประเทศตะวันตกและจำเป็นต้องยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะของบุคคลให้ชัดเจน ว่าบุคคลใดอยู่ในบังคับของสยาม ในปี พ.ศ.๒๔๕๔ สยามได้มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรว่าด้วยสัญชาติไทย ซึ่งบัญญัติถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้และเสียสัญชาติไทย และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน

ในระยะแรก เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๕๔ (ร.ศ.๑๓๐) ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงชาติหรือกฎหมายแปลงชาติ ร.ศ.๑๓๐ ซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคนต่างด้าว ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสัญชาติเดิมของตนเป็นสัญชาติไทย ต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติไทยคือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๕๖ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ.๒๔๕๖ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยในกรณีอื่นนอกจากการแปลงสัญชาติและหลักเกณฑ์การเสียสัญชาติไทย กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวตราขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยมีเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

เหตุผลในการบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เนื่องจากมีความต้องการแรงงานมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการเลิกทาส จึงส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในสยามเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานชาวจีน ซึ่งต่อมามีการสมรสกับคนไทย และให้กำเนิดลูกหลานชาวจีนมากขึ้น ในช่วงเวลานั้นสยามจำเป็นต้องพัฒนาประเทศให้เป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เพื่อให้สยามมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน ภายหลังการยอมรับ

/สิทธิสภาพ...

สิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้กับประเทศตะวันตก ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะของบุคคลให้ชัดเจนว่าบุคคลใดอยู่ในบังคับของสยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างคนในชาติสยามกับคนต่างด้าว

ระยะที่สอง ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๙ ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะปรับปรุงและรวมกฎหมายว่าด้วยสัญชาติสองฉบับแรกให้เป็นฉบับเดียวกันและยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จนกระทั่งสำเร็จลงด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๔๙๕ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๕ ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายที่สำคัญ คือ ผู้รักษาการตามกฎหมายเปลี่ยนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายว่าด้วยสัญชาติฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนสัญชาติไทยในการเสียสัญชาติไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๖ ทวิ ซึ่งระบุว่า

“บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวนั้น ถ้าได้รับใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าวแล้ว ให้ขาดจากสัญชาติไทย ไม่ว่าจะได้รับใบสำคัญประจำตัวก่อนหรือหลังวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ” ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก ๓ ครั้ง

ครั้งแรกโดยการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๖

ครั้งที่สองตราเป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๙๙

ครั้งที่สามโดยการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ ในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สามอยู่ในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเนื้อหาสำคัญที่เพิ่มเติมคือการกำหนดการกระทำของบุคคลบางจำพวกซึ่งอาจถูกถอนสัญชาติไทยเพิ่มมากขึ้นเพื่อความมั่นคงของชาติหรือประโยชน์แห่งรัฐ ได้แก่ กรณีหญิงต่างด้าวได้สัญชาติไทยโดยการสมรส และกรณีผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้นั้นมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏว่าบิดาชอบด้วยกฎหมาย และ(๑) บิดาหรือมารดาเป็นผู้ได้รับความผ่อนผันให้พักอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) บิดาหรือมารดาผู้นั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อีกทั้งยังได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมซึ่งกำหนดให้หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติไม่จำเป็นต้องมีการแสดงเจตนาเพื่อได้รับอนุมัติเสียก่อน^๑

/ต่อมา...

^๑ เรวัตร์ เณยวิสิลป์ “สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ: ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒)

ต่อมา ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ สืบเนื่องจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น คือบุคคลที่มีเชื้อสายไทยซึ่งอยู่อาศัยในดินแดนของประเทศเพื่อนบ้านได้ร่วมกันเรียกร้องขอให้ทางการไทยคืนสัญชาติไทยให้ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ เพื่อให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทย

“คนไทยพลัดถิ่น” คือ ชื่อที่เรียกตนเองของกลุ่มคนที่เคยอาศัยอยู่ในอาณาเขตที่อยู่ใต้บังคับของไทยก่อนการขีดเส้นแบ่งพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มแรกซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่คือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในฝั่งพม่า อาศัยอยู่ในเขตเมืองทวาย มะริด ตะนาวศรี ซึ่งถูกแยกไป หลังจากการทำสนธิสัญญาแบ่งเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษ ในปีพ.ศ. ๒๔๑๑ (The Map of Tenasserim and the adjacent provinces of the Kingdom of Siam) และกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา เกิดขึ้นภายหลังการลงนามในอนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส แก้ไขเพิ่มเติมข้อบทแห่งสนธิสัญญาฉบับลงวันที่ ๓ ตุลาคม รัตนโกสินทรศก ๑๑๒ ว่าด้วยดินแดนกับข้อตกลงอื่น ๆ ฉบับลงนาม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทรศก ๑๒๒ (Convention entre la France et le Siam Modifiant les Stipulations du Traité du 3 Octobre 1893, Concernant des Territoires et des Autres Arrangements, Signé à Paris le 13 Février 1904) ผลจากการทำสนธิสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้คนไทยที่อยู่บริเวณดังกล่าวกลายเป็นคนในบังคับของพม่าและกัมพูชาไปโดยปริยาย^๒

คนไทยพลัดถิ่นแม้ว่าจะตกอยู่ในบังคับของประเทศพม่าทั้งในสมัยที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษหรือหลังจากที่ประเทศพม่าได้รับอิสรภาพแล้ว แต่วิถีชีวิต การทำมาหากิน และวัฒนธรรมแบบไทยก็ยังดำเนินการไปตามปกติไม่ได้เปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลพม่าไม่เคยยอมรับคนไทยกลุ่มนี้เป็นพลเมือง และเมื่อพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบเผด็จการทหาร ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในประเทศอย่างกว้างขวางชนกลุ่มน้อยต่างลุกขึ้นมาเรียกร้องการปกครองตนเอง เกิดสงครามระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าทหารพม่าในขณะนั้นใช้กำลังปราบปรามชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง ในห้วงเวลาดังกล่าว คนไทยพลัดถิ่นและชนกลุ่มน้อยก็ถูกกดขี่และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบจากรัฐพม่า ทำให้คนไทยพลัดถิ่นอพยพกลับมาสู่ประเทศไทยและอยู่อาศัยในพื้นที่ ๔ จังหวัด คือ ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก โดยทางราชการไทยกำหนดให้วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้พลัดถิ่นอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้แม้จะได้รับสถานะให้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแต่ยังถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายไทยหลายประการ เช่น การไม่สามารถแจ้งเกิดหรือแจ้งตาย ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพของประเทศไทยได้ เป็นต้น

รัฐบาลไทยได้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐผ่านการได้สัญชาติไทยไว้ ๒ รูปแบบ คือ การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต และการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน โดยเน้นหลักสืบสายโลหิต

/ดังจะเห็น...

^๒ จินตนา เมืองแมน “ ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดด้วยความเป็นพลเมืองและสัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติกับการผลิตสร้าง “คนไร้สัญชาติ” ในรัฐไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕)

ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้เด็กที่เกิดจากพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อทั้งแม่มีสัญชาติไทยจะได้รับสัญชาติไทยอย่างไม่มีเงื่อนไข แตกต่างจากการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ที่จะได้มีการวางเงื่อนไขไว้ในมาตรา ๗ ทวิ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑

ในกรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น แม้ว่าจะยืนยันว่าตนสืบเชื้อสายมาจากผู้มีสัญชาติไทย แต่เนื่องจากการตกเป็นคนในบังคับของต่างชาติก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นไม่มีเอกสารแสดงตน และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย ทำให้คนเหล่านี้อยู่ในฐานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในรัฐไทย แม้ว่าจะมีการรวมตัวกันในนามของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น แต่ทว่าก่อนหน้าการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ ฉบับที่ ๕ ไม่มีการกำหนดนิยามหรือการรับรองของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไว้อย่างชัดเจน กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจึงมีสถานะเพียงชนกลุ่มน้อย^๓ ที่รัฐไทยให้สิทธิอาศัย แต่ไม่ได้สัญชาติไทย

การจัดสถานะทางกฎหมายให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเป็นชนกลุ่มน้อยนี้ ทำให้คนเหล่านี้ถูกจำกัดสิทธิผ่านกลไกของรัฐที่สร้างขึ้นมาผ่านการกำหนดบัตรสีต่าง ๆ และหมายเลขบัตรประจำตัวที่แตกต่างกันไป ทำให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเดินทาง สิทธิทางการศึกษา เป็นต้น ทำให้ไม่มีทางเลือกและขาดโอกาสในการเลือกช่องทางที่ดีกว่าในการดำรงชีวิต แม้ต่อมาจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลในการอนุญาตให้กลุ่มที่เรียกตนเองว่าไทยพลัดถิ่นที่ได้ขึ้นทะเบียนสำรวจไว้กับกระทรวงมหาดไทย สามารถได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งการแปลงสัญชาตินี้ได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากมองว่าการแปลงสัญชาติ หมายถึงการต้องยอมรับว่าเป็นคนพม่าก่อนแล้วจึงจะแปลงสัญชาติเป็นไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า คนไทยพลัดถิ่นคือคนที่สืบสายโลหิตมาจากคนไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต จึงเป็นคนไทยโดยสายเลือดและประกอบกับการได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาตินั้นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิพลเมืองได้อย่างสมบูรณ์

คนไทยพลัดถิ่นอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มคนไทยที่อพยพจากประเทศพม่าเข้ามาอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ อำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีบรรพบุรุษเป็นคนเชื้อสายไทยภาคเหนือ (เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง เถิน แพร่ น่าน ลำพูน) หรือ “คนเมือง” ที่เคยอพยพ

/เดินเท้า...

^๓ กระทรวงมหาดไทยแบ่งชนกลุ่มน้อยออกเป็น ๒๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑) บุคคลบนพื้นที่สูง ๒) อพยพจากจีนคอมมิวนิสต์ ๓) จีนฮ่ออพยพพลเรือน ๔) จีนฮ่ออิสระ ๕) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ๖) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) ๗) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับนายจ้าง) ๘) ญวนอพยพ ๙) ลาวอพยพ ๑๐) เนปาลอพยพ ๑๑) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ๑๒) ไทยลื้อ ๑๓) กลุ่มตองเหลือง ๑๔) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๑๕) ผู้หลบหนีเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ๑๖) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ๑๗) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๑๘) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ ๑๙) ม้งถ้ากระบอก ๒๐) ชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา ๙ เผ่า) ๒๑) ชุมชนบนพื้นที่สูง (นอกจากชาวเขา ๙ เผ่า) ๒๒) ลาวภูเขา (ให้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ) ๒๓) ได้สัญชาติไทยตามประกาศกระทรวง , ที่มา สำนักการบริหารทะเบียนและบัตร กระทรวงมหาดไทย

เดินเท้าข้ามแม่น้ำเมยไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินบริเวณแอ่งที่ราบของเทือกเขาตะนาวศรี (หรือดอยพระเจ้า หรือชาวกะเหรี่ยงเรียก เกอ เจ่อ ตอ นอ) ตั้งแต่เมื่อประมาณ ๑๕๐ ปีก่อน ก่อรูปเกิดเป็นชุมชนคนไทยเหนือ อาทิ ชุมชนบ้านสวนอ้อย (บ้านไร่) ชุมชนบ้านพะซ่อง ชุมชนบ้านแม่กะโน ชุมชนบ้านหนองฮ้า ชุมชนปางกาน (ตึง กาน หยี นอง) ฯลฯ โดยมีชุมชนขนาดใหญ่ที่รู้จักกันดีว่า “ชุมชนบ้านห้วยส้าน” เป็นศูนย์กลางของชุมชนชาวไทยเหนือกลุ่มนี้ ซึ่งในเวลาต่อมาปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวนี้อยู่ในอาณาเขตของประเทศเมียนมาร์^๔

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ที่จะให้สัญชาติไทยกับคนไทยพลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยโดยการแปลงสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเห็นว่า ตนเป็นผู้ที่มีเชื้อสายไทยตั้งแต่บรรพบุรุษแต่ต้องเสียสัญชาติไทยเนื่องจากการแบ่งเขตแดนดังกล่าวข้างต้น และ เห็นว่า การได้สัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ ยังไม่สามารถทำให้ตนมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับชาวไทยโดยทั่วไปซึ่งได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการให้ตนได้รับสัญชาติไทย โดยการ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทยได้ โดยให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ขึ้นในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลทำให้คนไทยพลัดถิ่นจากประเทศพม่าที่บรรพบุรุษกลายเป็นคนในบังคับของอังกฤษตามสนธิสัญญาสยามกับอังกฤษ และคนไทยพลัดถิ่นจากเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่บรรพบุรุษต้องกลายเป็นคนในบังคับของฝรั่งเศสตามสนธิสัญญา สยามกับฝรั่งเศส ได้รับสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตามคำนิยามว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่น หรือ “คนเชื้อสายไทย” ที่ต้องเสียสัญชาติไทย หรือต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ดังนั้น โดยผลการบังคับใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่อพยพจากฝั่งประเทศพม่าตรงข้ามจากจังหวัดตากดังกล่าวข้างต้นไม่ได้รับสัญชาติไทย เนื่องจากแม้เป็นผู้ที่มีบรรพบุรุษเป็นคนเชื้อสายไทย แต่คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้แต่ไม่ได้เป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต

อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย โดยให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่บุคคลดังกล่าวที่ยังไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจตามกฎหมายว่าด้วย

/การทะเบียน...

^๔ ประชาคมแม่สอด เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดตาก สภานายความจังหวัดตาก “รายงานการศึกษาประวัติศาสตร์คนไทยพลัดถิ่นในพม่า-ไทย (จังหวัดตาก)” ภายใต้โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะ-ท้องถิ่นนำอยู่ จังหวัดตาก โดยการสนับสนุนของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และสำนักงานสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

การทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ จึงกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือได้สัญชาติไทยแล้ว ก็ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๘ เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นอำเภอแม่สอด-แม่ระมาด จึงได้ทำหนังสือเรียนประธานคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย ขอให้ทางคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาทำความเข้าใจคำนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ หรือการดำเนินการด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทย

๒.การดำเนินการ

คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น ค้นคว้าข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้น และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันอันไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาติเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติธรรมในโลก ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๒๔ ๑.เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นตามสถานะของผู้เยาว์จากครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด ๒.เด็กทุกคนต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ ๓.เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ

๒.๑.๒ ข้อมูลที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

มีกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติของบุคคล

/สิทธิในการ...

สิทธิในการมีหรือได้มาซึ่งสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานลำดับแรกของมนุษย์ เป็นสิทธิที่สำคัญ เพราะจะทำให้มนุษย์ใช้สิทธิเสรีภาพอื่นๆได้ตามเป้าหมายในการใช้ชีวิตของแต่ละคน ดังคำกล่าวของ Chief Justice Earl Warren อดีตประธานศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๕๗ – ๑๙๖๑ และเป็นบุคคลที่ถูกจัดอันดับให้เป็นบุคคลสำคัญในรอบ ๑๐๐ ปี ของประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่า “Citizenship is man’s basic right for it is nothing less than right to have right.”^๕

อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายระหว่างประเทศ การกำหนดเงื่อนไขของการได้มาและเสีย สัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐ (Domestic Jurisdiction) กฎหมายระหว่างประเทศไม่อนุญาตให้รัฐอื่นใด และแม้แต่องค์กรระหว่างประเทศเข้าไปแทรกแซง^๖ ทำให้แต่ละรัฐบัญญัติกฎหมายภายในออกมาแตกต่างกัน ผลที่ตามมาทำให้เกิดการขัดกันของกฎหมายสัญชาติ ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้น ๒ ประการ คือ ประการแรก เรื่องการได้หลายสัญชาติ (Plural Nationality) ประการที่สอง การไร้สัญชาติ (Statelessness) เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ประชุมระหว่างประเทศจึงจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับการขัดกันทางกฎหมายสัญชาติขึ้น เรียกว่า Convention on Certain Question Relating to the Conflict of Nationality Law, ๑๙๓๐ ในอารัมภบทของอนุสัญญาดังกล่าวย้ำหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าบุคคลทุกคนจะต้องมีสัญชาติและควรมีสัญชาติเดียวเท่านั้น^๗

หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง นานาชาติได้ตระหนักถึงประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและประกาศรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งสิทธิในการมีหรือได้สัญชาติก็เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลดังกล่าว “ข้อ ๑๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (Everyone has the right to a nationality.) และ (๒) บุคคลใดๆจะถูกตัดสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้ (No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.)” และในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลดการไร้สัญชาติ (United Nations Convention on the Reduction of Stateless ๔ December ๑๙๕๔) ยังได้รับรองคุ้มครองสิทธิดังกล่าวไว้ในข้อ ๘ ว่า รัฐจะไม่ถอนสัญชาติของบุคคล ถ้าการถอนนั้นทำให้บุคคลเป็นคนไร้สัญชาติ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้น ดังนี้

(๑) เมื่อบุคคลนั้นได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติและเดินทางไปพักอาศัยอยู่ต่างประเทศติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ ปี และบุคคลนั้นไม่สามารถชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ถึงความต้องการจะยึดถือสัญชาติ

/(๒) กรณีที่...

^๕ United Nations High Commission for Refugee, Nationality and Statelessness : A handbook for Parliamentarians (United State of America : Inter-Parliamentary Union, ๒๐๐๕)

^๖ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เล่ม ๑ สัญชาติ, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๖) หน้า ๒๓ – ๒๗.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒ – ๓๔

(๒) กรณีที่บุคคลเกิดต่างประเทศแต่ได้สัญชาติของประเทศใด และไม่เคยพักอาศัยในประเทศที่ได้สัญชาตินับแต่เกิดจนครบหนึ่งปีหลังบรรลุนิติภาวะ และไม่เคยจดทะเบียนแสดงความจำนองที่จะถือสัญชาตินั้นภายในช่วงเวลาดังกล่าว

(๓) การได้มาซึ่งสัญชาติโดยการแจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จหรือหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติ และรับรองคุ้มครองไว้ในข้อ ๙ ว่า รัฐจะไม่ถอนสัญชาติของบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลโดยเหตุผลทางสีผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา และการเมือง^๘

๒.๑.๓ ระบบกฎหมายว่าด้วยสัญชาติประเทศเยอรมัน

(๑) ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน

ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้รับอิทธิพลสำคัญจากระบบกฎหมายของปรัสเซีย ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตหรือเรียกว่า Jus Sanguinis บุคคลใดที่เกิดจากบิดาชาวเยอรมัน จะได้สัญชาติเยอรมัน^๙ ในปี ค.ศ. ๑๙๑๓ ได้มีการรวบรวมกฎหมายสัญชาติเยอรมันขึ้นเรียกว่า Reichs-und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๑๙๑๓ กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต (Jus Sanguinis) กล่าวคือ บุคคลจะได้สัญชาติเยอรมันเมื่อขณะเกิดมีบิดาเป็นชาวเยอรมัน^{๑๐} เป็นผลให้เด็กที่เป็นบุตรที่ชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีบิดาเป็นชาวเยอรมันได้สัญชาติเยอรมัน^{๑๑}

นอกจากการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตข้างต้นแล้ว การได้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นในภายหลังการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติปี ค.ศ. ๑๙๑๓ มีดังนี้

๑) กรณีการร้องขอแปลงสัญชาติ เงื่อนไขการขอแปลงสัญชาติประกอบด้วยบุคคลนั้นจะต้องพักอาศัยในประเทศเยอรมันเป็นเวลาอย่างน้อย ๕ ปี จะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้ในประเทศเยอรมัน ตลอดจนสามารถปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของประเทศเยอรมันได้ รวมทั้งบุคคลนั้นจะต้องดำเนินการยกเลิกเพิกถอนสัญชาติเดิม

๒) กรณีที่บุคคลนั้นเคยมีสัญชาติเยอรมันมาก่อนแต่เสียสัญชาติไปด้วยการแต่งงาน ภายหลังหย่าและย้ายกลับมาพักอาศัยในประเทศเยอรมัน โดยที่ไม่ต้องการกลับไปพักอาศัยประเทศเดิมและได้ยกเลิกเพิกถอนสัญชาติเดิม ก็สามารถร้องขอกลับคืนสัญชาติเยอรมันได้^{๑๒}

/การเปลี่ยนแปลง...

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙, ๔๑, ๔๖

^๙ Mathias Bos, The Legal Construction of Membership : Nationality Law in Germany and the United States, : Program for study of German and Europe Working Paper Series No.๐๐.๕, ๒๐๐๐, p ๙.

^{๑๐} O.C. Giles, E.J.Cohn, M.Bohndorf and J. Tomass, Manual of German Law : Volume II (New York : Oceana Publications. Inc., ๑๙๗๑), p.๒๗๖

^{๑๑} Mathias Bos, op.cit., p.๙.

^{๑๒} O.C. Giles, E.J.Cohn, op.cit., p.๒๗๗

การเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมันครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลพรรคนาซี ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๓๓ ถึงช่วงปลายปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งรัฐบาลได้นำเอากฎหมายว่าด้วยการต่อต้านคอมมิวนิสต์ มาใช้เพื่อจับกุมบุคคลที่อยู่คนละฝ่ายกับรัฐบาลและกลุ่มชาวยิว ภายหลังการจับกุมรัฐบาลดำเนินการยึดทรัพย์สินและขับไล่ออกนอกประเทศเยอรมัน^{๑๓} วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๑๙๓๓ รัฐบาลได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า Law on the Revocation of Naturalizations and the Deprivation of the German Citizenship กำหนดให้ยกเลิกเพิกถอนสิทธิความเป็นพลเมืองของบุคคล เมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นมีการกระทำการใดๆที่ไม่เป็นที่ปรารถนาของรัฐบาลพรรคนาซี การถอนสัญชาติใช้กับบุคคลที่ได้สัญชาติโดยการเกิดและภายหลังการเกิดด้วย^{๑๔} หลักการที่เขียนไว้ในมาตรา ๑ ของกฎหมายฉบับดังกล่าวอ้างถึงเหตุการณ์ถอนสัญชาติจากเรื่องศีลธรรมอันดีของชาติบ้านเมือง (Ethic National Principle) และมาตรา ๒ ระบุว่าพลเมืองเยอรมันที่ไปพักอาศัยต่างประเทศให้ถือว่าไม่จงรักภักดีต่อประเทศเยอรมัน ซึ่งมักใช้กล่าวหาบุคคลที่ต้องการหนีออกนอกประเทศเยอรมัน ด้วยเหตุภัยทางการเมืองหรือด้วยเหตุผลการกีดกันทางเชื้อชาติ นอกจากนี้การพิจารณาถอนสัญชาติเยอรมันไม่ได้มีระบบการตรวจสอบแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่มักจะถอนสิทธิความเป็นพลเมืองได้ตามอำเภอใจ หากเห็นว่าบุคคลใดเป็นฝ่ายตรงข้ามกับพรรคนาซี^{๑๕}

กฎหมายสัญชาติของเยอรมันเริ่มมีการปรับเปลี่ยนและยอมรับการได้สัญชาติตามหลักดินแดน (Jus soli) โดยการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ส่งผลให้บุคคลที่เกิดในประเทศเยอรมัน โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวและเกิดนับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ ได้รับสัญชาติเยอรมันเมื่อบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งได้รับอนุญาตให้พักอาศัยในประเทศเยอรมันและได้พักอาศัยถาวรอย่างถูกกฎหมายในประเทศเยอรมันอย่างน้อย ๘ ปี แต่หากบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติอื่นตามบิดาหรือมารดาด้วย จะต้องแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมันต่อเจ้าหน้าที่ก่อนอายุครบ ๒๓ ปี มิฉะนั้นจะถือว่าสละสัญชาติเยอรมัน ทั้งนี้หากเลือกยึดถือสัญชาติเยอรมัน ต้องสละสัญชาติอื่น^{๑๖}

(๒) หลักเกณฑ์การได้และเสียสัญชาติของบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน

กฎหมายสัญชาติเยอรมันฉบับแก้ไขใหม่ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การได้และเสียสัญชาติเยอรมัน ดังนี้

/(๒.๑) หลักเกณฑ์...

^{๑๓} Henry Friedlander, The Origins of Nazi Genocide, (New York : UNC Press Publisher, ๑๙๗๗), p.๒๘๘.

^{๑๔} Diemut Majer, Non-Germans under the Third Reich., Translated by Peter Thomas Hill, Edward Vance Humphrey and Brian Lovin. (United States, Holocaust Memorial Museum : JHU Press, ๒๐๐๓), pp.๑๐๘-๑๐๙.

^{๑๕} Ibid., p.๑๐๘

^{๑๖} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๓), ๒๙ (๑) (published by the Official Federal Government Representative for Matters relating to Foreigners, Federal Ministry of the Interior and Information Office of the Federal Government, August ๑๙๙๙)

(๒.๑) หลักเกณฑ์การได้สัญชาติเยอรมัน

การได้สัญชาติเยอรมันโดยการเกิด

ขณะที่เด็กเกิดมีบิดาหรือมารดามีสัญชาติเยอรมัน เด็กคนดังกล่าวจะได้รับสัญชาติเยอรมัน^{๑๗} แต่การได้สัญชาติดังกล่าวมีข้อจำกัดว่า หากเป็นกรณีที่เด็กไม่ได้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประเทศเยอรมัน กล่าวคือเป็นเด็กที่เกิดในต่างประเทศ และทั้งบิดาและมารดาของเด็กก็เกิดต่างประเทศหลังวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ และเด็กรวมทั้งบิดาหรือมารดาไม่ได้พักอาศัยในประเทศเยอรมัน จะมีผลให้เด็กไม่ได้สัญชาติเยอรมัน เว้นแต่ว่า เด็กคนนั้นจะกลายเป็นคนไร้สัญชาติ^{๑๘}

(๒.๒) การได้สัญชาติเยอรมันโดยการเกิดตามหลักดินแดน

๑. เด็กที่ถูกพบในดินแดนประเทศเยอรมัน ให้ถือว่ามิใช่สัญชาติเยอรมัน จนกว่าจะพิสูจน์ว่ามีสัญชาติอื่น^{๑๙}

๒. เด็กที่เกิดบนดินแดนประเทศเยอรมันจากทั้งบิดาและมารดาไม่ใช่คนสัญชาติเยอรมัน เด็กคนดังกล่าวจะได้รับสัญชาติเยอรมัน โดยมีเงื่อนไขดังนี้

(๒.๑) เด็กที่เกิดนับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๐ จะได้รับสัญชาติเยอรมันก็ต่อเมื่อ

(๒.๑.๑) บิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งพักอาศัยตามกฎหมายในประเทศเยอรมันเป็นเวลาอย่างน้อย ๘ ปี และ

(๒.๑.๒) บิดาหรือมารดาเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิพักอาศัยในประเทศเยอรมัน หรือได้รับสิทธิให้พักอาศัยในประเทศเยอรมันได้ไม่จำกัดเวลา

(๒.๓) การได้สัญชาติเยอรมันภายหลังการเกิด

การประกาศแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมัน

กรณีที่เด็กที่เกิดก่อนวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ มีบิดาสัญชาติเยอรมันและมีมารดาเป็นคนต่างด้าว เด็กคนดังกล่าวจะได้สัญชาติเยอรมันก็ต่อเมื่อมีบิดาและมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายเยอรมัน เด็กได้พักอาศัยในประเทศเยอรมันเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ ปี และก่อนครบอายุ ๒๓ ปี ได้ประกาศแจ้งความต้องการยึดถือสัญชาติเยอรมัน^{๒๐}

/ระบบกฎหมาย...

^{๑๗} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๑)

^{๑๘} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๔)

^{๑๙} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๔(๒)

^{๒๐} Nationality Act (๑๙๑๓, as amended ๑๙๙๙) Section ๕

ระบบกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเยอรมัน ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันได้รับอิทธิพลสำคัญจากระบบกฎหมายของปรัสเซีย ซึ่งอยู่บนหลักการพื้นฐานของหลักการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต หรือเรียกว่า Jus Sanguinis บุคคลใดที่เกิดจากบิดาชาวเยอรมัน จะได้สัญชาติเยอรมัน มีข้อสังเกตว่าก่อนปี ค.ศ. ๑๘๖๗ (พ.ศ. ๒๔๑๐) ประเทศเยอรมันยังไม่ได้รวมการปกครองแต่ได้แบ่งแยกกันปกครองอิสระในแต่ละแคว้น ซึ่งในแต่ละแคว้นจะกำหนดสัญชาติของตนเอง ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยสัญชาติในอดีตจึงไม่ได้เป็นระบบระเบียบแบบแผนเดียวกัน

๒.๑.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลที่ปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติรับรองและประเทศไทยร่วมเป็นภาคี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลนั้นๆจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นมนุษย์และอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับชนชาวไทย

๒.๑.๕ หลักกฎหมายไทยในการได้รับสัญชาติไทย

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติคือเครื่องมือของรัฐสมัยใหม่ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ ผ่านการนิยามว่าใครเป็นคนชาติ (national) และคนต่างด้าว (alien) ตลอดระยะเวลาที่ร้อยปีที่ผ่านมาประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่สะท้อนผ่านพระราชบัญญัติฉบับต่างๆมาโดยตลอด นับตั้งแต่ช่วงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาจนถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดเรื่องพลเมืองและสัญชาติ ในพระราชบัญญัติสัญชาตินั้น แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ ๑ พิจารณา พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖

ช่วงที่ ๒ พิจารณา พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวม ๓ ครั้ง

ช่วงที่ ๓ พิจารณา พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม รวม ๔ ครั้ง รวมถึงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗

ช่วงที่ ๑ พิจารณา พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.

๒๔๕๖

พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ถือเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่มีเนื้อหาว่าด้วยเรื่องสัญชาติ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของคนต่างด้าวที่ต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนสัญชาติไทย โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการแปลงชาติต้องยื่นคำร้องต่อรัฐบาล โดยมีการกำหนดเงื่อนไขของผู้ที่ต้องการแปลงสัญชาติไว้คือ (๑) ต้องเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในประเทศไทยจนถึงวันที่ร้องขอไม่น้อยกว่า ๕ ปี (๒) เป็นคนที่มีอายุเต็มบริบูรณ์ตามกฎหมายไทยและกฎหมายแห่งชาติของตนที่ถือสัญชาติอยู่ (๓) เป็นผู้ที่มีความประพฤติดี และมีสมบัติพอที่จะเลี้ยงตนได้ด้วย^{๒๑}

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเว้นการนำเกณฑ์เรื่องระยะเวลาอาศัยอยู่ในประเทศมาบังคับใช้ในกรณีของผู้ร้องขอนั้นได้ทำคุณความดีจนเป็นที่ประจักษ์แก่ประเทศไทย หรือผู้ร้องขอเดิมเป็นคนในบังคับสยาม แต่ได้แปลงชาติไปเป็นคนสัญชาติต่างประเทศโดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและต้องการกลับคืนสัญชาติไทย และสุดท้ายคือกรณีของผู้ร้องขอเป็นบุตรของคนต่างประเทศที่แปลงสัญชาติเป็นคนไทยแล้ว และขณะที่ร้องขอนั้นมีอายุบรรลุนิติภาวะทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่ตนถือสัญชาติอยู่^{๒๒}

ข้อสังเกตคือ พ.ร.บ. แปลงชาติฉบับนี้ วางเงื่อนไขของการแปลงชาติและผลของการแปลงชาติไว้อย่างกว้างๆโดยไม่มีการกำหนดเรื่องการถอนสัญชาติไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายในการตรา พ.ร.บ. แปลงชาติฉบับนี้ เพื่อเป็นการผสมกลมกลืนคนต่างด้าวที่มีจำนวนมากในประเทศไทยขณะนั้นให้กลายมาเป็นคนในบังคับของสยาม^{๒๓} ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ที่ว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมยุรกเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ด้วยทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะมีข้อบังคับไว้ให้เด็ดขาดสำหรับการอนุญาตให้แปลงชาติ อันเป็นทางอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในวิธหลายทางสำหรับที่จะมีและเปนชาติไทยได้นั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ ดังสืบไปนี้”^{๒๔}

/พระราชบัญญัติ...

^{๒๑} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ มาตรา ๖

^{๒๒} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ มาตรา ๗

^{๒๓} ชลิต ถาวรนิกิจกุล, “บทวิเคราะห์แนวความคิดทางการเมืองเบื้องหลังพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘”, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๖๘.

^{๒๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๘ น. ๙๖ วันที่ ๑๓ มิถุนายน ร.ศ. ๑๓๐

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ ๖ โดยวางหลักเกณฑ์การเป็นคนสัญชาติไทยนั้นยังมีลักษณะที่เปิดกว้างเช่นเดียวกับ พ.ร.บ. แพลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และได้วางหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยที่มีลักษณะสอดคล้องกับกฎหมายสัญชาติที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ กล่าวคือ มีการกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติไทยไว้ด้วย

โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะประกาศกฎหมายจารีตประเพณีที่มีใช้อยู่เดิมให้กลายเป็นลายลักษณ์อักษรและกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าคนประเภทใดถูกนับว่าเป็นคนไทย ดังที่ประกาศไว้ในอารัมภบทว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ทรงพระราชดำริห์เห็นว่า สมควรที่จะประกาศมูลนิติธรรมประเพณีให้แจ้งชัดว่า บุคคลจำพวกใดควรเข้าในลักษณะอันพึงนับว่าเป็นคนไทยได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ บุคคลจำพวกใดควรเข้าในลักษณะอันพึงนับว่าเป็นคนไทยได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติโดยบทมาตราสืบไปดังนี้”^{๒๕}

หลักเกณฑ์การได้สัญชาติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยมาตรา ๓ บัญญัติว่า บุคคลเหล่านี้ได้บัญญัติว่าเป็นคนไทย คือ

- (๑) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่บิดาเป็นคนไทย แม้เกิดในพระราชอาณาจักรก็ดี เกิดนอกพระราชอาณาจักรก็ดี
- (๒) บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ
- (๓) บุคคลผู้ได้กำเนิดในพระราชอาณาจักรสยาม
- (๔) หญิงต่างชาติผู้ได้ทำงานสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเวณี
- (๕) คนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ

การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

โดยการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วยการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดผ่านหลักเกณฑ์เรื่องการสืบสายโลหิต และหลักดินแดน กรณีการได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิต (jus sanguinis) แบ่งเป็นการสืบสายโลหิตจากบิดา และสืบสายโลหิตจากมารดา โดยการสืบสายโลหิตจากบิดา กำหนดให้บุคคลที่กำเนิดจากบิดาที่เป็นคนไทยไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรได้สัญชาติไทย^{๒๖}

/ส่วนกรณี...

^{๒๕} ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๙ น. ๒๗๙ วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

^{๒๖} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๓ (๑)

ส่วนกรณีสืบสายโลหิตจากมารดา ต้องเกิดจากมารดาที่เป็นคนไทยและไม่ปรากฏฝ่ายบิดา^{๒๗} กรณีการได้สัญชาติดินแดน (jus soli) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข โดยเพียงแค่อำนาจการไทยก็จะได้สัญชาติไทยทันที^{๒๘}

การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัตินี้ การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมายเกิดขึ้นใน ๒ กรณีคือ กรณีหญิงต่างด้าวที่ทำการสมรสกับคนไทยตามกฎหมายประเพณี^{๒๙} และกรณีคนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐^{๓๐} จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ในสมัยรัชกาลที่ ๖ นั้น การได้สัญชาติไทยมีลักษณะที่เปิดกว้าง กล่าวคือ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเป็นไปตามมูลนิติธรรมประเพณี ที่เน้นการสืบสายโลหิตจากฝ่ายบิดา ส่วนในพ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ นั้น เป็นการประกาศมูลนิติธรรมประเพณี ซึ่งอยู่ในลักษณะของกฎหมายจารีตมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และยังได้เพิ่มเติมหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนเพิ่มเติม

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่าเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยในช่วงแรกนี้ประกอบด้วยการได้สัญชาติตาม พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ร่วมกับ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖^{๓๑} นับว่าเป็นการได้สัญชาติไทยมีลักษณะของการนักรวมมาก (inclusion) ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาสองประการที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๔

ประการแรก คือ ปัญหาเรื่องการกำหนดสังกัดของบุคคล กล่าวคือ หลังจากลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการนิยามว่าใครคือคนในบังคับของสยามและใครคือคนในบังคับของต่างชาติ เนื่องจากสยามไม่เคยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรระบุแน่นอน ประกอบกับมีคนจำนวนมากที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นคนในบังคับของชาติใด เช่น สถานะของชาวจีนในประเทศไทย เนื่องจากสยามไม่ได้มีสนธิสัญญาใดๆกับประเทศจีน ดังนั้น คนจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจึงเหมือนว่าไม่ได้อยู่ในบังคับของชาติใด และปัญหายิ่งทวีความรุนแรงเมื่อรัฐบาลจีนได้ประกาศพระราชบัญญัติสัญชาติจีนใน พ.ศ. ๒๔๕๒ มีผลให้คนจีนที่เกิดนอกจีนแผ่นดินใหญ่มีสถานะเป็นพลเมืองจีนด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ชาวจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศต่างๆถูกกลืนชาติ^{๓๒} ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้สยามต้องออกกฎหมายแปลงชาติเพื่อให้คนจีนกลายเป็นคนในบังคับของสยาม

/ประการที่สอง...

^{๒๗} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๒)

^{๒๘} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๓)

^{๒๙} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๔)

^{๓๐} พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๓ (๕)

^{๓๑} เนื่องจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ไม่ได้ยกเลิก พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐

^{๓๒} ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, ชาวเขา, กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, ๒๕๒๓. น. ๑๐๑

ประการที่สอง คือ ความต้องการในการเพิ่มจำนวนพลเมือง เนื่องจากในขณะนั้นพลเมืองของสยามยังมีจำนวนน้อย^{๓๓} การประกาศใช้ พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับจึงเป็นความพยายามทางการเมืองในการรวมเอาคนต่างชาติ ต่างภาษา เข้ามาสู่การเป็นพลเมืองไทย สอดคล้องกับคำกล่าวของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ซึ่งทรงกล่าวไว้ว่า “...วิธีที่เราต้องการจะแผ่ชาติ เป็นหนทางทางการเมืองส่วนหนึ่งที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าโพลิติกคือวิธีที่จะรวมเอาพลเมืองของชาติอื่นๆมาเป็นของชาติเรา โดยเหตุผลที่พลเมืองของเรายังน้อยมีปริมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คนเท่านั้น และที่รวมเอามาเช่นนั้น เราต้องบังคับให้เรียนหนังสือของเราและต้องพูดภาษาของเราด้วย ใครๆก็ต้องคิดแผ่ชาติของตน ตามพระราชพงศาวดารก็มีตัวอย่าง เช่น ครั้งก่อนๆเมื่อได้ทำสงครามชนะก็ย่อมกวาดต้อนครอบครัวมาสู่ประเทศตนเพื่อเอาคนชาติอื่นมาเติมชาติของตนเท่านั้น...”^{๓๔}

แม้ว่าการเป็นพลเมืองในยุคนี้จะมีลักษณะเปิดกว้าง การได้สัญชาติไทยไม่สัมพันธ์กับถิ่นกำเนิดชาติพันธุ์ แต่หน้าที่หลักของรัฐสมัยใหม่ก็ต้องพยายามบูรณาการเอาความแตกต่างหลากหลายเหล่านี้เข้าสู่เอกภาพของรัฐ โดยในยุคนี้กระทำผ่านแนวคิดชาตินิยมของรัชกาลที่ ๖ ผ่านการนิยามความเป็นชาติผ่านสถาบันหลัก คือ ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ดังที่เกียรติ วันทะนะ (๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเกณฑ์ความเป็นชาติของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ใช้เพื่อพิจารณาความเป็นชาติอย่างแท้จริงนั้นควรมีลักษณะอย่างไร ทรงจำแนกเกณฑ์ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) เกณฑ์ด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ให้ดูที่กฎหมายลักษณะชาติ สำหรับกรณีของประเทศไทยให้ดูที่ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ เป็นต้น

(๒) เกณฑ์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยพิจารณาว่าอำนาจของรัฐบาลนั้นสามารถแผ่การปกครองไปเพียงใด

(๓) เกณฑ์ทางด้านภาษา กล่าวโดยสรุปว่า “ใครเป็นคนชาติใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับภาษาที่บุคคลนั้นใช้โดยปกติแล้ว” และ

(๔) เกณฑ์ทางด้านความภักดี ซึ่งหมายความว่า “การที่จะตัดสินใจว่าผู้ใดเป็นชาติโดยแท้จริงนั้น ต้องพิจารณาว่าผู้นั้นมีความจงรักภักดีต่อใคร ถ้าเขาจงรักภักดีต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยาม เขาจึงจะเป็นไทยแท้ แต่ถ้าใครแสดงตนเป็นอิสระแก่ตน ไม่มีความจงรักภักดีต่อผู้ใด ดังนี้ต้องจัดว่าผู้นั้นเป็นคนไม่มีชาติ เพราะคนๆเดียวหรือหมู่เดียวจะตั้งตนขึ้นเป็นชาติต่างหากไม่ได้”^{๓๕}

/กล่าวโดยสรุป...

^{๓๓} ศศิประภา จันทะวงศ์, “วาทกรรมความเป็นพลเมือง ความหมายและการต่อรองของชนกลุ่มน้อย”, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๗ - ๔๘.

^{๓๔} สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ, ๒๕๐๗, น. ๓๔ - ๓๕ อ้างใน สมเกียรติ วันทะนะ, เมืองไทยยุคใหม่ : สัมพันธภาพระหว่างรัฐกับประวัติศาสตร์สำนัก, ๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑

^{๓๕} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, น. ๘๗ - ๙๐ อ้างถึงใน สมเกียรติ วันทะนะ, ๒๕๓๐, น. ๘๐-๘๑

กล่าวโดยสรุปแล้ว หน้าที่หลักของรัฐในยุคนั้นคือ ประการแรก กำหนดกฎหมายที่เอื้อต่อการแผ่ขยายหรือเพิ่มจำนวนประชากร เช่น ที่ปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. สัญชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข ประการที่สอง คือ พยายามในการบูรณาการความแตกต่างหลากหลายทั้งเรื่องเชื้อชาติ ภาษา และศาสนาให้เป็นหนึ่งเดียว

ช่วงที่ ๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕

นับตั้งแต่การประกาศใช้ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ เป็นระยะเวลากว่า ๔๑ ปี ที่เงื่อนไขการได้สัญชาติไทยอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของ พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่มีผลบังคับใช้วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๕

เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รูปแบบการปกครองของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ มาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน คณะราษฎรเรียกร้องให้จัดความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐใหม่ จากการที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดกลายเป็นกษัตริย์ภายใต้กฎหมายและเรียกร้องให้ประชาชนธรรมดาเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยและมอบสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่ประชาชน รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐมาอยู่ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ โดยการแปลงความภักดีของประชาชนที่รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันกษัตริย์มาเป็นความภักดีต่อชาติ และความพยายามดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างเข้มข้นขึ้นในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในความพยายามย้ายฐานความภักดีผ่านแนวคิดเรื่องชาตินิยมและรัฐนิยมต่างๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สถานะความเป็นพลเมืองสัมพันธ์กับรัฐผ่านเรื่องของสิทธิและหน้าที่ที่มากขึ้น

นโยบายชาตินิยมของจอมพล ป. ดำเนินการเพื่อแสวงหาความชอบธรรมที่จะสนับสนุนอำนาจทางการเมืองให้มั่นคง และแสวงหาสังคมที่เป็นเอกภาพ สามารถยืนหยัดอยู่ท่ามกลางการคุกคามทั้งจากภายในและภายนอก^{๓๖} โดยแนวความคิดชาตินิยมของจอมพล ป. วางอยู่บนพื้นฐานของการเป็นประชาชนร่วมชาติ ความเป็นไทย (Thai-ness) แสดงผ่านการมีสายเลือดไทย การพูดภาษาประจำชาติ ความจงรักภักดีต่อชาติซึ่งมีรัฐบาลเป็นตัวแทน ซึ่งครอบคลุมบทบาทของประชาชนชาวไทย ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม ชาตินิยมของจอมพล ป. นั้นแตกต่างจากแนวคิดเรื่องชาตินิยมในสมัยรัชกาลที่ ๖ ที่วางอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์”^{๓๗}

/ภายใต้...

^{๓๖} จิรพร วิทยศักดิ์พันธุ์, นโยบายวัฒนธรรมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม” ใน บันทึกการสัมมนา จอมพล ป. พิบูลสงครามกับการเมืองไทยสมัยใหม่ , (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕)

^{๓๗} ก้องสกุล กวินกรวิกุล, การสร้างร่างกายพลเมืองไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๗, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๕๕), หน้า ๑๙-๒๐.

ภายใต้การสร้างชาตินิยมผ่านแนวคิดเรื่องชาตินิยมโดยเฉพาะเรื่องความเป็นไทยของจอมพล ป. เช่น การเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย ด้วยเหตุผลเรื่องการสอดคล้องกันระหว่างชื่อประเทศและเชื้อชาติ ภายใต้ระบอบนี้ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่เปิดกว้างให้กับผู้คนทุกชาติทุกภาษาเริ่มมีข้อจำกัด โดยเฉพาะกับกลุ่มชาวจีนจากที่มีกระแสต่อต้านชาวจีน รวมถึงความหวาดระแวงกลัวภัยคอมมิวนิสต์ ความหวาดระแวงดังกล่าวสะท้อนผ่านการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการขอแก้ไข พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ที่เสนอโดยนายพล แสนสระดี โดยเสนอให้มีการยกเลิกการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยให้เหตุผลว่า “ผู้ได้สัญชาติไทยโดยไม่ได้มีเลือดเนื้อเชื้อไขไทยนั้น ข้อที่ควรคำนึงถึงว่า บุคคลนั้นย่อมจะขาดหลักที่จะยึดถือในทางที่จะเป็นพวกเดียวกัน ผู้ที่ไม่มีเลือดเป็นไทยเมื่อมาได้สัญชาติไทยโดยอาศัยการเกิดในราชอาณาจักรไทยแล้ว ซึ่งต่อไปเขาก็จะได้มีโอกาสมาเป็นผู้บริหารกิจการบ้านเมืองของประเทศ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว อันตรายในทางการเมืองซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น เป็นสิ่งที่เราควรจะได้คำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง เราควรจรรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประโยชน์ในการบริหารประเทศชาติบ้านเมืองนั้นไว้ให้แก่ผู้มีสัญชาติไทยโดยมีเลือดหรือเผ่าพันธุ์ไทยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากเราไม่เริ่มแยกเลือดไว้เสียแต่บัดนี้แล้ว ต่อไปภายหน้าเราจะไม่สามารถทราบได้ว่าเลือดไทยแท้จริงนั้นเป็นอย่างไร...”^{๓๘} ซึ่งสอดคล้องกับ ส. อิศรางกูร ณ อยุธยา ที่ได้เสนอร่างแก้ไข พ.ร.บ. สัญชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๙๒ ที่เสนอให้ยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน โดยให้เหตุผลว่า การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไขนั้นไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องกฎหมายสัญชาติในประเทศจีน ทำให้ลูกจีนที่เกิดในประเทศไทยสามารถถือสัญชาติจีนตามบิดามารดาได้ และการที่ไทยกำหนดให้ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยได้สัญชาติไทยจึงอาจเกิดผลเสียมากกว่า เนื่องจากคนไทยโดยหลักดินแดนนี้อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศได้^{๓๙}

ความหวาดระแวงต่อกลุ่มชาวจีนและภัยคอมมิวนิสต์ส่งผลให้จอมพล ป. ประกาศยกเลิก พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ และ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ และประกาศใช้ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยยังคงหลักการเรื่องการได้สัญชาติไทยเหมือน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขเรื่องการสืบสายโลหิตจากบิดา โดย “บิดา” ใน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ จะหมายถึงเฉพาะบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกันกับ พ.ร.บ. จดทะเบียนครอบครัวที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๗๘ ทำให้มีการรับรองเพียงบุตรที่บิดาและมารดาจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และกรณีการสืบสายโลหิตจากมารดา มีการเพิ่มเติมเรื่องของบิดาไม่มีสัญชาติ เดิมที่ พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้กำหนดเงื่อนไขการสืบสายโลหิตจากมารดาโดยระบุว่า “บุคคลผู้ได้กำเนิดแต่มารดาเป็นคนไทย แต่ฝ่ายบิดาไม่ปรากฏ” โดยใน พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ระบุเพิ่มเติมดังนี้ “ผู้เกิดโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร”

/แม้ว่าใน...

^{๓๘} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึง ๒๒ สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒ ชุดที่ ๑ วันที่ ๒ มิถุนายน - ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๓, หน้า ๑๔๖

^{๓๙} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ ถึง ๒๒ สมัยวิสามัญ ครั้งที่ ๒ ชุดที่ ๑ วันที่ ๒ มิถุนายน - ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๓, หน้า ๑๔๖

แม้ว่าใน พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ จะไม่ได้มีการยกเลิกการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนตามข้อกังวลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็มีเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเรื่องการแปลงชาติ ซึ่งในแง่หนึ่งกระทบต่อคนต่างชาติดที่ต้องการแปลงชาติ โดยเงื่อนไขการแปลงชาติที่เพิ่มขึ้นมาคือ ระยะเวลาการอยู่ในราชอาณาจักรเพิ่มจาก ๕ ปี เป็น ๑๐ ปี^{๔๐} และต้องมีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนด^{๔๑} ความหวาดระแวงต่อคนต่างชาติดที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัยจอมพล ป. ชื่นบริหารประเทศมาถึงจุดที่รัฐมองว่าการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไขเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฝรั่งเศสเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคอินโดจีนและมีการกวาดล้างชาวเวียดนามอย่างรุนแรง ทำให้ชาวเวียดนามอพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปี พ.ศ. ๒๔๘๘^{๔๒} เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐจึงตรา พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยยกเลิกการให้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่ให้แก่บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดา และทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว รูปแบบการได้สัญชาติตามพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่จึงประกอบด้วย ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑) การได้สัญชาติโดยการสืบสายโลหิตจากบิดาไทยทั้งที่เกิดในและนอกราชอาณาจักรไทย

๒) การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดนอกราชอาณาจักรไทยด้วยการสืบสายโลหิตจากมารดาที่เป็นคนไทย โดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาเป็นบุคคลไร้สัญชาติ

๓) การได้สัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทยโดยการสืบสายโลหิตจากมารดาที่เป็นคนไทย

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ มีผลให้กลับมาใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนอีกครั้งและมีการเยียวยาผลของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖ ให้คืนสัญชาติไทยแก่บุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๖ และในปีเดียวกันนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ระบุให้ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรมีผลให้บุคคลที่ถูกจำหน่ายออกจากทะเบียนราษฎรของรัฐให้ถือว่าเป็นการเพิกถอนสัญชาติไปโดยปริยาย

แม้ว่าจะกลับมาใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่ความหวาดระแวงต่อคนต่างชาติด โดยเฉพาะผู้อพยพชาวอินโดจีนที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติก็ยังมีอยู่ โดยในปี ๒๕๐๓ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อกำหนดการกระทำของบุคคลบางจำพวกซึ่งอาจถูกถอนสัญชาติเพื่อความมั่นคง

/ของชาติ...

^{๔๐} พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๙

^{๔๑} พ.ร.บ. แปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขข้อนี้ไว้

^{๔๒} กุลนาค เคาเหลิ, “การวิเคราะห์นโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับชาวญวนอพยพ : ศึกษาในนโยบายการให้สัญชาติไทย และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ต่อชาวญวนอพยพ พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๐”, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

ของชาติหรือประโยชน์แห่งรัฐ ได้แก่ กรณีหญิงต่างด้าวซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการสมรส และกรณีผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดในราชอาณาจักรไทย เมื่อผู้นั้นมีบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมีมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และ (๑) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) บิดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็นผู้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง^{๔๓} ทั้งยังได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เดิมซึ่งกำหนดให้หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติมาเป็นผู้ได้สัญชาติไทยต่อเมื่อการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๔๔} โดยรัฐให้เหตุผลว่า เกรงจะมีการใช้หญิงต่างด้าวมาเป็นเครื่องมือดำเนินการจารกรรมและวินาศกรรม หรือบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ^{๔๕}

ช่วงที่ ๓ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๐๘ สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด ๔ ครั้ง ครั้งล่าสุดคือแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ ปี ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมด แต่หลักการได้สัญชาติไทยยังคงเหมือนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยแบ่งออกเป็น ๓ หมวด ได้แก่ การได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย

การได้สัญชาติไทยยังคงหลักการเรื่องการได้สัญชาติโดยหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดน โดยกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ได้สัญชาติไทย ได้แก่^{๔๖}

- (๑) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (๒) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
- (๓) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

/และเพื่อให้...

^{๔๓} พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๖

^{๔๔} พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๐๓ มาตรา ๕

^{๔๕} เรวัต เจริญศิลป์, สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ : ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, น. ๓๙-๔๐

^{๔๖} พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗

และเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี คือ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูตและพิธีสารเลือกรับเกี่ยวกับการได้สัญชาติ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเรื่องบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้สัญชาติไทยให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับต่างประเทศหรือมีสิทธิคุ้มกันทางการทูต ได้แก่^{๔๗}

(๑) หัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางทูต

(๒) หัวหน้าคณะผู้แทนทางกงสุลหรือเจ้าหน้าที่ในคณะผู้แทนทางกงสุล

(๓) พนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศ

(๔) คนในครอบครัวซึ่งเป็นญาติอยู่ในความอุปการะหรือคนใช้ ซึ่งเดินทางจากต่างประเทศมาอยู่กับบุคคลใน (๑) (๒) หรือ (๓)

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้ว่าจะได้วางหลักเกณฑ์เหมือนกับการได้สัญชาติไทยในยุคก่อนหน้า แต่การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนตามพระราชบัญญัตินี้ก็เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข แต่ก็กระทบเพียงคนกลุ่มน้อยและเป็นแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับผู้ได้รับการคุ้มกันทางการทูตเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับสำคัญที่ส่งผลให้เกิดคนไร้สัญชาติจำนวนมากคือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ หรือที่รู้จักกันในนาม ปว. ๓๓๗ ซึ่งผลเกี่ยวเนื่องจากการออกกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับต่อมา

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ บังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ สมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร การประกาศใช้ ปว. ๓๓๗ นี้สัมพันธ์กับเหตุการณ์ความขัดแย้งในอินโดจีนที่ส่งผลให้มีผู้ลี้ภัยอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก ประกอบกับบรรยากาศของความหวาดกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ครอบงำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในเวลานั้น^{๔๘} การออก ปว.๓๓๗ จึงมุ่งเน้นการป้องกันการได้สัญชาติไทยของผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยเฉพาะชาวเวียดนาม เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เรื่องการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการให้สัญชาติแก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงคราม ซึ่งตามหลักการปกติแล้วเมื่อเหตุการณ์สงบลงจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน แต่ปัญหาเรื่องญวนอพยพนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นมองว่ามีแนวโน้มที่จะไม่กลับประเทศ และด้วยความหวาดกลัวอิทธิพลแนวคิดคอมมิวนิสต์ของพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม ทำให้รัฐบาลไทยมองว่าคนเหล่านี้ไม่มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และอาจเป็น

/ภัยต่อความมั่นคง...

^{๔๗} พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๘

^{๔๘} พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “ความเป็นไปได้อันการขัดขวางรัฐให้แก่นักโทษในสังคมไทย : ทอดประสพการณ์ของประเทศไทย” ในรวมบทความงานวิชาการประจำปี ๒๕๕๐ (ครั้งที่ ๓), คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, น. ๑๒

ภัยต่อความมั่นคง รัฐจึงประกาศใช้ ปว. ๓๓๗ ซึ่งมีใจความในประกาศดังกล่าวสะท้อนถึงความกระวนกระวายของรัฐต่อปัญหาคนต่างด้าวจำนวนมากในประเทศไทยว่า^{๔๔} “โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมิให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิด บิดาหรือมารดานั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

ข้อ ๒ บุคคลตามข้อ ๑ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยเมื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ไม่ได้สัญชาติไทย เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น”

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ทำให้แนวคิดของรัฐไทยที่ยอมรับหลักการได้สัญชาติไทยโดยไม่มีเงื่อนไขสิ้นสุดลง โดยนำเอาแนวคิดเรื่องลักษณะการเข้าเมืองของบิดาหรือมารดาต่างด้าวมาใช้เป็นข้อยกเว้นในการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน และการที่ประกาศฉบับนี้มีผลย้อนหลังไปถอนสัญชาติแก่บุคคลที่มีองค์ประกอบในการถูกถอนสัญชาติตามประกาศฉบับนี้ ก็ยิ่งทำให้ปัญหาคนไร้สัญชาติในรัฐไทยซับซ้อนและแหลมคมมากขึ้น

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มีผลบังคับใช้อยู่เป็นเวลากว่า ๒๐ ปี ก่อนที่จะมีการยกเลิกโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ยังคงหลักการตามประกาศของคณะปฏิวัติ แต่กันบุคคลที่มีสายเลือดไทยไม่ต้องถูกถอนสัญชาติ และเพิ่มเติมการจำกัดและตัดสิทธิบุตรของคนต่างด้าวที่บิดาหรือมารดามีลักษณะต้องห้ามให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยรวมบุคคลที่มีบิดาตาม

/ความเป็นจริง...

^{๔๔} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๑๙๐(ฉบับพิเศษ) หน้า ๒๐๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

ความเป็นจริงที่มีลักษณะการอยู่ พักอาศัย หรือเข้าเมืองต้องห้ามไว้ด้วย^{๕๐} และมีผลย้อนหลังไปใช้กับบุคคลที่เกิดก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับด้วย^{๕๑}

แม้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะมีผลยกเลิก ปว. ๓๓๗ แต่การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนก็ไม่ได้กลับไปใช้การให้สัญชาติโดยหลักดินแดนอย่างสมบูรณ์ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางเงื่อนไขการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนไว้ใน มาตรา ๗ ทวิ ที่บัญญัติว่า “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรา ๗ ทวิ ที่เพิ่มเติมใหม่นี้ ได้ทำหน้าที่แทน ปว. ๓๓๗

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีจุดประสงค์ในการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ทำให้กระทบต่อสิทธิและการดำรงชีวิตของคนกลุ่มนี้ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้เพื่อแก้ไขและเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว

โดยในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดเวทีให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและภาควิชาการในการจัดการปัญหาความไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย โดยในแต่ละเวทีนั้นจะมีกลุ่มคนที่ประสบปัญหา เช่น คนไทยพลัดถิ่น คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน คนไร้สัญชาติในสถานศึกษา และกลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ เข้ามาให้รายละเอียดอันเป็นประโยชน์ต่อการยกร่าง

/พระราชบัญญัติ...

^{๕๐} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ เพิ่มเติมมาตรา ๗ ทวิ

^{๕๑} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๑

พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร^{๕๒} ในฐานะกรรมาธิการวิสามัญชุดดังกล่าว ได้กล่าวถึงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติโดยตรง โดยมีการแก้ไขใน ๔ หลักการใหญ่ ได้แก่

- ๑) ลูกพ่อไทย (บิดาสัญชาติไทย มารดาต่างด้าว)
- ๒) เด็กที่เกิดจากพ่อแม่เข้าเมืองโดยไม่ถาวร
- ๓) สามีต่างด้าวสามารถเรียกร้องขอสัญชาติให้เด็กได้ หากมีความจำเป็นอย่างยิ่ง
- ๔) การอนุญาตให้แปลงสัญชาติไทยของเด็กไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง และการสร้างกลไกจัดการเรื่องสัญชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับเงื่อนไขสำคัญในการคืนสัญชาติไทยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจาก ปว. ๓๓๗ อยู่ในมาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัตินี้ ว่า “บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๒ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”^{๕๓}

กรมการปกครองได้กำหนดให้บุคคลที่เคยถูกถอนสัญชาติจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ให้ไปยื่นแบบฟอร์มของลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านได้ที่สำนักทะเบียนที่ตนมีรายชื่ออยู่ โดยใช้พยานหลักฐานที่ยืนยันว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทย เช่น เอกสารรับรองการเกิด เอกสารทะเบียนราษฎร และต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี ไม่มีประวัติอาชญากรรม

โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัตินี้คือบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยและไม่ได้รับสัญชาติไทยตาม ปว. ๓๓๗ ได้แก่ แม่ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย พ่อที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและจดทะเบียนสมรสกับแม่ โดยแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มคือ

/๑) ผู้ที่เกิด...

^{๕๒} เติลนิวัตร, ๑๐ กันยายน ๒๕๕๐, หน้า ๑๔

^{๕๓} พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓

๑) ผู้ที่เกิดก่อน ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕

๒) ผู้ที่เกิดหลัง ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ – ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

๓) กลุ่มที่เกิดจากกลุ่ม ๑) และ ๒) ที่เกิดจนถึง ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ทั้งนี้ มีหลายประเภท อาทิ คนไทยพลัดถิ่น คนไร้รากเหง้า คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน คนไร้สัญชาติในสถานศึกษา ฯลฯ

จากนั้นวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งด่วนมาก ที่ มท.0309.1/ว1587 ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยหนังสือเวียนกำหนดแบบคำขอลงรายการสัญชาติไทย โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่

๑. ผู้เกิดในประเทศไทยและเคยมีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ถูกถอนสัญชาติไทยโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือ เป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย) เป็นต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๒. ผู้ที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในประเทศไทยระหว่างวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ – ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ (เกิดก่อนพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ) โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย หรือมารดา (กรณีไม่ปรากฏบิดาที่ขอบด้วยกฎหมาย) เป็นต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

๓. บุตรของบุคคลตามข้อ ๑. และ ๒. ที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เฉพาะบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้ บุคคลตามข้อ ๑. – ๓. จะต้องมีรายชื่อบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะเป็เอกสารที่มีเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักหรือไม่ก็ตาม ได้แก่ สูติบัตร ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนบ้าน ใบรับแจ้งย้ายที่อยู่ หรือทะเบียนประวัติราษฎร เช่น ท.ร. 38 ท.ร. 38 ก เป็นต้น หากจะกล่าวโดยสรุป การแก้ไข

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นี้มีเหตุผลหลักในการเยียวยาผลกระทบจาก ปว. ๓๓๗ โดยมีการแก้ไขใน ๔ ประเด็น คือ

๑) การที่มีบุคคลจำนวนมากที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด เนื่องจากบิดาไม่ได้สมรสกับมารดาของผู้เกิด ในกรณีที่มารดาไม่ได้สัญชาติไทย และเป็นกรณียกเว้นการได้สัญชาติตามหลักดินแดนด้วย จะทำให้เด็กที่เกิดมาไม่ได้รับสัญชาติไทย จึงสมควรให้มีการแก้ไขให้บิดาที่มีสัญชาติไทยสามารถพิสูจน์ว่าเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็กที่เกิด เพื่อให้เด็กได้รับสัญชาติไทย แม้บิดาจะไม่ได้สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะที่เด็กเกิด หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นบิดาที่แท้จริง เด็กก็จะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทย

๒) เรื่องการเพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรีในการสั่งการให้ได้รับสัญชาติไทยในกรณีต่างๆ จากเฉพาะรายมาเป็นการทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและให้มีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ ระเบียบ

๓) การปรับปรุงให้พระราชบัญญัติสัญชาติมีความเสมอภาคระหว่างหญิงชาย ได้แก่ การให้ชายสามารถขอแปลงสัญชาติตามคู่สมรสได้

๔) การปรับปรุงเกี่ยวกับการถูกถอนสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติไทย การกำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติ ตลอดจนปรับปรุงค่าธรรมเนียมใหม่ให้สอดคล้องกับปัจจุบัน

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ ในสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นผลพวงของการต่อสู้ที่ยาวนานกว่า ๑๐ ปีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ที่ต่อสู้เรียกร้องการคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขคำนิยามคำว่า "คนไทยพลัดถิ่น" ซึ่งตามร่างเดิมกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าต้องอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานนั้นยังไม่ชัดเจนแน่นอนว่าต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ประกอบกับผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ชี้แจงว่าการพิจารณาหลักเกณฑ์ของผู้มีเชื้อสายไทยจะไม่ใช้หลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาเป็นหลัก แต่พิจารณาจากการเป็นผู้มีเชื้อสายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแก้ไขเงื่อนไขดังกล่าวเป็นว่า ต้องอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยซึ่งจะมีหลักเกณฑ์กำหนดรายละเอียดโดยคณะรัฐมนตรีหรือกฎกระทรวงแล้วแต่กรณีต่อไป ซึ่งจะสามารถใช้กับบุคคลที่มีเชื้อสายไทยกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในเงื่อนไขเดียวกันด้วย^{๕๔}

/ โดยนายสาทิตย์...

^{๕๔} สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าถึงได้จาก <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2554-02-15.html#2>.

โดยนายสาทิพย์ วงศ์หนองเตย รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในนามของคณะรัฐมนตรี ได้แถลงเหตุผลและหลักการในการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้ต่อรัฐสภาว่า “ที่มาที่ไปของกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องที่มีการเรียกร้องของพี่น้องประชาชนคนไทยกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ซึ่งเดิมอาศัยอยู่ในเขตมะริด ทวาย และตะนาวศรี ในยุคก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอาณาเขตจึงกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น แต่คนเหล่านี้ประสงค์ที่จะเป็นคนไทย และได้เดินทางกลับมาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทำการสำรวจจำนวนของผู้ที่เข้ามาในลักษณะเช่นนี้และมีความต้องการเป็นคนไทย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาพระราชบัญญัติสัญชาติไม่ได้มีช่องทางอื่นในการให้เขาได้สัญชาติไทยนอกจากวิธีการแปลงสัญชาติ แต่คนเหล่านี้สำนึกตนอยู่เสมอว่าเป็นคนไทย ดังนั้น ถ้าหากเป็นการแปลงสัญชาติจะทำให้เกิดคำถามเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นคนไทยว่า ทำไมต้องแปลงสัญชาติในเมื่อเป็นคนไทยอยู่แล้ว^{๕๕} โดยมีหลักการในการแก้ไข ดังนี้

ประการแรก บทนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔) เพื่อแสดงลักษณะของผู้ซึ่งจะได้รับการรับรองเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่

๑) ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง และมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือ

๒) ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นการกำหนดเพื่อให้สามารถพิสูจน์บุคคลเชื้อสายไทยในกรณีอื่นที่ยังไม่ได้สำรวจจัดทำทะเบียนตาม (๑) แต่ในการกำหนดลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องเป็นไปในทำนองเดียวกับเงื่อนไขการเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่บัญญัติในคำนิยามนี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายที่เป็นสากลซึ่งในภาษาลาติน คือ หลัก ejusdem generis (หมายถึง การตีความกฎหมายจะต้องสอดคล้องและรับกันกับความหมายหรือจุดประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่อยู่ในมาตราเดียวกัน หมวดหมู่เดียวกัน เรื่องเดียวกัน หรืออยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน)

๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ประกอบด้วย กรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๗ คน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตลอดจนเสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงหรือการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น (เพิ่มมาตรา ๙/๑ - มาตรา ๙/๓)

/๔) กำหนด...

^{๕๕} รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๔

๔) กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นโดยอนุโลม (เพิ่มมาตรา ๙/๔)

๕) กำหนดให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด และกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นดังกล่าวที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นหรือได้สัญชาติไทยแล้ว ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตและหลักที่ห้ามถือสองสัญชาติ (เพิ่มมาตรา ๙/๖ - มาตรา ๙/๗)

๖) กำหนดให้ถือว่าคนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ และให้มีสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

นิยามของคำว่า คนไทยพลัดถิ่น อาจมีขอบเขตที่กว้าง ซึ่งอาจจะมีปัญหาเรื่องการตีความโดยอาจมีกลุ่มผู้พลัดถิ่นกลุ่มอื่นนอกเหนือไปจากคนไทยพลัดถิ่น ๒ กลุ่มที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในร่างกฎหมายฉบับนี้ เรียกร้องสิทธิของตนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้

ประการที่สอง สำหรับกฎกระทรวงที่อาจจะมีผลกระทบในอนาคตเพื่อกำหนดลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นที่จะได้รับประโยชน์จากร่างกฎหมายฉบับนี้นั้น จะต้องไม่ขยายขอบของคนไทยพลัดถิ่นเกินกว่านิยามของร่างพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง หากจะกำหนดแนวทางในการพิสูจน์เชื้อสายไทย ก็ควรมีแนวทางในการทำงานเดียวกับแนวทางการพิสูจน์ของกรมการปกครองในการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎรบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เคยดำเนินการมาก่อนหน้านี้ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาคนไทยพลัดถิ่นในอนาคตและที่เคยดำเนินการในอดีตมีความสอดคล้องกัน

ประการสาม ปัญหาประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายใหม่นี้คือ ตามที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เปิดช่องให้มีการดำเนินการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา จึงอาจเกิดกรณีที่คนต่างด้าวเข้ามาสวมสิทธิเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้ได้สัญชาติไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎร รวมถึงคณะกรรมการจะต้องกลั่นกรองและพิจารณารับรองสถานะคนไทยพลัดถิ่นโดยรอบคอบและระมัดระวังเพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นประโยชน์แก่คนไทยพลัดถิ่นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างแท้จริง

ประการสุดท้าย แม้ว่าการแก้ไขปัญหาสถานะคนไทยพลัดถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การให้สัญชาติแก่บุคคลเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงควรพิจารณาทั้งเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการปกป้องผลประโยชน์ของ

ประเทศควบคู่กัน โดยจะต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน ไม่ควรให้สัญชาติไทยโดยไม่มีขอบเขตหรือมีขอบเขตที่กว้างจนกลายเป็นการเปิดช่องให้เกิดการแสวงหาประโยชน์และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

จากการพิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของคนและรัฐในยุครัฐสมัยใหม่ผ่านพระราชบัญญัติสัญชาติพบว่า การกำหนดว่าพลเมืองไทยต้องเท่ากับผู้มีสัญชาติไทยปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ในช่วงต้นของการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาตินั้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนและรัฐอยู่ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขการเป็นพลเมืองไทยโดยการตราเป็นกฎหมาย แต่ก็มีลักษณะที่เปิดกว้าง โดยมีพื้นฐานที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดการปกครองแบบรัฐราชาธิราชที่มีจุดมุ่งหมายในการรวบรวมผู้คนมาอยู่ใต้พระบรมโพธิสมภารของพระมหากษัตริย์

การกำหนดเงื่อนไขความเป็นพลเมืองเอื้อให้คนต่างชาติต่างภาษาเข้ามาอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐไทย ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา จึงไม่ได้เป็นประเด็นในการกั้นคนออก (exclusion) ผู้คนยังคงดำรงวิถีชีวิตและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมได้อย่างเดิม

การเปลี่ยนแปลงเรื่องเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยปรากฏอย่างเด่นชัดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี ๒๔๗๕ ซึ่งมีนัยถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐ เป็นการเรียกร้องการย้ายฐานความจงรักภักดีที่รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันกษัตริย์ให้มาเป็นของชาติ ซึ่งกระบวนการสร้างชาตินี้กระทำผ่านการพยายามสถาปนาความเป็นหนึ่งเดียวกันและความมีเอกภาพทั้งทางด้านดินแดนและประชาชน

รูปแบบที่เป็นรูปธรรมของกระบวนการดังกล่าวเด่นชัดในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผ่านการประกาศใช้รัฐนิยมต่างๆ เพื่อสร้างอัตลักษณ์ความเป็นไทยที่เป็นหนึ่งเดียว รวมถึงภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้รัฐไทยต้องกำหนดเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยให้มีลักษณะหดแคบลง เริ่มมีการคัดกรองคนที่มีองค์ประกอบต่างด้าวมากขึ้น เช่น การยกเลิกการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนโดยตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕) แม้ภายหลังจะกลับมาใช้หลักการได้สัญชาติตามหลักดินแดนอีกครั้ง แต่ก็เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่มีการประกาศยกเว้นการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองทางการทูต และที่เด่นชัดมากขึ้นคือ การบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ที่มีการยกเว้นการได้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่มีองค์ประกอบกรเข้าเมืองตามประกาศดังกล่าว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถอนสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยแต่มีองค์ประกอบเข้าตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ นี้ด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และแม้ต่อมาจะมีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ (แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘) แต่ก็ไม่ได้กลับไปใช้หลักการเดิมก่อนหน้านี้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับนี้เป็นการนำหลักการของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใหม่ผ่านการเพิ่มเติมมาตรา ๗ ทวิ ด้วยเหตุนี้ผลกระทบต่อ

/ผู้คน...

ผู้คนยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ต่อมาพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะพยายามแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายฉบับก่อนๆ แต่ยังปรากฏว่ามีคนไร้สัญชาติอีกจำนวนมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการดำเนินการทางบริหารงานที่ล่าช้าและความซับซ้อนในการบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทย^{๕๖} รวมถึงความไม่ชัดเจนในการแก้ปัญหาของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดสถานะคนไร้สัญชาติทับซ้อนกับแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งคือ กลุ่มคนไร้สัญชาติที่นิยามตนเองในความสัมพันธ์กับรัฐไทยในนาม “ไทยพลัดถิ่น” ซึ่งไม่ยอมรับและปฏิเสธแนวทางการแก้ปัญหาของภาครัฐที่อนุญาตให้คนเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติเพื่อได้สัญชาติไทย แต่การแปลงสัญชาติถูกปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้มองว่าพวกเขาควรได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเนื่องจากสืบสายเลือดมาจากกลุ่มคนไทยที่ตั้งรกรากในดินแดนที่เคยเป็นของไทยก่อนการขีดเส้นแบ่งพรมแดน นอกจากการสืบสายเลือดแล้วยังอ้างอิง (identified) ตัวเองเข้ากับสังคมไทยผ่านรูปแบบการใช้ชีวิต วัฒนธรรม การนับถือศาสนา และความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับคนไทยส่วนใหญ่ จนนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๑.๖ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของกลุ่มผู้พลัดถิ่นและผู้อพยพเชื้อสายไทย

จากการศึกษาพบว่า คณะรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดคุณสมบัติกลุ่มผู้พลัดถิ่นกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทย ให้ได้รับสัญชาติไทยไว้ดังนี้

(๑) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๙ (ต่อกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเสียมราฐ พระตะบอง) ได้กำหนดคุณสมบัติผู้พลัดถิ่นไว้ ๘ ประการ ได้แก่

๑. ต้องเป็นผู้พลัดถิ่นเชื้อสายไทย หรือเป็นผู้ที่มีบิดาหรือมารดาหรือบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่เคยมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย
๒. ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในทะเบียนหลักฐานในการสำรวจของทางราชการ
๓. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๔. รูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๕. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๖. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง หรือมีคนไทยที่มีหลักฐานเชื่อถือไทยเป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและองค์ประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์อยากได้สัญชาติไทย

^{๕๖} ประทีป นทีทวีวัฒน์, นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ, ๒๕๕๑, น. ๖๕

(๒) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๗ และวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ (ต่อกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ที่เข้ามาจนถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ๘ ประการ ได้แก่

๑. ต้องเป็นผู้อพยพที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา
๒. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๓. ต้องเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนหลักฐานของทางราชการก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐
๔. รูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๕. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๖. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและพระประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์จะได้สัญชาติไทย

(๓) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ (ต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาจนถึงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยไว้ ๙ ประการ ได้แก่

๑. เป็นผู้ที่บิดา มารดา หรือบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในประเทศไทยหรือมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นของประเทศไทย
๒. ต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๙
๓. มีชื่อในหลักฐานทางทะเบียนใดๆของทางราชการที่เคยจัดทำไว้ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในไทยภายหลังด้วย
๔. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๕. มีรูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
๖. มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
๗. มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง หรือมีคนไทยที่มีหลักฐานเชื่อถือได้เป็นผู้รับรอง
๗. มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและพระประมุขของชาติ
๘. มีความประสงค์จะได้สัญชาติไทย

/(๔) มติคณะรัฐมนตรี...

(๔) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ได้แก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณากลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา คงเหลือแค่ ๔ ประการ ได้แก่

๑. เป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของกรมการปกครอง
๒. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยหรือมีที่อยู่เป็นหลักแหล่งติดต่อกันเป็นเวลานาน
๓. มีความเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
๔. มีความประพฤติดี

(๕) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมและกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการพิจารณาสถานะคนที่มีเชื้อสายไทย ได้แก่

๑. มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องและมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร
๒. ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
๓. ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๔. มีความประพฤติดี โดยไม่เคยรับโทษทางอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาท หรือลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง

๕. ประกอบอาชีพสุจริต

๖. ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

๒.๑.๗ ข้อมูลด้านประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเรียกร้องของคนไทยพลัดถิ่น

(๑) กระบวนการเรียกร้องแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมตัวกันเป็น “เครือข่ายการแก้ปัญหาค้นสัญชาติคนไทย ” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเริ่มแรกนั้นร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้โครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองนำอยู่ ภายใต้ความร่วมมือมูลนิธิชุมชนไท สำนักงานกองทุนสนับสนุนส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป้าหมายสูงสุดของการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือการได้มาซึ่งสิทธิพลเมืองโดยกระบวนการค้นสัญชาติ โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นปฏิเสธการแปลงสัญชาติ เพราะมองว่าการแปลงสัญชาติ

/คือการ...

คือการต้องยอมรับว่าเป็นคนสัญชาติพม่าก่อนแล้วจึงแปลงมาเป็นสัญชาติไทย ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นปฏิเสธในประเด็นนี้ เนื่องจากต้องการยืนยันว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนไทย เชื้อชาติไทย สัญชาติไทย เรียนภาษาไทย ขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นคนไทย และเกิดในดินแดนที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นของไทย^{๕๗}

การรวมตัวกันของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในนามเครือข่ายการแก้ปัญหาคนสัญชาติคนไทยนั้นทางเครือข่ายได้มีการประสานเชื่อมโยงกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และนักวิชาการ ในการขับเคลื่อนประเด็นโดยมีเป้าหมายหลักคือ การคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด ในปี ๒๕๕๑ เครือข่ายฯ และภาคีความร่วมมือได้ร่วมกันเสนอการแก้ปัญหาในระดับนโยบายเพื่อคืนสัญชาติไทยโดยการเกิดแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น โดยร่วมมือกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการยกร่างพระราชบัญญัติสัญชาติว่าด้วยการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การกำหนดนิยามของคนไทยพลัดถิ่น และกระบวนการทางกฎหมายในการคืนสัญชาติไทยโดยการเกิด และเสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นประธาน คณะกรรมการการชดเชยได้ตั้งคณะทำงานยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยมีนายจุมพฏ บุญใหญ่ เป็นประธาน และมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

แม้จะได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ แต่ติดปัญหาเรื่องการนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสภาคความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย ที่ต่างทักท้วง ทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ค้างในสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งปี ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ (ร่างของรัฐบาล) เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้ง พร้อมกันนี้ได้มีการเสนอร่างฉบับอื่นๆ เข้าไปประกอบด้วย และเมื่อ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๕๕ ว่าด้วยการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่น ก็ผ่านการพิจารณาในสภาและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕ หลังจากนั้นในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๔๖/๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่หลังจากนั้นเครือข่ายภาคประชาชนก็ได้มีการเสนอทบทวนการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และเสนอรายชื่อผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เข้าไปเป็นคณะกรรมการ และในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ก็ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น^{๕๘}

/แม้พระราชบัญญัติ...

^{๕๗} รัฐวุฒิ เสนาคำ, ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดองค์ความรู้ด้วยรัฐ – ชาติ ในสังคมไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙, น. ๖๓

^{๕๘} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙/ตอนที่ ๖๕ ก/หน้า ๑๔/๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

แม้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ จะได้วางหลักการเรื่องการได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งหลักการสืบสายโลหิต และหลักดินแดน แต่ก็เป็นไปได้ว่ามีเงื่อนไข ทำให้หนทางการได้สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติ แต่กระบวนการได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาตินี้ก็ได้รับการปฏิเสธจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น เพราะพวกเขากล่าวว่าตนเป็นคนไทย สืบเชื้อสายมาจากบรรพบุรุษที่เป็นคนไทย เมื่อปฏิเสธการเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติก็กลายเป็นไร้สัญชาติ ไม่มีสิทธิทางกฎหมายที่รัฐผูกไว้กับสัญชาติไทย

(๒) ไทยพลัดถิ่น : ความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างความเป็นพลเมือง สัญชาติ และอัตลักษณ์

กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น คือ ผลผลิตอันซับซ้อนของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับรัฐที่ดำเนินมาจากรัฐจารีตจนถึงปัจจุบัน ตามที่กล่าวไปแล้วว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่บริเวณที่ในอดีตนั้นถือได้ว่าอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศไทยแต่ต้องตกเป็นคนในบังคับของรัฐอื่นเนื่องมาจากการแบ่งเขตแดน

สถานะทางกฎหมายของคนเหล่านี้จึงมีความซับซ้อนเมื่ออพยพย้ายเข้ามาในประเทศไทย ภายหลังการที่ไทยได้เข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือ เมื่อคนเหล่านี้ก้าวข้ามเส้นแบ่งเขตแดนเข้ามาในประเทศไทย พวกเขาจะกลายเป็นคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แม้ว่าในความเป็นจริงผู้คนเหล่านี้อาจไม่เคยเห็นว่เส้นแบ่งเขตแดนเป็นเช่นไร เพราะทางที่พวกเขาเข้ามาก็คือเส้นทางที่ผู้คนสองฝั่งไปมาหาสู่กันตลอด แต่เส้นแบ่งเขตแดนนั้นกลับพาดลงบนตัวคน แม้ว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจะได้แสดงอัตลักษณ์และยืนยันอย่างหนักแน่นว่าตนคือคนไทยที่สืบเชื้อสายมาจากคนไทย มีวิถีชีวิตแบบคนไทย ไม่ว่าจะเป็นการทำมาหากิน การใช้ภาษา การนับถือศาสนา หรือแม้กระทั่งการจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์เฉกเช่นคนไทยทั่วไป แต่การแสดงอัตลักษณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้คนไทยพลัดถิ่นถูกยอมรับจากรัฐไทย เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายที่มองว่าสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ นั้นผูกติดอยู่กับการมีสัญชาติไทย ปัญหานี้จึงนำไปสู่การผลักดันให้เกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ ๕ เพื่อให้เกิดการรับรองสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นโดยการเกิด

(๓) ข้อมูลประวัติศาสตร์ด้านสนธิสัญญาการแบ่งเขตแดน

จากการศึกษา ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับหนังสือสัญญา และอนุสัญญาของแนว เขตแดนไทย - พม่า พบว่า เส้นแบ่งเขตแดนไทย - พม่า ได้กำหนดขึ้นตามหนังสือสัญญาที่ทำระหว่างสยาม (ไทย) กับอังกฤษ โดยแบ่งออกเป็น ๒ ตอน คือ (๑) แนวเขตแดนไทย - พม่า ช่วงตอนล่าง ตั้งแต่สบเมยจนถึงปากน้ำกระบุรี ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๐๘ (ค.ศ. ๑๘๖๕) อังกฤษได้ส่งข้าหลวงใหญ่ประจำอินเดียมาติดต่อกับรัฐบาลสยาม เพื่อขอปักปันเขตแดนระหว่างสยามกับพม่าของอังกฤษ และได้มีการจัดตั้งคณะข้าหลวงปักปันเขตแดนร่วมกันขึ้นมา ข้าหลวงปักปันเขตแดนได้ร่วมกันสำรวจ

/และชี้แนว...

และชี้แนวเขตแดน ซึ่งกระทำกันในช่วง ๒ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๐๘ - ๒๔๑๐ (ค.ศ. ๑๘๖๕ - ๑๘๖๗) ฝ่ายอังกฤษเป็นผู้จัดทำแผนที่โดยเริ่มตั้งแต่สบเมย (จุดที่แม่น้ำเมยบรรจบกับแม่น้ำสาละวิน) ลงมาจนถึงปากน้ำกระบุรี ซึ่งออกสู่ทะเลที่ปลายแหลมวิกตอเรีย หลังจากทำแผนที่แสดงแนวเขตแดนบริเวณนี้ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ได้มีการทำหลักฐานทางกฎหมาย ในรูปของอนุสัญญาลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๑๑ (ค.ศ. ๑๘๖๘) (๒) แนวเขตแดนไทย - พม่า ช่วงตอนบน ตั้งแต่สบเมยจนถึงสบรวก ช่วงนี้ เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการทำหนังสือสัญญาจำกัดตา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๗ (ค.ศ. ๑๘๗๔) กำหนดให้ตั้งแต่สบเมยขึ้นไปทางทิศเหนือ แม่น้ำสาละวินเป็นแนวเขตแดน ระหว่างสยามกับพม่าของอังกฤษ โดยมีตัวลำนํ้าเป็นกลาง ฝั่งตะวันตกเป็นดินแดนของพม่า และฝั่งตะวันออกเป็นดินแดนของสยาม ยกเว้นดินแดนส่วนเล็กๆ ทางตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน ที่ยังเป็นของไทยอยู่ คือ เมืองต่วนและเมืองสาด ซึ่งไทยก็ต้องยอมยกดินแดนส่วนนี้ให้แก่พม่า ของอังกฤษ ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ (ค.ศ. ๑๘๙๒) ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๔ (ค.ศ. ๑๙๓๑) ได้มีการแลกเปลี่ยนหนังสือความตกลงว่าด้วย เขตแดนระหว่างพม่า (เชียงใหม่) กับสยาม ให้ใช้แนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำสายเป็นแนวเขตแดน แทนที่จะใช้แนวกึ่งกลางลำน้ำตามที่กำหนดไว้แต่เดิม และในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึก ให้ใช้หลักเกณฑ์แนวร่องน้ำลึกเป็นแนวเขตแดน ขยายออกไปถึงแม่น้ำรวกด้วยเช่นกัน

ความยาวและลักษณะโดยสรุปของเส้นแบ่งเขตแดนไทย - พม่า มีทั้งสิ้น ๒,๔๐๑ กิโลเมตร ประกอบด้วย

๑) เส้นเขตแดนตามลำน้ำโดยใช้ร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวกและแม่น้ำสาย รวมยาว ๕๙ กิโลเมตร ในจังหวัดเชียงราย

๒) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาแดนลาว ทิวเขาถนนธงชัยเหนือ และทิวเขาถนนธงชัยตะวันตก รวมยาว ๖๓๒ กิโลเมตร ในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน

๓) เส้นเขตแดนตามแนว ๒ ฝั่งของแม่น้ำสาละวิน ยาว ๑๒๗ กิโลเมตร ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

๔) เส้นเขตแดนตามแนว ๒ ฝั่งของแม่น้ำเมย ยาว ๓๔๕ กิโลเมตร และแนว ๒ ฝั่งของห้วยวaley ยาว ๔๔ กิโลเมตร ในจังหวัดตาก

๕) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาถนนธงชัยกลาง ยาว ๑๒๗ กิโลเมตร และเป็นเส้นตรง ยาว ๖๓ กิโลเมตร ในจังหวัดตาก และจังหวัดกาญจนบุรี

๖) เส้นเขตแดนตามสันปันน้ำของทิวเขาตะนาวศรี ยาว ๘๖๕ กิโลเมตร ในจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

๗) เส้นเขตแดนในแนวร่องน้ำลึกของคลองกระ และแม่น้ำกระบุรี รวมยาว ๑๓๙ กิโลเมตร ในจังหวัดระนอง

/๓.ความเห็น...

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า สิทธิในการมีหรือได้มาซึ่งสัญชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญอันดับแรกของมนุษย์ เพราะจะทำให้มนุษย์ใช้สิทธิเสรีภาพอื่นๆ ได้ตามเป้าหมายในการใช้ชีวิตของแต่ละคน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม และจากการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของตัวแทนกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในจังหวัดตากและผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นตรงกันว่า คำนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ครอบคลุมถึงคนไทยพลัดถิ่นจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะคนไทยพลัดถิ่นที่ปัจจุบันอาศัยอยู่ในเขตอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก จำนวนประมาณ ๓,๐๐๐ คน^{๕๙}

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเสนอว่า เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐบาลควรออกกฎกระทรวง กำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น รวมทั้งคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าวให้ได้รับสัญชาติไทย โดยร่างกฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น มีสาระสำคัญดังนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะอื่นดังต่อไปนี้ อยู่ในความหมายของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕

๑. มีบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่เคยอพยพไปอาศัยอยู่ในประเทศอื่นและได้อพยพกลับเข้ามาในประเทศไทย

๒. ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น

๓. ยึดมั่นในขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมไทย และมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบไทย^{๖๐}

๔. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยระยะเวลาหนึ่ง

/๕. ได้รับการ...

^{๕๙} การรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายคนไทยพลัดถิ่น วันพุธที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี มีผู้ทรงคุณเข้าร่วมประกอบด้วย ๑.นายสุรพงษ์ กองจันทึก ๒.นายวินัส สีสุข ผู้อำนวยการส่วนการทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ๓.นายสมนึก ตุ่มสุภาพ ๔.นางสาวกิตติรญา รัตนมณี อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

^{๖๐} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

๕. ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร^{๖๑}

๖. จงรักภักดีต่อประเทศไทยและสถาบันพระมหากษัตริย์^{๖๒}

ข้อ ๒ กรณีมีเหตุต้องวินิจฉัยปัญหาในการพิจารณาลักษณะอื่นตามข้อ ๑ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดำเนินการได้

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีการตรากฎกระทรวงกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรี สภาปฏิรูปแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

^{๖๑} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา

^{๖๒} มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐ กำหนดหลักเกณฑ์ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย