

นิตสังคมนาตร์

ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2559

คณะนิตนาตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เฝ้านอก

อวกใน



วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

CMU Journal of Law and Social Sciences

ISSN: 1685-9723

ปีที่ 9, ฉบับที่ 2 : กรกฎาคม – ธันวาคม 2559

Vol 9, No 2 : July - December 2016

(เข้าออก ออกใน)

บทความ	
บทความวิชาการ	

ENVIROONMENTAL MIGRANTS AND INTERNATIONAL LAW

Alexander Shytov

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป:

วรรณภา ถีระศิริ

ความท้าทายต่อกฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของสหภาพยุโรป

ปัญหาการตีความ “การแสวงหาประโยชน์”

ไตรภพ ชีวะพานิชย์

ในความผิดฐานค้ามนุษย์ กรณีกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทย

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นผ่าน

เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์

ความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐ องค์กรวิชาการและ

วิศรุต สำลีอ่อน

ภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์

คนนอกอยากเข้า

กิตติธรรมา รัตนมณี

หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น

ดร.ณัฏฐ์ ไพศาลพาณิชย์กุล

(กรณีชนกลุ่มน้อย)

“บัตรสีกใบ” มันยังสำคัญเสมอ

กรกนก วัฒนภูมิ

วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

CMU Journal of Law and Social Sciences

ISSN: 1685-9723

วัตถุประสงค์

- เพื่อให้เป็นวารสารวิชาการโดยเปิดโอกาสให้นักวิชาการ นักวิจัย นักนิติศาสตร์ และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกคณะนิติศาสตร์และมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปแบบของบทความวิชาการและบทความวิจัย
- เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการในสาขานิติศาสตร์ที่สัมพันธ์กับความรู้ทางสังคมศาสตร์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป
- เพื่อยกระดับวารสารนิติสังคมศาสตร์ให้เป็นวารสารระดับชาติ

ขอบเขต

วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย และบทปริทัศน์ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาทางวิชาการของวารสารนิติสังคมศาสตร์ จะครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา เช่น กฎหมายมหาชน กฎหมายเอกชน กฎหมายอาญา กฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งสัมพันธ์กับความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์ในสาขาต่างๆ

กำหนดออกตีพิมพ์เผยแพร่

วารสารนิติสังคมศาสตร์ เป็นวารสารวิชาการซึ่งตีพิมพ์บทความวิชาการและบทความวิจัยจากบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จัดพิมพ์รายปี ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม – มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม – ธันวาคม

เจ้าของ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สำนักงานกองบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทร. 053-942921 โทรสาร. 053-942914

E-mail: lawcmu.research@hotmail.com

Website: www.law.cmu.ac.th/ojs/index.php/cmujlss

www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS

การพิจารณาบทความ

กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองบทความและจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความ ทั้งนี้กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน

กองบรรณาธิการจะดำเนินการจัดรูปแบบของบทความให้เป็นระบบเดียวกันทุกบทความ ก่อนนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) พิจารณา จากนั้น จึงส่งบทความที่ได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) จำนวน 2 ท่าน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด จากนั้น จึงส่งผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ส่งบทความ หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ผู้ส่งบทความแก้ไขและนำส่งกองบรรณาธิการภายในระยะเวลา 15 วันนับตั้งแต่วันที่รับผลการพิจารณา

กองบรรณาธิการนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1-2 เดือน

ผู้ส่งบทความจะได้รับ “วารสารนิติสังคมศาสตร์” จำนวน 2 เล่มเป็นการตอบแทน ภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารนิติสังคมศาสตร์ได้รับการเผยแพร่ และผู้ส่งบทความจะได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม

พิมพ์ที่

คี แอนท์ พรินต์ติ้ง

เลขที่ 126 ม.14 ต.สันปูเลย

อ.ดอยสะเก็ด จ.เชียงใหม่

โทรศัพท์ 053-306508

กองบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

ผศ. ชาทรี เรืองเดชณรงค์ คณะบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณาธิการ

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รศ. ดิเรก ควรสมาคม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

ดร. มณฑิชา ภักดีคง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ศ. ดร. อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

รศ. ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายชำนาญ จันทร์เรือง แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย

นายวรคุณ ฤทธิรักษ์ นักวิจัยด้านแรงงาน

กองบรรณาธิการ

ดร. นันทน คงเจริญ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ดร. อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อาจารย์บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ฝ่ายจัดการ

นายทินกฤต นุตวงษ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นางสาววรลักษณ์ นาคเสน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- บทความทุกเรื่องได้รับการตรวจทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 2 ท่าน ต่อ 1 บทความ
- ความคิดเห็นใดๆ ที่ลงตีพิมพ์ในวารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นของผู้เขียน (ความคิดเห็นใดๆ ของผู้เขียนกองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย)
- กองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่สงวนสิทธิ์ในการคัดลอกแต่ให้อ้างอิงแหล่งที่มาด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิประเมินบทความ (Peer Review)

ศ. ดร. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร. เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
ดร. นภารัตน์ กรรณรัตน์สูตร	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
ดร. ชีระพงศ์ สันติภาพ	สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
คุณเตือน วงษา	International Rescue Committee
คุณปภาพ เสียมหาญ	มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ดร. นัทธมน คงเจริญ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ดร. ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ดร. อุษณีย์ เอมศิรินันท์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อาจารย์บุญชู ณ ป้อมเพ็ชร	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อาจารย์สุธาสินี สุภา	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
อาจารย์กฤษณ์พชร โสมณวัตร	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

unบรรณาธิการ

แม้ว่าพรมแดนระหว่างรัฐชาติจะกลายเป็นเส้นแบ่งที่สำคัญในการจำแนกบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐให้มีสถานะที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำแนกด้วย “สัญชาติ” และภาวะของการเป็น “ต่างด้าว” ทั้งนี้ การถือสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งย่อมนำมาซึ่งการเข้าถึงสิทธิที่แตกต่างไปจากบุคคลที่ไม่ได้ถือสัญชาติของรัฐนั้นๆ แนวความคิดของการจำแนกบุคคลและสิทธิในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในห้วงเวลาปัจจุบัน

แต่สำหรับบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ การเดินข้ามเส้นพรมแดนแห่งรัฐชาติเป็นปรากฏการณ์ที่มีมาให้เห็นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตสืบเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน การออกจากรัฐหนึ่งไปสู่อีกรัฐหนึ่งแม้จะทำให้ตนเองต้องตกอยู่ในภาวะของคนต่างด้าวซึ่งมีสถานะต่ำกว่าคนแห่งรัฐ แต่ด้วยเหตุผลและความจำเป็นภายใต้เงื่อนไขอันหลากหลายทำให้คนจำนวนไม่น้อยตัดสินใจในการเลือกทางเดินของตนเองไปยังดินแดนอื่น

วารสารนิติสังคมศาสตร์ฉบับ “เข้านอก ออกใน” มุ่งสำรวจและทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์การข้ามแดนของผู้คนในหลากหลายแง่มุม และรวมถึงความพยายามในการกลายเป็นคนของรัฐของบางกลุ่ม ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการสังกัดอยู่กับรัฐชาติว่ามีความหมายไม่น้อยสำหรับคนตัวเล็กๆ จำนวนมาก แม้ว่าในวงวิชาการนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ต่างพยายามชี้ชวนให้เห็นความหมายของรัฐชาติที่ถูกลดทอนและเบาบางลงก็ตาม โดยหวังว่าการทำความเข้าใจจากแง่มุมดังกล่าวจะทำให้เรายังคงตระหนักถึงพลังและความหมายของรัฐชาติที่ยังดำรงอยู่ และเป็นสถาบันที่มีส่วนต่อการสร้างภาวะคนของรัฐและที่ไม่ใช่คนของรัฐในโลกปัจจุบัน

สารบัญ

Environmental Migrants and International Law	8
วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป: ความท้าทายต่อกฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของสหภาพยุโรป	42
ปัญหาการตีความ “การแสวงหาประโยชน์” ในความผิดฐานค้ามนุษย์ กรณีกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทย	76
การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นผ่าน ความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐ องค์กรวิชาการและภาค ประชาสังคม : กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์	104
คนนอกอยากเข้า	136
หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)	170
“บัตรสัปดาห์” มันยังสำคัญเสมอ	206
คำแนะนำในการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารนิติสังคมศาสตร์	225

Environmental Migrants and International Law

Alexander Shytov¹

Abstract¹

The paper examines the current state of international law in relation to the problem of environmental migrants. The existing legal categories of political refugees and economic migrants are not well suited to find the right legal response to the migrants fleeing from environmental degradation. The existing international law agreements fail to provide clear guidance to address the current problem of the displaced people who flee from ecological catastrophes. The lack of legal clarity can be rectified by adopting the view of the natural law tradition as reflected in major world religious traditions. The principles of natural law provide clear, stable, and authoritative moral principles to be applied to solve complex problems when the legitimate interests of the environmental refugees collide with the legitimate interests of the states of asylum. The aim of this paper is to demonstrate that the moral principles as articulated in the world religions can assist the decision makers to find the right balance between the interests of local population and the interests of the environmental migrants.

Keywords: International Law; Environmental migrants; natural law; ethics; religion

1 Ph.D., Assist. Professor, Faculty of Law, Chiang Mai University. 50200.
E-mail: shytov@yahoo.com

ผู้อพยพด้านสิ่งแวดล้อมและ กฎหมายระหว่างประเทศ

อเล็กซานเดอร์ ช็อตอฟ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ทบทวนสถานะของกฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาของผู้อพยพด้านสิ่งแวดล้อม การจำแนกผู้อพยพด้านการเมืองและเศรษฐกิจโดยกฎหมายที่ดำรงอยู่ยังไม่เหมาะสมต่อการค้นหามาตรการทางกฎหมายสำหรับผู้อพยพจากความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ข้อตกลงของกฎหมายระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ ไม่สามารถจัดหาแนวทางที่ชัดเจนในการตอบสนองต่อประชาชนผู้โยกย้ายจากภัยธรรมชาติทางนิเวศน์ การขาดความชัดเจนด้านกฎหมายสามารถปรับแก้ได้ด้วยการรับมุมมองของแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในศาสนาหลักของโลก หลักกฎหมายธรรมชาติเสนอหลักการที่ชัดเจน มั่นคง มีอำนาจทางศีลธรรม ซึ่งสามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน เมื่อผลประโยชน์ของผู้อพยพด้านสิ่งแวดล้อมเผชิญกับผลประโยชน์ของรัฐที่ลี้ภัย เป้าหมายของบทความนี้ต้องการอธิบายว่าหลักการทางศีลธรรม ซึ่งถูกสร้างขึ้นในมุมมองทางศาสนาสามารถช่วยผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจค้นหาความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นกับผลประโยชน์ของผู้อพยพด้านสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: กฎหมายระหว่างประเทศ; ผู้อพยพด้านสิ่งแวดล้อม; กฎหมายธรรมชาติ; ศีลธรรม, ศาสนา

2 ดร., ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 50200.

E-mail: shytov@yahoo.com

Introduction

Environmental migrants are often described as environmental refugees. The concept of “environmental refugees” has been shaped comparatively recently. It is believed that an U.S. environmentalist Lester Brown used it first in 1976 (Baofu, 2013, p. 263). Since that time, the academic, political, and media discussions of the problems of environmental refugees draw an increasing attention. In 2005, it was predicted by environmental experts (BBC, 2005) that the number of environmental refugees can easily rise up to 50 million in a few years. The causes which force people to leave their homes are land degradation and desertification caused by unsustainable land use, climate change, and population growth. It is difficult to say whether the predictions made in 2005 concerning the 50 million of environmental refugees were fulfilled. However, the UN (*Resources for Speakers on Global Issues*) reported that “the Norwegian Refugee Council and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) have estimated that in 2008 alone, at least 36 million people were newly displaced by sudden natural disasters, including over 20 million displaced by disasters related to the climate.”

Most people, identified as “environmental migrants” are not likely leave their own countries. They move to cities or to other areas within their states. There are, however, some who are unable to find a better life in their own land, and prefer to emigrate. Recent studies estimate that 200 million people may be forced to flee their country (Barnes, 2013). This number includes those who flee as the result of

natural disasters caused by the climate change. The massive environmental exodus may or may not occur in the nearest future. However, it is vital to have a reliable legal mechanism which is able to address such situations.

The paper examines the current state of the international law in relation to the problem of environmental refugees. It will be demonstrated that the existing legal categories of political refugees and economic migrants are not well suited to find the right legal response to the migrants fleeing from environmental degradation. The existing international law agreements fail to provide clear guidance to address the current problem of the displaced people who flee from ecological catastrophes. It will be further argued that the lack of legal clarity can be rectified by adopting the view of the natural law tradition as reflected in major world religious traditions. The principles of natural law provide clear, stable, and authoritative moral principles to be applied to solve complex problems when the legitimate interests of the environmental refugees collide with the legitimate interests of the states of asylum. The aim of this paper is to demonstrate that the principles of natural law as articulated in the world religions can assist the decision makers to find the right balance between the interests of local population and the interests of the environmental migrants.

Defining environmental migrants

Environmental migrants can be described as refugees fleeing from environmental degradation. The English word *refugee* comes from the Latin word: *refugium* meaning “taking refuge” or “a place to flee back to.” The refugees are those who are fleeing to find a place of safety. In English language, this concept was first applied to Huguenots, the French Protestants who were fleeing from the Roman Catholic persecutors at the time of the Reformation or immediately after that. Thus, for many centuries, this word was largely applied to the people being persecuted because of their beliefs or ethnic identity. The motive of their emigration was the fear of oppression from the government or from another part of the society.

In this context, the environmental refugees are different. They are not persecuted by the government or a social group because of their beliefs or ethnicity. However, they emigrate because of fear or even more often because of facing directly an environmental catastrophe or disaster. An environmental disaster can appear in many forms. Unlike a political or religious persecution, it may have a longer lasting effect. The rise of the sea level, desertification, and a radioactive pollution are examples of a long term effect. The floods, earthquakes, famines, epidemics, etc. even though being potentially very destructive, may only last for a limited period of time. The Bible contains one of the most ancient records of natural disasters. One example is the immigration of the Israelites to Egypt. The Israelites afflicted by famine had to seek for refuge in Egypt assisted by Joseph

who had found a favour in the eyes of pharaoh (*Genesis*, Chapter 40, 41). The descendants of the same Israelites had again to flee away as refugees from Egypt after facing persecution on ethnic and religious grounds. The motives for their second migration was different from the first migration. However, there were similarities. The migration in both cases were dictated by the necessity of survival.

Environmental refugees who decide to cross national borders are normally classified as economic immigrants and distinguished from those who flee war or political persecution (political refugees) (Urban, 2008, p. 63). The separating line between the environmental refugees and the political refugees is not so easy to draw in practice. The ongoing refugee crisis in Europe can serve as a good illustration of the problem. Most refugees are fleeing the war conflicts in Syria, Iraq, and Afghanistan. At the same time, these countries experience a significant environmental degradation (Cohen, 2003, p. 355). Many refugees from those countries should be considered as economic migrants. Their main motive to leave their homeland is not the war but the economic condition made worse by the ongoing military conflict. It is also difficult to assess how much of the economic migration from those countries is directly caused by the environmental problems. It is clear, however, that many immigrants from the African countries, arriving mostly to Italy by the sea (UNHRC, 2015) can be classified among environmental refugees. There are a number of studies which indicate that migration from African countries is caused largely by the environmental problems (Afifi & Jäger, 2010).

Thus, the environmental migrants have some similarities and close associations with those who flee from the political, religious, and ethnic persecution, as well as the military conflicts. What unites them together is the reason for the migration: the necessity for survival. The international law, however, lacks this comprehensive concept of refugees as it can be seen from the major international agreement.

Environmental migrants and international law

The existing international law does not have a clear definition of environmental refugees. Most official documents prefer to describe them as “environmental migrants” or “displaced persons”. The reason for that is that the term “refugee” is rather narrowly described in the existing international agreements. The status of refugees implies the right to seek asylum in another country. This right is guaranteed by the 1951 *Convention related to the Status of Refugees*. Most countries of the world, for the exception of few countries such as Thailand, have ratified the Convention or the 1967 Protocol to the Convention. Article 1 of the Convention, as amended by the 1967 Protocol, defines a refugee as: “A person who owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the

country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.”

This definition obviously excludes environmental migrants from the scope of the Convention. It excludes even those who flee from the war affected areas. The limitations of the Convention have been recognized. In the EU, the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 (Article 15) extends the protection given to the refugees to those who face “serious and individual threat to a civilian’s life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.” However, the right to seek asylum is not granted by the existing international instruments to those who face the same threat by reason of an ecological catastrophe.

All international environmental agreements, including the *UN Framework Convention on Climate Change*, do not address the issue of environmental refugees. Thus, the concept of refugees remains very limited. The reasons for such a limitation lies in the fact that the state of asylum (i.e. the country where the displaced people seek a refuge) is obliged by the international law to provide a certain number of rights and benefits to refugees among which are the right to non-refoulement (*Convention related to the Status of Refugees*, Article 33) which means that the state of asylum is not allowed to deport the refugee back to the country from which he fled; the right to employment and self-employment (ibid, Article 17, Article 18); right to housing (ibid, Article 21); right to public education (ibid, Article 22);

right to social security(ibid, Article 24); etc. That implies the duty of the state to provide sufficient financial and economic resources to meet those rights.

The increasing number of refugees makes the fulfillment of the obligations by the states of asylum a burdensome undertaking. According to the UNHRC (2016), “an unprecedented 59.5 million people around the world have been forced from home. Among them are nearly 20 million refugees.” “42,500 people are forcibly displaced every day as a result of conflict or persecution.” In the European migrant crisis, it is estimated that more than a million of refugees entered the borders of the European Union in 2015, while the total asylum claims in the EU reached one million three hundred thousand (BBC, 2016). Many immigrants, however, do not apply for the status of refugees. The German authorities counted more than a million of immigrants within Germany alone (ibid), but the real number can be much higher.

The existing international law on refugees is based on the dichotomy of the political refugees and the economic migrants. In the UNHCR’s *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* it is stated (1992, para 62): A migrant is a person who, for reasons other than those contained in the definition, voluntarily leaves his country in order to take up residence elsewhere. He may be moved by the desire for change or adventure, or by family or other reasons of a personal nature. If he is moved

exclusively by economic considerations, he is an economic migrant and not a refugee.

Even though the same textbook acknowledges (*ibid.*, para 63) that in some cases economic measures can be used as a form of political persecution, its conceptual framework does not recognize the fact that the environmental migrants are forced to leave their country. This dichotomy has been challenged both in the practical application of the Refugee Convention and in the academic literature. Michelle Foster recently argued (2007, p. 21) that the interpretation of the Refugee Convention went well beyond the dichotomy of “economic migrants” and “political refugees”. The author cited a number of cases in which national courts and administrative tribunals extended the status of refugees to people fleeing economic and social deprivation. Even though this conclusion can be right in some individual cases, the wording of the Refugee Convention prevents granting the refugee’s rights to the masses of environmental refugees. One may conclude that the existing international law on refugees protects the interests of the states of asylum at the expense of the interests of the people escaping from the environmental catastrophes.

Balancing between the rights of environmental migrants and the interests of the states of asylum

The rights of the environmental migrants to obtain asylum in the countries of safety is based on the law of human rights. The modern vision of human rights law perceives the enjoyment of clean environment as a human right. It is particularly seen in the jurisprudence of the European Court of Human Rights which on many occasions held that serious environmental damage and accompanying health problems can amount to a violation of Article 2 (the right to life) and Article 8 (the right to respect for private and family life) as well as some other articles of the *European Convention on Human Rights* (ECHR, Factsheet, 2015).

The *Universal Declaration of Human Rights*, Article 1 states: “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.”

If an environmental migrant is forced to leave his own country, the spirit of brotherhood would require to accept him in the country of asylum. The environmental refugees are often deprived of protection of law in their own countries, in which the environmental protection rules are absent or disregarded. The *Universal Declaration of Human Rights*, Article 7 as well as the *International Covenant on Civil and Political Rights*, Article 26 affirm that all persons are equal before the law and entitled without any discrimination to the equal protection of the law. That may imply the right to seek asylum in

another country in the situation where a person cannot find protection of the environmental law in his own state.

The environmental refugees often emigrate with the whole family. The decision to flee from the environmental catastrophe is often motivated by the care for the young generation. Protection of family and home is considered to be one of the most important human rights and acknowledged in many international agreements. One can mention the *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR), Article 16; the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), Article 17 and Article 23; the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), Article 10. Finally, the right to leave one's own country and the freedom of movement within it is guaranteed in the ICCPR, Article 12, and in the UDHR, Article 10. The ICESCR, Article 11 guarantees to everyone an adequate standard of living. Article 12 of the same Covenant guarantees the right of everyone to the highest attainable standard of physical and mental health. Thus, if a person cannot achieve an adequate standard of living or his health is threatened by the environmental degradation, then the right to migrate is logically followed.

The right to migrate is certainly limited. The limitations of human rights are well expressed in the UDHR, Article 29: "In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order

and the general welfare in a democratic society.” In other words, the states of asylum are justified in preventing the entry of the environmental refugees in order to protect the rights and freedoms of its residents as well as to protect morality, public order, and general welfare.

The most difficult issue is to find the clear standards of finding the right balance between the rights of environmental refugees on the one hand and the rights of residents in the state of asylum on the other hand. So far, not only the task of striking the right balance between these competing claims but also the necessity to identify the specific principles applied in a particular set of circumstances are left largely to the discretion of political authorities of the states of asylum. Here, we come to the most significant problem related to the problems of the enforcement of rights of environmental refugees. In the democratic states, the political authorities are constrained by the public opinion. The public opinion, however, is not always stable. In the ideal of a democratic society, the citizens are people who are guided impartially by reason as the sole foundation of public moral choices. John Locke (1689, Sect. 163) described this ideal well as “a society of rational creatures”. For Locke, the dictates of reason are absolute, easily perceived by an intelligent human being from the nature and implanted by God (ibid. Sect. 8, 11, 26).

The modern Western democracies, on the contrary, build their political morality on a “sand” of public choices rather than on the “rock” of the immutable laws of reason reaffirmed by the revelation

of God (ibid. Sect. 25, 52). The modern Western liberal theorists perceive the specific standards of international law as derived from a public discourse (Frank, 1995, p. 14). They cannot accept the idea that the international law principles are derived from the immutable principles of reason and, as it is written in a classical text of English law, “the revealed and divine law, and they are to be found only in the Holy Scriptures” (Blackstone, 1765, Introd. Para 2). Even John Rawls, with his commitment to the tradition of John Locke, has departed from its Christian roots (Rawls, 1999, p. 103-104).

The result of the refusal to acknowledge the validity of natural law principles (i.e. Christian principles) in international law is that the destiny of environmental refugees is left to the arbitrary change of public mood. The advantage of the Christian natural law tradition lies not only in its authoritativeness for the millions of people and the high standards of morality, it is also opened to the other religious traditions. Thomas Aquinas, arguably, the most prominent proponent of a Christian theory of natural law, reached a unique synthesis of Christian thought with the Greek pre-Christian philosophers such as Aristotle, the Muslim political philosophers such as Averroes, and the Jewish tradition, such as Maimonides (Burrell, 1993, p. 60). Thomas Berry, a Catholic priest and an advocate of the “Deep Ecology” movement, saw a similarity between the thought of Thomas Aquinas and Buddhism, (Chapple, 2014, p. 55) particularly in relation to the environmental ethics.

It is beyond the scope of this paper to present a sufficient picture of how the moral principles of the major world religions bear on the whole variety of the issues related to the environmental refugees. It is, however, important to emphasize the need for the clear, stable, and authoritative moral principles to be applied to solve the complex dilemmas in protecting the rights of the environmental refugees, local population, economic and political security, and the public morality, particularly when the legitimate interests of the environmental refugees collide with the legitimate interests of the states of asylum.

It is true that religious principles are not considered as the source of international law at this time. “The adoption of the United Nations (UN) Charter in 1945 can be described as the climax in the formal substantive secularization and positivization of modern international law, as none of its provisions refers directly to religion as a legal or normative source of international law, except for its provisions on prohibition of non-discrimination on grounds of religion” (Baderin, 2008, p. 167). However, “[t]he reality is that religion may validly constitute a basis for the assumption of international obligations. Examples of this are abound in the context of Islamic law, particularly since it remains the source of law for the majority of Muslim countries” (Bantekas, 2007, p. 134). It is acknowledged that religions “provide a rich fund of doctrines and principles, practices and philosophical systems, many of which are recognized as binding under international law” (Thuerer, 2011, p. 238).

The application of religious principles to define the scope of human rights in general and the rights of environmental refugees in particular can be achieved under the secularized form of international law of the present times. The major reason for the secularization of the international law in the XXth century was the collapse of the world order dominated by the European countries in which the Christian religion was an official dogma which often concealed anti-Christian governmental policies. One can agree with a still revered authority on international law, Oppenheim, who taught (1912, p. 4) that international law “is in its origin essentially a product of Christian civilization,” and that the states have the obligation to “apply the principles of Christian morality” (ibid. p. 34). It was, however, his misconception to describe the civilized states at the beginning of the XXth century as largely Christian (ibid. p. 10). The two World Wars dispelled this myth.

Oppenheim, indeed, affirmed that the non-Christian states can be considered civilized if they understand and apply the principles of the Law of Nations and “developed their ideas of justice in accordance with Christian ideas” (ibid., p. 31, 499). This condition can be easier achieved, if one realizes that the ideas which Oppenheim meant, are present not only in the Christian, but also in the Islamic, Buddhist, Hindu, Taoist and Confucian traditions.

In order to see the way how the religious principles may work in practice, let us consider the international law provisions affirming the duty of the states of asylum to assist the environmental refugees.

Environmental refugees and the duty of foreign state to grant assistance

From a brief discussion of human rights law, one may conclude that the states of asylum have a duty to provide relief for the people who are forced to leave their countries because of the environmental catastrophe. Moreover, even if the refugees do not cross the national borders, the states are still under the obligation to provide relief in the cases of natural disasters. The international law experts are not completely clear about the normative basis for such a relief assistance. H. Spieker wrote (2011, p. 28):

With respect to the debates on a legal obligation to offer and provide humanitarian assistance and to accept offers of assistance, it is submitted that they do amount to rights, but not to enforceable entitlements. Today, it is no longer up to the free discretion of the international community to consider humanitarian action for the benefit of a suffering civilian population, nor is a party to an armed conflict free to deny humanitarian assistance provided in the situations here in question. The fact that a “right” is neither without – legal and factual – limitations and restrictions nor enforceable as such, is known both in the areas of domestic law (e.g. the “right to a healthy environment” or the “right to environmental protection” in a number of national constitutions) and international law (e.g. the “right to education”, the “right to peace”, or the “right to development” as second and third generation human rights).

The duty of the richer states to assist environmental refugees who are internally displaced comes largely from the principles of humanitarian law broadly defined. Much of the rules of the international humanitarian relief is based on the law protecting civilians during the armed conflicts (Arnold & Quénivet, 2008). There are initiatives calling for the establishment of a general and comprehensive legal framework for humanitarian assistance outside armed conflicts. The Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement in 2001 put forward the idea of International Disaster Response Law Treaty. The 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (ICRC) in 2007 unanimously adopted the Guidelines on the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance. (IDRL-Guidelines).

The Guidelines contain a comprehensive definition of disaster which “means a serious disruption of the functioning of society, which poses a significant, widespread threat to human life, health, property or the environment, whether arising from accident, nature of human activity, whether developing suddenly or as the result of long-term processes, but excluding armed conflict” (ICRC, 2007, Guidelines 2.1). In other words, according to the Red Cross, all major causes for the environmental refugees to leave their countries are included into the expanding ambit of the humanitarian law.

One must not forget that the Red Cross, whose importance for the international humanitarian law is difficult to overestimate,

came into existence as a Christian charitable organization, which “very quickly re-discovered the contribution of non-Christian civilizations” (Bantekas, 2007, p. 132). The scope and the mode of the humanitarian relief to the environmental refugees needs the specific guidance which the religious traditions offer.

Let us imagine a situation when a developing country experiences an environmental catastrophe prompting millions of people to be displaced. If a developed country with better environmental and economic conditions does not react swiftly and appropriately to provide a humanitarian relief to them, the eventual result will be that some of the displaced people would attempt to immigrate legally or illegally into the developed country. There will be the political forces which would equally oppose or favour open immigration policies towards them. As the result, a serious political crisis may follow, if the government lacks a clear policy to deal with the problem. Following clear religious principles in such cases may prevent or, at least, mitigate the political crisis. Confucius taught that “If a man take no thought about what is distant, he will find sorrow at hand” (Analects, 15.11).

The moral duty of the one state to assist another state in distress is not different from a duty of a human being to assist another human being in distress. Similarly to the relations between human individuals, a moral duty of the state is not always enforced by law. However, it is acknowledged in international law that the states can be bound by both legal and moral duties: In their

intercourse with one another, States do observe not only legally binding rules and such rules as have the character of usages, but also rules of politeness, convenience, and goodwill. Such rules of international conduct are not rules of law, but of comity. The Comity of Nations is certainly not a source of International Law, as it is distinctly the contrast to the Law of Nations. But there can be no doubt that many a rule which formerly was a rule of International Comity only is nowadays a rule of International Law. And it is certainly to be expected that this development will go on in future also, and that thereby many a rule of present International Comity will in future become one of International Law. Not to be confounded with the rules of Comity are the rules of morality which ought to apply to the intercourse of States as much as to the intercourse of individuals. (Oppenheim, 1912, p. 25).

Since international law is something more than a body of enforceable rules (Chambers, 2008, p. 100), it is not necessary at this point to discuss whether or not a duty to provide relief to environmental refugees is enforceable under international law. There may be no one answer to this issue. For example, in Anglo-American law there is no general duty to rescue other people even when one can do it at little risk or cost to oneself. There are, however, some exceptions (Alexander, 2002, p. 121). In some countries, notably Germany, there is a general legal duty to aid a person in danger (Dubber, Hörnle, 2014, p. 184). What matters is that there is a *prima facie* duty of the developed country to assist the developing country suffering

from an environmental disaster. The religious principles in this context not only reinforce the duty but are able to provide more specific guidance in terms of the scope of such assistance.

Let us briefly consider the parable of the Good Samaritan as an example of such a guidance (Gospel according to Luke, 10, 25-37): On one occasion a lawyer stood up to test Jesus. “Teacher,” he asked, “what must I do to inherit eternal life?” “What is written in the Law?” he replied. “How do you read it?” He answered, “‘Love the Lord your God with all your heart and with all your soul and with all your strength and with all your mind’; and, ‘Love your neighbor as yourself.’” “You have answered correctly,” Jesus replied. “Do this and you will live.” But he wanted to justify himself, so he asked Jesus, “And who is my neighbor?” In reply Jesus said: “A man was going down from Jerusalem to Jericho, when he was attacked by robbers. They stripped him of his clothes, beat him and went away, leaving him half dead. A priest happened to be going down the same road, and when he saw the man, he passed by on the other side. So too, a Levite, when he came to the place and saw him, passed by on the other side. But a Samaritan, as he traveled, came where the man was; and when he saw him, he took pity on him. He went to him and bandaged his wounds, pouring on oil and wine. Then he put the man on his own donkey, brought him to an inn and took care of him. The next day he took out two denarii[c] and gave them to the innkeeper. ‘Look after him,’ he said, ‘and when I return, I will reimburse you for any extra expense you may have.’” “Which of these three do you think was

a neighbor to the man who fell into the hands of robbers?” The expert in the law replied, “The one who had mercy on him.” Jesus told him, “Go and do likewise.”

The fact that the assistance to a Jew in distress was given by a Samaritan who was considered as an enemy of the Jews is noteworthy. The developed state does not need to have friendly relations with the developing state in our case in order to undertake the duty of assistance. Nor does it need to be the neighbouring state in terms of the territorial proximity. In the parable, the closest neighbours refused to provide aid to the person in distress. The principle of Good Samaritan teaches that the assistance must be sufficient to meet the need appropriately, if the donor state has means to grant it.

The Islamic law also imposes the duty to rescue (Inqadh **إنقاذ**) (Esposito, 2004, p. 138). Even though this duty is not directly expressed in the Quran, it can be easily derived from the general duty to help the poor which has been referred in the Quran on several occasions. For example, it is written there: Righteousness is not that you turn your faces toward the east or the west [during a religious ceremony], but righteous is he who believes in God, the Judgement Day, the angels, the Book, and the prophets and gives wealth, for the love of Him, to relatives, orphans, the needy, the traveler, those who ask [for help], and for freeing slaves; and who establishes prayer and pays the alms (zakat); who fulfill their promise when they promise; and who are patient in poverty and hardship and during battle. Those are the ones who have been true, and it is those who are the righteous. (2:177).

The Quran does not have specific rules as to the amount and the extent of the assistance which in our case the developed country would have to give to the developing country in distress. It appears, that it is left to the discretion of the donor.

The Buddhist thought is more difficult to conceptualize in terms of the international duty of the developed country to the developing country. Buddhism presents an enormous diversity of the thought which, according to Weeramantry, made it difficult to apply to international law (2004, p. 18). The Buddhist (as well as Hindu) concepts of *Dāna*: Giving alms, *Maitrī* (Pali: *Mettā*): Benevolence, *Karuṇā*: Compassion – all warrant the moral duty to assist the country afflicted by an environmental catastrophe. One text, extremely popular in Tibet, is *Bodhisattvacaryāvatāra* by Shantideva (VII-VIII Century AD, 7:90-95). It says: Strive at first to meditate upon the sameness of yourself and others. In joy and sorrow all are equal; thus be guardian of all, as of yourself. The hand and other limbs are many and distinct, but all are one--the body to kept and guarded. Likewise, different beings, in their joys and sorrows, are, like me, all one in wanting happiness. This pain of mine does not afflict or cause discomfort to another's body, and yet this pain is hard for me to bear because I cling and take it for my own. And other beings' pain I do not feel, and yet, because I take them for myself, their suffering is mine and therefore hard to bear. And therefore I'll dispel the pain of others, for it is simply pain, just like my own. And others I will aid and benefit, for they are living beings, like my body. Since I and

other beings both, in wanting happiness, are equal and alike, what difference is there to distinguish us, that I should strive to have my bliss alone?

As other religious texts, this passage from Shantideva does not set a rigid rule which obliges one person to help another in any particular manner, rather it informs conscience of the decision makers on the reasons and motives of such an act of help. Thus, all major religious traditions affirm the moral duty of the developed country in our case to help the developing country which undergoes an environmental catastrophe. It is true that they do not provide the exact rules on how and in what extent the help to the displaced people should be given. It can be allowing them to immigrate, or providing humanitarian relief at the country of their residence. However, the importance of these religious principles is difficult to overestimate. They provide the stable basis of the moral duty to assist a country with displaced people due to environmental disasters. Even though the exact amount and the measure of the assistance is left to the discretion of the developed country, it obliges the latter to consider the interests of the developing country to be equal to its own.

The duty to accept environmental refugees or at least to provide economic relief to the refugees who do not cross the national borders may be more than a moral and religious principle or a soft law. Under certain circumstances, this duty can and should be enforced by international law. The fact is that many environmental plights of the

poor nations are caused by the economic activities of the richer nations. The richer countries, comparing to the poorer countries, emitted more greenhouse gases into the atmosphere contributing to the climate change, released more ozone depleting substances, and through exploitation of natural resources and trade polluted the seas and the air (Tiezzi, & Martini, 2014). Further, the transnational corporations have invested tremendously into the economy of the poorer nations with the devastating impact on the environment. The economic benefits from the activity of transnational corporations were largely transferred to the place of the investors (a richer country). Much less remained in the place of the activity (a poorer country). What has often remained is the environmental degradation (Agyeman, 2003, p.136).

This has been partially acknowledge in the *Rio Declaration Principle on Environment and Development* (1992) in Principle 7: In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command. It is also expressed in the preamble of the UN Framework Convention on Climate Change (1992): that the largest share of historical and current global emissions of greenhouse gases has originated in developed countries, that per capita emissions in developing countries are still relatively low.

This responsibility of the developed countries for the greater share of environmental harm is not acknowledged in Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1985) or in the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1990, 1999). However, the concept of common but differentiated responsibility is reflected in the provisions of these agreements as well as other environmental agreements (Ndiaye, 2007, p. 834) dealing with technical, economic, and other assistance which the developed countries should give to the developing countries

According to Matthew Hall (2013, p. 110), there were some compensation schemes available for major polluting events which received much public attention, but not for more endemic, or less publicly known acts of pollution by the transnational corporations. The religious principles put the duty of the developed countries to address the issue of environmental refugees in the developing countries on the solid ground of natural law rather than allowing this issue remain the matter of a long, uncertain, and often fruitless process of public negotiation.

Conclusion

Even though international law does not have binding agreements which contain clear rules and mechanisms addressing the issue of international refugees, it does not mean that international law as a whole lacks the relevant principles and rules. The natural law as it is reflected in the great traditions of Christianity, Islam,

Buddhism, and some other major world religions offer clear guidelines to address the problems related to environmental refugees. It is true that religious principles have left much to the discretion and policy makers to determine. However, they firmly establish as a duty of natural law that the states must assist people in distress equally without discriminating whether they are political or environmental refugees. One can conclude with the words of the former Vice-President of the International Court, Weeramantry (2004, p. 15): Given the strength in the modern world of religious traditions, such as the Buddhist, Christian, Hindu and Islamic, and that they command the allegiance of over three billion of the world's population, there cannot be any doubt that future thinking on international law can benefit deeply from the teachings contained in these traditions. It may be said by the cynic that in a world of harsh practical realities such religious teachings can find no place, but it is a reality of the geo-political scene that these religions command deep allegiance on a massive scale. Their moral authority is immense. Consequently their impact upon the world of practical politics, whether domestic or international, cannot be gainsaid. It would indeed be unrealistic to look at the practical world scene without making due allowance for the power of these religions.

From a larger perspective than it has been discussed in this paper, one perceives the threat which the mass movement of environmental refugees can potentially cause to the whole world. The principles of natural law as reflected in major world religions

provide a sufficient moral and legal basis to affirm the responsibility of each single state, whether it is developed or developing, to prevent the environmental exodus as the result of environmental catastrophe occurring within its borders and beyond. In practical terms, it means that each state has the right and the duty to demand from another state to undertake sufficient political, economic, social, and demographic measures to protect the environment so that the residents of each state are not forced to leave their homes.

References

- Affi, T. & Jäger, J (eds) (2010) **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**, Springer.
- Agyeman, J. (2003) **Just Sustainabilities: Development in an Unequal World**. MIT Press.
- Alexander, L. (2002) “Criminal Liability for Omissions: An Inventory of Issues” in: Shute, S., Simester, A. P. **Criminal Law Theory: Doctrines of the General Part**. Oxford University Press. P. 121.
- Arnold, R. & Quénivet, N. (eds) (2008) **International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law**. Martinus Nijhoff
- Baderin, M. (2008) “Religion and international law: an analytical survey of the relationship” In: Armstrong, D. (ed) **Routledge Handbook of International Law**. Routledge. P. 165.
- Bantekas I. (2007) “Religion as the Source of International Law” In: Rehman, J. Breau, S. (eds) **Religion, Human Rights, and International Law**. Martinus Nijhoff Publishers. P. 115.
- Baofu, P. (2013) **The Future of Post-Human Migration: A Preface to a New Theory of Sameness, Otherness, and Identity**. Cambridge Scholars Publishing.
- Barnes, H. (2013) “How many climate migrants will there be?” **BBC News**, 2 September 2013. <http://www.bbc.com/news/magazine-23899195>

- BBC. (2005) “Millions ‘will flee degradation’” Report on the 11 October 2005. Available on line: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4326666.stm>
- BBC. (2016) “Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts” 4 March 2016: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
- Blackstone, W. (1765) **Commentaries on the Laws of England**. Clarendon Press.
- Burrell, D. (1993) “Aquinas and Islamic and Jewish Thinkers” in: Kretzmann, N., Stump, E. (eds) **The Cambridge Companion to Aquinas**. Cambridge University Press. P. 60.
- Chambers, W. B. (2008) **Interlinkages and the Effectiveness of Multilateral Environmental Agreements**. United Nations University Press.
- Chapple, Ch. K. (2014) “Thomas Berry on Yoga, Buddhism, and Karl Jung.” In: Eaton, H. (ed) **The Intellectual Journey of Thomas Berry: Imagining the Earth Community**. Lexington Books.
- Cohen, S.B. (2003) **Geopolitics of the World System**. Rowman & Littlefield.
- Confucius (V century BC) **Analects**. The text is available: https://en.wikibooks.org/wiki/Lun_Yu/Book_15
- Convention related to the Status of Refugees** (1951). The text is available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

Dubber, M., Hörnle, T. (2014) **Criminal Law: A Comparative Approach**.
Oxford University Press.

ECHR, Factsheet. (2015) **Environment and the European Convention on Human Rights**. The text is available at: http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Environment_ENG.pdf

Esposito, J. (2004) **The Oxford Dictionary of Islam**. Oxford University Press.

EU, the Council Directive. 2004/83/EC of 29 April 2004. The text is available at: <http://www.aref.government.bg/docs/directive%20.pdf>

European Convention on Human Rights (1950) The text is available at: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Foster, M. (2007) **International Refugee Law and Socio-Economic Rights**. Cambridge University Press.

Franck, Th. (1995) **Fairness in International Law**, Oxford University Press.

Genesis (XVI Century BC ?). Bible.

Gospel according to Luke (I Century AD). Bible.

Hall, M. (2013) **Victims of Environmental Harm: Rights, Recognition and Redress under National and International Law**. Routledge.

ICRC (2007) **Guidelines on the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance.** (*IDRL-Guidelines*) The text is available at: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/30-international-conference-resolution-4-2007.htm>

International Covenant on Civil and Political Rights (1966). The text is available at: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966). The text is available at <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Locke, J. (1689) **The Second Treatise on Government.** Available at <http://www.earlymoderntexts.com/texts>

Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1990, 1999). The text is available at: <http://ozone.unep.org/pdfs/Montreal-Protocol2000.pdf>

Ndiaye, T. M. et al. (eds) (2007) **Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes: Liber Amicorum.** Martinus Nijhoff Publishers.

Openheim, L. (1912) **International Law: a Treatise.** Vol. 1. 2nd ed. Longmans.

Quran (VII Century AD)

Rankin, J. (2016) “‘Do not come to Europe,’ Donald Tusk warns economic migrants.” **The Guardian.** 3 March, 2016. The text is available at: <http://www.theguardian.com/world/2016/mar/03/donald-tusk-economic-migrants-do-not-come-to-europe>

Rawls, J. (1999) **The Law of Peoples**. Harvard University Press.

Rio Declaration on Environment and Development (1992). The United Nations Conference on Environment and Development. The text is available at: <http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163>

Shantideva (VII-VIII Century AD) **Bodhisattvacaryāvatāra**. Among many English translations one by Padmakara Translation Group is particularly recommended: Śāntideva. *The Way of the Bodhisattva*. Shambhala Publications, 2011.

Spieker, H. (2011) “The Right to Give and Receive Humanitarian Assistance” in: Heintze, H. & Zwitter, A. (eds) **International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism**. Springer. P. 7.

Thomas Aquinas. (1265-1274) **Summa Theologiae**.

Thuerer, D. (2011) **International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context**. Martinus Nijhoff Publishers.

Tiezzi, S. & Martini, Ch. (eds) (2014) **Is the Environment a Luxury?: An Inquiry Into the Relationship Between Environment and Income**. Routledge.

UN. (No date) Resources for Speakers on Global Issues. Refugees. <http://www.un.org/en/globalissues/briefingpapers/refugees/nextsteps.html> (Accessed on 26.05.2016)

UN Framework Convention on Climate Change (1992). The text is available at: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

UNHCR (1992) Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees. Available at: <http://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf>

UNHCR (2015) “The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees” Available at: <http://www.unhcr.org/5592bd059.html#11>

UNHCR (2016) Figures at a Glance. The text is available at: <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

Universal Declaration of Human Rights (1947). The text is available at: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

Urban, J. (2008) Nation, Immigration, and Environmental Security. Springer

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1985)
The text is available at: <http://ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/vienna-convention-protection-ozone-layer>

Weeramantry, C.G. (2004) Universalizing International Law. Martinus Nijhoff Publishers

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป: ความท้าทายต่อ กฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของสหภาพยุโรป

วรรณภา สิริศิริ¹

บทคัดย่อ

วิกฤตผู้ลี้ภัยในปัจจุบันมีความรุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากความรุนแรงและสงครามกลางเมืองในตะวันออกกลางและบางส่วนของแอฟริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในซีเรีย จำนวนผู้อพยพไปยุโรปเพื่อขอลี้ภัยเพิ่มขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ยุโรปต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ได้แก่ การจัดการผู้หนีภัยที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่มีจำนวนมหาศาล การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพ การต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ลักลอบนำผู้ลี้ภัยเข้ายุโรป และการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านความมั่นคงและชายแดนร่วมยุโรป ยุโรปมีหน้าที่ตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย การศึกษานี้พบว่ากลไกด้านการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรปนั้นไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในปัจจุบันที่เข้าชั้นวิกฤตได้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่างออกนโยบายและดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยยึดเอาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปในการบังคับให้รัฐสมาชิกใช้กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติร่วมกัน

คำสำคัญ: วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย; ยุโรป; ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย; กฎหมายระหว่างประเทศ; สหภาพยุโรป

1 ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 50200
E-mail wleerasiri@gmail.com

European Refugee Crisis: Challenges for International Law and European Integration

Wannapa Leerasiri ²

Abstract

The current refugee crisis is the most serious one since the end of World War II due to civil wars and violence in the Middle East and parts of Africa, especially in Syria. The number of migrants has skyrocketed since 2015 which causes many challenges for Europe such as managing a large number of asylum seekers who illegally entered Europe; providing humanitarian aids for asylum seekers; fighting human trafficking and smuggling orchestrated by international organized crime syndicates; and European common border and security. Europe has legal duty according to the Refugee Convention 1951 to provide refugees with the protection. This study finds that Common European Asylum System (CEAS) are not effective enough to deal with current migration situation, of which escalates to a crisis level. Members of the EU make decision based on their national interests instead of a common European one, which demonstrates ineffectiveness in enforcing the European laws and protocols among Member States.

Keywords: Refugee crisis; Europe; Syrian refugee; International law;

2 Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Science and Administration, Chiang Mai University 50200. E-mail wleerasiri@gmail.com

1.เกริ่นนำ

ในประวัติศาสตร์พบว่าทวีปยุโรปเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาผู้ลี้ภัยรุนแรงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากสถิติพบว่ามีคนกว่า 30 ล้านคนที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการที่จะกลับสู่ภูมิลำเนาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของชายแดนอันเป็นผลมาจากสงคราม³ และแม้ว่าจะมีความพยายามในระดับระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สิ้นสุดโดยเร็ว แต่ไม่เป็นผลมากนัก พบว่าในปี พ.ศ. 2493 ยังคงมีจำนวนผู้ลี้ภัยในยุโรปมาก ถึง 12.5 ล้านคน⁴ นานาชาติจึงได้จัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR) ขึ้น และได้จัดทำความตกลงระหว่างประเทศเรื่องผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (The 1951 Refugee Convention) เพื่อเป็นเครื่องมือหลักในการรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัย

ปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ท้าทายเสถียรภาพและความมั่นคงในระดับนานาชาติมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือแม้ว่าสงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุดลงแต่ยังคงมีสงครามใหม่อุบัติขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายที่ต้องการความช่วยเหลือ ต่อมาจึงได้ออกพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 (Protocol on the Status of Refugee 1967) เพื่อยกเลิกระยะเวลาและเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยที่จากเดิมกำหนดให้นับเฉพาะผู้ลี้ภัยในภูมิภาคยุโรปก่อนปี ค.ศ. 2494 เท่านั้น⁵

3 Barnett, L. (2002). Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. **International Journal of Refugee Law** 14 (238-262).

4 Ibid, Barnett, 2002.

5 United Nations High Commissioner for Refugees (2001). 50th Anniversary The Wall Behind Which Refugees Can Shelter. **Refugee**, 2(123), 2.

ประเด็นที่น่าสนใจอันนำมาสู่การศึกษานี้คือแม้ว่ายุโรปจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นอย่างดี แต่กลับไม่สามารถตั้งรับและจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของตนได้เพราะแม้ว่ายุโรปจะตระหนักถึงปัญหาผู้ลี้ภัยอันเนื่องมาจากการสู้รบและการใช้ความรุนแรงในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสงครามกลางเมืองในซีเรียมาตั้งแต่ พ.ศ. 2555 และมีผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากซีเรียและอิรักเดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมายังยุโรปอย่างต่อเนื่อง แต่ประเทศต่างๆ ในยุโรปและสหภาพยุโรปไม่ได้มีแผนการหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปได้ยกระดับขึ้นเป็นวิกฤตการณ์ที่ยากต่อการจัดการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทความนี้จะศึกษาวิกฤตผู้ลี้ภัยในยุโรป ต้องการที่จะฉายภาพให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาและศึกษานโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ตลอดจนกลไกการจัดการของยุโรปว่าเป็นเช่นไร ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิผู้ลี้ภัยหรือไม่ และการรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพยุโรปหรือไม่อย่างไร โดยปกติแล้วการศึกษาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมักจะมองในสามมิติคือ (1) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการปกป้อง (2) การปกป้องดังกล่าวนั้นรวมถึงการกระทำเช่นไรบ้าง เช่น อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยหนีภัยอยู่ในดินแดนหรืออนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศได้ และได้รับการดูแลด้านสุขภาพและบริการสาธารณะ และ (3) ประเทศใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ เช่น ประเทศแรกรับ (ประเทศแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางมาถึง) แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าทั้งสามประการนี้เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ งานศึกษานี้ยึดตามแนวทางดังกล่าวในการศึกษาเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ส่วนแรกของบทความนี้จะกล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิได้รับการปกป้องผู้ใดบ้างที่

6 Battjes, H., Brouwer, E., Slingenberg, L., & Spijkerboer, T. (2016). The Crisis of European Refugee Law: Lessons from *Lake Success*. Available at SSRN 2783247.

ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยโดยจะอธิบายถึง นิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” และนิยามศัพท์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและใช้กรณีผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเป็นตัวอย่างในการศึกษาเป็นกลุ่มที่อพยพไปยังยุโรปมากที่สุดและมีจำนวนผู้ขอลี้ภัยในยุโรปมากที่สุดในปัจจุบัน ต่อมาจะกล่าวถึงการปกป้องผู้ลี้ภัยเหล่านี้ที่ได้รับ

ส่วนที่สามในการพิจารณาผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองจะสำรวจเกี่ยวกับการจัดการของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกโดยจะเน้นถึงกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กลไกการจัดการของสหภาพยุโรป ความรับผิดชอบและหน้าที่ของรัฐบาลสมาชิกในยุโรปตามกลไกทางกฎหมายต่างๆ เช่น ระบบการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรป (CEAS) ในส่วนท้ายจะเป็นการกล่าวถึงปัญหาการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยุโรปต้องเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การเลือกปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐบาลสมาชิก และผลประโยชน์แห่งชาติ

2. ผู้ลี้ภัย : นิยามและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ก่อนที่จะอภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในยุโรปนั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยเสียก่อน เนื่องจากคำเหล่านี้แม้มีความหมายใกล้เคียงกันแต่ก็มีความแตกต่างกันในแง่มุมของกฎหมาย คำเหล่านี้ได้แก่ ผู้ที่แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons: IDP) และผู้ลี้ภัย (Refugee)

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (The 1951 Refugee Convention)⁷ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 (Pro-

7 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (2494) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

tocon Relating to the Refugee Status 1967)⁸ เป็นกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยได้กำหนดนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” เอาไว้ว่าเป็นผู้ที่ “อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางด้านการคิดเห็น ด้านการเมืองก็ตามและในขณะเดียวกัน บุคคลผู้นี้ก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น”⁹

ตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ผู้ลี้ภัย (Refugee) มีความแตกต่างจากผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ผู้พลัดถิ่น (IDP) และแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrant)¹⁰ โดยผู้แสวงหาที่พักพิง หมายถึง ผู้ที่ยื่นคำร้องเพื่อแสวงหาแหล่งพักพิงนอกประเทศของตนเองอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวภัยอันตรายบนพื้นฐานของชาติพันธุ์ สัญชาติ ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา หรือเหตุอื่นๆ ตามรายละเอียดที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 บุคคลเหล่านี้จะต้องยืนยันให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการกลับสู่ประเทศต้นทางนั้นจะทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตและจะถือว่าพวกเขาเป็นผู้แสวงหาที่พักพิงเมื่อได้มีการ

เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf)

8 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (2510) พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf)

9 อ้างแล้ว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ 2510 ,2494

10 ในที่นี้ผู้เขียนใช้คำว่า economic migrant เมื่อกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติแทนที่จะใช้คำว่า migrant worker เนื่องจากต้องการชี้ให้เห็นถึงความสมัครใจที่ต้องการย้ายถิ่นเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ขอสิทธิในที่พักพิงในประเทศอื่นไปจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น เมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งหลักแหล่งยังประเทศใดประเทศหนึ่งเมื่อนั้นบุคคลเหล่านี้ก็จะเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee)

ผู้ลี้ภัยจะต้องเป็นผู้ที่หลบหนีภัยไปตั้งถิ่นฐานภายนอกอาณาเขตของรัฐเดิมที่ตนเคยอาศัยอยู่¹¹ หากเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตแต่ยังคงอยู่ในอาณาเขตของรัฐเดิมจะเรียกว่า “ผู้พลัดถิ่น” (IDP) ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้จะไม่ถือเป็นความรับผิดชอบของ UNHCR และไม่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก¹² ดังนั้นประเด็นเรื่องพรมแดนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ในการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย¹³

คำว่าแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrant) นั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัยในแง่ที่ว่ามีการโยกย้ายถิ่นฐาน จากประเทศต้นทางไปยังประเทศอื่นแต่ไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการข้ามแดนอย่างถูกกฎหมายหรือเป็นการลักลอบเข้าประเทศและไม่ว่าจะเป็นการหลบหนีภัยหรือไม่ก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ลี้ภัยที่ไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศผู้รับมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหางานเพื่อการดำรงชีพเช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติทำให้มีความซ้ำซ้อนและเกิดความสับสนในการแบ่งแยกระหว่างผู้ลี้ภัยกับแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงสาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก

ผู้ลี้ภัย (Refugee) หรืออาจเรียกว่าผู้หนีภัยความตายอันเนื่องมาจากสงคราม การกดขี่ชนกลุ่มน้อย สงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือแม้กระทั่งการข่มเหง

11 Mitchell, H. (2006). “The distinction between asylum seekers and refugees”. **Migration Watch UK**. Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.migrationwatchuk.org/briefingPaper/document/70>

12 Ibid, USA for UNHCR, 2015

13 Ibid, UNHCR, 2007

ทางศาสนาทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องหนีจากประเทศต้นทางและไม่สามารถเดินทางกลับถิ่นฐานและตั้งรกรากในถิ่นฐานเดิมอย่างปลอดภัยได้¹⁴ ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้นั้นไม่ได้รับการปกป้องสิทธิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางสังคมจากรัฐตน ดังนั้นตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ผู้ลี้ภัยจะได้รับการปกป้องในระดับระหว่างประเทศ (International Protection) แทน โดยมีรัฐผู้รับ (Host Government) เป็นแกนหลักในการปกป้องดูแลให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ รัฐภาคีอื่นๆ อีก 147 ประเทศก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาโดยมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยดูแลผู้ลี้ภัยที่ได้รับการอนุญาตให้ลี้ภัย (Asylum) จะไม่ถูกขับไล่กลับไปยังรัฐต้นทางทั้งที่ยังคงมีความเสี่ยงที่จะถูกประหัตประหาร¹⁵

คำว่า “การประหัตประหาร” นี้ไม่ได้มีความหมายตายตัวอาจหมายถึงภัยที่อาจทำให้ถึงแก่ชีวิต (Death Threat) หรือเกิดจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (Serious Human Rights Violation) ในประเทศต้นกำเนิด (Country of Origin) หรืออาจเกิดจากการกระทำของรัฐบาลในรัฐต้นกำเนิด การประหัตประหารดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ การประหัตประหารนี้เองที่เป็นมาตรวัดสำคัญที่ UNHCR และรัฐผู้รับใช้วินิจฉัยว่าผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seekers) สมควรที่จะได้รับสถานะผู้ลี้ภัยหรือไม่¹⁶ หากพิสูจน์ได้ว่ามีภัยอันตรายดังกล่าวจริง UNHCR มีหน้าที่ในการช่วยเหลือให้

14 USA for UNHCR (2015) “What Is a Refugee” USA for UNHCR Retrieved Online on June 8, 2016 from http://www.unrefugees.org/site/c.lf1QKSOWFqG/b.4950731/k.A894/What_is_a_refugee.htm

15 United Nations High Commission on Refugee (2007) “The 1951 Refugee Convention Questions & Answer”. UNHCR Retrieved Online on June 11, 2016 from <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/3c0f495f4.pdf>

16 Jintana S. (2553). “ผู้ลี้ภัย: อนาคตแรงงานทักษะต่ำเป้าหมายใหม่ที่ตลาดแรงงานต้องการ”. เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559,จาก <https://www.l3nr.org/posts/383934>

ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เริ่มต้นชีวิตใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในตั้งถิ่นฐานในประเทศใหม่ หรือดูแลส่งกลับประเทศเมื่อประเทศต้นทางมีความสงบ และปลอดภัยจากการประหัตประหารหรือช่วยเหลือส่งผู้ลี้ภัยเหล่านี้เพื่อไปเริ่มชีวิตใหม่ยังประเทศที่สาม¹⁷

เมื่อความเสี่ยงที่จะถูกประหัตประหารหรืออันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตได้หมดไปก็อาจจะเดินทางกลับสู่มาตุภูมิ คนกลุ่มนี้เรียกว่าผู้เดินทางกลับถิ่นฐาน (Returnee) ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ต้องการจะเดินทางกลับประเทศของตนโดยเร็ว เมื่อเหตุการณ์ในประเทศของตนสงบลง ในการนี้ UNHCR จะทำหน้าที่ช่วยเหลือในการส่งกลับ เช่นการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงานเพื่อดำรงชีพ ไปจนถึงการช่วยสร้างที่อยู่อาศัย โรงเรียน ไปจนถึงสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน เป็นต้น¹⁸

อย่างไรก็ดีเพื่อความสะดวกและง่ายต่อความเข้าใจบทความนี้จะใช้คำว่าผู้อพยพ (Migrant) เป็นหลัก เนื่องจากเป็นคำกลางๆ ที่มีความหมายกว้างรวมถึงผู้ที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ในที่นี้จะกล่าวถึงผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผู้พลัดถิ่นหรือผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ยกเว้นจะมีการกล่าวถึงผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิงเป็นการเฉพาะ

ปัจจุบัน ยุโรปกำลังประสบปัญหาวิกฤตผู้ลี้ภัยที่มีความรุนแรงที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีผู้อพยพจากตะวันออกกลาง แอฟริกา และบอลข่านหลั่งไหลเข้าสู่ยุโรปโดยใช้เส้นทางทั้งทางบกและทางทะเล การศึกษานี้เน้นถึงผู้ลี้ภัยจากซีเรียเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้อพยพจากซีเรียเป็นผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนมากที่สุดและซีเรียเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีอันตรายจากการประหัตประหาร

17 Ibid, UNHCR, 2007

18 Ibid, USA for UNHCR, 2015

การละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาด้านความปลอดภัยอย่างแท้จริง¹⁹ และยุโรปจำเป็นต้องจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

3. ผู้ลี้ภัยซีเรียในประเทศเพื่อนบ้านและในยุโรป

นับตั้งแต่ความขัดแย้งในซีเรียปะทุขึ้นเมื่อเกือบ 5 ปีที่แล้วจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองดังเช่นในปัจจุบันส่งผลให้ชาวซีเรียเสียชีวิตไปแล้วไม่ต่ำกว่า 250,000 คน และมีชาวซีเรียเกือบ 12 ล้านคนถูกบังคับให้ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน²⁰ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ (ประมาณ 7.5 ล้านคน) ต้องโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ กลายเป็นผู้พลัดถิ่น (IDP) ในขณะที่ชาวซีเรียอีกส่วนหนึ่ง (ประมาณ 4.8 ล้านคน) หนีออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาที่พักพิง²¹ อย่างไรก็ตามจำนวนผู้ลี้ภัยจากซีเรียในยุโรปนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในปี พ.ศ. 2554 นั้นค่อย ๆ เพิ่มขึ้นและพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2558²²

จากรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ปี พ.ศ. 2558 มีชาวซีเรียที่ UNHCR เรียกว่าเป็นบุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern)²³ จำนวนทั้งสิ้น 4,843,344 คน ทั้งหมดเป็นผู้อพยพ

19 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

20 BBC. (11 March 2016). Syria: The Story of The Conflict. **BBC News**, Paper Retrieved Online on June 18, 2016 from World Wide Web <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

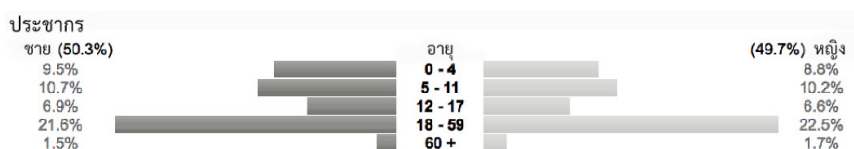
21 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenberg, & Spijkerboer, 2016

22 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenberg, & Spijkerboer, 2016

23 บุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern: PoC) ได้แก่บุคคลที่ถูกบังคับให้ต้องเดินทางออกนอกประเทศบ้านเกิดเนื่องจากสงคราม ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ บุคคลเหล่านี้บางคนได้รับการปกป้องและคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัย แต่บางส่วนก็ไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความและการตั้งกฎเกณฑ์ของรัฐผู้รับ กรณีที่ไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยแต่อาจได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (สถานะดังกล่าวไม่ได้รับไว้

ที่ลงทะเบียนไว้กับ UNHCR ในจำนวนนี้แบ่งเป็นผู้ชายและผู้หญิงเท่าๆ กัน (50.3% และ 49.7% ตามลำดับ) มีเด็กทารกอายุ 0-4 ปี คิดเป็น 18.3% เด็กเล็ก อายุระหว่าง 5-11 ขวบ คิดเป็น 20.9% วัยรุ่นอายุระหว่าง 12-17 ปี จำนวน 13.5% มีจำนวน ผู้ใหญ่วัยทำงาน 18-59 ปี มากที่สุดคือ 45.1% และจำนวนประชากร ผู้สูงอายุ 60 ปี ขึ้นไป 4.2%²⁴

แผนภูมิที่ 1 แสดงจำนวนผู้อพยพชาวซีเรียที่ลงทะเบียนไว้กับ UNHCR สถิติปี พ.ศ. 2559



ที่มา สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

จากจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างที่เราเรียกว่า “มหาศาล” ของผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ชาวซีเรียทำให้ประเทศเพื่อนบ้านต้องรับภาระหาที่พักพิงให้กับชาวซีเรียเหล่านี้ภายในประเทศของตน ชาวซีเรียเดินทางเข้าไปยังตุรกี มากที่สุดเป็นจำนวนถึง 2,715,789 คน รองลงมาคือเลบานอนจำนวน 1,067,785 คน จอร์แดนจำนวน 639,704 คน อิรักและอียิปต์จำนวน 246,589 คน และ 120,491 คน ตามลำดับ²⁵

ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียส่วนใหญ่ยังคงลี้ภัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน มีผู้ลี้ภัย

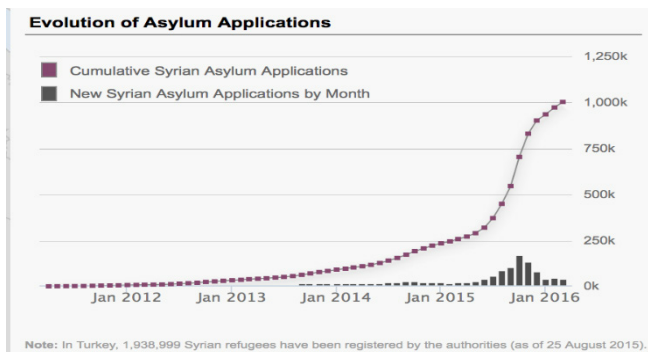
ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย 2494 จึงไม่ได้รับสิทธิและการปกป้องในระดับระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา)

24 Syria Regional Refugee Response. (2016). Regional Overview. **Syria Regional Refugee Response**, Retrieved Online on June 8, 2016 from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

25 หมายเหตุ ตัวเลขดังกล่าวเป็นตัวเลขที่สำรวจโดย UNHCR วันที่ 1 มิถุนายน 2559

ประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่ลี้ภัยไปยังยุโรป โดยเริ่มอพยพเข้าไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2558 ที่มีจำนวนผู้อพยพเข้าไปในยุโรปสูงขึ้นอย่างมากผิดปกติดังแสดงในแผนภูมิที่ 2²⁶ ตัวเลขระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ถึง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 มีประมาณ 1,004,345 คน²⁷ ในจำนวนนี้พบว่าผู้ลี้ภัยชาวซีเรียต้องการอพยพไปที่เซอร์เบียและเยอรมนีมากที่สุดคิดเป็น 62% รองลงมาคือ สวีเดน ฮังการี ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และอีก 11% เป็นประเทศอื่นๆ

แผนภูมิที่ 2 แสดงพัฒนาการของจำนวนชาวซีเรียที่ยื่นความจำนงเพื่อขอลี้ภัยในยุโรป



ที่มา สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>

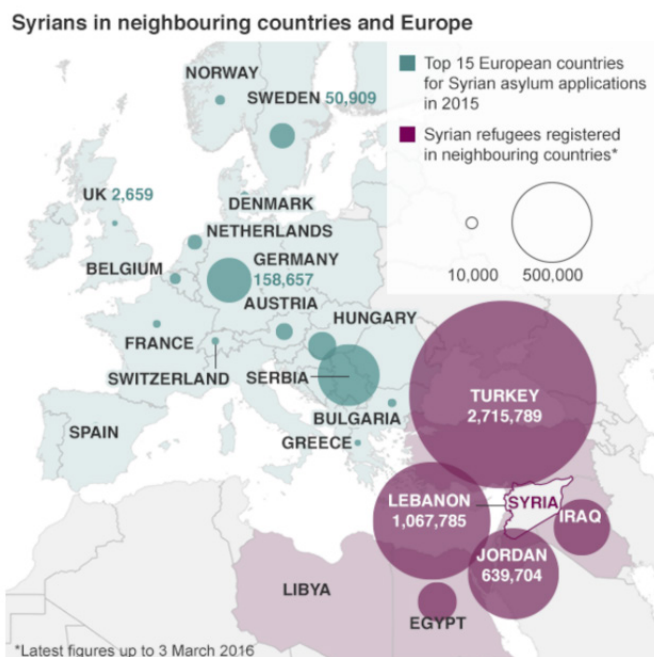
ในช่วงระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 ชาวซีเรียที่อพยพเข้าสู่ยุโรปส่วนใหญ่ไปที่เยอรมนีเป็นจำนวน 706,703 คน รองลงมาคือ เซอร์เบีย จำนวน 313,314 คน ประเทศที่น้อยที่สุด คือ ลิชัวเนียจำนวน 34 คน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ลี้ภัยชาวซีเรียมองว่ายุโรปจะช่วยแก้ปัญหาความขัด

26 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenberg, & Spijkerboer, 2016

27 Ibid, Syria Regional Refugee Response, 2016

แย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการโจมตีระบอบอัสซาดโดยรัสเซีย นอกจากนี้ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียพบว่าการอพยพไปอาศัยในดินแดนของประเทศเพื่อนบ้านนั้นไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องรายได้เนื่องจากผู้อพยพเหล่านี้แทบจะไม่สามารถหางานที่มีรายได้ดีไม่ว่าจะเป็นที่จอร์แดน เลบานอน หรือตุรกีก็ตาม ส่วนปัจจัยดึงดูดจากฝั่งยุโรปที่สำคัญคือการที่ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 เยอรมนีประกาศรับผู้อพยพจำนวน 800,000 คน ให้เข้ามาลี้ภัยในประเทศและเพิ่มเป็น 1,000,000 คนในเวลาต่อมา²⁸

ภาพที่ 1 แสดงจำนวนผู้อพยพชาวซีเรียในประเทศเพื่อนบ้านและในยุโรป
(ข้อมูลเมื่อ 3 มีนาคม พ.ศ. 2559)



ที่มา สำนักข่าว BBC <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

28 Ibid, Pierini & Carling, 2016

4. ความรับผิดชอบหน้าที่และกลไกทางกฎหมายของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก

4.1 ประเด็นปัญหาผู้อพยพในยุโรป

นับตั้งแต่ฤดูใบไม้ผลิปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ผู้อพยพชาวซีเรียและประเทศอื่นๆ ยื่นคำร้องเพื่อหลบหนีภัยในยุโรปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและพุ่งสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดอันเป็นผลมาจากสงครามและความรุนแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตะวันออกกลางและบางส่วนของทวีปแอฟริกา ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ถูกบังคับให้ต้องหนีตายจากบ้านเมืองของตนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาแหล่งพักพิงที่ปลอดภัย การหลบหนีภัยไปยังยุโรปทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่ผู้อพยพจากตะวันออกกลางและแอฟริกานิยมใช้เส้นทางทางทะเลมากที่สุด แต่เมื่อไม่มียานพาหนะที่เหมาะสมจึงทำให้มีเหตุการณ์อันน่าสลดใจเกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2556 เรือที่ชนผู้อพยพเกิดเพลิงลุกไหม้และล่มลงนอกชายฝั่งเกาะลัมเปดูซาของอิตาลี ในครั้งนั้นมีผู้รอดชีวิตเพียง 1 ใน 3 ของผู้โดยสารทั้งหมด และกว่า 360 คน เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น²⁹ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐมนตรีมหาดไทยของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมาประชุมกันที่กรุงบรัสเซลส์เพื่อหารือถึงมาตรการในการจัดการปัญหาเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก แต่โศกนาฏกรรมในลักษณะนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและหากไม่เสียชีวิตกลางทะเลเสียก่อน เมื่อผู้อพยพเหล่านี้มาถึงยุโรปต้องเผชิญกับความเป็นอยู่ที่ยากลำบากและไม่รู้อนาคตเนื่องจากไม่มีหลักประกันใดๆ ว่ายุโรปจะยอมรับผู้อพยพเหล่านี้ทุกราย³⁰

29 Johnston, A. (3 October 2013) Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. **BBC News**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247>

30 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

ภาพที่ 2 เรือและแพขนส่งผู้อพยพเพื่อไปยุโรป



ที่มา The Telegraph <http://www.telegraph.co.uk>³¹

UNHCR รายงานว่ามีผู้ลี้ภัยที่ตัดสินใจเดินทางไปยังยุโรปทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 เพียงปีเดียวมีผู้อพยพใช้เส้นทางทางทะเลมายังยุโรปถึง 1,015,078 คน ในครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2556 นี้ มีจำนวน 208,150 คนและมีจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้สูญหายในปี พ.ศ. 2556 เป็นจำนวน 2,856 คน ทั้งหมดนี้เป็นผู้อพยพที่มาจากประเทศซีเรียมากที่สุด 41% รองลงมา ได้แก่ อัฟกานิสถาน 21% ตามมาด้วยอิรัก และ ปากีสถานคิดเป็น 13% และ 3% ตามลำดับ³² การขนส่งผู้อพยพข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมักเริ่มจากลิเบียโดยผู้อพยพจะเดินทางออกจากประเทศของตนมายังลิเบียและมีนายหน้าจัดหาผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรป องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติใช้ประโยชน์จากความไม่มั่นคงทางการเมืองของ

31 Crilly, B.; Akkoc, R.; Marszal, A. & Squires, N. (21 April 2015). UN confirms 800 dead in shipwreck disaster: as it happened on April 20, Telegraph UK, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/11551278/Mediterranean-migrant-crisis-hits-Italy-as-EU-ministers-meet-live.html>

32 Ibid, UNHCR, 2016

ลิเบียเพื่อทำธุรกิจค้ามนุษย์และลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรป นอกจากนี้การที่เส้นทางการเดินเรือจากลิเบียไปเกาะลัมปาดูซาของอิตาลีนั้นเป็นระยะทางสั้นๆ³³ ³⁴ ทำให้แม้ว่าเรือหรือแพโดยสารที่พวกเขาใช้นั้นจะไม่เหมาะสมสำหรับการเดินเรือในทะเลเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับจำนวนผู้โดยสารที่แออัดยัดเยียดทำให้ง่ายต่อการเกิดอุบัติเหตุ ทำให้เส้นทางระหว่างลิเบียและอิตาลีกลายเป็นเส้นทางทางทะเลที่อันตรายที่สุดในโลก³⁵ ที่มีผู้อพยพจำนวนหลักพันที่ต้องทิ้งชีวิตไว้กลางทะเล กระนั้นก็ตามเส้นทางอพยพทางทะเลนี้ยังคงเต็มไปด้วยความหวังที่รออยู่เบื้องหน้าทำให้ยังคงมีผู้อพยพจำนวนมากเสี่ยงที่จะใช้เส้นทางนี้³⁶ เพื่อหนีความตายจากประเทศของตนไปยังทวีปยุโรปเพื่อแสวงหาการคุ้มครองระหว่างประเทศ³⁷

สำหรับผู้อพยพเมื่อไม่สามารถเข้ายุโรปได้อย่างถูกกฎหมายเนื่องจากสหภาพยุโรปมีนโยบายการเข้าเมืองที่เข้มงวดทำให้พวกเขาต้องหันไปใช้บริการของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติในการส่งผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรปนอกจากนี้ผู้อพยพโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพชาวซีเรียส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะปานกลางค่อนข้าง

33 ระยะห่างระหว่างชายฝั่งด้านตะวันตกสุดของลิเบียไปยังเกาะลัมปาดูซาของอิตาลีเท่ากับ 290 ไมล์

34 Kirkpatrick, D. D. (29 April 2015). Migrants face hellish limbo in Libya before journey towards Italy. **Irish Times** Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.irishtimes.com/news/world/migrants-face-hellish-limbo-in-libya-before-journey-towards-italy-1.2194103>

35 Oxfam (2016) EU 'still failing to deal with migration crisis' as death toll rises. **One World UK**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://oneworld.org/2016/04/15/eu-still-failing-to-deal-with-migration-crisis-as-death-toll-rises/>

36 BBC (15 September 2014). Mapping Mediterranean Migration. **BBC News**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>.

37 United Nations High Commissioner for Refugees (2016) Refugee/Migrants Emergency Response-Mediterranean. **UNHCR**, Retrieved Online June 11, 2016 from <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

ดีและพร้อมที่จะจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการหนีภัยจึงไม่แปลกที่จะมีกลุ่มคนที่ทำธุรกิจมืดในการส่งผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรป ผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2559 นี้จะมีผู้อพยพชาวซีเรียในยุโรปทั้งสิ้น ประมาณ 800,000 คน และคาดว่าจะมีจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการเดินทางไปยังยุโรปของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียไม่ต่ำกว่า 2 พันล้านยูโร ธุรกิจดังกล่าวกลายเป็นธุรกิจที่ทำเงินมหาศาลทำให้มีผู้สนใจที่ให้บริการในลักษณะนี้เป็นจำนวนมากทำให้เห็นได้ว่าสำหรับยุโรปแล้วปัญหาผู้ลี้ภัยนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงประเด็นทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังโยงไปถึงเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่มีวงเงินหมุนเวียนมหาศาลอีกด้วย³⁸

ปัจจัยอีกประการที่ทำให้สหภาพยุโรปต้องดำเนินงานเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการกับผู้ลี้ภัยเหล่านี้คือเรื่องความมั่นคงเนื่องจากมีผู้ที่ต้องการลี้ภัยในยุโรปเพิ่มมากขึ้นอย่างมากและบุคคลเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงชายแดนร่วมของยุโรป ความอ่อนแอของประเทศด่านหน้าทางตอนใต้ของยุโรปอันได้แก่อิตาลีและกรีซทั้งสองประเทศนี้ไม่สามารถรับภาระในการจัดการขอลี้ภัยตามระเบียบฉบับลินได้ทำให้มีผู้อพยพตกค้างเป็นจำนวนมาก บางส่วนของผู้อพยพเหล่านี้ลักลอบเข้าไปยังประเทศอื่นในยุโรปโดยไม่มีเอกสารและกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ยุโรปมีข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement)³⁹

38 Ibid, Pierini & Carling, 2016

39 Schengen Agreement คือ ในปี พ.ศ.2528 กลุ่มประเทศ EU 5ประเทศ ได้แก่ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ได้ลงนามข้อตกลงเชงเกน เพื่อก่อตั้งชายแดน ร่วมกัน คือการมีเขตแดนที่ไม่มีการตั้งจุดตรวจ ณ เขตชายแดนประเทศสมาชิก เพื่อให้ทุกคน (ทั้งที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง)มีสิทธิที่จะเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณเชงเกน แต่ต่อมาได้มีประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป สหภาพยุโรป และประเทศยุโรปอื่นๆทยอยเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว และต่อมาพบว่าการมีชายแดนร่วมกัน จำเป็นต้องมีความร่วมมือในด้านอื่นๆนอกเหนือจากการมีวีซ่าท่องเที่ยวร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการอพยพลี้ภัย ความร่วมมือด้านตำรวจและศาล เป็นต้น ดังนั้นจึงได้ขยายกรอบงานและมาตรการส่วนใหญ่ของข้อตกลงเชงเกนมาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป(ปรากฏในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม) ปัจจุบันมีสมาชิก 25 ประเทศ

สาระของข้อตกลงเชงเกนครอบคลุมสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

⁴⁰ ซึ่งเป็นข้อตกลงว่าด้วยชายแดนร่วมของประเทศสมาชิกทำให้เกิดการมีเขตแดนที่ไม่มีการตั้งจุดตรวจ ณ เขตชายแดนประเทศสมาชิก บุคคลสามารถเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณของประเทศสมาชิกซึ่งกันทำให้ผู้อพยพที่เข้ามาทางอิตาลี กรีซ หรือยังก็สามารถที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศอื่นที่ต้องการ เช่น เยอรมนี หรือประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียได้

กล่าวโดยสรุปปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยุโรปกำลังเผชิญหน้าอยู่นั้นมีหลายมิติล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่สหภาพยุโรปต้องจัดการอย่างจริงจังได้แก่ 1.จำนวนผู้ลี้ภัยที่อพยพเข้าสู่ยุโรปมีจำนวนมากขึ้นอย่างทวีคูณใน 2-3 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย 2. การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่หลีกเลี่ยงความตายจากบ้านเกิดเมืองนอนมายังยุโรป 3. ปัญหาเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่ลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรปเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ และ 4. ความมั่นคงร่วมของยุโรปเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่สหภาพยุโรปต้องเร่งแก้ไขโดยด่วนโดยเน้นที่การดำเนินงานเรื่องการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเพื่อป้องกันการสูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น การจัดการกับเครือข่ายอาชญากรรมที่ลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรปอย่างผิดกฎหมายและเครือข่ายการค้ามนุษย์และการจัดการให้มีการอพยพอย่างถูกกฎหมาย

1) การควบคุมดูแลชายแดนร่วมกับการยกเลิกจุดตรวจชายแดนระหว่างประเทศสมาชิก (แต่ยังสามารถสุ่มตรวจได้ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย)

2) การมีวีซ่าร่วมกัน ทั้งนี้เฉพาะวีซ่าท่องเที่ยวไม่เกิน 3 เดือน (Schengen Visa)

3) การมีนโยบายด้านผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยร่วมกัน

4) ความร่วมมือด้านตำรวจและตุลาการ เช่น ตำรวจของประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะตรวจตราและไล่ล่าผู้ต้องสงสัยในประเทศสมาชิกอื่นได้

5) การมีระบบฐานข้อมูลร่วมกัน (Schengen Information System – SIS)

40 อาทิตยา นวลศรี (มป.ป.) การเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรปและประเทศสวิตเซอร์แลนด์. ฝ่ายแรงงานประจำคณะทูตถาวร ประจำสหประชาชาติ. เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2559 จาก <http://switzerland.mol.go.th/node/325>

4.2 การจัดการวิกฤตการณ์ผู้พลพของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก

ประเทศในยุโรปและสหภาพยุโรปมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่แสวงหาแหล่งพักพิงหรือผู้ลี้ภัย⁴¹ แต่พบว่าหลายๆ ประเทศพยายามเลี่ยงภาระความรับผิดชอบนี้โดยการป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เข้ามายังดินแดนของตนได้เพราะหน้าที่และพันธกรณีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่ออยู่ในดินแดนหรือเขตตุลาณาของรัฐเท่านั้น⁴² เมื่อไม่ต้องการที่จะรับภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยเหล่านี้รัฐหน้าด่านจึงใช้นโยบายกีดกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามายังดินแดนของตนได้ เช่น การผลักดันไม่ให้เข้า่านน้ำ เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะตัดสินว่าปัจจัยใดก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปในปี พ.ศ. 2558

นโยบายกีดกันผู้พลพรวมถึงความขาดแคลนทางเลือกในการจัดการผู้พลพของยุโรปส่งผลตรงกันข้ามกับสิ่งที่ผู้นำยุโรปได้คาดหวังไว้ กล่าวคือ แทนที่จะมีจำนวนผู้พลพลดลงกลับมีผู้พลพทะลักเข้าสู่ยุโรปมากขึ้น การที่ยุโรปไม่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและมีการเพิ่มความเข้มงวดในการของวีซ่า รวมถึงการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รักษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าประเทศอย่างเข้มงวด เช่น ให้สายการบินตรวจตราเอกสารการเข้าเมืองอย่างถี่ถ้วน เพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อควบคุมตรวจตราเขตแดน การนำเอานโยบายการเข้าเมืองที่มีความเข้มงวดอย่างสูงไปปฏิบัติพร้อมๆ กับการขาดแคลนทางเลือกอื่นในการโยกย้ายถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานกับประเทศที่สามหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านในตะวันออกกลางเพื่อให้มีความสามารถในการจัดการรองรับผู้ลี้ภัยอย่างมี

41 Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. *International Journal of Refugee Law* 23(443-457).

42 Hathaway, J. C., & Neve, R. A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*, 10(115-211).

ประสิทธิภาพมากขึ้น⁴³ ทำให้เหล่าผู้ที่ต้องการแสวงหาที่พักพิงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการใช้บริการเพื่อลักลอบเข้าเมืองอันนำไปสู่อุบัติเหตุทางทะเล เมดิเตอร์เรเนียนครั้งแล้วครั้งเล่า ในความเป็นจริงจึงอาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์ ผู้ลี้ภัยในยุโรปนั้นเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุรวมกันได้แก่ นโยบายกีดกันผู้ลี้ภัยของ สหภาพยุโรป ปัญหาการจัดการเพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ (resettlement) และการที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถที่จะตั้งตัวหรือหารายได้มากพอที่จะดูแลตัวเองในประเทศ ที่อพยพไปอยู่ใหม่ได้

สหภาพยุโรปถูกจัดตั้งขึ้นบนหลักการว่าด้วยการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ความเป็นประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกัน การเคารพกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน ทำให้การตระหนักถึงและการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปจึงมีหน้าที่ที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ที่อพยพหนีตายมา นอกเหนือจากหน้าที่ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยเรื่อง สถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และการที่สหภาพยุโรปมีข้อตกลงเกี่ยวกับพรมแดนร่วมซึ่งทำให้ประชาชนสามารถที่จะเดินทางได้อย่างเสรี ภายในดินแดนของประเทศสมาชิกทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการ จัดการเรื่องผู้ลี้ภัยร่วมกัน⁴⁴ ดังที่จะเห็นได้จากสนธิสัญญาสิทธิสบอนที่เป็นเหมือน กฎหมายแม่บทระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ในมาตรา 80 ว่าประเทศสมาชิกต้องมีการบริหารจัดการร่วมกันในเรื่องนโยบายการตรวจตรา ขยายแดน การขอลี้ภัย และการเข้าเมืองบนหลักการของความเป็นเอกภาพ (Solidarity) และการแบ่งเบาภาระซึ่งกันและกัน (Burden-sharing)⁴⁵

43 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenberg, & Spijkerboer, T., 2016

44 Migration and Home Affairs (2013) **Common European Asylum System**. Retrieved Online on June 26, 2016 from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

45 Ibid, d'Oultremont&Martin, 2015

ภายใต้ระบบการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรป (Common European Asylum System: CEAS) นี้สหภาพยุโรปมีเครื่องมือทางกฎหมายหลักๆ ในการจัดการเรื่องผู้ลี้ภัย 5 ฉบับ ได้แก่

1. คำสั่งเรื่องขั้นตอนการขอลี้ภัย (Asylum Procedures Directive) เป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับขั้นตอนการให้และ/หรือเพิกถอนสถานภาพผู้ลี้ภัยตั้งแต่การเข้าถึงการยื่นคำร้องขอลี้ภัย การกักขัง การตรวจสอบคำร้อง การสัมภาษณ์ และความช่วยเหลือทางกฎหมาย นอกจากนี้ ยังนิยามประเทศลี้ภัยประเทศที่หนึ่ง ประเทศต้นทางที่ปลอดภัย ประเทศที่สามที่ปลอดภัย และประเทศสหภาพยุโรปที่สามที่ปลอดภัยด้วย

2. คำสั่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในรัฐสมาชิก (Directives laying down the reception of asylum seekers in the Member States) กล่าวถึงการให้ความสนับสนุนแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยระหว่างรอผลการพิจารณาคำร้องขอลี้ภัย เช่น อาหาร ที่พัก การศึกษา บริการ สาธารณสุข การอบรมภาษา การเข้าถึงการจ้างงาน

3. คำสั่งเรื่องคุณสมบัติสำหรับการได้รับความคุ้มครอง (Qualification Directive) แม้ว่าผู้อพยพจะไม่มีคุณสมบัติความเป็น “ผู้ลี้ภัย” ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ก็ตาม ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะไม่สามารถส่งกลับบุคคลเหล่านั้นกลับไปเผชิญความตายได้ตามอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (ECHR) และกำหนดให้ต้องให้ความคุ้มครองลำดับรอง (subsidiary protection) แก่คนที่ตกอยู่ในอันตรายร้ายแรงด้วยรวมถึงกำหนดสิทธิขั้นต่ำที่คนซึ่งมีคุณสมบัติสำหรับความคุ้มครองจากนานาชาติควรได้รับ

4. ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความรับผิดชอบให้แก่รัฐสมาชิกในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่

ผู้อพยพ โดยปกติแล้วจะกำหนดให้รัฐที่ผู้อพยพเดินทางมาถึงเป็นรัฐแรกในสหภาพยุโรปเป็นผู้รับผิดชอบ แม้ว่าระเบียบนี้จะมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการโดยมอบหมายหน้าที่ให้เบ็ดเสร็จในทีเดียว แต่เมื่อเกิดมีจำนวนผู้อพยพทะลักเข้ามาอย่างมากมายทำให้รัฐหน้าด่านทางใต้ของอิตาลีและกรีซต้องแบกภาระอันหนักหน่วงและส่งผลให้การพิจารณาล่าช้าทำให้บรรดาผู้อพยพต้องติดอยู่ที่ประเทศนั้นๆ โดยที่ไม่มีรายได้และไม่ทราบชะตากรรม และที่สำคัญที่สุดคือไม่สามารถเดินทางต่อไปยังประเทศที่ตนเองต้องการขอลี้ภัยได้

5. คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Temporary Transit Directive) เป็นการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มคนอพยพในกรณีฉุกเฉินที่มีผู้อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถดำเนินการระบุสถานภาพผู้ลี้ภัย (Refugee status determination – RSD) เป็นรายบุคคลได้⁴⁶

นอกจากนี้เพื่อเป็นการลดความกดดันที่มีต่อยุโรปในเรื่องวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะมนตรียุโรป (European Council) ได้จัดตั้งคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อดำเนินการจัดการปัญหาความปลอดภัยในการอพยพทางเรือในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและแสวงหาแนวทางในการโยกย้ายถิ่นฐานที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการทางทะเลอื่นๆ เพื่อช่วยชีวิตในทะเลและจัดการกับเครือข่ายอาชญากร เช่น ปฏิบัติการ Triton เพื่อเฝ้าระวังในทะเลใกล้ชายฝั่งอิตาลี เพิ่มความเข้มแข็งให้ปฏิบัติการ Poseidon เพื่อลาดตระเวนบริเวณเมดิเตอร์เรเนียน และการจัดตั้งปฏิบัติการทางการทหารของสหภาพยุโรป (EUNAVFOR Med) เพื่อทำลายล้างธุรกิจค้ายาเสพติดและลักลอบนำผู้อพยพเข้ายุโรปอย่างผิดกฎหมาย⁴⁷

นอกจากการตรวจตราในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนแล้ว สหภาพยุโรปยังได้ดำเนินการทางด้านนโยบายเพื่อให้การจัดการเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่กำลัง

46 Ibid, *Migration and Home Affairs*, 2013

47 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

เผชิญอยู่ คณะมนตรียุโรปได้เรียกร้องให้มีการช่วยเหลือเร่งด่วนต่อประเทศรอบนอกของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศแรกปฏิบัติตามระเบียบดับลิน (Dublin Regulation)^{48 49} ตลอดจนขอให้พิจารณาทางเลือกด้วยความสนใจในการให้การย้ายที่อยู่เพื่อให้การสนับสนุนกับกรีซและอิตาลี 2 ประเทศ ที่เป็นด้านหน้าในการรับผู้แสวงหาแหล่งพักพิง รวมถึงการเรียกร้องให้มีการดำเนินระบบลี้ภัยแห่งยุโรปโดยมีหน่วยสนับสนุนการลี้ภัยแห่งยุโรป (European Asylum Support Office: EASO) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก⁵⁰

4.3 ประเด็นท้าทายในการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป

อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นรากฐานในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยโดยมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลและให้การสนับสนุนรัฐต่างๆ ให้ดำเนินงานตามพันธกรณีในสนธิสัญญา นอกจากนี้หลักการบางประการเช่นหลักการไม่ผลักดันกลับ (Non-refoulement)⁵¹ ที่ถือว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่

48 Bacic Selanec, N. (2015). A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 11(11), 73-114.

49 ระเบียบดับลินกำหนดให้ประเทศแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางไปถึงจะต้องเป็นผู้ที่จัดการลงทะเบียนขอลี้ภัย ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุโรปอันเนื่องมาจากวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังเกิดขึ้นนี้ก็คือการที่ประเทศชายแดนที่เป็นประเทศแรกได้รับเช่น กรีซและอิตาลีไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจำนวนมหาศาลได้

50 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

51 หลักการไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement หมายถึงการที่ประเทศที่ผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งที่พักพิงเพื่อลี้ภัยอพยพไปถึงจะกำหนดหน้าที่ปกป้องสิทธิของพวกเขาและจะไม่ทำการส่งกลับหรือผลักดันกลับหากการกระทำเช่นนั้นส่งผลให้ผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งที่พักพิงเพื่อลี้ภัยนั้นต้องเผชิญกับอันตรายจนถึงแก่ชีวิต เช่น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การประหัตประหาร เป็นต้น

นานาชาติต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นภาคีของสนธิสัญญาหรือไม่ก็ตาม บนพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าวสหภาพยุโรปมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย หน้าที่ของรัฐสมาชิกมีทั้งการให้ลี้ภัย (Asylum) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐมีต่อผู้ลี้ภัยที่อยู่ในดินแดนของตน และการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบของรัฐผู้รับ (Burden-sharing) อันเป็นหน้าที่ที่รัฐมีต่อผู้ลี้ภัยนอกดินแดนของตน (ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในดินแดนอื่น) ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณไปจนถึงการแบ่งรับผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศตน

หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงที่ผ่านมา มีจำนวนผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งพักพิงเพื่อลี้ภัยมากเป็นประวัติการณ์ทำให้หลักการและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเกิดความสับสนคลอนในเรื่องของการให้ลี้ภัยนั้นยังไม่เป็นปัญหา มากเท่ากับการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบจำนวนหนึ่งปฏิเสธหน้าที่ตามพันธกรณีที่มีต่อผู้ลี้ภัยและหันมาใช้นโยบายกีดกันผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ภายใต้การจัดการพรมแดนร่วมภายใต้ข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) มิได้รวมถึงการประสานนโยบายด้านการย้ายถิ่นของประเทศสมาชิกหากแต่ให้ความสำคัญกับการจัดการพรมแดน วีซ่า และนโยบายการส่งกลับมากกว่า แม้แต่การสร้างหน่วยงานกลางเพื่อจัดการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่าง Frontex^{52 53} และ EASO ก็ยังสร้างระบบให้มีความซับซ้อนอย่างยิ่งทำให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการให้วีซ่า หรือการอนุมัติสถานะผู้ลี้ภัยยังคงเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก

52 Formtex หรือ the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2547 Frontex มีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาการจัดการพรมแดนร่วมของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นหน่วยงานดูแลจัดการพรมแดนภายนอกของสหภาพยุโรป ทำการลาดตระเวนทางทะเลและทางอากาศ

53 Frontex (N.D.) Mission and Tasks. **FRONTEX**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

ความพยายามของสหภาพยุโรปในการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยร่วมที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถือได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จ ระบบดังกล่าวอาจจะจัดการกับการลี้ภัยในภาวะปกติได้ดีแต่เมื่อปัญหายกระดับเป็นวิกฤตการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ต้องเร่งแก้ปัญหาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้เห็นได้ว่ากลไกทางกฎหมายของยุโรปที่มีอยู่นั้นไม่สามารถที่จะจัดการวิกฤตได้อย่างทัน่วงทีและมีประสิทธิภาพ

ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่ต้องการที่จะทำตามนโยบายร่วมของสหภาพยุโรปเนื่องจากมองผลประโยชน์แห่งรัฐตนเป็นหลักทำให้ประเทศสมาชิกต่างถือโอกาสที่จะจัดการปัญหาวิกฤตตามแนวทางผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ เมื่อรัฐสมาชิกดำเนินการในเรื่องพรมแดนตามความต้องการฝ่ายเดียวของรัฐตนระบบพรมแดนร่วมของยุโรปย่อมถูกกระทบกระเทือน และประเทศสมาชิกอื่นๆ ก็จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐนั้นเป็นทอดๆ ยกตัวอย่างเช่นกรณีนี้เยอรมนีได้เปิดประเทศรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียโดยการยกเว้นระเบียบดับลินบนพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมทำให้มีผู้ลี้ภัยอพยพเข้าไปในเยอรมนีเป็นจำนวนมาก นั่นหมายความว่าผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยในเยอรมนีย่อมสามารถเดินทางต่อไปยังประเทศอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเชงเกนได้ และการที่มีผู้อพยพจำนวนมากลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายทำให้ประเทศต่างๆ เช่น เยอรมนี ออสเตรีย โปแลนด์ สาธารณรัฐเชก สโลวาเกียและเนเธอร์แลนด์หันมาตรวจตราชายแดนของตนเองอย่างเข้มงวดอีกครั้ง⁵⁴ จากที่เคยยกเลิกไปภายใต้ข้อตกลงเชงเกน นอกจากนี้ประเทศในกลุ่มเชงเกนจำนวนหนึ่ง ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐเชก สโลวาเกีย ลัตเวีย และโรมาเนีย ไม่ยอมรับผู้ลี้ภัยภายใต้โควตาที่จัดสรรโดยสหภาพยุโรป⁵⁵ ฮังการีปฏิเสธระเบียบดับลินโดยไม่ยอมรับผู้อพยพที่ยังไม่ได้ขอลี้ภัยอย่างถูกต้องกลับเข้าดินแดนของตน แม้ว่าฮังการีจะเป็นประเทศแรกๆ ที่มีความรับผิดชอบตามระเบียบดับลินก็ตามในการนี้ฮังการีให้

54 Ibid, Bacic Selanec, 2015

55 Ibid, Bacic Selanec, 2015

เหตุผลว่าไม่ต้องการให้วัฒนธรรมของฮังการีต้องปนเปื้อนไปด้วยวัฒนธรรมอื่นๆ หรือการที่ออสเตรียหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องขอลี้ภัยเพราะต้องการกดดันให้ประเทศในสหภาพยุโรปประเทศอื่นๆ ช่วยแบ่งเบาภาระให้มากกว่านี้^{56 57 58}

ความล้มเหลวในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปทำให้เห็นถึงความแตกแยกของประเทศสมาชิกและการไร้ความสามารถของสหภาพยุโรปในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรป ดังนั้นสหภาพยุโรปจำเป็นต้องปรับนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลที่มุ่งหน้าสู่ยุโรป เช่น การกำหนดนโยบายบนพื้นฐานของความร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นปีกแผ่นและการเฉลี่ยความรับผิดชอบระหว่างประเทศสมาชิกสร้างช่องทางการยื่นคำร้องขอลี้ภัยและย้ายถิ่นแบบบูรณาการ เป็นต้น⁵⁹ สหภาพยุโรปจำเป็นต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎเกณฑ์ในการดำเนินการหลายประการ เช่น การแก้ไขระเบียบดับลินให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น ยกระดับการดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังยุโรป หาแนวทางที่ทำให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยจะไม่ต้องถูกบังคับให้โยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหากไม่เต็มใจสร้างความตกลงในการแบ่งเบาภาระในการรับผู้ลี้ภัยที่เหมาะสมและสอดคล้องความต้องการของผู้ลี้ภัยที่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ลี้ภัยและรัฐสมาชิกโดยสร้างความมั่นใจว่าแต่ละรัฐล้วนแล้วแต่ให้ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในการดูแลผู้หลบหนีภัย ในระยะยาวควรมีการตั้งหน่วยงานสำหรับจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะเพื่อให้มาทำหน้าที่ในการดูแล

56 Ibid, Matthee, 2015

57 Ibid, Bacic Selanec, 2015

58 Pascouau, Y. (2015). Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis. **European Policy Centre Commentary**, 15 September 2015.

59 Ibid, d'Oultremont & Martin 2015

ภาพรวม การประสานงาน และความต่อเนื่องในการทำงานในส่วนของผู้ลี้ภัยในดินแดนของสหภาพยุโรป⁶⁰ และประเด็นที่สำคัญที่สุดคือสหภาพยุโรปต้องหาแนวทางให้รัฐสมาชิกทั้งหลายเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมากกว่าผลประโยชน์แห่งรัฐตน

5. บทสรุป

ใน พ.ศ. 2558 วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปถือได้ว่าเป็นบททดสอบที่สำคัญ และเป็นความท้าทายที่มีต่อบูรณาการของสหภาพยุโรปอย่างแท้จริง ปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปกลายเป็นประเด็นหลักที่สังคมนานาชาติให้ความสนใจและคาดหวังที่จะเห็นสหภาพยุโรปแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเท่าที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าความพยายามของสหภาพยุโรปไม่ประสบผลสำเร็จ กลไกทางกฎหมายด้านผู้อพยพของยุโรปไม่สามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับนี้ได้ทำให้สหภาพยุโรปองค์กรต่าง ๆ ของยุโรปและประเทศสมาชิกต้องเผชิญกับความกดดันที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่จะต้องแก้ปัญหานี้ให้ได้⁶¹ ตามที่นายฌอง-คล็อด ยุงเกอร์ (Jean-Claude Juncker) ประธานคณะกรรมการธิการสหภาพยุโรปได้กล่าวตอนหนึ่งในสุนทรพจน์ประจำปี พ.ศ. 2558 ว่า “สิ่งสำคัญที่สุดที่เรา (สหภาพยุโรป) จะต้องจัดการคือวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย”⁶²

ในทางปฏิบัติแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกฎเกณฑ์ร่วมยุโรปในการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัย แต่ปัญหาในปัจจุบันมีความรุนแรงเกินกว่าแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์

60 Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. **CEPS Policy Brief**, CEPS, Brussels.

61 Carrera, S. Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. **CEPS Essay**, (20/16).

62 Ibid, d'Oultremont & Martin, 2015

ดังกล่าวจะสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปยังคงใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันของสหภาพยุโรปและวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปก็เป็นบททดสอบที่สำคัญความแตกแยกเรื่องผลประโยชน์นี้ทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถทำหน้าที่ด้านมนุษยธรรมในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศได้⁶³ท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์แห่งรัฐและการตัดสินใจในระดับรัฐยังคงอยู่และเป็นด้านสุดท้ายในการแก้ปัญหาระหว่างประเทศมากกว่าที่จะอาศัยกลไกทางกฎหมายของสหภาพยุโรป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าหากมองจากนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปยังคงไม่เป็นองค์กรเหนือรัฐที่สามารถบังคับใช้กฎหมายเหนือรัฐสมาชิกได้ และนี่คือหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

63 Ibid, Betts, 2015

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- Jintana S. (2553). “ผู้ลี้ภัย: อนาคตแรงงานทักษะต่ำเป้าหมายใหม่ที่ตลาดแรงงานต้องการ”. **L3nr**. เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559, จาก <https://www.l3nr.org/posts/383934>
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. (2510). พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย. **สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf)
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. (2494). อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย. **สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf)
- อาทิตยา นวลศรี (มป.) การเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรปและประเทศสวิตเซอร์แลนด์. **ฝ่ายแรงงานประจำคณะทูตถาวร ประจำสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อ 28 มิถุนายน 2559 จาก <http://switzerland.mol.go.th/node/325>

ภาษาอังกฤษ

- Bacic Selanec, N. (2015). A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. **Croatian Yearbook of European Law and Policy**, 11(11), 73-114.

- Barnett, L. (2002). Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. **International Journal of Refugee Law** 14, 238-262.
- Battjes, H., Brouwer, E., Slingenberg, L., & Spijkerboer, T. (2016). The Crisis of European Refugee Law: Lessons from **Lake Success**. Available at SSRN 2783247.
- BBC (15 September 2014). Mapping Mediterranean Migration. **BBC News**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/m/news/world-europe-24521614>
- BBC. (11 March 2016). Syria: The Story of The Conflict. **BBC News**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. **CEPS Essay**, (20/16).
- Crilly, B.; Akkoc, R.; Marszal, A. & Squires, N. (21 April 2015). UN confirms 800 dead in shipwreck disaster: as it happened on April 20, **Telegraph UK**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/11551278/Mediterranean-migrant-crisis-hits-Italy-as-EU-ministers-meet-live.html>
- d'Oultremont, C., & Martin, A. (2015). The Migration Crisis: A Stress Test for European Values. **European Policy Brief No. 38**, September 2015.

Frontex (N.D.) Mission and Tasks. **FRONTEX**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

Goodwin-Gill, G. S. (1989). International Law and Human Rights: Trends Concerning International Migrants and Refugees. **The International Migration Review**. **23**, 526-546.

Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. **International Journal of Refugee Law** **23**. 443-457.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. CEPS Policy Brief, CEPS, Brussels. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. CEPS Policy Brief, **CEPS**, Brussels.

Hathaway, J. C., & Neve, R. A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. **Harvard Human Rights Journal**, **10**. 115-211.

Johnston, A. (3 October 2013) Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. **BBC News**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247>

- Kirkpatrick, D. D. (29 April 2015). Migrants face hellish limbo in Libya before journey towards Italy. **Irish Times**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.irishtimes.com/news/world/migrants-face-hellish-limbo-in-libya-before-journey-towards-italy-1.2194103>
- Migration and Home Affairs (2013) Common European Asylum System, **European Commission** Retrieved Online on June 26, 2016 from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm
- Mitchell, H. (2006). “The distinction between asylum seekers and refugees”. **Migration Watch UK**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.migrationwatchuk.org/briefingPaper/document/70>
- Oxfam (2016) EU ‘still failing to deal with migration crisis’ as death toll rises. **OneWorld UK**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://oneworld.org/2016/04/15/eu-still-failing-to-deal-with-migration-crisis-as-death-toll-rises/>
- Pascouau, Y. (2015). Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis. **European Policy Centre Commentary**, 15 September 2015.
- Syria Regional Refugee Response (2016). Regional Overview. **Syria Regional Refugee Response**, Retrieved Online on June 8, 2016 from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Turk, V. & Nicholson, F. (2003). “Refugee Protection in International Law: an Overview” in Feller, E. & Turk, V. (Eds). **Refugee Protection in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations High Commission on Refugee (2007) “The 1951 Refugee Convention Questions & Answer”. **UNHCR**, Retrieved Online June 11, 2016 from <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/3c0f495f4.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees (2001). 50th Anniversary The Wall Behind Which Refugees Can Shelter. **Refugee**, 2(123), 2.

United Nations High Commissioner for Refugees (2016) Refugee/ Migrants Emergency Response-Mediterranean. **UNHCR**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

USA for UNHCR (2015) “What Is a Refugee”. **USA for UNHCR**, Retrieved Online on June 8, 2016 from http://www.unrefugees.org/site/c.lfIQKSOWFqG/b.4950731/k.A894/What_is_a_refugee.htm

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

- Jintana S. (2553). “Refugee: Future of low-skill labors wanted for labor market”. **L3nr**. Retrieved on June 8, 2016 from <https://www.l3nr.org/posts/383934> (In Thai)
- Office of United Nations High Commissioner for the Refugee (1967). Protocol on the Status of Refugee. Office of United Nations High Commissioner for the Refugee. Retrieved June 11, 2016 from [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf) (In Thai)
- Office of United Nation High Commissioner for Refugee. (1951). The Refugee Convention (1951). Office of United Nations High Commissioner for Refugee. Retrieved June 11, 2016 from [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf) (In Thai)
- Nualsri, A. (n.d.) Migrations in European Union and Switzerland. Labor Department, Permanent Mission of Thailand to the United Nations Office. Retrieved on June 18, 2016 from <http://switzerland.mol.go.th/node/325> (In Thai)

ปัญหาการตีความ “การแสวงหาประโยชน์” ในความผิดฐาน ค้ำมนุษย์ กรณีกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทย

โสภิต ชะวะพานิชย์¹

บทคัดย่อ¹

ผู้อพยพชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายโดยมีผู้นำพาเข้ามา เมื่อปรากฏเงื่อนไขอันอาจพิจารณาได้ว่าเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานค้ำมนุษย์เกิดขึ้นในระหว่างการเดินทางนั้น อาจทำให้การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นดังกล่าวเป็นการค้ำมนุษย์ได้ อย่างไรก็ตามปัญหาประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ คือ ปัญหาการตีความองค์ประกอบของความผิดฐานค้ำมนุษย์โดยเฉพาะในส่วนของการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์ บทความชิ้นนี้มุ่งศึกษาแนวทางการตีความการแสวงหาประโยชน์จากเหยื่อการค้ามนุษย์ในกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทย โดยจะเน้นที่ลักษณะการขูดรีด การเอาคนลงเป็นทาส และแรงงานบังคับ

คำสำคัญ: การแสวงหาประโยชน์; โรฮิงญา; ค้ำมนุษย์; ลักลอบเข้าเมือง

1 อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 44150.
E-mail: sopictheevapanich@hotmail.com

Problems in the Interpretation of ‘Exploitation’ in the Trafficking Case of Rohingya Migrants in Thailand

Sopit Cheevapanich ²

Abstract²

For the Rohingya Migrants travelling in an irregular situation to Thailand with brokers, when the elements of trafficking in persons occur, the people smuggling could become a human trafficking case. However, one significant problem is the interpretation of the ‘exploitation’ to the trafficked victims. This paper aims to study the interpretation of the exploitation in human trafficking cases in Thailand with focus on the Rohingya migrants. The paper will focus on some types of the exploitation as the extortion, slavery and forced labour.

keywords: Exploitation; Rohingya; Trafficking in persons; Human Smuggling

2 Lecturer, College of Politics and Governance, Mahasarakham University 44150.
E-mail: Sopitcheevapanich@hotmail.com

1. ลักษณะการย้ายถิ่นที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

จากรายงานขององค์กร Fortify Rights องค์กรที่ทำงานด้านการป้องกันและเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งได้ติดตามสถานการณ์การพลัดถิ่นของชาวโรฮิงญาจากประเทศพม่าและบังคลาเทศ พบว่าการพลัดถิ่นของชาวโรฮิงญามีความเชื่อมโยงกับขบวนการลักลอบขนชาวโรฮิงญาและวงจรการค้ามนุษย์โดยชาวโรฮิงญา (the Rohingya) เป็นชนกลุ่มน้อยด้านศาสนาและชาติพันธุ์จากประเทศพม่าได้หนีจากความรุนแรงและการต่อสู้ที่มีรัฐบาลสนับสนุนในทางด้านตะวันตกของรัฐยะไข่ประเทศพม่า³ ในปี 2012 (พ.ศ. 2555) การละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏขึ้นอย่างมากในประเทศพม่าพร้อมกับนำมาซึ่งการแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีกลุ่มชาวโรฮิงญาขนาดใหญ่ได้หนีจากประเทศพม่าและบังคลาเทศและเดินทางไปยังประเทศปลายทางคือประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย⁴ ทำให้เกิดภาพการเดินทางโดยเรือของชาวโรฮิงญาทั้งกลุ่มใหญ่และกลุ่มเล็ก ไปยังประเทศปลายทางโดยประเทศไทยมักจะเป็นประเทศทางผ่านสำหรับการเดินทางต่อไปยังประเทศมาเลเซีย

การเดินทางของชาวโรฮิงญาได้ถูกจัดการอย่างเป็นขบวนการมีลักษณะข้ามชาติและมีกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องอยู่ในหลายประเทศ จากรายงานของ Fortify Rights ที่ได้ทำการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการพลัดถิ่นของชาวโรฮิงญา พบว่านายหน้าที่รัฐยะไข่และประเทศบังคลาเทศจะเก็บเงินจากผู้อพยพซึ่งส่วนใหญ่ต้องการเดินทางไปยังประเทศมาเลเซียอันเป็นจุดหมายปลายทางหลักของชาวโรฮิงญา นายหน้าดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์โดยชาวโรฮิงญาถูกหลอกว่าจะได้รับการ

3 Testimony of Matthew Smith, Executive Director of Fortify Rights, House Committee of Foreign Affairs, Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations, “Accountability and Transformation: Tier Rankings in the Fight against Trafficking in persons” on April 22, 2015.

4 Matthew Smith, Testimony of Matthew Smith, หน้า 2.

ขนส่งฟรีไปยังประเทศมาเลเซีย มีการสัญญาว่าจะให้สถานที่ น้ำ อาหารบนเรืออย่างเพียงพอ ทั้งนี้การแสวงหาประโยชน์ได้เริ่มขึ้นบนเรือและมีการบังคับให้ผู้อพยพต้องอยู่บนเรือเป็นเวลาหลายสัปดาห์โดยมีผู้ทำการควบคุมอยู่⁵ เมื่อผู้อพยพชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้วจะถูกส่งไปพักอาศัยในแคมป์ที่ตั้งขึ้นในเขตป่าห่างไกล บนบก หรือเกาะเล็กๆ ในประเทศไทย เมื่ออยู่ในแคมป์ที่ตั้งขึ้นพบว่ามีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อชาวโรฮิงญา เช่น การข่มขู่ว่าจะโดนทุบตี ทรมาณ กักขัง และการเรียกเงินโดยผู้ควบคุม⁶

สถานการณ์ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ของประเทศผู้รับอย่างประเทศมาเลเซียซึ่งมีความต้องการใช้แรงงานในอุตสาหกรรม จากรายงานของผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (The Special Rapporteur on Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Maria Grazia Giammarinaro)⁷ พบว่าประเทศมาเลเซียเป็นประเทศปลายทางหลักของการค้ามนุษย์แต่เนื่องจากประเทศมาเลเซียไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย 1951 ผู้ลี้ภัย (Refugee) และผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker) ในประเทศมาเลเซียจึงไม่ได้รับการรับรองสถานะการทำงานในประเทศมาเลเซียทำให้กลุ่มคนดังกล่าวเปราะบางต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะชาวโรฮิงญาจากประเทศพม่าซึ่งเดินทางมาทางเรือผ่านหลายประเทศ⁸ ลักษณะของการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศ

5 Matthew Smith, Testimony of Matthew Smith, หน้า 7-8.

6 *Ibid.*

7 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Maria Grazia Giammarinaro, A/HRC/29/38/Add.1, Human Rights Council, Twenty-ninth session, June 2015, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Addendum, Mission to Malaysia.

8 Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Maria Grazia Giammarinaro, Item 4.

มาเลเซีย จะเริ่มจากการลักลอบเดินทางข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมายและบางส่วนได้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในเวลาต่อมา ไม่ว่าจะเกิดขึ้นบนเรือประมงหรือในโรงงานผลิตน้ำมันปาล์ม อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (Labour exploitation) หรืออาจเป็นหนี้แรงงาน (Bonded labour) เช่น การทำงานเพื่อจ่ายหนี้การเดินทาง หรืออาจถูกเรียกค่าไถ่จากญาติของผู้อพยพได้⁹

กล่าวได้ว่าประเด็นการอพยพโยกย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญามักจะเริ่มที่การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Smuggling) โดยผ่านนายหน้า (Recruiter) แต่เมื่อมีการแสวงหาประโยชน์เกิดขึ้นระหว่างลักลอบขนคนโดยผิดกฎหมายแล้ว อาจทำให้การลักลอบขนคนโดยผิดกฎหมายกลายเป็นการค้ามนุษย์ (Trafficking in persons) ได้ โดยนายหน้าจะกลายเป็นผู้ค้ามนุษย์ (Trafficker) นอกจากนั้น การค้ามนุษย์ยังมีความเกี่ยวข้องกับเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติและเป็นประเด็นปัญหาในระดับภูมิภาค เนื่องจากการผ่านดินแดนของประเทศหลายประเทศ แต่การดำเนินคดีในความผิดค้ามนุษย์นั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ความสามารถในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องและแนวทางที่ใช้ในการดำเนินคดี เช่น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานควบคุมการเข้าเมืองซึ่งมักเป็นหน่วยแรกที่พบเจอผู้อพยพชาวโรฮิงญา เน้นการทำงานไปที่การควบคุมพรมแดน (a border control) มากกว่าเรื่องการทำงานบนพื้นฐานสิทธิของบุคคล (a rights-based approach) การดำเนินคดีค้ามนุษย์อาจไม่เป็นไปตามเป้าหมายของเครื่องมือทางกฎหมายที่ต้องการปราบปรามการค้ามนุษย์ให้เป็นผลได้

9 *Ibid.*

2. การตีความองค์ประกอบความผิดค้ามนุษย์ในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ (Exploitation) ตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทย

ในส่วนนี้จะศึกษาลักษณะการแสวงหาประโยชน์โดยเน้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้อพยพชาวโรฮิงญา ได้แก่ การเอาคนลงเป็นทาส (Slavery) โดยการค้ามนุษย์ถือว่าเป็นการเอาคนลงเป็นทาสสมัยใหม่ การบังคับใช้แรงงาน (Forced labour) ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขของความสัมพันธ์การจ้างงาน และการขูดรีดอย่างอื่น (Extortion) ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ในกฎหมายไทย¹⁰

2.1 การนิยามการแสวงหาประโยชน์ในความผิดค้ามนุษย์ (Exploitation)

ในรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กล่าวถึงช่องว่างทางกฎหมายของกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ว่าในการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องค้ามนุษย์ ในบางประเทศกฎหมายเกี่ยวกับค้ามนุษย์อาจเชื่อมโยงกับกฎหมายการปราบปรามการค้าประเวณี บางประเทศไม่มีจุดแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการค้ามนุษย์ การลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และกฎหมายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น บางประเทศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเอาคนลงเป็นทาสหรือลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับกรณีค้ามนุษย์ในการดำเนินคดี¹¹ ในบทความนี้ต้องการเน้นย้ำว่าการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Smuggling) ต่างกับการค้ามนุษย์ (Trafficking in persons) ซึ่งการลักลอบขนคนเข้าเมืองเป็นการเคลื่อนย้ายคนข้ามพรมแดนประเทศ (International border) เพื่อทำกำไรจากการเคลื่อนย้าย¹² มากกว่าจุดประสงค์ในการแสวงหา

10 การขูดรีดอย่างอื่น (Extortion) ได้กำหนดไว้ในกฎหมายไทย แต่ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายระหว่างประเทศ

11 International Labour Organization Special Action Programme to Combat Forced Labour, **Trafficking in persons and Forced Labour Exploitation, Guidelines for Legislation and Law Enforcement**, Geneva: International Labour Organization, 2005, , 2015, หน้า 48.

12 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

ประโยชน์อย่างเช่นในกรณีการค้ามนุษย์ แม้ว่าอาจมีการหลอกลวง การปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมกับผู้เดินทางเข้าเมืองก็ตาม¹³ โดยองค์ประกอบความผิดฐานค้ามนุษย์ตามกฎหมายไทย ได้แก่ องค์ประกอบตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติค้ามนุษย์ พ.ศ.2551

“มาตรา 6 ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

พ.ศ.2522 เช่น มาตรา 11 “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท ตามมาตรา 62 วรรคหนึ่ง ส่วนผู้นำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง

- 13 United Nations Office of Human Rights Commissioner, **Human Rights and Trafficking in persons, Fact Sheet No. 36**, the United Nations: New York and Geneva, 2014, หน้า 3.

ตารางที่ 1 องค์ประกอบความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามกฎหมายไทย

การกระทำ ลักษณะที่ 1 มาตรา 6 (1)	เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไป ยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่ง บุคคลใด
วิธีการของ ลักษณะที่ 1 มาตรา 6 (1)	โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้ อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์ อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความ ผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล
การกระทำ ลักษณะที่ 2 มาตรา 6 (2)	เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไป ยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่ง เด็กผู้นั้น
วิธีการของ ลักษณะที่ 2 ตาม มาตรา 6 (2)	ไม่ระบุ
วัตถุประสงค์ ของการกระทำและวิธี การตามมาตรา 6 ทั้ง สองรูปแบบ	เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ได้แก่ -การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี -การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก -การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น -การเอาคนลงเป็นทาส -การนำคนมาขอทาน -การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ -การบังคับต้อวัยะเพื่อการค้า หรือ -การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการค้ามนุษย์ได้บัญญัติไว้ในพิธีสารชื่อว่า Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (หรือเรียกว่า Palermo Protocol) ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติโดยมติ General Assembly resolution 55/25 ในวันที่ 15 November 2000 (พ.ศ.2543) ซึ่งถือว่าเป็นพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ พิธีสารฉบับนี้จึงอธิบายความผิดฐานค้ามนุษย์ว่าเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) การตีความเนื้อหาในพิธีสาร Palermo จึงต้องเป็นไปในแนวเดียวกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ โดยพิธีสารดังกล่าว ได้ให้นิยามของการค้ามนุษย์ไว้¹⁴ โดยได้ให้นิยามของการแสวงหาประโยชน์ (Exploitation)

-
- 14 Article 3, Palermo Protocol, “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;
- (b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;
- (c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered “trafficking in persons” even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;
- (d) “Child” shall mean any person under eighteen years of age

ไว้โดยเฉพาะว่า

“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”

หากพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวในกฎหมายไทย มาตรา 4 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งได้ให้นิยาม “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” (Exploitation) ไว้โดยเฉพาะจะพบว่ามีความแตกต่างกับพิธีสาร Palermo ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการค้ามนุษย์ ในส่วนของ “การอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล” (Extortion) ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยว่าเป็นหนึ่งในลักษณะการแสวงหาประโยชน์ในคดีค้ามนุษย์ แต่กลับไม่ปรากฏในนิยามของพิธีสาร Palermo

2.2 แนวทางการตีความการแสวงหาประโยชน์โดย “การเอาคนลงเป็นทาส” (Slavery)

จากการสำรวจของ UNODC พบว่าประเทศส่วนใหญ่ได้รวมเอาการเอาคนลงเป็นทาส (Slavery) ไว้ในส่วนการแสวงหาประโยชน์ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของการค้ามนุษย์แล้วโดยบางประเทศได้ให้นิยามไว้โดยเฉพาะ แต่ประเทศส่วนใหญ่กลับไม่ได้ให้นิยามเอาไว้ นอกจากนั้นจุดประสงค์ของการค้ามนุษย์ดังกล่าว ยังไม่ค่อยมีความสำคัญต่อประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกทำความเข้าใจอย่างเพียงพอ และมีตีความน้อยมาก และไม่มีรัฐใดจากการสำรวจที่ให้นิยามของการปฏิบัติที่คล้ายกับการเอาคนลงเป็นทาส (practices similar to slavery) เอาไว้¹⁵ ซึ่งประเด็นที่ถกเถียงกันเป็นอย่างมากในประเทศไทย คือ เรื่องการตีความการแสวงหาประโยชน์

15 United Nations Office on Drug and Crime, Issue Paper, the Concept of ‘Exploitation’ in the Trafficking in Persons Protocol, Vienna: United Nations, 2015, หน้า 10.

(Exploitation) ในกรณีการเอาคนลงเป็นทาสหรือรูปแบบที่คล้าย (Slavery or Similar practice) โดยเฉพาะในกลุ่มผู้อพยพที่เดินทางมาทางเรือจากบังกลาเทศ

อย่างไรก็ตามการเอาคนลงเป็นทาสได้มีการกำหนดเป็นความผิดในยามสงคราม เช่น Crime of Enslavement ซึ่งเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime against Humanity)¹⁶ อาจศึกษาแนวทางการให้ความหมายของการเอาคนลงเป็นทาสในการขัดกันทางอาวุธได้ดังนี้

การตีความนิยามเรื่อง Enslavement จากการตัดสินของ The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)¹⁷ ในคดี the Kunarac, Kovac and Vukovic (Foca) ในคดีนี้มีข้อเท็จจริง คือ ระหว่างเดือนเมษายน 1992 ถึง กุมภาพันธ์ 1993 เป็นอย่างน้อย ในพื้นที่ Foca ซึ่งมีการขัดกันด้วยอาวุธ (Armed Conflict) เกิดขึ้น จำเลยทั้งสามได้แก่ Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic ถูกตัดสินโดย The Trial Chamber ว่ามีความผิดในการสังหาร ช่มชืด และปฏิบัติอย่างโหดร้าย (mistreated) ต่อพลเมืองที่ไม่มีเชื้อสาย Serb (non-Serb civilians) ซึ่งเป็นผลของการขัดกันด้วยอาวุธโดยหนึ่งในเป้าหมายคือพลเรือนมุสลิมโดยเฉพาะผู้หญิง

โดยในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 มีการพิจารณาความผิดต่อมนุษยชาติ ในประเด็นต่างๆ ซึ่งรวมถึง การนำคนมาลงเป็นทาส (Enslavement) ช่มชืด (Rape) และทรมาน (Torture) ต่อมาจำเลยได้อุทธรณ์ไปยัง The Appeal

16 Sentencing Judgement in the Kunarac, Kovac and Vukovic (Foca) Case, The Hague, 12 June 2002, CVO/ P.I.S./679-E. The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) เป็นศาลขององค์การสหประชาชาติที่พิจารณาคดี War crime ในช่วงปี 1990s

17 Sentencing Judgement in the Kunarac, Kovac and Vukovic (Foca) Case, The Hague, 12 June 2002, CVO/ P.I.S./679-E, The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), <http://www.icty.org/en/press/sentencing-judgment-kunarac-kovac-and-vukovic-foca-case>

Chamber โดยผู้อุทธรณ์ได้ขอให้ศาลพิจารณองค์ประกอบของ Crime of Enslavement ได้แก่ การที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องเข้าใจว่าเหยื่ออยู่ในกรรมสิทธิ์/การครอบครองของตน (“as its own ownership”) ต้องปราศจากความยินยอมของเหยื่ออย่างชัดเจน (the constant and clear lack of consent of the victim) เหยื่อต้องถูกขังอย่างไม่มีกำหนดหรืออย่างน้อยต้องเป็นระยะเวลาที่ยาวนานยืดเยื้อ (an indefinite or at least for a prolonged period of time) และผู้ถูกกล่าวหาต้องประสงค์ที่จะควบคุมตัวเหยื่อไว้อย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายืดเยื้อยาวนานเพื่อใช้เหยื่อสำหรับจุดประสงค์ทางเพศ (in order to use the victim for sexual acts) แต่ศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีคำพิพากษาในวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ได้พิจารณาให้ความสำคัญกับระยะเวลาในการกักขัง และความตั้งใจในการใช้อำนาจของจำเลยที่มากับสิทธิในการครอบครอง (the right to ownership) ตัวเหยื่อโดยไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหามีความตั้งใจที่จะกักขังเหยื่อภายใต้ระยะเวลายืดเยื้อยาวนานเพื่อจุดประสงค์ทางเพศหรือไม่ก็ตาม

ดังนั้น The Appeal Chamber จึงพิพากษาว่าคำนิยามเรื่อง Crime of Enslavement ที่ The Trial Chamber ตัดสินมานั้นไม่กว้างเกินไปและยังสะท้อนหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในขณะที่ยาญกรรมนั้นได้ก่อขึ้นด้วย ศาลอุทธรณ์จึงปฏิเสธนิยามที่ได้มีการอุทธรณ์มาดังกล่าว

ในอนุสัญญาเรื่องการเอาคนลงเป็นทาส หรือ Slavery Convention ปี 1926 ให้นิยามการเอาคนลงเป็นทาสในข้อ 1 ว่า

“(1) Slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised.”

หากยึดการนิยามตาม Slavery Convention เช่น ในส่วนของเรื่องสิทธิความเป็นเจ้าของ (Rights of ownership for one person over another) ทางเลือกหนึ่งที่น่าเสนอจากเอกสารดังกล่าว ได้แก่ การใช้นิยามเรื่อง Slavery ว่า

บุคคลถูกระทำดั่งเช่นทรัพย์สิน (treated like property) หรือการนิยามไปที่สาระสำคัญของอาชญากรรม เช่น สาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ (the objectivity of human beings) อาทิเช่น การลดทอนความเป็นคนไปยังสถานะหรือเงื่อนไขซึ่งมีอำนาจต่อบุคคลเหมือนกับการใช้สิทธิเหนือทรัพย์สิน (“reducing a person to a status or condition in which any or all of the powers attaching to the right of property are exercised”)¹⁸ แต่การปรับใช้กับสถานการณ์ในปัจจุบันทำให้การตีความการเอาคนลงเป็นทาสเป็นเรื่องที่ยากลำบากกว่าในอดีต

กฎหมายไทยได้มีการนิยามความผิดดังกล่าว ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 312 ว่า

“ผู้ใดเพื่อจะเอาคนลงเป็นทาส หรือให้มีฐานะคล้ายทาส นำเข้าไปหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พามาจากที่ใด ชื้อ ขาย จำหน่ายรับ หรือหน่วงเหนี่ยวซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน เจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท”

โดยมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาปรากฏในเรื่องลูกจ้างเด็ก ในคดีนี้มีการทำร้าย การห้ามเดินทางออกจากบ้าน การจำกัดอาหาร และการลงโทษเมื่อไม่ทำตามคำสั่งต่อเด็กที่เป็นลูกจ้าง ศาลให้ลงโทษฐานรับเอาเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เพื่อลงเป็นทาสและให้มีฐานะคล้ายทาส และเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส¹⁹ ซึ่งอาจพิจารณาเทียบได้กับบริบทของการขนย้ายผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทย เช่น ลักษณะการกักขังหน่วงเหนี่ยว การทำร้ายร่างกาย จำกัดอาหารและน้ำ ว่าจะเป็นการเอา

18 Model law, หน้า 19-20.

19 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2611/2550 เป็นกรณีที่นายจ้างใช้แรงงานเด็กหญิงอายุ 14 ปี ศาลฎีกาพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 295 298 ประกอบ 297(8) และมาตรา 312 ทวิ วรรคสอง (1) (2) ประกอบมาตรา 312 การกระทำของจำเลยเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทให้ลงโทษฐานรับเอาเด็กอายุไม่เกิน 15 ปี เพื่อลงเป็นทาสและให้มีฐานะคล้ายทาส และเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส จำคุก 7 ปี และให้ชำระค่ารักษาพยาบาล

คนลงเป็นทาสหรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากการไม่มีการให้ทางเลือกให้กับผู้อพยพที่ต้องการเดินทาง และมีการใช้กำลังกักขังหน่วงเหนี่ยว จำกัดเสรีภาพในการเดินทาง และมีลักษณะเอาปฏิบัติต่อบุคคลดังเช่นทาส เช่น การส่งต่อโรฮิงญาไปยังนายหน้าคนอื่นต่อไป

2.3 แนวทางการตีความการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour)

การบังคับใช้แรงงานโดยการบังคับใช้แรงงานจะมีลักษณะการขูดรีดเอาบริการ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ให้นิยามไว้โดยเฉพาะว่า

“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

The United Nations office on Drugs and Crime (UNODC) ได้เสนอรูปแบบของกฎหมายการต่อต้านการค้ามนุษย์ เรียกว่า Model Law against Trafficking in Persons เพื่อให้รัฐปฏิบัติสอดคล้องกับอนุสัญญาเรื่องอาชญากรรมระหว่างประเทศและพิธีสารทั้งสองฉบับ เอกสารดังกล่าวได้อธิบายว่าแรงงานบังคับ (Forced Labour) ในพิธีสารนั้น ได้ใช้ตามคำนิยามเรื่องแรงงานบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ ILO Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour, 1930 โดยการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ “forced labour or services” ในอนุสัญญา ILO ฉบับดังกล่าวให้คำนิยามว่า

“All work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.”

หากพิจารณาตามนิยามดังกล่าว การบังคับเอาการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ (Sexual Exploitation) และการบังคับแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (Labour Exploitation) โดยไม่ได้รับความยินยอมต่างอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องแรงงานบังคับ (Forced Labour or Service) ของอนุสัญญาของ ILO นอกจากนั้น เมื่อมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือการให้บริการ (Work or Service) จึงเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ถูกบังคับเอาแรงงาน กับนายจ้าง²⁰ ส่วนความยินยอมนั้นต้องคำนึงว่าการให้ความยินยอม (Voluntary offer) อาจเกิดได้จากการถูกหลอกลวง การไม่ได้ความยินยอมอย่างชัดแจ้ง หรืออาจเกิดจากการหลอกลวงจากกระบวนการจัดหางานและกลไกที่บังคับให้บุคคลอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในภายหลังได้²¹ กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ของการจ้างงานอาจเกิดจากความสมัครใจในตอนแรก แต่เมื่อสิทธิในการเลือกงานของลูกจ้างไม่ปรากฏอยู่แล้ว หรือมีการจำกัดความสามารถของลูกจ้างในการออกจากงานซึ่งอาจเกิดขึ้นในภายหลังแล้ว กรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีแรงงานบังคับ (forced labour) ตามนิยามขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้²²

สำหรับกรณีผู้อพยพชาวโรฮิงญาในประเทศไทยหากพิจารณาจากความหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายไทยแล้วเมื่อผู้อพยพเดินทางถึงปลายทางไม่ว่าจะสมัครใจแต่แรกหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏการแสวงหาประโยชน์ได้แก่ การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ เช่น การบังคับให้ทำงานบนเรือประมง การบังคับให้ทำงานในโรงงาน หรืองานในบ้าน กรณีดังกล่าวก็จะเป็นการค้ำมนุษย์ได้โดยการใช้แรงงานบังคับเป็นกรณีที่พิจารณาได้ง่ายกว่าการเอาคนลงเป็นทาสเนื่องจากมองผ่านความสัมพันธ์ในการจ้างงาน หากเป็นกรณีที่ไม่สมัครใจแล้วอาจเป็นแรงงานบังคับได้แต่แรงงานบังคับไม่เข้าข่ายการค้ำมนุษย์ในทุกกรณี ดังนั้นกรณี

20 Model Law, หน้า 14.

21 *Ibid.*

22 Model Law, หน้า 14-15.

การบังคับใช้แรงงานจะเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบความผิดค้ามนุษย์อีกครั้ง

3. ความท้าทายของการปรับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์กับกลุ่มผู้อพยพไร้สัญชาติในประเทศไทย

3.1 ปัญหาการแยกระหว่างคดีค้ามนุษย์กับคดีลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติในประเด็นการค้ามนุษย์ได้เสนอหลักการและแนวทางปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ซึ่งพัฒนามาจากแนวทางปฏิบัติและนโยบายที่วางอยู่บนฐานของเรื่องสิทธิในการป้องกันและปกป้องเหยื่อของการค้ามนุษย์²³ ข้อสำคัญในกระบวนการการคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ประการหนึ่งที่พึงต้องตระหนัก ได้แก่ ข้อเท็จจริงในเรื่องการแสวงหาประโยชน์ในกลุ่มผู้อพยพนั้นบางครั้งปรากฏชัดเจนแต่ในหลายกรณีปรากฏไม่ชัดเจนเนื่องจากการค้ามนุษย์มีความหมายมากกว่าการเคลื่อนย้ายคนเพื่อทำกำไร ปัจจัยหลักที่เพิ่มขึ้นมาในการแยกผู้อพยพที่ถูกค้ามนุษย์ออกจากผู้อพยพในขบวนการขนคนเข้าเมือง ได้แก่ ข้อเท็จจริงในเรื่องการใช้กำลัง การข่มขู่และ/หรือการหลอกลวง ซึ่งอาจมีอยู่โดยตลอดหรือในบางขั้นตอนของการเดินทางได้โดยมีจุดประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ซึ่งส่วนนี้ต้องอาศัยการสอบสวนในเชิงรุก (active investigation)²⁴

23 Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking in persons, Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1), หน้า 4-5.

24 “Guideline 2: Identification of trafficked persons and traffickers “Trafficking means much more than the organized movement of persons for profit. The critical additional factor that distinguishes trafficking from migrant smuggling is the presence of force, coercion and/or deception throughout or at some

อาทิเช่น คดีค้ามนุษย์ที่อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช ข้อเท็จจริงคือ ในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2558 เจ้าหน้าที่ได้เข้าจับกุมยานพาหนะจำนวน 5 คัน ซึ่งกำลังขนชาวโรฮิงญาจำนวน 97 คนที่ลักลอบเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่อำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช คดีดังกล่าวได้รับการพิจารณาในขั้นต้นว่าเป็นคดีการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่จากการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ได้พบแคมป์ชาวโรฮิงญา (Rohingya migrant camps) ขนาดใหญ่ในเขาแก้ว อำเภอปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตแนวชายแดนไทย-มาเลเซีย²⁵ องค์ประกอบของความผิดตามที่รายงานโดยรัฐบาลไทยได้แก่ เหตุการณ์การค้ามนุษย์ถูกหลอกล่อนโดยนายหน้าว่าจะได้ทำงานและมีรายได้ จึงหนีจากแคมป์ผู้อพยพในรัฐยะไข่ ประเทศพม่า ระหว่างการลักลอบขนคนหนีถูกบังคับให้ซ่อนตัวบนเรือที่แออัดมีอาหารและน้ำจำกัดต้องขออนุญาตไปเข้าห้องน้ำและถูกทุบตีด้วยเชือกหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง บบบกผู้ควบคุมใช้ปืนในการควบคุมเหตุการณ์การค้ามนุษย์ มีบางคนถูกทุบตีและบางคนถูกยิงเสียชีวิต²⁶ คดีดังกล่าวจำเลย ได้แก่ นายหน้า เจ้าของรถและเรือ ต่อมาได้ถูกดำเนินคดี

stage in the process — such deception, force or coercion being used for the purpose of exploitation. While the additional elements that distinguish trafficking from migrant smuggling may sometimes be obvious, in many cases they are difficult to prove without active investigation. A failure to identify a trafficked person correctly is likely to result in a further denial of that person's rights. States are therefore under an obligation to ensure that such identification can and does take place. States are also obliged to exercise due diligence in identifying traffickers, including those who are involved in controlling and exploiting trafficked persons....”

25 The Royal Thai Government's Response TRAFFICKING IN PERSONS REPORT 2015, January 1 – December 31, 2015, หน้า 71, Prominent cases on ILR (CASE 1-4) and International Cooperation (CASE 5) CASE 1: The crackdown of the labor trafficking transnational organized crime group: The Hua Sai – Padung Besar, หน้า 71.

26 The Royal Thai Government's Response, หน้า 72

ในความผิดฐานค้ามนุษย์ คนเข้าเมือง ฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับการทุจริต และ ข่มขู่ตามกฎหมายอาญา²⁷

3.2 การแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงาน (Labour Exploitation)

ตัวอย่างคดีเรื่องการค้ามนุษย์โดยการแสวงหาประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) จากฐานข้อมูลของ UNODC ที่รวบรวมคดีค้ามนุษย์ในประเทศไทย เช่น คดี Samaesan²⁸ ซึ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2556 โดยเหยื่อค้ามนุษย์เป็นผู้อพยพชาวพม่าทั้งผู้ใหญ่และเด็ก การอพยพข้ามแดนเริ่มจากการลักลอบเข้าเมืองเพื่อทำงาน แต่เมื่อถึงปลายทางผู้ลักลอบเข้าเมืองกลับกลายเป็นแรงงานหนี้และแรงงานบังคับ ข้อเท็จจริงของคดี คือ ผู้เสียหายชาวพม่าต้องการทำงานในประเทศไทยจึงติดต่อนายหน้าซึ่งช่วยในการเดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายโดยต้องจ่ายเงินเป็นจำนวน 8,500 บาท และ 12,000 บาทแก่นายหน้าเพื่อจะได้ทำงานในโรงงานผลิตอาหารและผลไม้จากนั้นมีการเดินทางเข้าประเทศไทยโดยทางรถและทางเรือและเดินเท้าเข้าทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และเดินทางเข้ากรุงเทพโดยรถกับชาวพม่าอีกประมาณ 40 คน เมื่อถึงจังหวัดชลบุรีเหยื่อทั้งสี่คนได้พบจำเลยครั้งแรกซึ่งเป็นชาวพม่า และบอกว่าแต่ละคนถูกขายนมาให้จำเลย คนละ 12,500 บาทเพื่อทำงานในเรือประมงโดยต้องทำงานในเรือเพื่อชดใช้หนี้ หากปฏิเสธไม่ทำงานจะถูกทุบตีและฆ่า เหยื่อจึงต้องทำงานอย่างหนักบนเรือจนล้มป่วยหรือหากไม่สามารถทำงานได้เร็วเพียงพอก็จะถูกทุบตีหรือทำร้ายด้วยมีดหรือเครื่องช็อตไฟฟ้า เหยื่อทุกคนหวาดกลัวและไม่กล้าหลบหนี ศาลตัดสินว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษจำคุกจำเลยเป็นเวลา 33 ปี ตามกฎหมายอาญา คนเข้าเมืองและค้ามนุษย์

27 The Royal Thai Government's Response, หน้า 73

28 UNODC. (2016). Case Law. Retrieved June 26, 2016, from <https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/tha/2013/samaesan.html?lng=en&tmpl=htmls>

คดีดังกล่าวเป็นเรื่องการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour) ซึ่งมีการนิยามการบังคับใช้แรงงานว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์อย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย แต่หากเป็นกรณีที่ผู้อพยพยังเดินทางไม่ถึงปลายทางซึ่งการบังคับใช้แรงงานจึงยังไม่ปรากฏขึ้นก็จะเกิดปัญหาในเรื่องการตีความว่ามีการแสวงหาประโยชน์ในความผิดฐานค้ามนุษย์เกิดขึ้นแล้วหรือไม่หากยังไม่เกิด คดีดังกล่าวเป็นเพียงการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (People Smuggling) เท่านั้น

3.3 การแสวงหาประโยชน์จากการขูดรีด (Extortion)

การขูดรีดไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนใน Palermo Protocol ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการค้ามนุษย์แต่กลับเขียนไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายไทย และเป็นลักษณะการแสวงหาประโยชน์ที่พบได้บ่อยในกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญา ได้แก่ การเรียกค่าไถ่จากญาติของผู้อพยพชาวโรฮิงญา จากคดีที่รวบรวมโดยมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา²⁹ พบว่าผู้อพยพชาวโรฮิงญาถูกเรียกเอาเงินค่าไถ่จากนายหน้าในระหว่างการเดินทาง เช่น นาย MI (นามสมมุติ) ชาวพม่า “มีความประสงค์ที่จะเดินทางไปยังประเทศมาเลเซียเพื่อประกอบอาชีพโดยติดต่อผ่านไปยังนายหน้าในหมู่บ้าน นาย MI กับนายหน้าได้ตกลงค่าเดินทางเป็นเงิน 80,000 จ๊าด และจ่ายเงินเรียบร้อยแล้วแต่ปรากฏว่าเมื่อออกเดินทางนาย MI ถูกนำมายังแคมป์ที่นายหน้าจัดไว้ในประเทศไทย เพื่อข่มขู่ให้นาย MI ติดต่อกลับไปยังครอบครัวที่ประเทศพม่าเพื่อเรียกเงินจำนวน 3,000 ริงกิต แลกกับการนำพานาย MI ไปยังประเทศมาเลเซีย นั่นถือเป็นการพามาหรือไปส่งยังที่ใดซึ่งบุคคล โดยวิธีการข่มขู่ หลอกลวง ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายนอกตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ

29 มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา. คู่มือเรื่อง ทบทวนข้อกฎหมายและการจัดการของประเทศไทยภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน กรณีศึกษาแนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มโรฮิงญาจำนวน 5 คนในพื้นที่จังหวัดสงขลา, กรุงเทพฯ: มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, 2014, 7-10.

ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551”³⁰ กรณีดังกล่าวเข้าลักษณะความผิดฐานเรียกค่าไถ่ตามมาตรา 313 ประมวลกฎหมายอาญาและอาจตีความว่าเป็นการขูดรีดซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ในการค้ำมนุษย์ได้

ในประเด็นการเรียกค่าไถ่จากผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายยังมีแนวคำพิพากษาในปี 2558 ที่ย้ำถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าช่วยเหลือผู้เสียหายซึ่งเป็นชาวโรฮิงญาที่สถานีขนส่งอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา หลังจากได้รับแจ้งว่าจะมีการแลกเปลี่ยนชาวโรฮิงญากับเงินจำนวน 60,000 บาท ซึ่งญาติของผู้เสียหายจะนำมาไถ่ตัวที่สถานที่ดังกล่าว³¹ คำพิพากษาของศาลจังหวัดสงขลา พิพากษาให้อธิบดีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูลซึ่งเป็นผู้เรียกเงินจำนวนดังกล่าวมีความผิดในคดีค้ำมนุษย์³² อย่างไรก็ตามคดีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เป็นผู้วางแผนการจับกุมตั้งแต่แรกจึงทำให้หลักฐานมีความชัดเจนและนำไปสู่การดำเนินคดีค้ำมนุษย์ได้

3.4 ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์จากผู้อพยพชาวโรฮิงญา (การเอาคนลงเป็นทาส)

การตีความในกรณีนี้ผู้อพยพกำลังเดินทางและถูกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมนั้น ว่าเข้าข่ายการค้ำมนุษย์นั้นยังไม่มีคำพิพากษาที่ตีความกรณีดังกล่าวเนื่องจากปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยานโดยพนักงานอัยการซึ่งยังไม่ทำให้

30 จากคู่มือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์, หน้า 2-7.

31 ใบแจ้งข่าวมูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา วันที่ 26 สิงหาคม 2558 เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลา มีคำพิพากษา อธิบดีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ในคดีค้ำมนุษย์ชาวโรฮิงญา จำคุก 22 ปี 6 เดือน และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นเงิน 126,900 บาท

32 โดยศาลพิพากษาจำคุก 22 ปี 6 เดือน และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเป็นเงิน 126,900 บาทในความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เห็นพฤติการณ์การถูกปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมดังกล่าว³³ ซึ่งจะทำให้คดีดังกล่าวเป็นการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งจะมีโทษทั้งผู้อพยพและนายหน้า³⁴

กรณีข้อเท็จจริงที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการตีความว่ามีการแสวงหาประโยชน์จากผู้อพยพชาวโรฮิงญาหรือไม่ เช่น กรณีผู้อพยพชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาโดยทางเรืออย่างผิดกฎหมายเมื่อถูกจับได้และส่งกลับแต่เรือได้วกกลับเข้ามา

33 ตัวอย่างกรณีที่โจทก์ไม่สามารถสืบให้ศาลเห็นองค์ประกอบการค้ามนุษย์ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15241/2557 ในการพิจารณาคดีค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก ศาลอ้างถึงนิยามคำว่า “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ว่า “ฟ้องของโจทก์นั้น ต้องบรรยายฟ้องให้ปรากฏครบถ้วนถึงองค์ประกอบความผิดดังกล่าวด้วย เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องเพียงว่าการกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 3 เป็นการกระทำเพื่อรับเงินค่าตอบแทนในการจัดส่งคนไปทำงานกับบุคคลอื่น อันเป็นการใช้วิธีการหาเงินอันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยเด็กไม่ยินยอม โดยไม่ปรากฏว่าการกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 3 เป็นการกระทำ “เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” ตามที่กฎหมายใหม่บัญญัติไว้ฟ้องโจทก์จึงขาดองค์ประกอบความผิด จึงไม่ฟังลงโทษจำเลยที่ 1 และ 3 ตามกฎหมายค้ามนุษย์ใหม่ได้ และ จากใบแจ้งข่าวมูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เรื่อง ศาลจังหวัดตะกั่วป่าพิพากษายกฟ้องคดีค้ามนุษย์ ในคดีระหว่างพนักงานอัยการกับนายประกอบ หมดอาดัม กับพวกรวม 3 คน เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2558 จากคำพิพากษาของศาลจังหวัดตะกั่วป่า เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2558 พนักงานอัยการ ส่งฟ้องจำเลยทั้งสาม รวมถึงข้อหาการกระทำความผิดค้ามนุษย์ต่อผู้เสียหายชาวบังคลาเทศจำนวน 53 คน อย่างไรก็ตามในการพิจารณาคดีศาลพิจารณาคำเบิกความของจำเลยในเรื่องการให้ที่พักพิง ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการอื่นใดให้คนต่างด้าวทั้ง 53 คน พ้นจากการจับกุมตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยจำเลยทั้งสามให้การรับสารภาพจึงไม่มีการนำสืบพยาน ซึ่งจะนำไปเห็นถึงองค์ประกอบในคดีค้ามนุษย์ได้ เนื่องจากข้อหาดังกล่าวมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และไม่ได้มีการนำสืบพยานหลักฐานตามองค์ประกอบความผิดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ศาลจึงพิพากษาลงโทษในเรื่องกฎหมายคนเข้าเมืองและยกเรื่องการค้ามนุษย์

34 หากพิจารณาจากคดีที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการเดินทางเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในประเทศไทย อาจแบ่งกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและศาลตัดสินความมีความผิดข้อหาค้ามนุษย์ คดีที่ศาลตัดสินให้มีความผิดคนเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ยกฟ้องในความผิดฐานค้ามนุษย์ และคดีชาวโรฮิงญาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก หรือการละเมิดทางเพศผู้อพยพ

อีกครั้งทำให้ผู้อพยพถูกส่งต่อให้นายหน้าอีกคนให้พักที่แคมป์ชาวโรอิงญาที่จัดให้ แต่สามารถหนีออกมาได้³⁵ หรือในกรณีที่ผู้อพยพชาวโรอิงญาถูกกักขังหน่วงเหนี่ยว ควบคุมอยู่บนเรือเพื่อการส่งต่อทางบกมีการให้อาหารและน้ำอย่างจำกัดเพื่อไม่ให้หนีได้ มีการทุบตี ลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หากถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมก่อน การเคลื่อนย้ายผู้อพยพขึ้นฝั่ง ทั้งสองกรณีอาจกล่าวได้ว่าเป็นภาวะก้ำกึ่งว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่โดยพิจารณาจากองค์ประกอบโดยเฉพาอย่างยิ่งในเรื่องการแสวงหาประโยชน์

ประเด็นที่น่าพิจารณาคือจะถือว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการเอาคนลงเป็นทาสหรือไม่นั้น โดยหากพิจารณานิยามการเอาคนลงเป็นทาสของ Slavery Convention กับกรณีผู้อพยพชาวโรอิงญา เช่น การลงโทษ การทุบตี ให้กินอาหาร และน้ำในปริมาณจำกัดเพื่อไม่ให้หนีได้ การหน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อพยพ รวมถึงการส่งต่อให้นายหน้าอื่นๆ ต่อไปนั้นเป็นการทำให้บุคคลไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง เป็นการลงโทษโดยไม่มีสาเหตุ และทำให้บุคคลอยู่ในสถานะที่เลวร้ายกว่าการขนย้ายคนในขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยทั่วไปซึ่งเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์และอาจกล่าวได้ว่าเป็นการทำเหมือนบุคคลเป็นทรัพย์สิน (Like property) ที่นายหน้ามีสิทธิในการครอบครอง (Right to ownership) และใช้สิทธิ นั้นเหนือตัวบุคคลเหล่านั้นได้ นอกจากนั้นแล้วแม้ว่าชาวโรอิงญายังเดินทางไม่ถึงฝั่งหรือจุดมุ่งหมายปลายทางแต่การเดินทางบนเรือที่มีสภาพเลวร้ายดังกล่าวจะถือว่าเป็นส่วนของกระบวนการในการค้ามนุษย์แล้วหรือไม่ยังคงเป็นประเด็นที่ต้องการถกเถียงกันต่อไป

35 อาจเทียบได้กับกรณีนาย HH (นามสมมุติ) จากคู่มือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ หน้า 25-30.

4.บทสรุป

ปัญหาการอพยพโยกย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญาเชื่อมโยงได้กับสถานการณ์ภายในประเทศต้นทางซึ่งปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้ชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความเปราะบางอยู่แล้วตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ได้ง่ายโดยการค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญามีลักษณะข้ามรัฐข้ามแดนเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนในหลายประเทศและการดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แตกต่างกันไปตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนความคุ้มครองทางกฎหมาย ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเดียวกัน อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ การตีความองค์ประกอบของความผิดและการดำเนินคดีในความผิดฐานค้ามนุษย์ ข้อถกเถียงที่สำคัญประการหนึ่งคือการตีความว่าพฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์ที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้อพยพกำลังเดินทางและยังไปไม่ถึงจุดหมายปลายทางถือว่าเป็นการแสวงหาประโยชน์ซึ่งเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานค้ามนุษย์แล้วหรือไม่ เนื่องจากสถานการณ์ที่ผู้อพยพชาวโรฮิงญาต้องเผชิญบนเรือ เช่น การกักขังหน่วงเหนี่ยว การจำกัดอาหารและน้ำเพื่อไม่ให้มีแรงหนี การทุบตีโดยไม่มีสาเหตุ การถูกควบคุมอยู่บนเรือเป็นเวลาหลายอาทิตย์โดยมีผู้ควบคุมที่มีอาวุธ ผู้เขียนเห็นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวอาจเข้าลักษณะการเอาคนลงเป็นทาส (Slavery) ซึ่งอยู่ในขอบเขตของนิยามการแสวงหาประโยชน์ตามกฎหมายไทยแล้ว แต่หากตีความว่ากรณีดังกล่าวยังไม่มีกรแสวงหาประโยชน์เกิดขึ้นจะทำให้ขาดองค์ประกอบความผิดค้ามนุษย์ และกรณีดังกล่าวจะเป็นเพียงการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (People Smuggling) เท่านั้น

หากผู้อพยพชาวโรฮิงญาเดินทางถึงปลายทางแล้วและปรากฏลักษณะการบังคับใช้แรงงาน กรณีอาจเป็นการแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่เรียกว่าแรงงานบังคับ (Forced labour) ซึ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อพยพกับนายจ้าง

หรือกรณีที่พบบ่อยในประเทศไทย ได้แก่ การเรียกค่าไถ่จากผู้อพยพ ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยการขูดรีด (Extortion) และมีคำพิพากษาลงโทษผู้ค้ำมนุษย์ในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ายังมีประเด็นที่ควรได้รับการถกเถียงทั้งจากนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานจริง ตลอดจนหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของการดำเนินคดีในความผิดฐานค้ำมนุษย์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองผู้ที่อาจตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ให้ได้รับความยุติธรรม ดังนี้

ประการแรก การตีความ “การแสวงหาประโยชน์” จะสามารถตีความรวมถึงการกระทำที่เป็นการกระทำอันรุนแรงซึ่งเป็นการละเมิดความเป็นมนุษย์ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้หรือไม่ และหากมีการนำสืบได้ว่าการกล่อเบนผู้อพยพย้ายถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อการแสวงหาประโยชน์ที่ปลายทางจะมีแนวทางในการตีความและดำเนินคดีอย่างไร

ประการที่สอง การสืบสวนสอบสวนที่เรียกว่า active investigation เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินคดีค้ำมนุษย์ประสบความสำเร็จ เช่น หากสืบสวนจนสามารถพิสูจน์ได้ว่าการละเมิดและการทารุณกรรมในระหว่างเดินทางอันเป็นการบ่งชี้เจตนาของผู้กระทำความผิดว่าได้กระทำเป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากผู้อพยพจะทำให้สามารถโยงไปถึงความผิดฐานค้ำมนุษย์ได้ การสืบสวนสอบสวนที่มีประสิทธิภาพจึงนำไปสู่การพิสูจน์เจตนาของนายหน้า ผู้ควบคุมและ ผู้ค้ำมนุษย์ และหลักฐานที่ใช้ในการดำเนินคดีค้ำมนุษย์ การสืบสวนสอบสวนที่ใช้ในปัจจุบันจึงควรได้รับการประเมินว่า active เพียงใด และสามารถนำไปสู่การดำเนินคดีต่อผู้ค้ำมนุษย์ได้เพียงใด ทั้งนี้โดยการรับฟังความเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วยเนื่องจากการดำเนินคดีค้ำมนุษย์มีหน่วยงานและองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่ายและมีหลายกระบวนการ (เช่น การคัดแยกเหยื่อตอนเริ่มต้น)

ประการสุดท้าย เนื่องจากการแสวงหาประโยชน์ในกรณีค้ำมนุษย์มีรูปแบบใหม่ๆ เกิดขึ้นซึ่งมีกลวิธีการทารุณกรรมแตกต่างจากไปจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการใช้แรงงานเช่นเดิมจึงอาจต้องพิจารณาต่อไปว่าพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ควรได้รับการปรับปรุงให้คุ้มครอง ขยายไปถึงลักษณะการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบใหม่ๆ หรือไม่ ทั้งนี้ต้องคำนึง ว่าการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ซึ่งเหยื่อมักเป็นผู้ที่เปราะบางต่อการ ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่แล้วควรปรับปรุงในแนวทางที่คำนึงถึงสิทธิ (Right-based approach) มากกว่าการเน้นการป้องกันปราบปรามการเข้าเมืองผิด กฎหมายซึ่งทำให้กลุ่มเปราะบางถูกกดทับมากขึ้น

บรรณานุกรม

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา. (2557). คู่มือเรื่อง ทบพวนข้อกฎหมาย และการจัดการของรัฐไทยภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน กรณีศึกษาแนวทางการใช้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มโรฮิงญาจำนวน 5 คนในพื้นที่จังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา.

International Labour Organization Special Action Programme to Combat Forced Labour, **Trafficking in persons and Forced Labour Exploitation, Guidelines for Legislation and Law Enforcement**, Geneva: International Labour Organization, 2005.

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking in persons, Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. <https://www.unodc.org/cld/case-law-doc/traffickingpersonscrimetype/tha/2013/samaesan.html?lng=en&tmpl=htms>

Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Maria Grazia Giammarinaro, A/HRC/19, Retrieved June 26, 2016, from

C/29/38/Add.1, Human Rights Council, Twenty-ninth session, June 2015, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Addendum, Mission to Malaysia.

Sentencing Judgement in the Kunarac, Kovac and Vukovic (Foca) Case, The Hague, 12 June 2002, CVO/ P.I.S./679-E, The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), <http://www.icty.org/en/press/sentencing-judgement-kunarac-kovac-and-vukovic-foca-case>

Testimony of Matthew Smith, Executive Director of Fortify Rights, House Committee of Foreign Affairs, Subcommittee on A

Testimony of Matthew Smith, Executive Director of Fortify Rights, House Committee of Foreign Affairs, Subcommittee on Africa, Global Health, Global Human Rights, and International Organizations, “Accountability and Transformation: Tier Rankings in the Fight against Trafficking in persons” on April 22, 2015.

United Nations Office of Human Rights Commissioner, **Human Rights and Trafficking in persons, Fact Sheet No. 36**, the United Nations: New York and Geneva, 2014.

United Nations Office on Drug and Crime, **Issue Paper, the Concept of ‘Exploitation’ in the Trafficking in Persons Protocol**, Vienna: United Nations, 2015.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Human Rights and Development Foundation. (2014). **Review of Law and Management of the Thai State under Obligation of International and Domestic laws: Case Study of Assistance to Five Rohingyas in Songkhla Province.** Bangkok: Human Rights and Development Foundation. (in Thai)

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่น
ผ่านความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐ
องค์กรวิชาการและภาคประชาสังคม :
กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์

เสาวณีย์ แก้วจุลภาณุ¹ วิศรุต สำส่อน²

บทคัดย่อ

ภายหลังจากพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มีผลใช้บังคับ อาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญต่อกลุ่มประชากร กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นได้ เนื่องจากได้มีการวางหลักการพิสูจน์และคืนสัญชาติไทยให้ คนไทยพลัดถิ่น แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรซึ่งส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพ ในตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล (ป.ค. 14) และภาครัฐประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ประกอบกับเจตคติในเรื่องความมั่นคงของหน่วยงานภาครัฐต่อกลุ่ม ประชากรคนไทยพลัดถิ่นซึ่งจากปัญหาดังกล่าวเองนำไปสู่การจัดทำบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัย รังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มูลนิธิชุมชนไท (มขท.)

1 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ 90000.

Email ติดต่อ: kaewjullakarn@gmail.com

2 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต 12000.

Email ติดต่อ: wisarut.s@rsu.ac.th

และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) ลงวันที่ 16 มกราคม 2559 จากบันทึกข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดโครงการ“การช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น)” โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ รับผิดชอบในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการยื่นคำร้องและการรวบรวมพยานหลักฐานเรื่องการพิสูจน์สัญชาติแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนองขณะที่พื้นที่ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยรังสิตคือพื้นที่ในบริเวณจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการลงนามผ่านความร่วมมือดังกล่าวแม้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่อง 1) ปัญหาด้านแบบฟอร์มเรื่องการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีเอกภาพ 2) ปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ประจำท้องที่ 3) ปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ต่อนิสิตนักศึกษาที่เข้าไปช่วยเหลืองาน แต่อย่างไรก็ดีการลงนามในบันทึกข้อตกลงดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ก่อให้เกิดการทำงานที่ประสานกันระหว่างภาคีเครือข่ายส่งผลให้การแก้ปัญหาการพิสูจน์และรับรองสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก่อให้เกิดการลดภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ก่อให้เกิดกระบวนการสร้างจิตอาสาให้กับนิสิตและนักศึกษาในการเข้าใจและเห็นอกเห็นใจในเพื่อนมนุษย์มากขึ้น

คำสำคัญ: คนไทยพลัดถิ่น; กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ; พระราชบัญญัติสัญชาติ

Legal Aid for Thai Displaced People through Multilateral Cooperation Between State Organs, Academic Institutes and Civil Societies: study on Ranong and Prachuap Khiri Khan Provinces

SSaovane Kaewjullakarn³ Wisarut Samlee-on⁴

Abstract

After the Nationality Act (the 5th Amendment) B.E.2555 came into force, it seems that this Act brings a significant change to a group of Thai displaced people because this Nationality Act provides channels for displaced populations to verify and regain their nationality. However, it can be said that the enforcement of this Act is not effective as it should be. The problems lack of unity regarding national verification form (Por. Kor 14) and the shortage of staff. Moreover, the attitude of provincial administration officers toward security causes less effectiveness to the enforcement of the Act. Therefore, in order to mitigate those barriers, on 16th January 2016, a Memorandum of Understanding (MOU) was signed. This MOU consists of several parties such as the Provincial Administration Department, Thaksin University and Rangsit University, Coordination Office to Develop well-being Society, the Chum Chon Thai Foundation and the National Human Rights Commission. The result of

3 lecturer, Faculty of Law, Thaksin University 90000.
E-mail: kaewjullakarn@gmail.com

4 lecturer, Faculty of Law, Rangsit University 12000.
E-mail: wisarut.s@rsu.ac.th

this MOU causes the establishment of the project called “the assistance of Thai Displaced People” which aims to assist and facilitate district officials in handling demands and helps community members gathering documentary evidences which are necessary for nationality verification in Ranong by Thaksin University and PrachuapKhiri Khan Provinces by Rangsit University. Although the MOU already established, some difficulties have not been resolved yet, namely 1). The problems lack of unity regarding national verification form (Por. Kor 14) 2). The inconsistency of working period of a district chief officer, 3) the attitude of provincial administration officers toward students. It should be noted that the results of establishment this MOU also bring several benefits to the nationality verification process such as creating cooperation with all parties under MOU which leads to have sufficient in term of national verification and recognition of Thai displaced people as well as enhancing a capacity of local administrative staff by getting help from students. Furthermore, working under this MOU is likely to encourage students to have a volunteer spirit.

Keywords: Thaidisplaced people; Nationality verification procedures; Thai Nationality Act

1. ความนำ

ในสังคมโลกซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มของรัฐ ปัญหาเรื่องของรัฐบุคคลยังคงเป็นปัญหาที่รอการแก้ไข จากรายงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) อ้างว่าอย่างน้อยที่สุดคนประมาณ 10 ล้านคน ตกอยู่ในสถานะของการเป็นคนไร้รัฐ⁵ สภาวะของความไร้รัฐ (Statelessness) หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ไม่ได้การยอมรับจากรัฐใดๆ ให้เป็นคนชาติของรัฐนั้นๆ ส่งผลให้กลุ่มบุคคลไร้รัฐดังกล่าวประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานที่คนชาติจะพึงได้รับ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาลและบริการ หรือสิทธิในการทำงานและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เป็นต้น ในทางทฤษฎีสภาวะของความไร้รัฐของบุคคลสามารถแบ่งอธิบาย ได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) สภาวะความไร้รัฐโดยผลของกฎหมาย (*dejure*) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็นคนชาติโดยกฎหมายของรัฐใดๆ เลย

2) สภาวะความไร้รัฐโดยข้อเท็จจริง (*defacto*) เกิดขึ้นเมื่อบุคคลได้ดำเนินการกระบวนการด้านสัญชาติ แต่กระบวนการด้านสัญชาติดังกล่าวยังไม่มีผลรับรองให้กลุ่มบุคคลสามารถใช้สัญชาติได้⁶ ซึ่งอาจรวมถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้พลัดถิ่นไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางของตนเองได้หรือไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้หรืออยู่ระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ⁷

5 the United Nation High Commission for Refugees (UNHCR)Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness, p.4. Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

6 the United Nation High Commission for Refugees (UNHCR), Legal and Protection Policy Research Series UNHCR and De Facto Statelessness. p.i. เข้าถึงจาก <http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>

7 กฤตยา อาชวนิจกุล (2554) “การจัดการระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย” สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล น.104

ข้อสังเกต

สถานการณ์ไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงและโดยข้อกฎหมายเกิดขึ้นได้ในกรณีถ้าหน่วยงานทางทะเบียนได้จดทะเบียนบุคคลดังกล่าวในฐานะเป็นผู้ไม่รู้ถึงสัญชาติหรือการไม่สามารถกำหนดสัญชาติของบุคคลนั้นได้ (Unknown or undetermined nationality) หรือแม้กระทั่งการที่หน่วยงานทางทะเบียนได้ระบุให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะของผู้ที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบสัญชาติ “under investigation” การแบ่งประเภทตามลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ภายใต้เหตุผลในลักษณะของมาตรการภายในระยะเวลาที่จำกัด⁸

ตัวอย่างของกลุ่มบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ไร้รัฐโดยผลของกฎหมายได้แก่โรฮิงญาแม้จะมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าโรฮิงญาเกิดในบริเวณรัฐฉานของพม่าแต่ผลของกฎหมายความเป็นพลเมืองของพม่าปี ค.ศ.1982 (Burma Citizenship Law 1980) ภายใต้หมวด 2 ข้อ 3 และข้อ 4 ว่าด้วยความเป็นพลเมืองได้กำหนดให้กลุ่มของกลุ่มชาติพันธุ์ดังต่อไปนี้ถือว่ามิใช่สัญชาติพม่าได้แก่ คะฉิ่น คะยา กะเหรี่ยง ชิน เบอร์มัน มอญ ยะไข่ หรือฉานและกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่อยู่ภายในรัฐเป็นการถาวรในช่วงเวลาก่อน ค.ศ. 1823 และแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะเปิดช่องคำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่อยู่ภายในรัฐเป็นการถาวรในช่วงเวลาก่อน ค.ศ. 1823” แต่การได้สัญชาติพม่าภายใต้บริบทดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของสภาของชาติพม่า ส่งผลให้กลุ่มโรฮิงญาถือเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติพม่าได้⁹

ส่วนกลุ่มตัวอย่างของกลุ่มบุคคลผู้ตกอยู่ในสภาวะความไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงได้แก่ กลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ในมาตราดังต่อไปนี้ ได้แก่ มาตรา 9/1 ถึง 9/7 ประกอบกับ

8 อ้างแล้ว เิงอรศที่ 6 หน้า 29

9 Burma Citizenship Law 1982 เข้าถึงจาก <http://www.refworld.org/docid/3ae6b4f71b.html>

กฎกระทรวงพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 วันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ได้เปิดโอกาสให้คนไทยพลัดถิ่นที่มีเงื่อนไขครบองค์ประกอบมีสิทธิได้รับการคืนสัญชาติไทย

อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันคนไทยพลัดถิ่นประมาณ 3 ใน 4 กลับเข้ามาเป็นไทยในแผ่นดินไทยโดยแผนการอพยพของคนไทยพลัดถิ่นจากพม่าเข้ามาสู่ฝั่งไทยสามารถแบ่งได้ดังนี้คือ

- (1) คนไทยพลัดถิ่นจากเขตตะนาวศรี-สิงขร ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอเมือง อำเภอบางสะพานน้อย อำเภอบางสะพานและอำเภอบ้านลาด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (2) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากพื้นที่ลี้ภัย ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร (บางส่วนก็อพยพไปตั้งหลักแหล่งในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- (3) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากพื้นที่บกเปียน ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในไทยในพื้นที่อำเภอเมืองและอำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง
- (4) คนไทยพลัดถิ่นในพม่าจากเขตมะลิวัลย์และเกาะสอง ส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอาศัยและเป็นคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่อำเภอกระบุรี อำเภอละอุ่นแลอำเภอเมือง จังหวัดระนอง¹⁰

โดยที่บทความนี้คณะผู้เขียนใช้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเป็นกลุ่มบุคคลที่ถือว่าไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงในพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์มาอธิบายถึงแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องการจัดการไร้สัญชาติผ่านกระบวนการภายใต้บันทึก

10 อาจารย์ ดร. วิรุฒธิ เสนาคำ “ไทยพลัดถิ่นในและจากมณฑลตะนาวศรีกับปัญหาไร้สัญชาติ” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ (ทักษิณวิชาการ 51) ระหว่างวันที่ 15-16 สิงหาคม 2551 สถาบันทักษิณคดี มหาวิทยาลัยทักษิณ หน้า 6-7.

ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทย พลัดถิ่นระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงานกสม.) ลงวันที่ 16 มกราคม 2559

จากการที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นว่าสัญชาติเป็นตัวยึดโยงก่อบุคลิกและหน้าที่ให้บุคคลได้มีปฏิสัมพันธ์กับรัฐ เมื่อใดก็ตามถ้ารัฐไม่รับรองความมีสถานะของบุคคลผ่านสัญชาติส่งผลเสียหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ภายในรัฐนั้นๆ ซึ่งการที่คนไทยพลัดถิ่นมีสถานะเป็น “ผู้ถือบัตรคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ส่งผลให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายไทยกำหนดได้แก่

- สิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทยและการมีชื่อในทะเบียนราษฎรตาม ท.ร.38 ก หรือ ท.ร.13 แล้วแต่กรณี
- สิทธิในการเดินทางออกนอกพื้นที่ภายใต้การขออนุญาตเป็นรายการณี
- สิทธิในการทำงานภายใต้นโยบายที่รัฐกำหนด
- สิทธิได้รับการศึกษา
- สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์สิทธิในสังหาริมทรัพย์
- สิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและนโยบายที่รัฐกำหนด
- สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่างๆ

ซึ่งจากสิทธิดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสิทธิบางประการอยู่ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด นอกจากนี้ประเด็นในเรื่องสิทธิในการรักษาพยาบาลจะเห็นได้ว่ากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิตามหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้

2. สภาพปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นในประเทศไทย และจุดเริ่มต้นของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายผ่านบันทึกความตกลงพหุภาคี

เดิมทีกฎหมายระหว่างประเทศให้การยอมรับว่ารัฐและองค์การระหว่างประเทศมีสถานะเป็นบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ผลของวิวัฒนาการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศส่งผลให้ปัจเจกชนได้รับการรับรองและคุ้มครองให้มีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิในทางระหว่างประเทศบางประการ¹¹

สิทธิที่จะได้รับสัญชาติถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้รัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การได้มา การเสียไป และการกลับคืนมาซึ่งสัญชาติของบุคคลจะต้องกระทำโดยอยู่บนพื้นฐานของพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรัฐจะปรับใช้สองหลักในการกำหนดให้สัญชาติของตัวบุคคลได้แก่หลักสืบสายโลหิต (*jus sanjuinis*) คือการได้สัญชาติของบุคคลขึ้นอยู่กับสัญชาติของบิดาหรือมารดา และ หลักดินแดน (*jus soli*) กล่าวคือรัฐเจ้าของดินแดนจะเป็นผู้พิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนด¹²

ในทางกฎหมายสิทธิที่จะได้รับสัญชาติของบุคคลนั้นถูกกำหนดไว้ทั้งกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศและกรอบตามกฎหมายภายในดังนี้คือ

1) กรอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในมาตรา 15 ได้กำหนดไว้ว่า “ไม่มีใครสามารถพรากสัญชาติของ

11 อานนท์ ศรีบุญโรจน์, “สถานะของปัจเจกชนในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่” ใน *บทบัณฑิตย*, เล่มที่ 68 ตอน 3, กันยายน 2555, น.78

12 Saovaneekawewjullakarn and ArnonSriboonroj, “How does human rights function properly to the forgotten group (Rohingyas)?” ใน *วารสารวิชาการนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยทักษิณ*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 7, มกราคม-ธันวาคม 2558, น.85.

บุคคลไปโดยตั้งใจได้” รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ได้แก่ กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง¹³ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ
เด็ก¹⁴ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ¹⁵ นอกจากนี้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ
ภายใต้ข้อมติที่ 50/152 ได้รับรองหลักการห้ามพรากสัญชาติของบุคคลไว้เช่นกัน¹⁶

2) กรอบตามกฎหมายภายใน ได้แก่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508
โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 อาจกล่าวได้ว่า
พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่คนไทยพลัดถิ่นที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ
ให้ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต

2.1 ความหมายและลักษณะของคนไทยพลัดถิ่น

คนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนไทยที่เสียสัญชาติไทยเพราะผลสืบเนื่องจากการ
แบ่งแยกเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1968 ก่อนที่
รัฐบาลอังกฤษจะทำการยกดินแดนส่วนนี้ให้พม่า ซึ่งเดิมพื้นที่มะริด หวายและ
ตะนาวศรีถือว่าเป็นดินแดนของประเทศไทยมาก่อน และเมื่อประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา
มารัฐบาลเมียนมาร์ได้ปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศตนส่งผลให้คนไทยที่มี
ถิ่นกำเนิดเดิมอยู่ในเมืองมะริด หวายและตะนาวศรีได้รับผลกระทบและตัดสินใจ
อพยพย้ายถิ่นมาอยู่กบฏชาติพม่าที่ไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดระนอง
ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์¹⁷

13 ข้อบทที่ 24(3)

14 ข้อบทที่ 7 และ 8

15 ข้อบทที่ 18

16 United Nations Human Rights Office of the High Commission .Rights to Nationality and Statelessness.25 June 2016 Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/Nationality.aspx>

17 วรธิดา เมืองแก้ว.2558. ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 : กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดระนอง และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,สาขาวิชา

นอกจากนี้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ประกอบกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ได้กำหนดคำนิยามและวางหลักการคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่นไว้ดังนี้

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้กำหนดนิยามของ คนไทยพลัดถิ่นไว้ดังนี้คือ

“ผู้ที่มีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นและได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยโดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กฎกระทรวงกำหนด”

ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาถึงลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นได้ดังนี้คือ

- 1) บุคคลมีเชื้อสายไทยแต่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต
- 2) บุคคลผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น
- 3) บุคคลผู้นั้นได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง
- 4) มีวิถีชีวิตเป็นคนไทย
- 5) ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด

โดยในมาตรา 9/1 ถึงมาตรา 9/7 ได้วางหลักการและกำหนดถึงการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นไว้ โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับประโยชน์ภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) สามารถแบ่งออกเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้ คือ

1) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 25 พฤศจิกายน 2520

2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520

3) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 และ

4) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519

จะเห็นได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้ตกอยู่ในสถานะ “ผู้ถือบัตรคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ส่วนบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในไทยให้พิจารณาสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2555

ในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไขและแบบคำร้อง โดยได้ออกเป็นกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องคำขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555 ซึ่งมีแนวปฏิบัติโดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอพิสูจน์ดังกล่าว จะมีการตรวจสอบเอกสารเพื่อความครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมาย และออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐานว่าผู้นั้นได้มีการยื่นเอกสารเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นนายอำเภอก็จะรวบรวมเอกสารเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่งก่อนส่งให้คณะกรรมการรับรองความเป็น

คนไทยพลัดถิ่นพิจารณาอนุมัติ โดยมีฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (อธิบดีกรมการปกครอง) เป็นผู้รับผิดชอบ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวและเมื่อมีมติเห็นชอบให้แก่ผู้ใดก็จะออกหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้กับผู้ยื่นคำขอนั้นเพื่อนำไปเป็นหลักฐานการขอเปลี่ยนแปลงการลงรายการสัญชาติไทยโดยการเกิดต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำร้องและเอกสารประกอบเรื่องคนไทยพลัดถิ่นสามารถอธิบายอย่างย่อได้ดังนี้ กล่าวคือ

1) ผู้ร้อง (คนไทยพลัดถิ่น) ยื่นคำร้องต่อเขตที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยที่เอกสารประกอบการใช้ยื่นประกอบด้วยเอกสารทางทะเบียนเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ของผู้นั้น ผังเครือญาติซึ่งต้องอธิบายได้ถึงความเชื่อมโยงในตัวบุคคลไร้สัญชาติกับจุดเกาะเกี่ยวในความเป็นไทย นอกจากนี้ต้องมีพยานรับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารจำนวน 2 คน

ในประเด็นพยานรับรองเอกสารมีข้อสังเกตว่า หน่วยงานท้องถิ่นบางหน่วยงานจะต้องเป็นผู้นำหมู่บ้านหรือผู้ที่มีความน่าเชื่อถือในหมู่บ้านซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นมาโดยหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

2) เมื่อเอกสารตามที่กำหนดครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นดังกล่าวจะพิจารณาแล้วส่งต่อไปยังคณะกรรมการกลาง¹⁸

2.2 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

จากการที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) มีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อคืนสัญชาติให้แก่คนไทยที่ตกกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง

18 Arisne Kupfeman-Sutthavong (2016) Stateless fight for Thai identity. June 25 2016. Retrived from <http://www.bangkokpost.com/print/903200/>

อาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยและได้รับการจัดทำสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎร ภายใต้เงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่อย่างไรก็ดีจากสถิติพบว่าในปี พ.ศ.2556-2557 คนไทยพลัดถิ่นจำนวนเพียงแค่ประมาณ 2,000 คน ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 และตัวเลขล่าสุด ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2559 มีผู้ได้สัญชาติไทยแล้วจำนวน 166 ราย จากจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ยื่นคำร้องพิสูจน์สัญชาติจำนวน 8,266 ราย โดยคิดจากผู้ที่ได้ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นไทยแล้วและทางอำเภอก็ได้รับเอกสารแล้ว¹⁹

เหตุดังกล่าวเกิดจากข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการกล่าวคือ (1) การขาดความเป็นเอกภาพในตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล สาเหตุเนื่องด้วยมีข้อสังเกตจากคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านในประเด็นที่ว่าคำร้องขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่เสนอต่อกรมการปกครองนั้นยังขาดความชัดเจนในเงื่อนไขที่กำหนดตามคานียามคนไทยพลัดถิ่นในมาตรา 3 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) ส่งผลให้เกิดแนวความคิดนำแบบ ป.ค.14 ซึ่งถือเป็นแนวทางการสอบสวนบุคคลไปปรับใช้ตามความเหมาะสม²⁰ ผลจากการดังกล่าวเปิดช่องให้การสอบสวนหาข้อเท็จจริงในรายละเอียดของบุคคลก่อให้เกิดผลที่ตามมาคือแบบในการสอบสวนพิสูจน์บุคคลของคนไทยพลัดถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป ขาดความเป็นเอกภาพในแง่รูปแบบและขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับเขต เช่น นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว (2) ปัญหาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ด้วยเหตุนี้เองถือว่าปัญหาดังกล่าวจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น (3) ปัญหาเรื่องหน่วยงานของรัฐมองว่าประเด็นสัญชาติเป็นเรื่องของความมั่นคง

19 การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตาม พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555. 20 มิถุนายน 2559 จาก<http://chumchonhai.or.th/node/326>

20 หนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท 0309.1/ว 17344 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2555

เป็นต้น ส่งผลให้เกิดแนวความคิดการจัดทำบันทึกความตกลงระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาและเพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 นั่นเอง

2.3 การทำบันทึกความตกลงพหุภาคีเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

จากตัวเลขดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าภายหลังจากที่พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ใช้บังคับจนถึงปัจจุบันคือประมาณ 4 ปีเศษ มีจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและได้สัญชาติไทยแล้วน้อยมาก สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการแปลงกฎหมายและนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งจากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวนำไปสู่การเกิดขึ้นของบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์สัญชาติและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกับมหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำนักงาน กสม.) โดยลงวันที่ 16 มกราคม 2559 ซึ่งเนื้อหาของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวสามารถแบ่งได้ดังนี้คือ

1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีพันธกรณีหลักคือประสานงานหลักระหว่างส่วนกลางและอำเภอโดยการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปร่วมกับอำเภอเป้าหมายซึ่งได้แก่พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายโดยเน้นที่ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงานสัญชาติ การจัดทำผังเครือญาติ และการยื่นคำขอตามแบบฟอร์มต่างๆ ให้แก่องค์กรภาคีเครือข่าย และสุดท้ายคือการเป็นหน่วยงานกลางคอยประสานการทำงานระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายและหน่วยงานในระดับอำเภอ

2) องค์การภาคการศึกษาได้แก่มหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิต ภายใต้การดำเนินในกรอบความร่วมมือดังกล่าวองค์กรการศึกษาทั้งสองหน่วยงาน มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการให้ความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสนับสนุนการปฏิบัติงานของอำเภอโดยการนำนักศึกษาที่ผ่านการฝึกอบรมทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคในการรับคำร้อง ให้คำแนะนำกับผู้ยื่นคำร้อง รวมทั้งการเตรียมพยานหลักฐานจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำผังเครือญาติ รวมทั้งการช่วยสอบและบันทึกถ้อยคำผู้ขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลที่เกี่ยวข้องในแบบฟอร์มเพื่อพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติภายใต้กรอบความร่วมมือที่กำหนด

3) มูลนิธิชุมชนไท (มชท.) และสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปสพ.) มีความรับผิดชอบหลัก คือ ช่วยเหลือการทำงานภายใต้ความตกลงดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง

4) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จะดำเนินการในส่วนของการติดตามประเมินผลการแก้ปัญหาสิทธิสถานะโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นรวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางคอยประสานการแก้ไขปัญหากรณีร้องเรียนของคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งยังรับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะและสิทธิของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

ผลของความร่วมมือดังกล่าวทำให้นิสิตนักศึกษาของทั้งสองมหาวิทยาลัยคือมหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิตได้เข้ามาเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในระดับพื้นที่ในการยื่นคำขอและช่วยเหลือตัวแทนของสมาชิกชุมชนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

3. การดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นตามบันทึกความตกลงฯ

ผลจากการทำงานร่วมกันภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว มหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยรังสิต รวมทั้งองค์กรภาคีเครือข่ายได้ร่วมกันจัด “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น)” โดยแบ่งเขตพื้นที่ที่กันรับผิดชอบดังนี้ คือ มหาวิทยาลัยทักษิณรับผิดชอบในเขตพื้นที่จังหวัดระนอง โดยมีการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือแล้ว 1 ครั้ง ระหว่างวันที่ 30 เมษายน-3 พฤษภาคม 2559 ณ พื้นที่อำเภอเมืองจังหวัดระนอง และมีนักศึกษาจิตอาสาจำนวน 39 คนเข้าร่วมโครงการ

ขณะที่มหาวิทยาลัยรังสิตรับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีการลงพื้นที่ปฏิบัติงานแล้ว 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 9 – 12 มีนาคม 2559 โดยดำเนินการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์, อ.ทับสะแก และ อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีนักศึกษาเข้าร่วมโครงการราว 25 คน และครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 22 – 28 พฤษภาคม 2559 โดยดำเนินการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ อ.บางสะพาน จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีนักศึกษาเข้าร่วมโครงการเพิ่มเป็น 45 คน

อย่างไรก็ดีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นตามบันทึกความเข้าใจยังไม่เสร็จสิ้นลงดังนั้นจึงยังจะมีการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือของทั้งสองสถาบันอีกหลายครั้งนับจากนี้

ในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือแต่ละครั้งมีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

3.1 การกำหนดพื้นที่ให้ความช่วยเหลือ

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ได้กำหนดนิยามให้ความหมายของคนไทยพลัดถิ่นไว้ว่ากลุ่มของบุคคลที่ตกเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงราชอาณาจักรไทยในอดีตและผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น ส่งผลให้คณะผู้เขียนจำกัดขอบเขตการศึกษาและการลงพื้นที่เฉพาะ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง เท่านั้นที่ได้รับสิทธิคืนสัญชาติไทยตาม

พระราชบัญญัติฉบับนี้ในประเด็นของการคืนสัญชาติไทย นอกจากนี้ยังถือได้ว่าทั้งสองจังหวัดมีประชากรพลัดถิ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการติดต่อประสานงานระหว่างชุมชนกับมูลนิธิชุมชนไทซึ่งถือว่าหนึ่งในองค์กรภาคีเครือข่ายตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นอยู่ก่อนแล้ว จึงน่าจะรวบรวมเอกสารสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินการยื่นคำร้องขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายกระทรวงได้ง่ายกว่าพื้นที่อื่น

และในการนี้มหาวิทยาลัยรังสิตได้อาสารับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขณะที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณได้อาสารับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่จังหวัดระนองตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.2 การอบรมความรู้ด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติงานแก่นักศึกษาก่อนการลงพื้นที่

ก่อนที่คณะนิติศาสตร์ทั้งสองแห่งจะนำนักศึกษาลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นักศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งโดยหลักแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2555, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และยังต้องเข้าใจขั้นตอนการทำงานจริงในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการรวบรวมเอกสาร ดังนั้นการอบรมที่จะเกิดขึ้นนี้จึงต้องใช้รูปแบบของการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อให้ครอบคลุมทั้งการให้ความรู้เชิงทฤษฎีและการฝึกภาคปฏิบัติ

การสัมมนาเชิงปฏิบัติการถูกออกแบบให้ใช้ระยะเวลา 2 วัน วันแรกจะเน้นการให้ความรู้เชิงทฤษฎีใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมหาวิทยาลัยรังสิตและมหาวิทยาลัยทักษิณจะเป็นผู้ดูแลในการสัมมนาส่วนนี้ และองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนราษฎร โดยกรมการปกครองเป็นผู้ดูแล

และในวันที่สองจะเน้นการฝึกภาคปฏิบัติ ได้แก่ การทำความเข้าใจแบบฟอร์มเอกสารต่างๆ เช่น แบบบันทึกปากคำ (ป.ค.14) ที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของอำเภอที่จะเข้าไปปฏิบัติการอ่านและทำความเข้าใจผังเครือญาติ เอกสารที่ต้องใช้ประกอบการยื่นคำขอโดยมูลนิธิชุมชนไทเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการอบรม

ในระหว่างการสัมมนามีข้อสังเกตว่านิสิตนักศึกษาอาสาสมัครส่วนใหญ่จากทั้งสองสถาบันเป็นนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ ชั้นปีที่ 3 (และสำหรับมหาวิทยาลัยรังสิต มีนักศึกษาจากวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคมร่วมด้วย) ซึ่งนักศึกษาจากทั้งสองสถาบันนี้ยังไม่เคยได้ศึกษากฎหมายสัญญาติ, กฎหมายคนเข้าเมือง หรือกฎหมายการทะเบียนราษฎรมาก่อน เนื่องจากเป็นสาระการเรียนรู้ในรายวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ซึ่งเป็นรายวิชาในการเรียนชั้นปีที่ 4 วิทยาการที่รับผิดชอบในการบรรยายถึงหลักกฎหมายทั้งสามข้างต้นจึงต้องพยายามใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงการใช้ภาษากฎหมายที่ไม่จำเป็น และต้องใช้ตัวอย่างกรณีศึกษา มาประกอบการบรรยายจึงจะทำให้นักศึกษาเข้าใจหลักกฎหมายได้ง่ายขึ้น

3.3 การวางแผนและลงพื้นที่ปฏิบัติงานจริง

หลังจากจบการสัมมนาเชิงวิชาการก่อนที่มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งได้นำนักศึกษาเดินทางไปยังพื้นที่ปฏิบัติงานที่กำหนดเอาไว้จำเป็นที่จะต้องวางแผนการทำงานในแต่ละวันพร้อมทั้งจัดเตรียมอุปกรณ์ซึ่งนักศึกษาจะประชุมระดมสมองกันเพื่อจัดตารางเวลาการทำงาน ทำรายการสิ่งของเครื่องใช้จำเป็น วางผังสถานที่ ฯลฯ ซึ่งถือเป็นโอกาสอันดีที่นักศึกษาจะได้ฝึกฝนทักษะการวางแผนงาน

และก่อนจะถึงวันลงพื้นที่กรมการปกครองจะมีหนังสือแจ้งไปยังนายอำเภอของพื้นที่เป้าหมายให้ได้รับทราบว่าจะมีคณะทำงานประกอบด้วยนักศึกษา, อาจารย์ผู้ดูแลและเจ้าหน้าที่จากมูลนิธิชุมชนไทเข้าไปให้ความช่วยเหลือร่วมมือกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นและให้ทางอำเภอปรึกษาหารือกับคณะทำงานเพื่อ

กำหนดบทบาทการทำงานในระหว่างที่มีการลงพื้นที่ทำให้การปฏิบัติงานได้รับความร่วมมือและความไว้วางใจจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ได้พอสมควร

ในการปฏิบัติงานนักศึกษาอาสาสมัครจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้สอบถามและบันทึกข้อเท็จจริงเบื้องต้นของประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่ประสงค์จะยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ละราย รวมถึงบันทึกถ้อยคำของผู้ที่เดินทางมาเป็นพยานให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะยื่นคำขออีกด้วย

การดำเนินการเช่นนี้เกิดผลดีต่อต้นทางของกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือเป็นการลดภาระการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐประจำอำเภอ (โดยปกติคือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ) ที่โดยปกติแล้วจะดำเนินการรับคำขอได้เพียง 2-3 รายต่อวัน เมื่อพิจารณาจากภาระความรับผิดชอบของปลัดอำเภอที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้านอื่นๆ ควบคู่ไปด้วย แต่คณะนักศึกษาสามารถรับคำขอรวมกันได้ถึงวันละ 30-40 ราย และปลัดอำเภอสามารถตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาในเอกสารที่นักศึกษาเป็นผู้ลงบันทึกเอาไว้ หากถูกต้องครบถ้วนก็สามารถลงนามรับรองและส่งเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ทันที ส่วนกรณีใดที่ปลัดอำเภอเห็นว่าจะต้องสอบข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารประกอบใดเพิ่มเติมก็สามารถติดต่อผู้ยื่นคำขอให้มาให้ปากคำหรือมายื่นเอกสารเพิ่มเติมได้

3.4 การสรุปผลสัมฤทธิ์และปัญหาจากการปฏิบัติงาน

เมื่อการลงพื้นที่ปฏิบัติงานเสร็จสิ้นลงภาคีทุกฝ่ายจะนัดประชุมเพื่อสรุปผลสัมฤทธิ์ทั้งในเชิงปริมาณ โดยชี้วัดจากจำนวนชุดเอกสารประกอบการยื่นคำขอฯ ที่นักศึกษาสามารถจัดทำได้ทั้งหมดและในเชิงคุณภาพ โดยชี้วัดจากอัตราความถูกต้องของเอกสารการยื่นคำขอฯ พร้อมทั้งสรุปปัญหาของการปฏิบัติงานเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาการทำงานของภาคีแต่ละฝ่ายในการลงพื้นที่ครั้งต่อไป

3.5 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่คณะทำงานได้พบจากการลงพื้นที่ปฏิบัติงาน

จากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานตามบันทึกความตกลงฯ ทั้ง 3 ครั้ง คณะทำงานได้สรุปประเด็นปัญหาหรือข้ออุปสรรคที่ส่งผลให้กระบวนการได้สัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นค่อนข้างล่าช้า ได้ดังนี้

1) ปัญหาด้านแบบฟอร์มเรื่องการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีเอกภาพ

จากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานพบว่าอุปสรรคที่ทำให้กระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทั้งในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนองค่อนข้างล่าช้าคือความไม่เป็นเอกภาพของเนื้อหาในเอกสารที่ใช้ประกอบการยื่นคำขอ กล่าวคือ แบบบันทึกปากคำ (ป.ค.14) นั้น แม้กรมการปกครองจะมีแนวทางระบุข้อคำถามพื้นฐานสำหรับการสอบปากคำที่จะต้องปรากฏอยู่ในแบบฟอร์มก็ตาม ทว่าแต่ละท้องที่ก็สามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดของข้อคำถามได้ เช่น ในพื้นที่อำเภอเมืองระนองแบบ (ป.ค. 14) จะเป็นในลักษณะที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้ถามคำถามแล้วให้เจ้าพนักงานเป็นผู้จดบันทึกคำตอบ แต่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์แบบ (ป.ค. 14) จะมีข้อคำถามที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้บันทึกข้อมูลโดยการทำเครื่องหมายหน้ากล่องข้อความที่ตรงกับคำตอบที่ได้จึงทำให้รายละเอียดของเนื้อหาเอกสารในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน บางแห่งมีข้อคำถามที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นส่งผลให้การปฏิบัติงานของนิสิตนักศึกษาค่อนข้างจะลำบากและขาดความเป็นเอกภาพ

2) ปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ประจำท้องที่

อาจกล่าวได้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องการให้สัญชาติค่อนข้างเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำให้การพิจารณาคำขอแต่ละราย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะปลัดอำเภอที่ได้รับ

มอบอำนาจจากนายอำเภอให้เป็นผู้รับคำขอและพิจารณาในชั้นต้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมากโดยเฉพาะเมื่อมีการปรับย้ายท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอแต่ละคน ปลัดอำเภอที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ก็มักจะเริ่มต้นพิจารณาคำขอที่ค้างพิจารณาจากปลัดอำเภอคนก่อนใหม่ทั้งหมดเนื่องจากปลัดอำเภออาจต้องรับผิดชอบทางวินัยหากลงชื่อรับรองให้แก่คำขอรายใดแล้วต่อมาภายหลังปรากฏว่ามีการสวมสิทธิหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอโดยประการอื่น

3) ปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ต่อนิสิตนักศึกษาที่เข้าไปช่วยเหลืองาน

จากการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าวัตถุประสงค์หลักของการจัดทำบันทึกข้อตกลงฉบับนี้คือเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กรมการปกครองในประเด็นเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง ในฐานะองค์กรภาคีมีความรับผิดชอบในการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในประเด็นดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเจ้าหน้าที่ปกครองฝ่ายปฏิบัติการกลับขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของนิสิต/นักศึกษาที่ลงไปช่วยอำนวยความสะดวกดังกล่าว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเห็นว่าระยะเวลาในการฝึกอบรมสอบแบบปากคำของนิสิต/นักศึกษามีระยะเวลาที่สั้นเกินไป จึงเกรงว่าอาจเกิดปัญหาการสอบปากคำมีความไม่ละเอียดรอบคอบซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในประเด็นความรับผิดชอบทางกฎหมาย²¹

21 รายงานวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานลงพื้นที่ของนิสิต มหาวิทยาลัยทักษิณ ภายใต “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น) ระหว่างวันที่ 30 เมษายน – 3 พฤษภาคม 2559”

4. ประโยชน์ที่ภาคีแต่ละฝ่ายได้รับจากบันทึกความตกลงฉบับนี้ และแนวทางการทำงานหลังจากนี้

การแก้ไขปัญหาสถานะความไร้รัฐ ไร้สัญชาติของกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่ประสบปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์และรับรองเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทยโดยความร่วมมือระหว่างภาคีภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมผ่านการทำบันทึกความตกลงเช่นนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่เพียงต่อภาคีผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่านั้น แต่ยังเกิดประโยชน์ต่อประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่รอคอยความหวังในการขอพิสูจน์สัญชาติไทยรวมถึงนิสิตนักศึกษาที่เข้าร่วมลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลืออีกด้วยโดยสามารถสรุปประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับได้ดังนี้

4.1 ประโยชน์ที่ภาคีภาครัฐได้รับ

เราอาจเห็นได้ว่าแม้ภาคีฝ่ายภาครัฐนำโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอจะได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่แล้วในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ด้วยข้อจำกัดด้านจำนวนบุคลากรและภาระการทำงานในด้านอื่นๆ ทำให้กระบวนการดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้ามาก ดังนั้นความช่วยเหลือจากภาคองค์กรวิชาการโดยมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งที่เป็นแกนนำในการระดมนิสิตนักศึกษาที่มีจิตอาสาจึงสามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้และทำให้กระบวนการขั้นต้นในระดับอำเภอเกิดความรวดเร็วมากขึ้น

โปรดพึงระลึกว่าการปฏิบัติหน้าที่ของนิสิตศึกษานั้นมิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างปลัดอำเภอที่มีอำนาจในการลงนามรับรองเอกสารใดๆ หากแต่เป็นเสมือนผู้ช่วยปลัดอำเภอในการจดบันทึกปากคำ รวบรวมและจัดเรียงเอกสารเพื่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณาเท่านั้นแต่ลำพังเท่านั้นก็ทำให้ปลัดอำเภอในท้องที่สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัวขึ้นมากโดยไม่ต้องสอบปากคำด้วยตนเองแต่สามารถพิจารณาจากบันทึกการสอบปากคำที่นิสิตนักศึกษาจดไว้โดยอาจมีการเรียกผู้ยื่นคำขอมาสอบปากคำเพิ่มเติมในบางกรณีเท่านั้น

4.2 ประโยชน์ที่ภาคีฝ่ายองค์กรวิชาการได้รับ

คณะผู้เขียนเชื่อว่าบรรดาครูผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยทุกแห่งในประเทศไทยต่างตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษากฎหมายภาคปฏิบัติหรือการใช้การศึกษากฎหมายเชิงคลินิก (clinical legal education) ที่สามารถสร้างความตระหนักรู้ถึงความสำคัญและคุณค่าของการใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมให้นักศึกษา แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ เวลา ภาระหน้าที่ และการแสวงหาพื้นที่เรียนรู้การใช้กฎหมายภาคปฏิบัติทำให้การนำนักศึกษาออกไปปฏิบัติหน้าที่ใช้ความรู้ความสามารถด้านกฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างจริงจังนั้นทำได้ยากยิ่ง

การมีความตกลงกับภาคีฝ่ายองค์กรประชาสังคมจึงเป็นเสมือนการสร้างพื้นที่เรียนรู้การใช้กฎหมายภาคปฏิบัติให้แก่นิสิตนักศึกษาได้เป็นอย่างดี เนื่องจากองค์กรประชาสังคมจะสัมผัสอยู่กับปัญหาของประชาชนอยู่ตลอดเวลาทำให้สามารถนำเสนอกรณีปัญหากฎหมายในสังคมให้แก่นิสิตศึกษานำไปค้นคว้าหาแนวทางการแก้ปัญหาได้ขณะเดียวกันการได้รับความร่วมมือจากภาคีภาครัฐก็ทำให้การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของนิสิตนักศึกษาได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ปฏิบัติงานอย่างดี

จากการพูดคุยกับนิสิตนักศึกษาทั้งสองมหาวิทยาลัยที่ผ่านการลงพื้นที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนภายใต้บันทึกความตกลงนี้พบว่า นิสิตนักศึกษาเกือบทุกคนตระหนักถึงคุณค่าของตัวเองจากการที่ได้เป็นนักศึกษากฎหมายและได้ใช้ความรู้กฎหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และหลายคนยืนยันว่าจะเข้าร่วมกิจกรรมลักษณะนี้อีกแม้ว่าตนจะสำเร็จการศึกษาไปแล้วก็ตาม

4.3 ประโยชน์ที่ภาคีฝ่ายประชาสังคมได้รับ

แม้ว่าภาคประชาสังคม ดังความตกลงนี้คือมูลนิธิชุมชนไทนั้นจะทำงานในพื้นที่และสัมผัสกับประชากรคนไทยพลัดถิ่นผู้ประสบปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

มาเป็นเวลานานทำให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญญาติ กล่าวคือพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ.2508 อยู่พอสมควรแต่การทำงานร่วมกับองค์กรวิชาการก็ทำให้บุคลากรของมูลนิธิได้มีโอกาสดทวชนและเพิ่มเติมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญญาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ส่วนปัญหาสำคัญของภาคีฝ่ายประชาสังคมอันได้แก่ปัญหาการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐที่ได้รับการบรรเทาจากบันทึกความตกลงนี้เช่นกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาสังคมได้มีโอกาเข้ามาร่วมกันรับรู้และแก้ไขปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและการแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันในอนาคต

4.4 ประโยชน์ต่อกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่น

เราเห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาความล่าช้าในกระบวนการต้นน้ำของการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้รับการแก้ไขให้เบาบางลง ทำให้กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่เข้ามายื่นคำขอพิสูจน์สถานะคนไทยพลัดถิ่นมีความหวังว่าพวกเขาจะได้รับการพิสูจน์และรับรองสัญชาติไทยตามสิทธิที่พึงมี และหากเกิดปัญหาในกระบวนการขั้นตอนใดๆ พวกเขาเชื่อมั่นว่าตนจะได้รับคำแนะนำช่วยเหลือจากภาคีในบันทึกความตกลงนี้

5. บทสรุป

แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในสัญชาติไทยและกระบวนการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้แก่กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นไปแล้วก็ตามแต่ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และรับรองสิทธิในทางปฏิบัติยังคงมีอยู่จากการขาดแคลนบุคลากรภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้แก่กลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งภาระหน้าที่

ดูแลประชาชนอันมีมากมายเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอำเภอทำให้การพิสูจน์และรับรองสิทธิในสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้าซึ่งปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การทำบันทึกข้อตกลงเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคองค์กรวิชาการ และภาคประชาสังคมเพื่อเป็นหนึ่งในแนวทางการบรรเทาปัญหาความล่าช้าในกระบวนการที่พึงได้รับการพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่าภาคีความตกลงแต่ละฝ่ายสามารถใช้ข้อดีของตนเองเข้ามาเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยภาคีภาครัฐถือเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ขณะที่ภาคองค์กรวิชาการก็มียุทธศาสตร์ความรู้ทางวิชาการและมีนิสิตนักศึกษาจิตอาสาที่พร้อมจะเข้ามาช่วยสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนภาคีภาคประชาสังคมก็มีเครือข่ายติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มประชากรคนไทยพลัดถิ่นที่สามารถนำผู้ที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายมาเข้ากระบวนการเพื่อรับการรับรองสัญชาติได้พร้อมกันเป็นจำนวนมาก

แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าบันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวจะเป็นนวัตกรรมใหม่ของการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาควิชาการและองค์กรภาคประชาสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ายังมีปัญหาในเรื่องความไม่มีเอกภาพของตัวเอกสารในเรื่องการรับรองและพิสูจน์สัญชาติโดยในแต่ละพื้นที่จะกำหนดรายละเอียดของเอกสารที่แตกต่างกันประกอบกับเจตคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องความมั่นคงส่งผลให้บันทึกข้อตกลงฉบับดังกล่าวอาจไม่สามารถตอบสนองกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการส่งเสริมการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะผู้เขียนเชื่อว่า การทำงานภายใต้ความร่วมมือของทุกภาคส่วนในสังคมในลักษณะเดียวกับการทำบันทึกความตกลงที่กล่าวถึงในบทความชิ้นนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลในประเด็นอื่นๆ ได้เช่นกัน อีกทั้งยังเกิดประโยชน์ไม่เพียงต่อกลุ่มประชากรที่ประสบ

ปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อภาคีทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกันด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตาม พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555.
20 มิถุนายน 2559 จาก<http://chumchonchai.or.th/node/326>

กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดการระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย.
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล น.104.

จตุรนต์ ธิระวัฒน์. (2555). กฎหมายระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ,
วิญญูชน.

อานนท์ ศรีบุญโรจน์. “สถานะของปัจเจกชนในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศ
สมัยใหม่” ในบทบัญญัติ. เล่มที่ 68 ตอน 3. กันยายน 2555, น.78.

Saovanee Kaewjullakarn and Arnon Sriboonroj, “How does human
rights function properly to the forgotten group
(Rohingyas)?”ในวารสารวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ.
ปีที่ 5 ฉบับที่ 7. มกราคม-ธันวาคม 2558, น.85.

คนไทยพลัดถิ่น” ชะตากรรมที่ตบแต่งไม่ได้ก่อ ต้นตอปัญหาเกิด จากรัฐไทยหรือ
พม่า หรือนักล่าอาณานิคม!? (จบ) 27 มิถุนายนจาก <http://prachatai.com/journal/2007/10/14657>

คีนสัญชาติ คีนศักดิ์ศรี คีนมาตุภูมิ 12 คนไทยพลัดถิ่น 18 มิถุนายน 2559 จาก
<http://transbordernews.in.th/home/?p=7082>

รายงานวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานลงพื้นที่ของนิสิต มหาวิทยาลัยทักษิณ
ภายใต้ “โครงการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่มีปัญหาเกี่ยวกับ
สถานะบุคคล (คนไทยพลัดถิ่น) ระหว่างวันที่ 30 เมษายน – 3 พฤษภาคม
2559.

วรริธิดา เมืองแก้ว. (2558). “ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 : กรณีศึกษาคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดระนองและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

จิรวุฒิ เสนาคำ. “ไทยพลัดถิ่นในและจากมณฑลตะนาวศรีกับปัญหารัฐ-ชาติ” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ (ทักษิณวิชาการ 51) ระหว่างวันที่ 15-16 สิงหาคม 2551 สถาบันทักษิณคดี มหาวิทยาลัยทักษิณ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวงพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ.2555

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

แบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่5)พ.ศ.2555

ภาษาอังกฤษ

Arisne Kupfeman-Sutthavong. (2016). **Stateless fight for Thai identity**. June 25 2016. Retrived from <http://www.bangkok-post.com/print/903200/>

United Nation High Commission for Refugees (UNHCR) (2014). **Global 2014-24 Action Plan to End Statelessness**. Retrieved

June 25 2016 from <http://www.refworld.org/docid/545b47d64.html>

United Nation High Commission for Refugees (UNHCR). **Legal and Protection Policy Research Series UNHCR and De Facto Statelessness.** p.l. 20 June 2016 Retrieved from <http://www.unhcr.org/4bc2ddeb9.pdf>

United Nations Human Rights Office of the High Commission. **Rights to Nationality and Statelessness.** 25 June 2016 retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/Nationality.aspx>.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

- Analyzing Report of the actual survey of Thaksin University's students under the the project so called Providing Legal Aid for Thai Displaced Persons between 30 April to 3 May 2016. (in Thai)
- Archavanikul, K. (2011). Towards Managing Stateless People in Thailand's Context. Journal of institute for population and social research of Mahidol University. 104 (in Thai)
- Kaewjullakarn, S. and Sriboonroj, A. (2014) How do human rights function properly of the forgotten group (Rohingya). Legal journal of faculty of law Thaksin University. 5(7). 85 (in Thai)
- Mauagkaew, W. (2015). The Problems and Impediments in the Implementation of Nationality Act (No.5) B.E. 2555 (2012) A case Study of Stateless Thais in Ranong and Prachuap Khiri Khan Provinces. A Minor Thesis for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration Prince of Songkhla University. (in Thai)
- Ministerial regulations of verification and recogizaiton of Thai displaced persons B.E. 2555 (2012)
- Nationality Act. B.E. 2508 (1965) latest amend B.E. 2555(2012)
- Senakam, T.(2008) Thai Diaspora and Limitations of Nation-State knowledge in Thai society. Academic seminar of the Institute for Southern Thai Studies of Thaksin University on 15-16 August 2008,1-39 (in Thai)

Sriboonroj, A. (2012). Status of Individual under the context of modern International law. Bot Bundit- law journal of the Thai bar 68 (3) 78. (in Thai)

Thai displaced person the karma that caused by others the source of problem from Thailand to Myanmar or state colonialism” (end)
Retrieved October ,30 2007 <http://prachatai.com/Journal/2007/10/14657> (in Thai)

The application for nationality verification of Thai displaced person under Nationality Act. B.E. 2508 (1965)

The declaration of Ministry of interior entitled the request of verification and recogizaiton of Thai displaced persons

Thirawat, J. (2012). International law in context. Bangkok : Winyoochon Printing House. (in Thai)

บทคัดย่อ¹

บทความฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะแสวงหาคำตอบ 4 ประการ เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน หรืออพยพข้ามแดนเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือ ประการแรก ใครบ้างเป็นคนต่างด้าวที่อยากเข้ามาอาศัยในประเทศไทย? ประการที่สอง เพราะเหตุใดคนต่างด้าวกลุ่มนี้จึงเข้ามาในประเทศไทย? ประการที่สาม คนต่างด้าวเหล่านี้มีความหวังและความฝันในการใช้ชีวิตอย่างไร? มีความกลมกลืนกับรัฐไทยแค่ไหน? และ ประการสุดท้าย ประเทศไทยมีกฎหมายรวมถึงนโยบายที่จะทำให้คนกลุ่มนี้มีสิทธิในสัญชาติไทยได้อย่างไร? โดยศึกษาจาก 6 กรณีศึกษา

คำสำคัญ: คนต่างด้าว; การข้ามแดน; คนชายขอบ; การแปลงสัญชาติ; สัญชาติไทย

1 อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 65000.

E-mail : kitiwaraya@hotmail.com

From Aliens to Thai Citizenship

Kitiwaraya Rattanamanee²

Abstract²

This paper aims to seek answers for four questions regarding aliens or immigrants who came to live in Thailand. Firstly, according to Thai's laws, who are the aliens? Secondly, why do they want to enter and live in Thailand? Thirdly, what are their hope and dream in life? Are those in harmony with Thai State? Finally, how could Thai's laws and policies could help in granting citizenship to such aliens? The answers to these questions are based on six case studies which represent aliens in Thailand.

Keywords: Alien; Migration; Marginal People; Naturalization; Thai nationality

2 Lecturer, Faculty of Law Naresuan University 65000.
E-mail : kitiwaraya@hotmail.com

บทนำ

คุณเคยก้าวออกจากบ้านโดยปราศจากกระเป๋าตังค์ บัตรประจำตัวประชาชน หรือหนังสือเดินทางหรือไม่? คุณรู้หรือไม่ สำหรับบางคนการมีบัตรประจำตัวประชาชนสักใบกลับสำคัญกว่าการมีเงินในกระเป๋าตังค์!! หลายคนยอมเดินทางข้ามป่าข้ามเขา ข้ามน้ำ ข้ามทะเลมาหลายร้อยกิโลเมตร ยอมเสี่ยงที่จะถูกตำรวจจับ ยอมเป็นมนุษย์ล่องหนในสายตาของกฎหมาย³ ยอมจ่ายเงินหลายพันบาทหลายหมื่นบาท⁴ เพื่อให้ได้มาซึ่งบัตรประชาชนเพียงใบเดียว เพื่อให้ได้ใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยแบบคนสัญชาติไทย คนเหล่านี้อาจอยู่ใกล้ตัวคุณจนคาดไม่ถึง ลองสังเกตผู้คนรอบๆ ตัว ตั้งแต่แม่บ้านที่บ้าน ลูกจ้างในร้านอาหาร คนขายโรตีสีหน้าหมู่บ้าน เพื่อนนักเรียน เพื่อนร่วมงาน เจ้านาย-นายจ้าง หรือแม้แต่พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ของคุณเอง อยากทราบหรือไม่ เหตุใดเขาจึงเข้ามาในประเทศไทย? เขาคิดอะไรอยู่? เขามีความหวังและความฝันในการใช้ชีวิตอย่างไร? และประเทศไทยมีกฎหมายรวมถึงนโยบายที่จะทำให้คนเหล่านี้มีสิทธิในสัญชาติไทยมีสถานะเป็นคนไทยเต็มขั้นได้อย่างไร?

1. คนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยมีใครบ้าง ?

หากดูจากสภาพทางภูมิศาสตร์ในปัจจุบันจะพบว่าประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีอาณาเขตด้านทิศเหนือติดต่อกับสหภาพเมียนมา (เมียนมา) และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศใต้ติดต่อกับสหพันธรัฐ

3 อายุ โฟ นามเทพ, อายุ (โฟ) นามเทพ : คนไร้รัฐและมนุษย์ล่องหน, http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=230&d_id=229 (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

4 จากการสัมภาษณ์นายยอดรัก กรณีสึกษาภายใต้โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางโทรศัพท์เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549

มาเลเซีย ทิศตะวันออกติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา และทิศตะวันตกติดต่อกับสหภาพเมียนมา ด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ภายหลังการสถาปนารัฐสมัยใหม่ก่อให้เกิดการแบ่งเขตแดนมีความเป็น “ชายแดน” “ชายขอบ” “คนใน หรือ คนสัญชาติไทย” และ “คนนอก หรือ คนต่างด้าว (Alien)” ชัดเจนยิ่งขึ้น

พบว่ามีการเคลื่อนย้ายข้ามแดนทั้งของคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าว ซึ่งมีความแตกต่างทางเชื้อชาติ/ชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา รวมถึงวัฒนธรรม โดยเฉพาะบริเวณจังหวัดชายแดน เช่น เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี อุบลราชธานี หนองคาย มุกดาหาร ตราด สงขลา ยะลา เป็นต้น⁵ โดยสามารถจำแนกสถานะบุคคลของคนต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง⁶ เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

(1) คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย คนต่างด้าวกลุ่มนี้เป็นคนเข้าเมืองโดยแท้ซึ่งเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรผ่านช่องทางตรวจคนเข้าเมืองโดยมีหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (เช่น Travel Document for Alien -TD, Certificate of Identity -C.I, Border Pass) และผ่านการตรวจลงตราตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁷

5 ข้อมูลคนต่างด้าวเข้าเมืองที่เดินทางผ่านจุดผ่านแดนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกกฎหมายจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่มา: <http://www.immigration.go.th/nov2004/base.php?page=stat> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

6 ผู้เขียนรวบรวมข้อมูลจากการสอบถามเท็จจริงของกรณีศึกษาที่เคยเข้ามาขอคำปรึกษาระหว่างปี 2549-2552 ภายใต้โครงการบางกอกคลินิกเพื่อคำปรึกษากฎหมายด้านสถานะและสิทธิบุคคล ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนศาสตราจารย์คณิง ภาไชย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระหว่างปี 2553-ปัจจุบัน ภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนครหลวงเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครหลวง

7 เงื่อนไขในการเข้าเมืองเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 12, 13, 15 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

เมื่อพิจารณาจากสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติสามารถจำแนกคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม คือ หนึ่ง คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่มีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงรัฐเดียว (ได้แก่ กรณีนายบุญยืน⁸, กรณีนายอดรัก⁹-เมื่อผ่านการพิสูจน์สัญชาติเรียบร้อยแล้ว) สอง คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายที่มีหลายสัญชาติ สาม คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายแต่ไร้สัญชาติ

(2) คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย คนต่างด้าวกลุ่มนี้เป็นคนเข้าเมืองโดยแท้ซึ่งเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านช่องทางตรวจคนเข้าเมือง ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และไม่ได้ผ่านการตรวจลงตราตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เมื่อพิจารณาจากสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติสามารถจำแนกคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็น 3 กลุ่ม คือ หนึ่ง คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งเพียงรัฐเดียว (ได้แก่ กรณีนางสาวราณี¹⁰) สอง คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีหลายสัญชาติ สาม คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและไร้สัญชาติ (nationality-less) (ได้แก่ กรณีนางอายุ นามเทพ¹¹, กรณีนายกอบี

8 กรณีศึกษาภายใต้โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเข้ามหาวิทยาลัย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2548

9 กรณีศึกษาภายใต้โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเข้ามหาวิทยาลัย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2549

10 กรณีศึกษาภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ซึ่งเข้ามหาวิทยาลัยตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2559

11 อดีตอาจารย์วิทยาลัยดุริยางคศิลป์ มหาวิทยาลัยพายัพ กรณีศึกษาภายใต้โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเข้ามหาวิทยาลัย รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ.2548

รามัด¹²,กรณีนางสนที่ หรือนางแสนถิ¹³)

(3) คนต่างด้าวซึ่งเกิดในประเทศไทยแต่ถูกถือว่าเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย¹⁴ คนต่างด้าวกลุ่มนี้เกิดในประเทศไทยตั้งแต่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 โดยขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หรือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง¹⁵

อย่างไรก็ดีบทความฉบับนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาเฉพาะกลุ่มบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายและคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ 2 กลุ่ม เท่านั้น คือ กลุ่มหนึ่ง คนต่างด้าวไร้สัญชาติ และกลุ่มสอง คนต่างด้าวที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศแต่มีจุดเกาะเกี่ยวเข้มข้นกับไทย จึงประสบปัญหาการใช้สิทธิในสัญชาติ หรือ “คนต่างด้าวเหมือนไร้สัญชาติ” ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไป

12 กรณีศึกษาภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ซึ่งเข้ามาหารือตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2559

13 กรณีศึกษาภายใต้โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเข้ามาหารือ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ.2549

14 เป็นไปตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

15 บุตรของบุคคลซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เช่น บุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2552 เรื่องการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่ออนุญาตให้บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการพิจารณากำหนดสถานะบุคคล

กลุ่มหนึ่ง คนต่างด้าวไร้สัญชาติ คือ คนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยในโลก (nationality-less)¹⁶ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลกลุ่มนี้มีจุดเกาะเกี่ยวแท้จริง (real connecting point / genuine link) ภายหลังการเกิดกับประเทศไทย เพราะ (1) อาศัยและตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยมาโดยตลอด, (2) ประกอบอาชีพในประเทศไทย, (3) มีทรัพย์สินอยู่ในประเทศไทย, (4) ก่อตั้งครอบครัวกับบุคคลสัญชาติไทย และ (5) มีสมาชิกในครอบครัวเป็นคนสัญชาติไทย เป็นต้น ตัวอย่างของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้แก่ นางสาวสันติ หรือนางแสนถิ, นางอายุ นามเทพ และ นายกอปรัมมัต (นามสมมติ)

กลุ่มสอง คนต่างด้าวเสมือนไร้สัญชาติ คือ คนต่างด้าวที่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคล (personal state) อาจมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือมีสัญชาติของรัฐมากกว่า 1 รัฐ และสัญชาติที่มิเช่นนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลนั้นเนื่องจากบุคคลนั้นไม่ได้มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับรัฐเจ้าของสัญชาติแต่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับประเทศไทยเพราะ (1) อาศัยและตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทยมาโดยตลอด, (2) ประกอบอาชีพในประเทศไทย, (3) มีทรัพย์สินอยู่ในประเทศไทย, (4) ก่อตั้งครอบครัวกับบุคคลสัญชาติไทย และ (5) มีสมาชิกในครอบครัวเป็นคนสัญชาติไทย เป็นต้น ตัวอย่างของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้แก่ กรณีนายบุญยืน (นามสมมติ), กรณีนายยอดรัก (นามสมมติ), กรณีนางสาวราณี (นามสมมติ)

จากการศึกษาข้อเท็จจริงผ่านคำบอกเล่าของกรณีศึกษาทั้ง 6 ชีวิต ต่างช่วงเวลาต่างสถานที่ พบว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้ “คนต่างด้าว” หรือ “คนนอก” เหล่านี้ต้องเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงสถานการณ์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมารวมถึงมูลเหตุเบื้องต้นในการเข้ามาอาศัยในประเทศไทยของ “คนต่างด้าวไร้สัญชาติ” และ “คนต่างด้าวเสมือนไร้สัญชาติ”

16 พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย : คืออะไร ? และควรจัดการอย่างไร ?, บทความเพื่อหนังสือที่ระลึกวันรพี 2547 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 29 กรกฎาคม 2547 <http://www.archanwell.org/office/download.php?id=402&file=376.pdf&fol=2> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

ดังต่อไปนี้

1.1 คนต่างด้าวไร้สัญชาติ

กรณีนางสันที หรือนางแสนถี¹⁷

“ฉันเป็นคนมอญ อยู่ทวาย เข้ามานานแล้วจ้า มาตั้งแต่รุ่นๆ อายุ 16-17 เดินเท้าเข้ามาทางด่านเจดีย์สามองค์ ตอนนั้นเดินกัน 3 วัน กับอีก 3 คืน ฉันอยู่ที่โนนไม่ได้จริงนะ เค้ามมีการรบกัน เค้ายึดที่นา ที่สวนของฉัน ไม่รู้จะทำอะไรกิน เลยต้องหนีออกมา ทั้งบ้านทั้งสวน มาหางานทำเอาข้างหน้า สมัยนั้นที่บ้านจัดว่ารวยนะมีกินมีใช้ พอฉัน มาอยู่ที่ทุ่งก้างย่าง¹⁸นี้ต้องรับจ้างทำงานทุกอย่าง ทำงานกันสองคน กับสามีตัวเป็นเกลียวเลย”

นางสันทีเกิดที่เมืองทวายในเมียนมาเมื่อประมาณปี พ.ศ.2490 ถือเป็นคนรุ่นแรกๆ ที่อพยพหนีภัยความตายมาจากเมียนมา¹⁹ เนื่องจากในช่วงปี พ.ศ.2505 มีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในเมียนมา²⁰ ในช่วงนั้นคนมอญในหมู่บ้านเดียวกับนางสันทีก็พากันอพยพเข้ามาประเทศไทย ในปี พ.ศ.2506 นางสันทีจึงเดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมญาติโดยการเดินเท้าและพักค้างแรม

17 ข้อมูลจากการรวบรวมข้อเท็จจริงโดยการสัมภาษณ์และการลงพื้นที่ภาคสนามระหว่างปี พ.ศ.2549-2557 ภายใต้ความร่วมมือระหว่างโครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะอนุกรรมการด้านสิทธิและสถานะบุคคลของผู้ไร้สัญชาติไทยพลัดถิ่น ผู้อพยพ และชนพื้นเมือง ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

18 หมู่บ้านทุ่งก้างย่าง ตำบลไทรโยค อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี

19 ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล. บันทึกถึงระหว่างทางการเปลี่ยนผ่านจากความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ของคนมอญอพยพสามรุ่นในรัฐไทย <https://www.gotoknow.org/posts/469711> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

20 พรพิมล ตรีโชติ, การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย, หน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551 (หน้า 126-137).

ในป่าราว 2-3 วัน นางสนที่เข้ามาโดยไม่มีหนังสือเดินทางหรือบัตรประจำตัวใดๆ จากเมียนมา เข้ามาอาศัยที่ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี จนกระทั่งอยู่กับนาย สอนซึ่งเป็นคนมอญเหมือนกัน ทั้งสองคนมีบุตรรวม 8 คน²¹ บุตรทุกคนเกิดในประเทศไทยและมีสิทธิในสัญชาติโดยหลักดินแดน²² นางสนที่มีหลาน²³ 3 คน ทุกคนเกิดในประเทศไทยเช่นกัน หลานของนางสนที่มีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตเพราะบิดาหรือมารดามีสัญชาติไทย กล่าวได้ว่าสมาชิกในครอบครัวทุกคนมีสิทธิในสัญชาติไทยยกเว้นนางสนที่คนเดียวที่มีสถานะเป็นคนต่างด้าวไร้รัฐและไร้สัญชาติ

นางสนที่ไม่เหลือญาติพี่น้องในเมียนมาเพราะพี่ชายอีกคนก็อพยพเข้ามาในประเทศไทย นางสนที่ไม่เหลือทรัพย์สินใดๆ ในเมียนมา นางสนที่พูดภาษาไทยและมอญได้แต่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาเมียนมาได้เลย นางสนที่ไม่เคยหวังที่จะเดินทางกลับไปใช้ชีวิตในบ้านเกิดที่เมียนมา

21 กิตติรญา รัตนมณี, กรณีศึกษา : นางแสนธิ (หรือป้าสนที่) คนมอญไร้สัญชาติจากทวาย ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย <https://www.gotoknow.org/posts/470819> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

22 บุตรของนางสนที่เกิดในประเทศไทยแต่บุตรบางคนถูกถอนสัญชาติโดยผลของ ข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติที่ 337 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ในขณะที่บุตรบางคนไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของ ข้อ 2 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติที่ 337 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2515 และต่อมาได้รับการคืนสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยผลของมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โดยเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 บุตรของนางแสนธิที่ยังมีชีวิตอยู่ทั้ง 5 คน ได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทร.14 ณ สำนักทะเบียนอำเภอสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ในสถานะบุคคลสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และได้รับการอนุญาตให้เพิ่มชื่อพร้อมถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนเมื่อต้นปี พ.ศ.2559 ที่ผ่านมา

23 พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, รวบรวมงานเขียนเกี่ยวกับกรณีศึกษาเด็กชายวิษณุ บุญชา และครอบครัว : คนไร้รัฐไร้สัญชาติแห่งสมุทรปราการ http://www.archanwell.org/au-topage/show_page.php?t=2&s_id=64&d_id=57 (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

นางสันที่หวังว่าจะได้ใช้ชีวิตบั้นปลายร่วมกับลูกๆ และหลานๆ ในประเทศไทย

กรณีนางอายุ นามเทพ

“คุณเคยอยู่ท่ามกลางคนหมู่มาก ยืนต่อหน้าคนนับพัน และ ยังรู้สึกว่าคุณเองเป็นมนุษย์ล่องหน ไม่มีตัวตนหรือไม่ นั่นแหละ คือตัวฉันล่ะ และถ้าบังเอิญคุณก็เป็นอย่างที่ฉันเป็นอยู่ ก็อย่าได้หยุดเรียกร้อง สิทธิการเป็นคนของคุณเลยนะ” ²⁴

นางอายุมีชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเกิดเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2498 ณ ป่าพัน คอทุเรย์ บริเวณชายแดนของประเทศเมียนมา เมื่อปี พ.ศ.2502 นางอายุได้อพยพตามบุพการีเพื่อลี้ภัยทางการเมืองโดยการเดินเท้าจากเมียนมาเข้ามาในประเทศไทยเข้ามาอาศัยใน อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน นางอายุและครอบครัวไม่เคยมีบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางซึ่งออกให้โดยรัฐบาลเมียนมา นางอายุสมรสกับชายสัญชาติไทยและมีบุตรด้วยกัน 2 คน²⁵ บุตรทั้งสองมีสิทธิในสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตตามบิดา เมื่อ พ.ศ.2550 นางอายุได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38ก)²⁶ โดยรัฐไทยมี

24 อ้างแล้ว (เชิงอรรถ 3)

25 พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, กรณีอาจารย์อายุ นามเทพ : คนไร้รัฐที่เกิดนอกประเทศไทยแต่ทำคุณประโยชน์อย่างสูงส่งต่อประเทศไทย กรณีศึกษาภายใต้โครงการวิจัยผลกระทบของความรู้รัฐและความไร้สัญชาติของเด็ก เยาวชน และครอบครัวในสังคมไทย: การตรวจสอบปัญหาและแนวคิดในการแก้ไขปัญหา หรือเรียกโดยย่อว่า “โครงการเด็กไร้รัฐ” ภายใต้ความร่วมมือระหว่างกองทุนศาสตราจารย์คีนิง ภาไซย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิสธารณสุขแห่งชาติ รวบรวม เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2549 ปรับปรุงล่าสุดเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2553 http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=55&d_id=56 (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

26 ตามมาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ประกอบกับระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “0”²⁷ นางอายุจึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติแต่ไม่ไร้รัฐ

นางอายุประกอบอาชีพเป็นอาจารย์สอนดนตรีในมหาวิทยาลัยพายัพ ปัจจุบันเกษียณอายุแล้ว นางอายุเคยสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศไทยในระดับโลกหลายครั้ง ทั้งในฐานะนักดนตรีและในฐานะผู้ฝึกสอนนักร้องประสานเสียง ซึ่งได้รับรางวัลในการแข่งขัน World Choir Games 2006 ณ เมืองซีเหมิน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน, World Choir Games 2008 ณ กรุงราชสาธาณรัฐออสเตรเลีย²⁸ และล่าสุด World Choir Games 2012 ณ มลรัฐโอไฮโอ สหรัฐอเมริกา²⁹

นางอายุไม่เลิกลาญาติพี่น้องในเมียนมาเพราะทุกคนอพยพเข้ามาในประเทศไทย ไม่เคยกลับไปเมียนมา ไม่มีทรัพย์สินใดๆ ในเมียนมา ไม่เคยคิดจะกลับไปใช้ชีวิตในบ้านเกิดที่เมียนมา

นางอายุหวังว่าอุทิศตนเพื่องานดนตรีที่รักในวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ มหาวิทยาลัยพายัพ เธอหวังว่าจะได้ทำประโยชน์และสร้างชื่อเสียงให้ประเทศไทยอีกเรื่อยๆ เพื่อตอบแทนบุญคุณแก่แผ่นดินซึ่งให้ที่พักพิงแก่ครอบครัว และหวังว่าจะใช้ชีวิตร่วมกับญาติพี่น้องและลูกๆ ในประเทศไทย

พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2548

27 กิตติรญา รัตนมณี, คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552 หน้า 78.

28 ปุณทวิชญ์ ฉัตรมงคลชาติ, กรณีศึกษา : อายุ นามเทพ, <https://www.gotoknow.org/posts/424605> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

29 คณะนักร้องประสานเสียงวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ ม.พายัพ สร้างชื่อคว้า 2 เหรียญเงิน “World Choir Games 2012” เมืองซินซินเนติ ประเทศสหรัฐอเมริกา <http://www.chiangmaic-itlylife.com/news-archive/payap-choir-win-two-silver-medals/> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

กรณีนายกอบปรีรามัต (นามสมมติ)³⁰

“ประเทศไทยเป็นบ้านของผม ผมเกิดในเมียนมาก็จริง แต่ผมเติบโตที่นี่ มีครอบครัวที่นี่ มีลูกๆ สัญชาติไทย จะให้กลับไปเมียนมาผมไม่ไปหรอก จะใช้ชีวิตที่นี่ได้อย่างไร”³¹

นายกอบปรีรามัต เกิดเมื่อ พ.ศ.2495 ที่รัฐอาระกัน ในเมียนมา เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2514 เนื่องจากจบการศึกษาชั้นประถม 10 แต่ถูกกีดกันไม่ให้เรียนต่อเพราะเป็นชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจเนื่องจากทางบ้านมีฐานะยากจนจึงต้องดิ้นรนหางานทำเพื่อเลี้ยงตนเอง นายกอบปรีรามัตจึงทำงานเก็บเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยนั่งเครื่องบินจากอาระกันมาลงที่ย่างกุ้ง และนั่งรถรับจ้างจากย่างกุ้งมาถึงบริเวณชายแดนใกล้ๆ ด่านวังผาและเดินเท้าเข้ามาในประเทศไทยทางด่านวังผา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และตั้งรกรากประกอบการค้าขายพลอยที่อำเภอแม่สอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่เคยกลับไปหาญาติพี่น้องที่ประเทศต้นทางเลยเป็นเวลากว่า 45 ปี ปัจจุบันนายกอบปรีรามัตมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว³² ใบสำคัญถิ่นที่อยู่³³ ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรคนอยู่ถาวร ท.ร.14³⁴ ตั้งแต่ พ.ศ. 2552 มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “8”

30 ข้อมูลจากการรวบรวมข้อเท็จจริงระหว่างปี พ.ศ.2557-2559 โดยเป็นกรณีศึกษาภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

31 จากการสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2557 ณ ชุมชนมุสลิมโรฮิงญา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในกิจกรรมห้องเรียนสิทธิมนุษยชนเคลื่อนที่ ครั้งที่ 7 ศึกษาสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของชายแดนในพื้นที่ อำเภออุ้มผาง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ระหว่างวันที่ 4-11 ตุลาคม 2557 ภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

32 พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493

33 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

34 มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านายกอภิรามัดจึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติ แต่ไม่ไร้รัฐเพราะมีรัฐไทยเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลเช่นเดียวกับนางอายุ

นายกอภิรามัดมีบุตรซึ่งเกิดในประเทศไทย 3 คน บุตรทั้งสามคน มีสิทธิสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ปัจจุบันบุตรทั้งสามคนได้สัญชาติไทยแล้ว บุตรชายคนโต ทำงานในบริษัทเอกชนที่กรุงเทพฯ ส่วนบุตรสาวสองคนกำลังศึกษาระดับอุดมศึกษา ในมหาวิทยาลัยนเรศวร

นายกอภิรามัดไม่เคยกลับไปเยี่ยมมาเลย ไม่มีทรัพย์สินใดๆ ในเมียนมา ไม่เคยคิดจะกลับไปใช้ชีวิตในเมียนมา

นายกอภิรามัดหวังว่าจะทำมาหากินและใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวในบ้าน ห้างแถวซึ่งตนซื้อไว้ใน อ.แม่สอด จ.ตาก ในประเทศไทย

1.2 คนต่างด้าวเสมือนไร้สัญชาติ

กรณีนายบุญยืน สุขเสนห์^{35 36 37}

“ผมเกิดมาเป็น “คนอเมริกัน”... ย้ายไปอยู่กรุงเทพฯ กลายเป็น “ฝรั่ง”... ขึ้นเหนือ ก็เป็น “มะแกว”... แล้วผมจะตายเมื่อไร ผมก็ขอ ตายเป็น “คนไทย” สาธุๆ...”³⁸

35 ข้อมูลจากการรวบรวมข้อเท็จจริงระหว่างปี พ.ศ.2549 - 2552 โดยเป็นกรณีศึกษาภายใต้ โครงการบางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

36 พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร. กรณีศึกษาครอบครัวสุขเสนห์. <https://www.gotoknow.org/posts/537195> (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

37 บุญยืน สุขเสนห์. 30 ปี ในประเทศไทยของครอบครัวสุขเสนห์ http://www.wungfon.com/index.php?option=com_content&view=article&id=783:2011-11-17-18-03-09&catid=178:2011-07-05-02-33-10&Itemid=218 (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)

38 บุญยืน สุขเสนห์. <https://www.facebook.com/gene.long.712?fref=ts> (สืบค้นเมื่อ 30

นายบุญยืน เกิดและเติบโตในสหรัฐอเมริกา เป็นคนสัญชาติอเมริกัน เมื่อ พ.ศ.2521 ขณะอายุได้สามสิบกว่าปี ได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยทางเครื่องบิน โดยถือหนังสือเดินทางอเมริกันได้รับวีซ่า³⁹ ให้เข้ามาทำงานพัฒนาสังคมโดยเป็นมิชชันนารีสอนศาสนาควบคู่กับการพัฒนาชุมชนมลาบรีในพื้นที่อำเภอร่องวาง จังหวัดแพร่ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2521⁴⁰ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรคนอยู่ชั่วคราว พ.ร.13⁴¹ มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “6” ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546

แม้ว่านายบุญยืนจะไม่มีสัญชาติและยังมีญาติพี่น้องในสหรัฐอเมริกา แต่นายบุญยืนและสมาชิกในครอบครัวใช้ชีวิตตั้งบ้านเรือนรวมถึงมีทรัพย์สินอยู่ในประเทศไทย ประกอบธุรกิจในประเทศไทย จ่ายภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่รัฐไทย ส่งบุตรเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศไทย บุตรคนสุดท้องชื่อพองจันทร์ สุขเสนห์ เกิดในประเทศไทยและมีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนตามมาตรา 23 แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 นายบุญยืนจึงเป็นบุคคลต่างด้าวที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศแต่มีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยภายหลังการเกิดอย่างเข้มข้น ดังนั้นการมีสิทธิรวมถึงการใช้สิทธิในสถานะบุคคลสัญชาติอเมริกันจึงไม่เอื้อประโยชน์ต่อการใช้ชีวิตในปัจจุบันของนายบุญยืน อาจกล่าวได้ว่านายบุญยืนยอมตกอยู่ในสภาวะ “เสมือนไร้สัญชาติ”

กรกฎาคม 2559)

- 39 ตามมาตรา 34(5) ประกอบกับมาตรา 35(3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กล่าวคือ ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อประกอบธุรกิจ โดยได้รับอนุญาตให้อยู่ได้คราวละไม่เกิน 1 ปี
- 40 กิตติรญา รัตนมณี, คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552 หน้า 13.
- 41 ตามมาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

นายบุญยืนหวังว่าจะได้ทำงานพัฒนาสังคมเพื่อกลุ่มชาติพันธุ์มลาบรีในหมู่บ้านบุญยืน อ.ร้องกวาง จ.แพร่ ต่อไปเรื่อยๆ เพื่อตอบแทนบุญคุณแผ่นดินไทยและพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชและพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ตอบแทนแผ่นดินที่ให้ที่พักพิงแก่ครอบครัวสุขสันต์ นายบุญยืนตั้งใจประกอบสัมมาอาชีพในประเทศไทยต่อไปและใช้ชีวิตร่วมกับครอบครัวในประเทศไทย

กรณีนายยอดรัก หรือนายกิน ภู (นามสมมุติ)⁴²

“ผมมาจากดอยไตแลง บวชเป็นเณร ต่อมาบวชเป็นพระ ออกธุดงค์มาเรื่อย จนมาอยู่แม่ฮ่องสอน ก็สึกออกมาใช้ชีวิตฆราวาส ผมอยู่กับภรรยาที่เป็นคนไทย ให้ภรรยาเป็นนายจ้าง เพื่อจะได้มีบัตรอะไรสักใบ เราวางแผนจะมีลูกด้วยกัน ”

นายยอดรัก เกิดเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2522 ในเมียนมา มีชาติพันธุ์ไทยใหญ่ แต่ด้วยเหตุที่บ้านยากจน และครอบครัวเกรงว่าบุตรชายจะถูกจับไปเกณฑ์เป็นทหารและถูกใช้แรงงานจึงให้นายยอดรักบวชเณรเพื่อเรียนหนังสือและเมื่อประมาณ พ.ศ.2538 ได้เดินเท้าเข้ามาอาศัยกับพระอาจารย์ที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนตั้งแต่อายุประมาณ 16-17 ปี หลังบวชเรียนได้ไม่นานนายยอดรักก็สึกออกมาทำงานรับจ้างและพบรักกับสาวไทย ทั้งคู่ตั้งใจใช้ชีวิตคู่ด้วยกันแต่นายยอดรักไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ จากเมียนมาจึงได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนแรงงานและเพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติของบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร.38/1)⁴³ มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “0”

42 ข้อมูลจากการรวบรวมข้อเท็จจริงระหว่าง ปี พ.ศ.2553-2554 โดยเป็นกรณีศึกษาภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

43 เป็นไปตามมาตรา 38 วรคสองของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำ

โดยต้นปี พ.ศ.2553 นายยอดรักได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเมียนมา ภายหลังจากการพิสูจน์สัญชาติแล้วรัฐไทยได้จำหน่ายเลขประจำตัวดังกล่าว และได้นายยอดรักได้เดินทางกลับมายังประเทศไทยโดยถือหนังสือเดินทางเมียนมาและมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในปลายปี พ.ศ.2553 นายยอดรักได้ดำเนินการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราว ท.ร.13 และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักขึ้นต้นด้วย “6” ⁴⁴ นายยอดรักจึงทำงานและอาศัยตั้งถิ่นฐานอยู่กับภรรยาและบุตรสัญชาติไทยในประเทศไทยต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และไม่ได้กลับไปเมียนมาอีกเลย

จึงสรุปได้ว่านายยอดรักมีสถานะเป็นคนต่างด้าวซึ่งไม่ประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติแต่สัญชาติที่มันกลับไม่เอื้อประโยชน์ในชีวิตประจำวันยอมตกอยู่ในสถานะ “เสมือนไร้สัญชาติ” เช่นเดียวกับนายบุญยืน

นายยอดรักหวังว่าจะทำงานเก็บเงินสร้างฐานะกับครอบครัวให้แก่ภรรยาและบุตรซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยในประเทศไทยเพราะเขาไม่เหลือบ้านและทรัพย์สินใดๆ ในเมียนมาแล้ว

กรณีนางสาวราณี (นามสมมุติ) ⁴⁵

“หนูเข้ามาไทยตั้งแต่เด็ก เติบโตมากับพ่อกับแม่และพี่ หนูเกิดในที่โน้น หนูเพิ่งมีบัตรประชาชนของที่โน้น ไปทำตอนที่เค้าไปกันเยอะๆ ก่อนเลือกตั้งค่ะ ตอนนั้นแค่คิดว่าเค้าทำให้ฟรีๆ ก็เอา อย่างน้อยก็มีบัตร

ตัวของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2551

44 อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์, คนสองทะเบียนราษฎร กรณีแรงงานต่างด้าว: จุดเริ่มต้นของการเชื่อมฐานข้อมูลประเทศต้นทางกับประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติประจำปี 2553 โดยสถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ, 2553. หน้า 15-19 .

45 ข้อมูลจากการรวบรวมข้อเท็จจริงระหว่างเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม พ.ศ.2559 โดยเป็นกรณีศึกษาภายใต้โครงการคลินิกกฎหมายนครหลวงเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครหลวง

สักใบ แต่หนูไม่เคยคิดจะกลับไปที่นี่ หนูอยากอยู่ที่นี้ อยากอยู่กับ
ครอบครัว อยากเรียน อยากทำงานที่นี่ ”

นางสาวราณี เกิดเมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ.2536 ที่ตำบลเต่างอย
อำเภอจ้อยโข จังหวัดมอญ ประเทศสหภาพเมียนมา เมื่อ พ.ศ.2548 ได้อพยพโดย
เดินเท้าเข้ามาอาศัยในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัวเนื่องจากที่บ้านยากจน
ประสบปัญหาเศรษฐกิจมารดาและบิดาจึงพาบุตร 3 คน เดินเท้าเข้ามาทำงาน
รับจ้างในประเทศไทยโดยเข้ามาอาศัย ณ ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัด
ตาก และต่อมาได้เข้าเรียนในโรงเรียนราชประชานุเคราะห์ ได้รับการสำรวจและจัด
ทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38ก) มีเลขประจำตัว
ประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “0” และเพิ่มมีบัตรประชาชนเมียนมา ปัจจุบันนาง
สาวราณีกำลังศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ในคณะมนุษยศาสตร์ หลักสูตรศิลปศาสตร
บัณฑิต สาขาวิชาพม่าศึกษา ในมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่งในแถบภาคเหนือตอน
ล่าง โดยได้รับการสนับสนุนการศึกษาจากภาคเอกชน นางสาวราณีคาดว่าหากจบ
การศึกษาแล้วจะหางานทำและใช้ชีวิตตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ไม่คิดจะกลับไป
เมียนมา หลังจากมารดาทำบัตรประชาชนเมียนมาให้ นางสาวราณีก็ไม่เคยกลับไป
ใช้สิทธิใดๆ ในสถานะคนสัญชาติเมียนมาแม้จะมีบัตรประชาชนเมียนมาก็ตาม

กล่าวได้ว่า นางสาวราณีมีสถานะเป็นคนต่างด้าวซึ่งไม่ประสบปัญหาความ
ไร้รัฐไร้สัญชาติ แม้จะมีรัฐเจ้าของสัญชาติแต่ไม่เคยใช้สิทธิใดๆ ในสถานะคนชาติ
สัญชาติที่มีจึงไม่เอื้อประโยชน์ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ดังนั้นนางสาวราณีจึง
อยู่ในสภาวะ “เสมือนไร้สัญชาติ” เช่นเดียวกับนายบุญยืน และนายยอดรัก

นางสาวราณีหวังว่าจะตั้งใจเรียนให้จบปริญญาตรีในประเทศไทยและ
หางานดีๆ ทำเพื่อเลี้ยงดูบิดามารดาและหวังว่าจะได้มีโอกาสตอบแทนบุญคุณ
แผ่นดินไทยที่ให้ตนเองและครอบครัวได้อาศัยมาจนถึงทุกวันนี้

จากหกรณศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีปัจจัยอย่างน้อย 4
ประการ ซึ่งส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของ “คนต่างด้าว” หรือ “คนนอก”

เพื่อเข้ามาในประเทศไทย กล่าวคือ

ประการแรก ปักจายทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจตกต่ำไม่มีงานทำ จึงจำเป็นต้องอพยพมาหางานทำในประเทศไทย เช่น กรณีนางสันที หรือนางแสนดี, กรณีนายกอปรีมัต และกรณีครอบครัวนางสาวราณี

ประการที่สอง ปักจายทางการเมืองการปกครอง เนื่องจากเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองการปกครองกับรัฐบาลเมียนมา เช่น กรณีครอบครัวนาง आयုนามเทพ กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง, กรณีนายอดรัก กลุ่มไทใหญ่ และ กรณีนายกอปรีมัต กลุ่มมุสลิมในรัฐอาระกัน

ประการที่สาม ปักจายทางสังคม เนื่องจากต้องการเข้ามาเผยแพร่ศาสนาและให้ความรู้ด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพแก่ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย เช่น กรณีนายบุญยืน สุขแสนท์ ซึ่งเข้ามาในช่วงแรกเพื่อเผยแพร่ศาสนาคริสต์ และต่อมาได้พัฒนางานให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมอื่นๆ แก่กลุ่มชาติพันธุ์มลาบรี

ประการสุดท้าย ปักจายด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

เนื่องจากเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามในเมียนมาจึงได้รับผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินจากความขัดแย้งทางการเมืองการปกครองภายในประเทศเมียนมา เช่น กรณีนางสันที ชาติพันธุ์มอญ , กรณีนาง आयูนามเทพ ชาติพันธุ์กะเหรี่ยง, กรณีนายอดรัก ชาติพันธุ์ไทใหญ่ และกรณีนายกอปรีมัต กลุ่มมุสลิมในรัฐอาระกัน

2. เมืองไทยคือบ้าน

จากกรณีศึกษาที่กล่าวมาตอนต้นทุกคนล้วนมีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับรัฐไทยเพราะมีการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย มีการก่อตั้งบ้านเรือนในประเทศไทย ก่อตั้งครอบครัวกับคนสัญชาติไทย

ในประเทศไทย โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชน⁴⁶ ในประเทศไทย เท่านั้น ได้แก่ นางสาวสนธิ นางอายุ และ นางสาวราณี

กลุ่มที่สอง คนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนและตามกฎหมายมหาชน⁴⁷ ในประเทศไทย ได้แก่ นายกอปรีมัต นายบุญยืน นายยอดรัก

ประเทศไทยจึงเปรียบเสมือน “บ้าน” ให้คนต่างด้าวเหล่านี้ได้พักพิงเป็นที่พึ่งในยามทุกข์ เป็นแผ่นดินให้พวกเขาได้ร่วมแบ่งปันความสุขทั้งทางกายและใจกับครอบครัวได้โดยสงบและปลอดภัย ภายใต้แผ่นดินที่ปกครองโดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงไม่น่าแปลกใจที่ทุกคนต่างคิดว่า “ที่นี่คือบ้านหลังที่สอง” ที่หวังจะอาศัยอยู่ไปตราบนานแสนนานในชีวิต

2.1 ทำไมต้องไทย?

เมื่อถามว่าทำไมจึงเลือกที่จะมาอยู่ในประเทศไทย นางสาวสนธิ, นางอายุ, นายกอปรีมัต และ นายยอดรัก ต่างตอบไปในทางเดียวกันว่าเป็นเพราะเมืองไทยไม่มีการสู้รบ มาอยู่แล้วไม่ถูกกดขี่ข่มเหงรังแก ไม่ถูกทำร้าย ไม่ถูกรีดไถทรัพย์สิน มีงานให้ทำ สามารถใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติ มีอาหารให้กิน และมีที่ให้อยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัย

ในขณะที่คนหนุ่มสาวอย่างนางสาวราณี⁴⁸ บอกว่าแม้มตอนเข้ามาจะไม่รู้เรื่อง แต่ถ้าถามตอนนี้ก็เลือกจะอยู่ที่นี้ เพราะโตที่นี่ เรียนที่นี่ คิดว่าที่นี่เป็นบ้าน และไม่เคยไปอยู่เียนมาเลย ถ้าให้กลับไปอยู่เียนมาคงอยู่ไม่ได้อย่างแน่นอน

46 มาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ”

47 มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น”

48 จากการสัมภาษณ์นางสาวราณีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559

ส่วนนายบุญยืน บอกว่าเพราะแผ่นดินไทยเป็นแผ่นดินที่สงบ น่ายุ่ คนไทยมีจิตใจเอื้อเฟื้อโอบอ้อมอารี รักและช่วยเหลือพึ่งพากันแบบพี่น้อง มีพระมหากษัตริย์เป็นแหล่งรวมจิตใจ จึงรู้สึกผูกพันและรู้สึกรักประเทศไทย รักพระเจ้าอยู่หัว รักพระราชินีเหมือนกับคนไทยคนอื่นๆ⁴⁹

2.2 ความกลมกลืนกับสังคมไทย

เมื่อถามว่าทั้งหกชีวิตคิดว่าตนมีความเป็นไทยหรือไม่ ทุกคนเห็นพ้องกันว่าถึงแม้ว่าตนเองจะไม่ได้มีบุพการีเป็นคนสัญชาติไทย แม้ว่าตัวเองจะไม่ได้เกิดในประเทศไทย แต่มีความกลมกลืนกับสังคมไทย เพราะ

- (1) สามารถฟัง พูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้ (ทุกคนสามารถฟัง พูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้ ยกเว้น นางสาวที่ซึ่งอ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้)
- (2) มีครอบครัวเป็นคนไทย เช่น นางสาวที่มีบุตรและหลานสัญชาติไทย นางสาวมีสามีและบุตรสัญชาติไทย นายบุญยืนและนายกอภิรามัดมีบุตรสัญชาติไทย นายยอดรักมีภรรยาและบุตรสัญชาติไทย เป็นต้น
- (3) เข้ามาอาศัย เติบโต หรือใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 10 ปี เช่น นางสาว นามเทพ เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2502, นางสาวที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2505, นายกอภิรามัด เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2514, นายบุญยืน เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2521, นายยอดรัก เข้ามาอาศัยในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2538, และ นางสาวราณี เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2548
- (4) ทำงาน มีทรัพย์สิน และตั้งบ้านเรือนอยู่ในประเทศไทย เช่น นางสาวที่ นางสาว นายบุญยืน นายยอดรัก นายกอภิรามัด เป็นต้น

49 อ้างแล้ว (เชิงอรรถที่ 37)

- (5) ได้รับการศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศไทยมาโดยตลอด เช่น นายยอดรัก และนางสาวราณี
- (6) ทุกคนเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- (7) ทุกคนเคารพรักในพระมหากษัตริย์ไทย รวมถึงพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ในฐานะศูนย์รวมจิตใจของคนในประเทศไทย

3. ความหวัง-ความฝันของคนชายขอบ

นางสนธิ์หวังว่า: จะได้แปลงสัญชาติเป็นไทย ได้ใช้ชีวิตบั้นปลายร่วมกับลูกๆ และหลานๆ ในประเทศไทย ได้มีสิทธิในเบี้ยยังชีพผู้พิการ และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พอจะเลี้ยงชีพของตนได้โดยไม่สร้างความลำบากให้ลูกหลาน และหากมีสัญชาติไทยแล้วอยากจะไปใช้สิทธิเลือกเหมือนคนไทยคนอื่นๆ⁵⁰

นางอายุหวังว่า: คำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยในฐานะผู้ทำคุณประโยชน์ให้ประเทศไทยจะได้รับการอนุมัติ เธอหวังว่าจะมีอิสระ (ปราศจากปลอกคอ) ในการเดินทาง ไม่ต้องขออนุญาตออกนอกพื้นที่ทุกครั้งเมื่อต้องเดินทางไปต่างจังหวัด หรือต้องเดินทางออกนอกประเทศไทย⁵¹

นายกอปีรามัตหวังว่า: คำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยจะได้รับการพิจารณา เขาจะยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยในฐานะชนกลุ่มน้อยอีกครั้งในปี 2560 เมื่อเขามีอายุครบ 65 ปี บริบูรณ์ นอกจากนี้เขายังหวังที่จะเดินทางไปประกอบพิธีฮัจจ์ ที่นครเมกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย สักครั้งในชีวิต นอกจากนี้เขามีความสนใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง หากมีสัญชาติไทยแล้วอยากใช้สิทธิเลือก

50 จากการสัมภาษณ์นางสนธิ์ทางโทรศัพท์เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2559

51 อายุ นามเทพ. กรณีศึกษา อายุ นามเทพ http://www.isranews.org/isra-news/item/50545-newag_32954.html (สืบค้นเมื่อ 5 พฤศจิกายน 2559)

ตั้งเหมือนคนไทยอื่นๆด้วย⁵²

นายบุญยืนหวังว่า: คำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยซึ่งยื่นไปหลายปีแล้วจะได้
รับการพิจารณา เขาอยากมีสัญชาติไทย อยากใช้สิทธิเลือกตั้งเหมือนบุตรสาว(พอง
จันทร์ สุขเสน่ห์)⁵³

นายยอดรักหวังว่า: ถ้ามีโอกาสอยากจะแปลงสัญชาติเป็นไทย อยากอาศัย
อยู่กับภรรยาและลูกในประเทศไทยตลอดไป⁵⁴

นางสาวราณีหวังว่า: จะตั้งใจเรียนให้จบปริญญาตรีในประเทศไทย ถ้ามี
โอกาสอยากจะแปลงสัญชาติเป็นไทย เพราะตอนนี้ต้องรับภาระค่าเล่าเรียนจำนวน
มาก ถ้ามีสัญชาติไทยจะได้มีสิทธิกู้ยืมเงิน กยศ. หากเรียนจบแล้วจะหางานดีๆทำ
ในประเทศไทยอยากทำงานรับราชการ และหวังว่าจะได้มีโอกาสตอบแทนบุญคุณ
แผ่นดินไทยที่ให้ตนเองและครอบครัวได้อาศัยมาจนถึงทุกวันนี้⁵⁵

กล่าวโดยสรุปได้ว่า คนต่างด้าว หรือ “คนนอก” เหล่านี้ได้แต่หวังว่าสักวัน
จะมีสถานะ “คนสัญชาติไทย” มีโอกาสได้แปลงสัญชาติเป็นไทย อันนำมาซึ่งสิทธิ
ต่างๆ ในสถานะคนชาติ ได้แก่ สิทธิในสวัสดิการของรัฐต่างๆ (เช่น เบี้ยยังชีพคน
ชรา เบี้ยยังชีพผู้พิการ เป็นต้น) สิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา
(กยศ.) สิทธิในการรับราชการ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองทั้ง
ระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

52 จากการสัมภาษณ์นายเอกปรีมัตเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2559 ณ บ้านพักในตลาดแม่สอด
ต.แม่สอด อ.แม่สอด จ.ตาก

53 อ้างแล้ว (เชิงอรรถที่ 38)

54 อ้างแล้ว (เชิงอรรถที่ 42)

55 อ้างแล้ว (เชิงอรรถที่ 48)

4. กระงะกสะท้อนความจริงของคนชายขอบ

ความหวังและความฝันของคนชายขอบเหล่านี้ ถูกสะท้อนความเป็นจริงผ่านกระงะกบานใหญ่ที่เรียกว่า “กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย” จากการศึกษาพบว่าคนชายขอบซึ่งเป็น “คนนอก” ไม่ได้เกิดในประเทศไทยและมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทยเข้มข้นมีสิทธิในสัญชาติไทยภายหลังการเกิดโดยการแสดงเจตนาซึ่งสามารถแสดงเจตนาได้ 2 ลักษณะ⁵⁶ คือ (1) โดยการสมรส เช่น กรณีหญิงต่างด้าวขอมีสัญชาติไทยโดยการสมรสกับชายไทย⁵⁷ และ (2) โดยการแปลงสัญชาติโดยยื่นคำขอแปลงสัญชาติให้ตนเอง หรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลของตน เช่น บุตรผู้เยาว์ ขอแปลงสัญชาติในฐานะภริยา หรือ สามีมของบุคคลซึ่งแปลงสัญชาติเป็นไทย หรือกลับคืนสัญชาติไทย⁵⁸ ผู้อนุบาลยื่นขอแปลงสัญชาติให้แก่บุคคลไร้ความสามารถ ผู้อำนวยการสถานสงเคราะห์ขอแปลงสัญชาติให้แก่ผู้เยาว์ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ หรือผู้รับบุตรบุญธรรมขอแปลงสัญชาติให้แก่บุตรบุญธรรม^{59 60} เป็นต้น

56 พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2548 .หน้า 98-130.

57 เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 9 ประกอบกับ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

58 เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 10 ประกอบกับ มาตรา 11 และ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

59 เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 12/1 ประกอบกับ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

60 สำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นคนไร้ ความสามารถ ผู้เยาว์ซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ของรัฐตามที่รัฐมนตรีกำหนด หรือบุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดำเนินการยื่นคำขอตามข้อ 3/1 แห่งกฎกระทรวง กำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียม ในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2555 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2555 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 129 ตอนที่ 116 ก เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2555

ภายใต้กฎหมายสัญชาติฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535 ตลอดจนพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ได้วางหลักการในการแสดงเจตนาเพื่อขอสัญชาติไทยและขอแปลงสัญชาติไว้ ดังนี้

(1) การแสดงเจตนาขอมีสัญชาติไทยโดยการสมรส

“มาตรา 9 หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶¹

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรี”

นางอายุ เป็นคนต่างด้าวที่เคยสมรสกับชายไทย แต่สามีเสียชีวิตก่อนที่จะดำเนินการขอสัญชาติไทยโดยการสมรส จึงไม่สามารถใช้ช่องทางนี้ได้ ส่วนนางสันที มีสามีเป็นคนชาติพันธุ์มอญ จึงขอสัญชาติไทยโดยช่องทางนี้ไม่ได้เช่นเดียวกัน

(2) การแสดงเจตนาขอมีสัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติ

คนต่างด้าวสามารถแสดงเจตนาขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้เมื่อตนบรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ, มีความประพฤติดี, มีอาชีพเป็นหลักฐาน, มีภูมิลำเนาต่อเนื่องมาจนถึงวันยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และต้องพูดและฟังภาษาไทยได้มีความรู้ภาษาไทยตามที่

61 กรณีหญิงต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ดำเนินการยื่นคำขอตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ.2545 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 119 ตอนที่ 89 ก เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2545

กำหนดในกฎกระทรวง⁶² โดยยื่นคำขอแปลงสัญชาติต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง^{63 64}

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่ยื่นขอแปลงสัญชาติ เป็นผู้ทำความดีความชอบเป็นพิเศษหรือเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย หรือเป็นบุตร ภริยา สามีของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือเป็นบุตร ภริยา สามี ของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย หรือเป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทย มาก่อน หรือเป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย⁶⁵ คนกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องมีภูมิลำเนาต่อ เนื่องมาจนถึงวันยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยไม่น้อยกว่า 5 ปี และ ไม่จำเป็นต้อง พูดและฟังภาษาไทยได้

นางอายุ เป็นคนหนึ่งที่ได้อื่นขอแปลงสัญชาติเป็นไทยในฐานะผู้ทำ คุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยโดยยื่นคำขอไปหลายครั้ง คำขอนี้ไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหลายสมัยแล้วแต่อยู่ระหว่าง “รอการพิจารณา”

นายบุญยืนก็ยื่นคำขอแปลงสัญชาติในฐานะผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ ประเทศไทยเช่นเดียวกันแต่ถูกปฏิเสธด้วยเหตุไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ กฎหมายกำหนด

62 ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ประกอบกับกฎกระทรวง(พ.ศ.2510) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2510 ออกตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษานับพิเศษ เล่ม 84 ตอนที่ 46 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2510

63 กรณีคนต่างด้าวทั่วไป ยื่นคำขอตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2510) ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2510 ออกตามความในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นับพิเศษ เล่ม 84 ตอนที่ 46 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2510

64 กรณีคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย ยื่นคำขอตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และ การกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ.2545 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาล่ม 119 ตอนที่ 89 ก เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2545

65 ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

นายกอบิรามัต เคยยื่นคำขอแปลงสัญชาติกรณีชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย แต่ถูกปฏิเสธเนื่องจากติดขัดเรื่องหลักเกณฑ์รายได้ของผู้ขอแปลงสัญชาติ กล่าวคือ นายกอบิรามัตมีรายได้ก่อนหักภาษีเฉลี่ยเดือนละไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งเป็นการตีความกฎกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ.2545 ที่คลาดเคลื่อนไป

สำหรับนางสันที ยังไม่ได้ดำเนินการแปลงสัญชาติเพราะอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคลว่าเคยได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นจากพม่าหรือไม่ หากพิสูจน์สิทธิดังกล่าวเสร็จก็จะต้องดำเนินการขอแปลงสัญชาติกรณีชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดต่อไป

กรณีนายยอดรัก บรรลุนิติภาวะแล้วทั้งตามกฎหมายไทยและกฎหมายเมียนมาจึงสามารถแสดงเจตนาขอแปลงสัญชาติเป็นไทยด้วยตนเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับกรณีคนต่างด้าวทั่วไป

กรณีนางสาวราณี เป็นบุคคลที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ในสถานะบุคคลที่กำลังศึกษาในสถาบันการศึกษาในประเทศไทยเป็นบุคคลที่ควรได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2548 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2553 ซึ่งมีนโยบายให้สัญชาติไทยแก่บุคคลซึ่งจบการศึกษาในสถานศึกษาในประเทศไทยโดยการแสดงเจตนาแปลงสัญชาติเป็นไทย อย่างไรก็ตาม ติราบายถึงปัจจุบันนี้ยังไม่มีกรอบหลักเกณฑ์กำหนดแบบ และวิธีการในการยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยในกรณีดังกล่าวทำให้บุคคลซึ่งจบจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทยยังไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้

การได้สัญชาติไทยโดยการแสดงเจตนาทั้งกรณีการขอมีสัญชาติไทยโดยการสมรส และการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ทั้งสองกรณีที่กล่าวมาข้างต้นจะมีผล

เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและจะมีผลเป็นการเฉพาะตัว หลังประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้ไว้แก่ผู้ได้สัญชาติไทยเป็นหลักฐาน บุคคลกลุ่มนี้จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ขึ้นต้นด้วย “8” มีสิทธิหน้าที่ในสถานะบุคคลสัญชาติไทย เช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือบุคคลซึ่งแปลงสัญชาติมาไม่น้อยกว่า 5 ปี สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้ การสมัครเข้ารับราชการครู⁶⁶ รวมถึงสิทธิอื่นๆ เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย เนื่องจากบางกรณีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะสำหรับบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น เช่น การสมัครเข้ารับราชการตำรวจ⁶⁷ การเป็นตุลาการศาลยุติธรรม⁶⁸ เป็นต้น

5. บทสรุป

จากบทเรียนของหกชีวิตเป็นตัวแทนของอีกหลายพันหลายหมื่นชีวิตที่ปรากฏตัวในสังคมไทยพบว่ามีคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่คาดหวังว่าสักวันจะมีสัญชาติไทย แต่บางครั้งการมีสิทธิในสัญชาติไทยก็ไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของชีวิตเสมอไป การมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ สามารถทำงานหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ มีทรัพย์สิน มีบ้านเรือนให้อยู่อาศัย และได้อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวต่างหากเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา โดยมีกฎหมายและนโยบายเป็นเครื่องมือ/กลไกในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการต่างๆ จากภาครัฐ หากทุกชีวิตสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบริการจากรัฐได้ตามสถานะบุคคลของแต่ละคน ตราบนั้นการมีหรือไม่มีสัญชาติไทยก็ไม่ใช่ปัญหาหลักอีกต่อไป

66 ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546

67 ตามมาตรา 48 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

68 ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

บรรณานุกรม

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวง (พ.ศ.2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ.2508

กฎกระทรวงกำหนดแบบ วิธีการ และค่าธรรมเนียมในการยื่นคำขอเกี่ยวกับการได้
สัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทย และการกลับคืนสัญชาติไทยสำหรับ
คนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระ
ราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ
สัญชาติ(ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535 ตลอดจนพระราชบัญญัติสัญชาติ
(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555

วิทยานิพนธ์

กิตติวรา รัตนมณี. (2552). **คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย**. วิทยานิพนธ์มหา
บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. (2548). **สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลใน
รัฐไทย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

หนังสือ

- พรพิมล ตรีโชติ. (2551). การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย. หน่วยปฏิบัติการวิจัยแม่โขงศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์. (2553). คนสองทะเลเบียนราษฎร กรณีแรงงานต่างด้าว: จุดเริ่มต้นของการเชื่อมฐานข้อมูลประเทศต้นทางกับประเทศไทย, รายงานสถานการณ์ด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ ประจำปี 2553. สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กิตติรญา รัตนมณี. (2554). กรณีศึกษา: นางแสนถิ (หรือป้าสันติ) คนมอญไร้สัญชาติจากทวาย ที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/470819>
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล. (2552). ห้าคุณหก: สูตรคุณความคิดและปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายไทย. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=435&d_id=434
- _____. (2554). บันทึกถึงระหว่างทางการเปลี่ยนผ่านจากความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ของคนมอญอพยพสามรุ่นในรัฐไทย. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/469711>
- _____. (2557). แนวคิดทางกฎหมายในการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- บุญยืน สุขเสน่ห์. (2555). 30 ปี ในประเทศไทยของครอบครัวสุขเสน่ห์, . สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.wungfon.com/index.php?option=com_content&view=article&id=783:2011-11-17-18-03-09&catid=178:2011-07-05-02-33-10&Itemid=218
- บุญทวีชัย ฉัตรมงคลชาติ. (2554). กรณีศึกษา: อายุ นามเทพ. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/424605>
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2547). **ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: คืออะไร? และควรจัดการอย่างไร?**, หนังสือที่ระลึกวันรพี 2547 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.archanwell.org/office/download.php?id=402&file=376.pdf&fol=2>
- _____. (2548). **คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย.** (พิมพ์ครั้งที่. 4). กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- _____. (2550). **คนที่มีสัญชาติต่างประเทศแต่สัญชาตินี้ไม่ก่อสุขภาวะอันพึงมี จึงเป็นเสมือนคนไร้สัญชาติ** สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/28786>
- _____. (2553). **กรณีอาจารย์อายุ นามเทพ.** สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=55&d_id=56 (สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2559)
- _____. (2554). **รวมงานเขียนเกี่ยวกับกรณีศึกษาเด็กชายวิษณุ บุญชาและครอบครัว: คนไร้รัฐไร้สัญชาติแห่งสมุทรปราการ.** สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=64&d_id=57

_____. (2556). กรณีศึกษาครอบครัวสุขเสน่ห์. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/537195>

อายุ นามเทพ. (2548). อายุ (โพ) นามเทพ: คนไร้รัฐและมนุษย์ล่องหน. สืบค้นวันที่ 30 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=230&d_id=229

บรรณานุกรมไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Thesis

- Paisanpanichkul, D. (2009). **Right to identification paper in Thai state.** LLM. Faculty of Law Thammasart University. (in Thai)
- Rattanamanee, K. (2009). **Alien in Thai Civil Registration Law.** LLM. Faculty of Law Thammasart University. (in Thai)

Books

- Treechot, P. (2008). **Myanmar's foreign affairs with neighboring countries in ethnic minority context.** Mekong Studies Center. Institute of Asian Studies Chulalongkorn University. (in Thai)
- Suthisoontarin, A. (2010). **Migrant workers who registered more than one registration systems.** Annual report of stateless and nationality-less personal legal status in Thailand. Stateless Watch. (in Thai)

Electronic databases

- Chatmogcolchart, P. (2008). **Case Study of Mrs. Ayu Namtep.** Retrived July 30, 2016 from <https://www.gotoknow.org/posts/424605>
- Namtep, A. (2005). **Ayu Po Namtep: stateless and the invisible man.** Retrived July 30, 2016 from <http://www.archanwell.org/au->

topage/show_page.php?t=1&s_id=230&d_id=229 (in Thai)

Paisanpanichkul, D. (2009). **5x6: how to develop the right to personal status**. Retrived July 30, 2016 from http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=435&d_id=434 (in Thai)

_____. (2011). **Memory of three generation in Mon family who live in Thailand**. Retrived July 30, 2016 from <https://www.gotoknow.org/posts/469711> (in Thai)

_____. (2014). **Legal concept to verify and develop the right to personal status**. Phd. Faculty of Law Thammasart University. (in Thai)

Rattanamanee, K. (2011). **Case Study of Mrs.Sandhi**. Retrived July 30, 2016 from <https://www.gotoknow.org/posts/470819> (in Thai)

Saisoonthorn, P. (2004). Stateless and nationality-less in Thailand : how to manage?. **Repee Journal**. Faculty of Law Thammasart University. Retrived July 30, 2016 from <http://www.archanwell.org/office/download.php?id=402&file=376.pdf&fol=2> (in Thai)

_____. (2005). **Commentary of nationality law**. (4th Edition). Bangkok:Winyuchon. (in Thai)

_____. (2007). **Aliens who seem nationality-less people**. Retrived July 30, 2016 from <https://www.gotoknow.org/posts/28786> (in Thai)

- _____. (2010). **Case Study of Mrs. Ayu Namtep**. Retrived July 30, 2016 from http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=55&d_id=56 (in Thai)
- _____. (2011). **Case Study of Vissanu Booncha and his family: stateless who live in Samut Prakarn Province**. Retrived July 30, 2016 from http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=2&s_id=64&d_id=57 (in Thai)
- _____. (2013). **Case Study of Sooksane's family**. Retrived July 30, 2016 from <https://www.gotoknow.org/posts/537195> (in Thai)
- Sooksane B. (2011). **30 years in Thailand of Sooksane's family**. Retrived July 30, 2016 from http://www.wungfon.com/index.php?option=com_content&view=article&id=783:2011-11-17-18-03-09&catid=178:2011-07-05-02-33-10&Itemid=218

หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)

ดร. ไพศาลพานิชย์กุล¹

บทคัดย่อ

ภายหลังก้าวข้ามเส้นพรมแดน สถานะบุคคลตามกฎหมาย คนอพยพย้ายถิ่นด้วยเหตุผลหนีภัยการสู้รบในประเทศต้นทางหรือด้วยเหตุอื่นๆ เริ่มต้นด้วย “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ในเวลาเดียวกันภายใต้นโยบาย “จด-นับ” ของรัฐไทย ผู้อพยพย้ายถิ่นกลุ่มนี้ถูกจำแนกและนิยามให้เป็น “ชนกลุ่มน้อย” กลุ่มต่างๆ ผ่านเอกสารแสดงตนที่มีสีแตกต่างกันมากกว่า 17 กลุ่ม (ปัจจุบันถูกยุบรวมเป็นบัตรสีเดียวกันหมดแล้ว) และเลขประจำตัวสิบสามหลัก สถานะคนกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกแช่แข็งอยู่กับการเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทว่าสามารถปรับเปลี่ยนได้ หากรัฐไทยเห็นว่าบุคคลดังกล่าวน่าจะผ่านช่วงเวลาแห่งการผสมกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว ก็จะ “ให้” สถานะใหม่หรือเปิดโอกาสให้คนที่อพยพเข้ามา และเจนเนอร์เรชั่นที่สองที่เกิดในไทยเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การเป็นสมาชิกในสังคมไทย กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวดูเหมือนจะมี “แบบแผน” ของทางปฏิบัติ แต่ขาดความเป็นระบบทำให้เกิดกรณี “คน ‘ตกหล่น’” กระบวนการเปลี่ยนผ่านสถานะบุคคล

เนื้อหาในบทความนี้เป็นการเลือกหยิบเนื้อหาบางส่วนจากโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งดำเนินงานวิจัยผ่านงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อ

1 ดร., อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 50200.

E-mail: liu.darunee@gmail.com

สนับสนุนการพัฒนาสิทธิด้านต่างๆ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (มีคนไทยไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมอยู่ด้วย) ใน 3 พื้นที่ คือ อ.อุ้มผาง จ.ตาก อ.เมืองระนอง จ.ระนอง และ ต.เสาหิน และ ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน ภายใต้ระยะเวลาการดำเนินงานพบว่า มี 65 กรณีศึกษาที่สะท้อนถึงปัญหาและข้อจำกัดของการเข้าถึงและพัฒนาสิทธิด้านต่างๆ ของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล และงานพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้าน สิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล ซึ่งเป็นการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิง นโยบายผ่านรูปแบบคณะทำงานที่ประกอบไปด้วยภาควิชาการ นักวิชาการในหน่วย งานรัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความ มั่นคงแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อเสนอข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของ กลุ่มชาติพันธุ์ดั้งเดิม ผู้อพยพรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง (กรณีชนกลุ่มน้อย) คนไร้เอกสาร พิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทยและกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ทั้งสอง โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะ ที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะ บุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสภาวะ ไร้รัฐ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9

บทความนี้ประกอบไปด้วยประเด็นต่างๆ ตั้งแต่การสะท้อนถึงความเข้าใจ ต่อสถานะบุคคลตามกฎหมายของผู้อพยพย้ายถิ่น กลุ่มชนกลุ่มน้อยและลูกหลาน ที่เกิดในประเทศไทยด้วยสายตาของพวกเขาเอง แบบแผนของแนวทางปฏิบัติ ในการเปลี่ยนผ่านจากสถานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมายของผู้อพยพย้ายถิ่นไปสู่ การเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ ที่สำคัญการเข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทย “คนตกหล่น” กระบวนการเปลี่ยนผ่านสถานะฯ และข้อเสนอแนะเบื้องต้น

คำสำคัญ: คนอพยพย้ายถิ่น; ชนกลุ่มน้อย; การพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคล; คน ไร้รัฐไร้สัญชาติ

After Border Crossing: Legal Status of Ethnic Migrants in Thailand

Darunee Paisanpanichkul²

Abstract

After walked pass a border, a personal legal status of migrant who flee from civil war in country of origin or with other causes will start with ‘illegal immigration’. In the same time under a Thai policy on ‘record, count’, these people were classified as ‘minority group’ via identity document which had more than 17 different groups (now there is one same colour identity card) and identity number with 13 figures. Their personal legal status did not freeze as illegal aliens, but can change in term of Thai government think they passes a duration of socialize, they have been got new legal status and their children, the 2nd generation who were born in Thailand, will go to a process to members of Thai society. It seems like this is customarily process of enforcement, but lack of procedure, so there were people who were omitted this process.

A content in this article is picked some contents from a project of developing knowledge for proof and develop right to well-being of stateless person by participation which did research through legal aid for supporting a develop on rights of Stateless person/

2 Ph.D., Lecturer, Faculty of Law, Chiang mai University 50200
E-mail: liu.darunee@gmail.com

Nationality-less person in three area studies which are Umphang district, Tak province, Meuang Ranong district, Ranong province and Saohin and Maekong sub-district, Maesariang district, Mae Hong Son province. Under the project, we found that 65 -case-study are reflected to problem and limitation of accessing and developing rights of these people. Moreover, from a project of developing knowledge for proof and develop right to well-being of stateless person which are developed policy recommendation by working group are composed of academic, academican in related government office, for example, Department of Provincial Administration, Ministry of Interior, the national security council, etc. For developing policy recommendation of ethnic groups, first and second generation mmigrant (minority group), undocumented persons and Thai displaced persons. These two projects were belong to a project on developing knowledge and propelling recommendation for proving and developing rights to legal status for well-being of stateless persons, nationality-less persons (1 October 2014- 31 March 2016) by Stateless Watch and got support from Thai Health Promotion Foundation, bureau9.

This article compose of various issues from reflecting on understanding to personal legal status of minority immigrant and their children who born in Thailand through their eyes. A pattern of enforcement in term of changing illegal alien status to accessing rights which are important to be members of Thai society, ‘people who were omitted’, the process of changing legal status and initial recommendation.

keywords: Migrants; Minority; Legal Status; Stateless person; Nationality-less person

หลังข้ามเส้นพรมแดน สถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)³

เดือนพฤศจิกายน 2557⁴ ที่บ้านนาป่าแป๋ หย่อมบ้านของหมู่บ้านสล่าเชียงตอง ตำบลเสาหิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จอเตอะเหลอะเป็นชายร่างเล็ก หัวฟูๆ ของเขาทำให้ใครต่อใครจดจำเขาได้ไม่ยาก จอเตอะเหลอะเล่าถึงตัวเองว่า เป็นคนกะเหรี่ยงเกิดที่พม่า เข้ามาเมืองไทยในช่วงปี 2532 ด้วยเหตุผลที่ว่า “อยู่ฝั่งโน้น (พม่า) หากินลำบาก ลองมา ฝั่งนี้ (ไทย) มีงานทำ มีข้าวกิน ไม่มีใครรังแก” (คำแปลผ่านล่าม) เขากับเมียจึงตัดสินใจเดินเท้าเข้ามาทางด่านบ้านเสาหิน มาลงหลักปักฐานที่บ้านแม่แพะ ซึ่งเป็นหย่อมบ้านของหมู่บ้านสล่าเชียงตอง (อยู่ติดกับบ้านนาป่าแป๋) ทั้งคู่มีลูกด้วยกัน 2 คน เด็กชายเกิดในประเทศไทย

“ผมอยากแจ้งเกิดให้ลูก อยากได้ ‘เลขศูนย์ (0)’ ให้มัน” คือเหตุผลที่จอเตอะเหลอะ มารอพบทีมวิจัย จบประโยชน์เขาก็ก็นั้นเริ่มหยิบกระดาดายับๆ ออกมาจากถุงพลาสติกอยู่ ค่อยๆ คลี่ทีละแผ่น อธิบายเป็นภาษาไทยที่พอเข้าใจได้ว่า สองแผ่นแรกเป็น “ทะเบียนของผมกับเมียผม” (มันคือ สำเนา “ทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร หรือ ท.ร.38 ก.”) แผ่นที่สามและแผ่นที่สี่ เป็น “ บัตร

3 เก็บความจากงานวิจัยในชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9

4 การลงพื้นที่เพื่อสำรวจสถานการณ์ข้อเท็จจริงและให้คำปรึกษาทางกฎหมายเบื้องต้น กิจกรรมในโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม ใน 3 พื้นที่คือ อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน โดยร่วมกับแผนกกลุ่มชาติพันธุ์ คณะกรรมการคาทอลิกเพื่อการพัฒนาสังคมแผนกกลุ่มชาติพันธุ์ สังคมชนตองเชียงใหม่, อ.อุ้มผาง จ.ตาก ร่วมกับคลินิกกฎหมายอุ้มผางเพื่อสิทธิมนุษยชน ในโรงพยาบาลอุ้มผาง และอ.เมืองระนอง จ.ระนอง ร่วมกับสำนักกฎหมายด้านสิทธิและสถานะบุคคล (พฤศจิกายน 2557-ตุลาคม 2558)

เลขศูนย์ของผมกับเมีย” (มันคือ “สำเนาบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร”) แผ่นที่ห้าเป็น “ใบเกิดลูก” (มันคือ “สำเนาหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)” ของลูกชายคนโตที่ออกโดยโรงพยาบาลแม่สะเรียง) แผ่นสุดท้ายเป็น “ใบเกิดที่อนามัยออกให้” (มันคือ “สำเนาหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)” ของลูกชายคนที่สองที่ออกโดยสถานีอนามัยสลำเชียงตอง ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน)

ขณะที่ หน่อคือนีอบอกว่าเธออยากเปลี่ยน “บัตรเลขหก” ที่เธอถืออยู่ เพราะเธอควรเป็น “คนไทย” เหมือนหน่อเกลอะแม่ของเธอ

ส่วน สายพร ลูกสาวของเลโซ่และลาพอ ปกาเกอญอจากฝั่งพม่าที่เดินเท้าเข้ามาไทยคล้ายจอตะเหลอะ เพียงแต่เป็นผู้มาก่อนเพราะเข้ามาในไทยในช่วงปี 2519 ด้วยหนีภัยการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อย ทั้งคู่อพยพมาลงหลักปักฐานที่บ้านคิดถึง พ่อแม่ของสายพรมี “บัตรเลขหก” แม่คลอดสายพรที่บ้าน ตอนนั้นไม่มีใครรู้ว่าจะต้องไปแจ้งการเกิด พ่อกับแม่ของเธอไม่มั่นใจว่าจะแจ้งเกิดให้ลูกได้จนเธออายุได้ 12 สายพรได้ถือ “บัตรเลขศูนย์” สายพรรู้ว่าการที่เธอเกิดในประเทศไทย “หลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535” มันทำให้เธอมีสิทธิยื่นคำร้องขอสัญชาติไทยได้แต่ติดตรงที่ว่าเธอไม่มีเอกสารรับรองว่าเธอเกิดในประเทศไทยจริงๆ

จากการพูดคุยเพิ่มเติมกับหลายๆ คน ข้อสรุปคล้ายๆ กันจากพวกเขาก็คือ “คนหัวศูนย์ มันดีไม่เท่า ‘บัตรเลขหก’” ของหน่อคือนีอ หรือ “บัตรเลขศูนย์” ของสายพร เพราะ “บัตรแบบนั้น มันขอสัญชาติไทยได้” เขายังรู้จักด้วยว่าต่อให้ลูกชายทั้งสองคนได้เลขศูนย์มา เด็กทั้งสองคนก็ยังขอสัญชาติไทยไม่ได้ ฯลฯ

ต้องยอมรับว่าความซับซ้อนที่ชวนสับสนของสถานะตามกฎหมายไทยของ “คนไร้สัญชาติ” ถูกอธิบายอย่างได้ใจความผ่านความเข้าใจของจอตะเหลอะ หน่อคือนีอ และสายพร คำสำคัญ (keyword) ของเรื่องมันอยู่ที่ “ช่วงเวลาที่เขาเข้ามาในประเทศไทย” และ “เลขประจำตัวสิบสามหลัก” ที่อาจกล่าวได้ว่าช่วงเวลา

เปลี่ยนผ่าน ตัวเลขเปลี่ยน ชีวิตใครบางคนก็ (ถูก) เปลี่ยน

1. บทบทวนผ่านภาพจำ และภาพที่ถูกลบของ ‘บัตร (สารพัด) สี’

ขณะที่คนทั่วไปคุ้นชินกับคำเรียกขานว่า “คนไร้สัญชาติ” แต่ในมุมของรัฐไทย คนไร้สัญชาติถูกเอ่ยถึงผ่านการจำแนกตามลักษณะการเข้าเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ หรือเชื้อชาติ ประเทศต้นทาง ฯลฯ ในช่วงเวลาต่างๆ โดยหมุดหมายสำคัญของคำนิยามได้แก่ “ชนกลุ่มน้อย” และ “คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” รวมถึง “ผู้มีปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ”

“ชนกลุ่มน้อย” เป็นถ้อยคำที่รัฐไทยโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมีความคุ้นชินมาอย่างยาวนาน คำๆ นี้มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงกว่าความหมายที่ราชบัณฑิตให้ไว้อย่างทั่วไป⁵ กล่าวโดยสรุปชนกลุ่มน้อยของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หมายถึงคน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรก-ได้แก่ กลุ่มคนที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลของการหนีภัยความขัดแย้งหรือหนีภัยความตายจากการสู้รบในประเทศต้นทางเข้ามาในช่วงเวลาต่างๆ ประเทศไทยรับคนกลุ่มนี้ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมโดยกำหนดพื้นที่รองรับ กลุ่มที่สอง-ได้แก่ กลุ่มคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทยมานานเป็น “คนดั้งเดิม” ในประเทศไทยแต่ยังไม่มีการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย อาทิ ชาวเขา “ดั้งเดิม” หรือชาวเขาที่บรรพบุรุษเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนที่เรียกว่ารัฐไทย (เฉพาะคนที่อาศัยอยู่บน “พื้นที่สูง”) กลุ่มมลาบรีหรือคนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในจังหวัดแพร่ น่าน ฯลฯ

ตัวตนในภาพจำ

ภายหลังการรับคนอพยพย้ายถิ่นด้วยเหตุของการหนีภัยความตาย สิ่งที่รัฐไทยดำเนินการก็คือ การสำรวจและจัดทำทะเบียน (แบบพิมพ์ประวัติ-เดิม) เพื่อ

5 หมายถึง ชนต่างเผ่าหรือต่างเชื้อชาติที่อาศัยรวมกับชนเผ่าอื่นที่มีจำนวนมากกว่า (2525)

บันทึกชื่อ-นามสกุล สมาชิกของคนในครอบครัว เชื้อชาติ สัญชาติ ช่วงเวลาที่เดินทางเข้ามา วันเดือนปีที่บันทึก เพื่อ “จำแนก” และ “นับ” คนแต่ละกลุ่มตามลักษณะกลุ่มชาติพันธุ์หรือประเทศต้นทาง โดยมีคำสำคัญที่เป็นรหัสของการจำแนกและนับคือ ชุดเลขประจำตัวสิบสามหลักของแต่ละคน

กล่าวโดยย่อ เลขหลักที่หนึ่งจะเป็น ‘เลขหก’ เพื่อแทนความหมายของคนอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในแต่ละช่วงเวลา และเป็นการ “เข้าเมืองผิดกฎหมาย” (นับตั้งแต่เริ่มต้นการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองฉบับแรก คือ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2470 มาตรา 12) รวมถึงคนดั้งเดิมที่ยังไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนไทยซึ่งความหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว คนกลุ่มนี้ก็ถูกนับว่าเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ด้วย

หากคนกลุ่มนี้มีลูกหลานเกิดในเมืองไทย เด็กที่เกิดจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักเช่นกันโดยหลักแรกจะเป็น “เลขเจ็ด”⁶ ลักษณะร่วมของบัตรเลขหกและเลขเจ็ดก็คือ เลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดของเลขสิบสามหลักจะเป็น “เลขกลุ่ม” ที่จำแนกกว่าเป็นคนชาติพันธุ์ใด

ข้อมูลทั้งหมดจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารอีกชั้นที่ออกโดยกรมการปกครองเพื่อให้แต่ละคนถือ นั่นคือ “บัตรประจำตัว” โดยมีนิยามใหม่ที่รัฐไทยกำหนดขึ้นครอบคลุมเข้าทั้งที่ทะเบียนและบัตรของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม

ยกตัวอย่างเช่น คนจีนและครอบครัวของอดีตทหารจีนคณะชาติ (หรือทหารกองพล 93 ซึ่งเข้ามาปี 2493-2497) ที่อพยพเข้ามาช่วง 2493-2504 และไม่สามารถกลับประเทศได้ด้วยเหตุผลทางการเมืองจะถูกนิยามว่า “จีนฮ้ออพยพ” โดยบัตรประจำตัวจะเป็นสี่เหลี่ยม (เลขหลักที่หกและเจ็ดหรือเลขกลุ่มคือ 52) คนเวียดนามที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยซึ่งเริ่มเข้ามาตั้งแต่ในช่วงสงครามอินโดจีน

6 ในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อค้นพบในงานวิจัยฉบับนี้ก็พบว่า มีหลายกรณีที่ผู้อพยพเจนเนอเรชันที่ 2 ที่เกิดในประเทศไทยได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักโดยขึ้นต้นด้วยเลข 6 เช่นเดียวกับคนรุ่นพ่อแม่ เป็นไปได้ว่าเป็นเพราะได้รับการสำรวจพร้อมกันทั้งครอบครัว

จะได้รับการบันทึกในแบบพิมพ์ประวัติ “ญวนอพยพ” โดยบัตรที่แต่ละคนถือจะเป็นบัตรสีขาวขบบน้ำเงิน (เลขกลุ่มคือ 57), คนลาวที่อพยพเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องในประเทศไทยเนื่องจากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยในช่วงปี 2517 คือ “ลาวอพยพ” และถือบัตรสีฟ้าขบบน้ำเงิน (เลขกลุ่มคือ 58), อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายาที่อพยพเข้ามาช่วง 2532-2533 จะถูกนิยามว่า “ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” ถือบัตรสีเขียว (เลขกลุ่มคือ 60), คนหลากหลายชาติพันธุ์ เช่น มอญ ไทใหญ่ ละว้า พม่า ลาว ฯลฯ ที่เดินทางจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 คือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ถือบัตรสีชมพู (เลขกลุ่มคือ 60),) กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ 5 ในช่วงที่มีการแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับอังกฤษ คนกลุ่มนี้ไม่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยต่อมา มีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในพม่าจึงได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยใน 4 จังหวัด (ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก) คือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” ถือบัตรสีเหลืองขบบน้ำเงิน (ดูรายละเอียดในล้อมกรอบ) ฯลฯ

ส่วนชาวเขาดั้งเดิมและมลายูถูกนิยามให้เป็น “บุคคลบนพื้นที่สูง” ถือบัตรสีฟ้า (เลขกลุ่มคือ 50) จนถึงการสำรวจครั้งสุดท้ายในปี 2542 หรือที่หลายคนคุ้นในชื่อของการสำรวจโครงการมียาชาวาเพื่อจด-นับคนที่ปรากฏตัวบนพื้นที่สูง แต่ยังคงไม่มีบัตรใดๆ (ไม่ได้รับการสำรวจใดๆ) โดยนิยามว่า “ชุมชนบนพื้นที่สูง” ถือบัตรเขียวขบแดง (เลขกลุ่มคือ 74 สำหรับกลุ่มที่เป็นชาวเขา 9 เผ่า และเลขกลุ่มคือ 72 สำหรับกลุ่มที่ไม่ใช่ชาวเขา 9 เผ่า) รวมเป็น 17 กลุ่มชนกลุ่มน้อย⁷

7 “...น่าจะหมายถึง บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยจำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาหรืออาศัยอยู่ประเทศไทยโดยวิธีการและลักษณะที่ต่างกัน เช่น อยู่มาดั้งเดิม หลบหนีเข้าเมืองมาพักอาศัยชั่วคราว ในปี 2544 มีชนกลุ่มน้อยรวม 17 กลุ่ม, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, กรมการปกครอง, หน้า 1..”

ชนกลุ่มน้อยในรัฐไทยถูกจำแนกเป็น 17 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มญวนอพยพ (บัตรสีขาวขบบน้ำเงิน) (2) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจข. (บัตรสีขาว) (3) จีนฮ่ออพยพ (บัตรสีเหลือง) (4) จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีส้ม) (5) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม. (บัตรสีเขียว) (6)

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (ถือบัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) แต่นิยามที่คนกลุ่มนี้เรียกตัวเองคือ “คนไทยพลัดถิ่น” หรือ “คนไทยถิ่นพลัด”

ที่ผ่านมาได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องการคืนสัญชาติไทย¹⁸ จนประสบความสำเร็จในปี 2555 ที่มีการประกาศใช้พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มีกำหนดนิยาม (มาตรา 4)²⁹ และกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (มาตรา 9/1-9/7) เพื่อคืนสัญชาติไทยให้แก่ผู้มีเชื้อสายไทยที่ต้องเสียสัญชาติอันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต

อย่างไรก็ดี สำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ปรากฏตัวในเขตจังหวัดตาก มีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจ เพราะเมื่อคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้ยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์เพื่อให้ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีมติ “ไม่รับรองความเป็น

ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) (7) ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) (8) เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (บัตรสีส้มและสีม่วง) (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) (12) บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) (13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง (บัตรสีเขียว) (14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวขอบแดง) (15) เผ่าตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) (16) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) และ (17) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (บางส่วนเฉพาะปีพ.ศ.2451), ดู คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, กรมการปกครอง

- 8 องค์การพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมให้คนไทยพลัดถิ่นรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งในพื้นที่จ.ชุมพร จ.ระนอง จ.ประจวบคีรีขันธ์ คือมูลนิธิชุมชนไท
- 9 คนไทยพลัดถิ่น หมายความว่า ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

คนไทยพลัดถิ่น” (การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2557) โดยให้เหตุผลว่า

“ท่านมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามคำนิยามของไทยพลัดถิ่น เนื่องจากเป็นคนที่บรรพบุรุษอพยพข้ามไปทำมาหากินในฝั่งประเทศพม่าในอดีต หรือสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน อันมิได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตแต่อย่างใด

และด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ท่านมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามคำนิยามของไทยพลัดถิ่น ตามมาตรา 3 แห่งพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คณะกรรมการฯ จึงมีมติไม่รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของท่าน

ในการนี้หากท่านประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งนี้สามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่ง” จนนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าวของคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2558

มีข้อสังเกตที่ควรต้องตั้งเป็นคำถามก็คือ หากรัฐไทยตระหนักดีว่าคนกลุ่มนี้ “เป็นคนไทยที่บรรพบุรุษเข้าไปทำมาหากินในฝั่งพม่า” ดังนั้น ณ วันที่ลูกหลานของพวกเขากลับมา สิ่งที่รัฐไทยควรดำเนินการก็คือ รับรองว่าลูกหลานไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้เป็นคนสัญชาติไทย โดยดำเนินการเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนบ้านคนไทย ไม่ใช่ไปออกบัตร “บัตรผู้พลัดถิ่นจากพม่าเชื้อสายไทย” แล้วมากำหนดนโยบายภายหลังให้คนกลุ่มนี้เข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติเป็นไทยในภายหลัง¹⁰

10 ดูเพิ่มเติมใน ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง) กฎกระทรวงเพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น” เพื่อการคืนสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนเชื้อสายไทยภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สวด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก (ฉบับวันที่ 1 พฤษภาคม 2558) เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558

หลากหลายผู้คนภายใต้การจำแนกและนิยามเป็นกลุ่มต่างๆ ที่ถูกคลุมทับด้วยนิยาม “ชนกลุ่มน้อย” แม้มันจะสร้างความสับสนให้กับคนทั่วไป ด้วยบัตรสารพัดกลุ่ม สารพัดสี แต่กล่าวได้ว่าร่วม 3 ทศวรรษที่ผ่านมา บัตร (สารพัด) สี ที่แต่ละคนในแต่ละกลุ่มถือเป็นเอกสารแสดง “ตัวตน” ภายใต้ นิยามของประเทศไทย ก็กลายเป็นภาพจำของเจ้าของบัตร สาเหตุสำคัญเป็นเพราะชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้อ่านภาษาไทยไม่ออก จดจำกลุ่มตนเอง กลุ่มคนอื่นที่ถือบัตรต่างๆ กัน ผ่านการจำสีของบัตร ส่วนคนทั่วไปหากไม่ใช่แหวดวงคนทำงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นการยากที่จะรู้จักเข้าใจหรือจำชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่มได้ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า (สารพัด) สีของบัตรเหล่านี้กลายเป็นภาพที่ง่ายต่อการจดจำว่านิยามของแต่ละกลุ่ม

ภาพจำ (ของบัตรสารพัดสี) ที่ถูกลบ และตัวตนที่ถูกสร้างเพิ่ม

ในเวลาต่อมา ภาพจำต่อบัตร (สารพัด) สีเหล่านี้ ได้ถูกลบหายไปในปี 2549 ด้วยเพราะกรมการปกครองยุบรวมนับบัตรสีต่างๆ ทุกใบ เปลี่ยนเป็น “บัตรสีชมพู (ทั้งสองด้าน)” และนิยามใหม่ว่า “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”¹¹ แต่ชื่อเลขประจำตัวของแต่ละคน และเลขกำกับกลุ่มยังคงเหมือนเดิม

สำหรับกรณี ‘คนเลขศูนย์’ ที่จืดจางหายไปใช้เรียกตัวเอานั้น มีจุดเริ่มต้นจากต้นปี 2548 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติผ่านยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เพื่อจัด-นับคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่มีบัตรหรือเอกสารแสดงตนอะไรเลย (หรือที่สังคมไทยเริ่มคุ้นชินกับคำเรียกที่ว่า เป็น “คนไร้รัฐ” หรือ Undocumented person)¹² โดยกรม

11 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551

12 ในทางระหว่างประเทศ ใช้คำว่า Stateless person เมื่อกล่าวถึงคนที่ไม่มีรัฐโดยยอมรับเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ หรือเป็นคนไร้สัญชาติ ดู the Convention relating to the Status of Stateless Person

“stateless person” means a person who is not considered as a national by any State under the operation its law

ส่วนคนที่ไม่มีเอกสารแสดงตน (Identification paper) มักเรียกว่า Undocumented

การปกครองนิยามคนกลุ่มนี้ว่า “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” โดยจะได้รับการบันทึกชื่อและรายการส่วนบุคคลไว้ใน “ทะเบียนประวัติประเภท พ.ร.38 ก” ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักโดยหลักแรกคือเลขศูนย์ และเลขกลุ่ม (เลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดของเลขสิบสามหลัก) จะเป็นเลข “89” บัตรของคนกลุ่มนี้จะเป็น “บัตรด้านหน้าสีขาวและด้านหลังสีชมพู”¹³ (ดำเนินการสำรวจระหว่างปี 2548-2552 และ 2552-2554)¹⁴ และมติกรม. เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ อีกสองปี ซึ่งปัจจุบันระยะ เวลาได้สิ้นสุดแล้วเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554

กลุ่มเป้าหมายของการสำรวจและจัดทำทะเบียนให้กับคนไร้รัฐมีด้วยกัน 4 กลุ่ม คือ เลขศูนย์กลุ่มแรก-หมายถึงคนที่เป็นญาติของชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่มแรก รวมถึงตกหล่นการสำรวจชนกลุ่มน้อย, กลุ่มที่สอง-หมายถึงคนที่กำลังเรียนอยู่ในสถาบันการศึกษาระดับต่างๆ กลุ่มที่สาม-หมายถึงเด็กเยาวชนในสถานสงเคราะห์ (ไม่ปรากฏพ่อแม่) และกลุ่มสุดท้าย-คนทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย

ตัวอย่างของคนกลุ่มนี้ก็คือ จอเตอะเหลอะ แม้ข้อเท็จจริงเขาจะเดินเท้าข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทยในปี 2532 แต่ ณ วันที่เขาได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติคือปี 2555 โดยข้อเท็จจริง (ของจอเตอะเหลอะ) เขาคือคนตกหล่นการสำรวจชนกลุ่มน้อยบัตรบุคคลบนพื้นที่สูง (ปี 2533-2535) และตกหล่นอีกครั้งในการสำรวจบัตรชุมชนบนพื้นที่สูง (ในปี 2542) จากถ้อยคำของเขา จอเตอะเหลอะไม่รู้ถึงการสำรวจฯ แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐไทยแล้วมันเป็นเรื่องที่ชวนสงสัยแถมด้วยข้อ

person แต่ในประเทศไทย คำว่า Statelessness ถูกใช้ในความหมายเดียวกันกับ Undocumented person ซึ่งหมายถึง “คนไร้รัฐ” เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่มีรัฐใดในโลกออกเอกสารแสดงตนให้ หรือไม่มีรัฐใดในโลกยอมรับเป็นเจ้าของตัวบุคคล

13 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548

14 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานเพื่อสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรไปอีก 2 ปี

สังเกตเพิ่มว่า “หรือจอตอะเหลอะเพ็งจะเข้าเมืองมา (new comer)”

2. “สถานะบุคคล” ใหม่ หลังเส้นพรมแดน

การมอง **หน่อคือนือ** ผ่านความเป็นชนกลุ่มน้อย นับว่าเป็นความซับซ้อนที่ชวนให้สับสนสำหรับคนทั่วไป หรือแม้กระทั่งเธอเองก็เคยสับสนและความสับสนมักวกกลับมาได้เสมอ ทุกครั้งที่ใครสักคนเอ่ยถึงจุดสิ้นสุดของกระบวนการปรับเปลี่ยน ‘เลขสิบสามหลัก’ ของเธอ

ส่วนการมอง **จอตอะเหลอะ** ผ่านบัตรเลขศูนย์ก็เหมือนถูกเชื้อชวนให้พบกับความสับสนยิ่งขึ้นไปอีกเพราะดังที่กล่าวไปแล้ว จอตอะเหลอะ ไม่ถูกจัดว่าเป็นชนกลุ่มน้อยทั้งยังเป็นคนเลขศูนย์ที่โอกาสน้อยกว่าคนเลขศูนย์ด้วยกันเอง เช่นเมื่อเทียบกับสายพรที่มีโอกาสเปลี่ยนสถานะไปสู่คนไทยในสายตาของคนนอกเวลาเอ่ยถึงคนเลขศูนย์อย่างจอตอะเหลอะจึงเหมือนถูกชวนให้นึกถึงกลุ่มคนที่อยู่รอบนอกของชนกลุ่มน้อยที่บวกด้วยรอบนอกของชายขอบของคนเลขศูนย์ด้วยกันอีกที

(1) จุดเริ่มต้นของทุกอย่าง : “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย”

ภายใต้แนวคิดรัฐชาติ มนุษย์คนหนึ่งๆ ถูกพิจารณาด้วยสายตาของรัฐและสมาชิกในรัฐด้วยกันเองว่าเขาหรือเธอควรต้องมีรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) ซึ่งสิ่งบ่งชี้ของการถูกเป็นเจ้าของโดยรัฐใดรัฐหนึ่งที่ถูกนึกถึงเป็นสิ่งแรกก็คือ “สัญชาติ” (Nationality, Citizenship) อันเชื่อมโยงไปสู่ความเป็นคนชาติ (National) ของรัฐหนึ่งๆ นั้น สถานะบุคคลตามกฎหมาย (Legal status)¹⁵

15 หมายถึง “สภาพอันทำให้บุคคลมีความสามารถที่จะมีสิทธิและใช้สิทธิ ตลอดจนหน้าที่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง หรือในอีกนัยหนึ่งหมายถึงคุณสมบัติทางนิติของบุคคลหนึ่งอันมีต่อรัฐและบุคคลอื่น หรือเงื่อนไขที่กำหนดหน้าที่ สิทธิ การใช้สิทธิ และความรับผิดชอบของบุคคล”, “สถานภาพในทางกฎหมายของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย”, รายงานวิจัยหมายเลข 1 ในชุดโครงการวิจัยประเมินสถานภาพองค์ความรู้เรื่อง สถานภาพและการดำรงชีวิตของ

หรือ นิติฐานะ¹⁶ นี้เองที่เป็นฐานไปสู่การทรงสิทธิด้านต่างๆ ในฐานะพลเมือง อาทิ หากบุคคลมีประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าของสัญชาติ บุคคลดังกล่าวก็ย่อมทรงสิทธิในสัญชาติไทย¹⁷ มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพ¹⁸ สามารถทำงาน ประกอบอาชีพ มีสิทธิเลือกตั้ง ฯลฯ

ในทางกลับกัน กรณีจอเตอะเหลอะ, หน่อคือนือ หรือสายพร ในฐานะตัวแทนอีกหลายชีวิตที่บ้านเสาหินที่รัฐไทยไม่ใช่รัฐเจ้าของสัญชาติจึงเป็นคนต่างด้าวที่สถานะบุคคลตามกฎหมายหรือนิติฐานะย่อมต้องถูกกำกับด้วยนิติบัญญัติของประเทศไทยเพราะภายใต้หลักในทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลแล้วคนต่างด้าวจะมีสถานะบุคคล/นิติฐานะอย่างไร ย่อมเป็นอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ของรัฐนั้น

ยกตัวอย่าง พ่อแม่ของสายพรซึ่งเดินเท้าเข้ามาในปี 2519 หรือจอเตอะเหลอะที่เข้ามาในไทยปี 2532 แต่ไม่มีใครถือหนังสือเดินทางที่ได้รับการตรวจลงตรา สถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองของพ่อแม่ของสายพรจึงเป็น “ต่างด้าวเข้าเมือง ผิดกฎหมาย”¹⁹ คนอพยพเจเนอเรชั่นที่สองอย่างสายพรก็มีสถานะไม่ต่าง

ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, 2541

“สถานะที่เอื้ออำนวยให้บุคคลสามารถใช้สิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right of Legal Personality) อันได้แก่สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น , ดู“รายงานผลการศึกษาเรื่องกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานะบุคคลบนพื้นที่สูง” โดยคณะอนุกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงภายใต้คำสั่งที่ 1/2542 ของคณะกรรมการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานภาพบุคคลบนพื้นที่สูงตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542

- 16 ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2551, หน้า 45-88.
- 17 อาจโดยการเกิด โดยหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน หรือสิทธิในสัญชาติไทยภายหลังการเกิด ตามพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555
- 18 พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2544
- 19 มาตรา 12 (1) พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523, (ฉบับที่

ไปจากพ่อแม่ของเธอเพียงแต่เป็นผลจากกฎหมายคนละฉบับ ด้วยเพราะข้อเท็จจริงแล้วสายพรไม่ได้ “เข้าเมืองมา” เธอเกิดในดินแดนรัฐไทย แน่แน่นอนว่าเธอย่อมไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตแต่ภายใต้หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามหลักดินแดน (Jus soli) สายพรก็ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิเพราะพ่อแม่ของเธอเข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ) นอกจากนี้สายพรยัง “ถูกถือ” ว่า “เข้าเมืองผิดกฎหมาย” ด้วยผลของกฎหมายสัญชาติ (มาตรา 7 ทวิ วรรคสาม)²⁰

ส่วนหน่อคือนีอ แม่ของเธอคือ หน่อเกลอะ ปกาเกอะญอสัญชาติไทย เกิดที่ประเทศไทยเมื่อปี 2493 มีทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14 และบัตรประชาชน ได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย หน่อเกลอะเล่าว่า สะลาพอ แฟนของเธอซึ่งปกาเกอะญอหนุ่มฝั่งพม่าชวนเธอไปใช้ชีวิตอยู่ด้วยกันที่พม่า เธอคลอดหน่อคือนีอที่พม่าและพาลูกกลับมาอยู่บ้านที่ฝั่งไทยหลังจากที่สามีเธอเสียชีวิต

3) พ.ศ.2542 และโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 87/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ (10 กรกฎาคม 2557)

20 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555

มาตรา 7 ทวิ วรรคแรก ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

และวรรคสาม “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

ตอนหน่อคือนี้อายุได้ 4 ขวบ หน่อเกลือกก็พาลูกเดินกลับมาบ้านฝั่งไทย เธอเคยพยายามให้หน่อคือนี้อมีบัตรไทยแต่ไม่สำเร็จด้วยเหตุผลที่ว่า “หน่อคือนี้อเธอเกิดที่พม่า” หน่อคือนี้อจึงเป็นคนไม่มีบัตร (ไร้รัฐ) ไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสัญชาติพม่า เพราะแม้แต่พ่อของเธอก็ไม่เคยได้รับการรับรองจากรัฐบาลพม่าว่าเป็นคนสัญชาติพม่า จนกระทั่งปี 2542 เมื่อมีการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9) ในทะเบียนระบุว่า “หน่อคือนี้อเกิดที่พม่าและเข้ามาปี 2520”

ในแง่กฎหมาย ณ วันที่หน่อคือนี้อไม่มีเอกสารยืนยันว่าเป็น “ลูกของแม่ไทย” สถานะบุคคลของเธอ (ตามกฎหมายคนเข้าเมือง) ย่อมถูก “ถือว่า” เป็นคนต่างด้าว และตราบไต่ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าเธอเป็นลูกแม่ไทยจริง ความเป็นต่างด้าวของเธอก็จะถูกทับซ้อนด้วยสถานะ “ต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”²¹ และเมื่อเธอถูกจด-นับว่าเป็นกลุ่มชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9 เผ่า) ในแง่เอกสารแสดงตนเธอจึงมีสถานะบุคคลเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายอย่างสมบูรณ์

(2) กลายเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิขั้นพื้นฐาน ภายใต้การ (ชิง) ตีความเชิงรุก แต่ทางปฏิบัติก็อีกเรื่องหนึ่ง

เดิมคนไร้สัญชาติต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น การถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเข้ารับการศึกษา การกังวลต่อการถูกจับ กลายเป็นข้อจำกัดในการนำพาตัวเองหรือคนในครอบครัวไปหาหมอที่โรงพยาบาล เมื่อเจ็บไข้ได้ป่วย หรือแทบไม่ต้องพูดถึงการขอจดทะเบียนเกิด ฯลฯ

ในปี 2535²² นับเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ หรือแม้แต่เด็กที่ไม่มีเอกสารอะไรเลย (เด็กไร้รัฐ) ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายลำดับรอง จนในปี 2548 เด็กไร้สัญชาติมีสิทธิเรียนฟรี 12 ปี (ภาคบังคับ)

21 มาตรา 57 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

22 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2535

เหมือนเด็กสัญชาติไทย²³ ความก้าวหน้าในการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย สะท้อนผ่านทะเบียนคนเกิด (“เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยจะต้องได้รับการจดทะเบียนเกิด”) ²⁴ และทะเบียนคนอยู่ นอกจากนี้ในปี 2553 คณะรัฐมนตรีมีมติ คืบคลานขึ้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขให้กับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ซึ่งหมายความว่าคนไร้สัญชาติ 457,409 คน สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ²⁵

23 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

24 ความพยายามสะท้อนความสำคัญของการจดทะเบียนเกิดเด็ก (Birth Registration) มีมานาน ด้วยเพราะเอกสารรับรองการเกิดอย่างสุติบัตรเป็นเอกสารแสดงตนชิ้นแรกของมนุษย์ อันจะช่วยเอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงและใช้สิทธิด้านอื่นๆ ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีอำเภอแม่ฮ่องสอนซึ่งมีค่าส่งเพิกถอนชื่อชาวบ้านจำนวน 1,243 คนออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.14 ซึ่งหมายถึงทะเบียนบ้านสำหรับผู้มีสัญชาติไทย) ในปีพ.ศ.2544 ส่งผลให้คนจำนวนดังกล่าวเป็นคนไร้รัฐในทันที เนื่องจากไม่มีเอกสารฉบับใดอีกเลยที่สะท้อนถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐ (เกิดในดินแดนประเทศไทย) จึงมีการเรียกร้องจากทั้งภาคประชาสังคม ภาควิชาการว่ากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการจดทะเบียนคนเกิด รวมถึงการรับรองการเกิดย้อนหลัง ให้กับคนที่เกิดในประเทศไทยทุกคน และจัดทำทะเบียนคนอยู่ ให้กับบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐ อีกทั้งยังสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี

ต้องกล่าวนั่นว่า ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้รัฐบาลทหาร (การยึดอำนาจในปี 2549) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติผ่านร่างแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการจดทะเบียนเกิดถ้วนหน้า (BR for ALL) และหลักการที่ว่าบุคคล จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และการเมือง ข้อ 16, อนุสัญญาสิทธิเด็กข้อ 7 และข้อ 24 และดูเหมือนหลักไมล์ในครั้งนั้นจะเป็นกำลังใจ (แรงบันดาลใจ ?) ที่จะผลักดันการแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิคนไร้รัฐไร้สัญชาติในช่วงรัฐบาลทหารคสช. (2557- ปัจจุบัน)

25 เช่นเดียวกับคนสัญชาติไทย ทั้งนี้เป็นผลจากแรงขับเคลื่อนจากทั้งภาคประชาสังคม นักวิชาการ ชุมชนแพทย์ชนบทและเครือข่ายได้ร่วมกันผลักดันมาตั้งแต่ปี 2549 โดยนำเสนอุมุมที่ว่าคนไร้สัญชาติกลุ่มดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว มีความกลมกลืนกับสังคมไทย ถ่ายทอดภาษาทางอารมณ์ และอยู่ระหว่างการรอพิสูจน์เพื่อพัฒนาสถานะบุคคล นอกจากนี้ยังมีงานทางวิชาการสนับสนุนเครือข่ายแพทย์ชนบทด้วยว่า “หลักประกันสุขภาพเป็นมาตรการเชิงป้องกันดูแล ซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าการรักษาจึงไม่ควรถูกเว้น-ข้ามด้วยเหตุแห่งความ

และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกครั้งเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 ขยายกลุ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีก 208,631 คน²⁶ และหากจอตลอดเหลือะ หน่อคือนือ สายพร ต้องการ ทำงาน งานหลายอย่างจะสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อไปยื่นคำร้องขออนุญาตทำงาน และจะสามารถทำงานได้บางประเภทที่กฎหมายไม่ห้าม (อาชีพ/วิชาชีพที่ไม่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว จำนวน 39 ประเภท)²⁷ เช่น ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ รับจ้างทั่วไป ฯลฯ และแน่นอนว่าทุกคนไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ภายใต้หลักการที่ดี หลายครั้งก็นำไปสู่ทางปฏิบัติที่ดี สายพร เป็นตัวอย่างของเด็กไร้สัญชาติจำนวนมากที่ได้เข้าถึงสิทธิการศึกษา (เรียนฟรี) เหมือนเด็กสัญชาติไทยคนอื่นๆ มันเป็นโอกาสที่เปิดทางให้เธอได้เรียนต่อ (ปัจจุบันเธอเรียนอยู่ที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) หรือ “น้องก้อย” ลูกสาวของหน่อคือนือก็เคยเรียนถึงระดับมัธยม (ก่อนที่จะเสียชีวิตด้วยอุบัติเหตุ ระหว่างทางที่เธอขี่มอเตอร์ไซด์นำผลการตรวจดีเอ็นเอของแม่กับยายเธอไปให้กับเจ้าหน้าที่ที่อำเภอ)

และเช่นเดียวกัน หลักการดีๆ ก็อาจไม่ได้หมายถึงทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพทุกครั้งไป หลายครั้งข้อเท็จจริงมีความยากย้อนจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานคลี่ความคิดตามไม่ทัน อย่างกรณีของจอตลอดเหลือะ ที่ลูกชายของเขาทั้งสองคนซึ่งเกิดในประเทศไทยถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะดำเนินการจดทะเบียนการเกิด (ออกสูติบัตร) โดยเจ้าหน้าที่ให้เหตุผลว่า ณ ตอนที่ลูกชายทั้งสองคนเกิด

แตกต่างด้านสถานะบุคคล”ดูเพิ่มเติม ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าของคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ, สนับสนุนโดยสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวปก), 2551

26 <https://www.hfocus.org/content/2015/04/9809>,

<http://www.posttoday.com/social/health/391457>

27 พ.ร.บ.การทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2542, พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2548 หรืองาน 27 อาชีพ (ตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้, พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2542

นั้น “จอเตอะเหลอะ ไม่มีบัตรอะไรเลย” ต่อมาเมื่อจอเตอะเหลอะได้รับการสำรวจเพื่อการจัดทำทะเบียนและบัตรผู้ไม่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน ในวันนั้นเมียของจอเตอะเหลอะอุ้มลูกชายคนที่สองไว้กับอกทำให้ทั้งสามคนได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรผู้ไม่มีสถานะบุคคลทางทะเบียนพร้อมกัน และได้บัตรเลขศูนย์มาพร้อมกัน

เมื่อได้บัตรมาจอเตอะเหลอะก็พยายามไปแจ้งเกิดลูกอีกครั้ง (และอีกหลายครั้ง) แต่ก็ยังคงถูกปฏิเสธจนเมื่อคณะผู้วิจัยลงพื้นที่และกลับมาสื่อสารข้อมูลหมายและยืนยันสิทธิของเด็กชายทั้งสองถึงสำนักทะเบียนท้องถิ่นและกรมการปกครองที่ส่วนกลาง²⁸ ก็ส่งผลเพียงลูกชายคนที่สองเท่านั้นที่เจ้าหน้าที่รับแจ้งเกิด และออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1)²⁹ ให้ โดยเจ้าหน้าที่บอกว่าหนังสือรับรองการเกิดที่ออกโดยสถานีนามัยสลาเชียงตองและบัตรเลขศูนย์ของเด็กน้อยเป็นหลักฐานที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ขณะที่ลูกชายคนโตที่ตกหล่นการสำรวจและจัดทำทะเบียนฯ เจ้าหน้าที่ยังคงปฏิเสธที่จะออกสูติบัตรให้

(3) สถานะบุคคลไม่ได้ถูกแก้ไขแม้ปรับเปลี่ยนได้ภายใต้รูปแบบ “ไม่แน่นอน”

นโยบายของรัฐไทยนับแต่อดีต สะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า “สถานะไร้สัญชาติ” หรือ “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย” นี้มีโอกาสปรับเปลี่ยนไปสู่

28 กรรณก วัฒนภูมิ, บทวิเคราะห์สถานะบุคคลและความเห็นทางกฎหมายลำดับที่ 1 และที่ 2 ภายใต้โครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล โดยกระบวนการมีส่วนร่วม, พศจิกายัน 2557-ตุลาคม 2558, สนับสนุนโดย สสส. ต่อมากรมการปกครองมีหนังสือตอบ มท.0309.1/11192 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2558 สั่งการให้จังหวัดแม่ฮ่องสอนสั่งการให้อำเภอแม่สะเรียงดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้

29 ในกรณีเกิดในประเทศไทย แต่ได้รับการกำหนดเลขสิบหลักและได้รับการบันทึกชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนก่อนได้รับการแจ้งการเกิด หากอายุเกิน 10 ปี จะได้รับการออก “หนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.20/1)” ตามมาตรา 20/1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

สถานะที่ถูกกฎหมายมีโอกาสดีขึ้นในแง่การเข้าถึงสิทธิที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิต
ด้านต่างๆ ประโยชน์นี้ควรต้องกล่าวด้วยน้ำเสียงที่ชื่นชมไปถึงนโยบายของประเทศไทย
โดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงอย่างสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่เป็น
“เสียงหลัก” ในการกำกับทิศทางของนิตินโยบายการรับเอาคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติ
กลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกในสังคมไทย อย่างไรก็ตามเสียงชื่นชมควรต้องเจือด้วยความหนัก
แน่นต่อการตั้งข้อสังเกตหรือคำถามต่อ “เงื่อนไข” ที่ถูกกำหนดขึ้นด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุปในเชิงภาพรวมของทั้งกระบวนการได้ว่าเมื่อชนกลุ่มน้อย
อพยพข้ามพรมแดนเข้ามาด้วยเหตุหนีภัยการสู้รบจากประเทศต้นทาง ในเวลานั้น
สถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองของเขาหรือเธอเข้ามา คือ “คนต่างด้าวเข้า
เมืองผิดกฎหมาย”³⁰ การที่รัฐไทยอนุญาตให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยนั้น
เป็นในลักษณะของการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวภายใต้หลักมนุษยธรรมโดยมี
มติคณะรัฐมนตรีรองรับ³¹

เมื่อเวลาผ่านไปพบว่าคนกลุ่มนี้ไม่สามารถกลับไปยังประเทศต้นทาง
ได้แล้วและมีความกลมกลืน (assimilation) กับสังคมไทยแล้ว ก็จะมีการเสนอและ
ผลักดันมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับสถานะเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายมี
สิทธิอาศัยชั่วคราว”³² เมื่อเวลาผ่านไปอีกการปรับสถานะก็จะถูกหยิบยกขึ้นมา
พิจารณาอีกครั้งเพื่อ “ให้” สถานะ “ต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีสิทธิอาศัย
ถาวร”

ในขั้นตอนนี้ มติคณะรัฐมนตรีมักจะปรับสถานะของเจเนอเรชันที่ 2 ที่เกิด
ในประเทศไทยไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ “ให้ สัญชาติไทย”³³ โดยทั้งผู้อพยพรุ่น

30 มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

31 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

32 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

33 มติคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2
และ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 มาตรา 7 ทวิ

พ่อแม่ที่เดินเท้าเข้ามาและรุ่นที่สอง (ที่เกิดในไทย) จะต้องไปดำเนินการ “ยื่นคำขอสถานะต่างด้าว” และรุ่นที่สองจะต้องไป “ยื่นคำขอสัญชาติไทย” ต่อเทศบาล/อำเภอที่ตนมีชื่ออยู่

กระบวนการออกมติกรม.ภายใต้การใช้อำนาจตามมาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมืองฯ นี้ เท่าที่สืบค้นพบว่ามีการดำเนินการเป็นระยะๆ โดยพิจารณาเป็น “กลุ่มชาติพันธุ์หรือประเทศต้นทาง” โดยจะมีมติกรม.ออกมาทีละกลุ่ม

กรณีผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว

ได้แก่ มติกรม.ในปี 2535 สำหรับกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519, มติกรม.ในปี 2548 (มกราคม) สำหรับกลุ่มลาวอพยพ, กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 และปี 2548 (พฤศจิกายน) สำหรับกลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาหลัง 3 ตุลาคม 2528

กรณีให้สถานะต่างด้าวแก่คนที่อพยพเข้ามาและให้สัญชาติไทยแก่รุ่นลูก ตามกลุ่มชาติพันธุ์/ประเทศต้นทางที่อพยพเข้ามา

อาทิ กรณีอดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน เริ่มมีมติกรม.ครั้งแรกในปี 2521 และครั้งต่อมาในปี 2527 และปี 2532, กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จ.เกาะกง ประเทศกัมพูชาที่อพยพเข้ามาก่อนและหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เริ่มจากมติกรม.ในปี 2527 และต่อมาในปี 2534 และ 2557, กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ในปี 2533 และต่อมาในปี 2545, กลุ่มเวียดนามอพยพที่กลับมาดำเนินการต่ออีกครั้งในปี 2535 และปี 2540, กลุ่มเนปาลอพยพ ในปี 2544, กลุ่มชาวเขา/บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อน

วรรคสอง

“ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

วันที่ 3 ตุลาคม 2528 มีมติกรม.ในปี 2538 ต่อมาในปี 2543, 2544 และ 2548, ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519 มีมติกรม.ในปี 2543 และในปี 2544 ฯลฯ³⁴

มีคำถามว่าการปรับสถานะจากคนไร้สัญชาติเข้าสู่สถานะพลเมืองของรัฐไทยทั้งในรูปของ “ผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว”, “ผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (permanent resident)” นั้น หมายถึงระยะเวลาเท่าใดจึงจะสามารถสะท้อนถึงความกลมกลืนกับสังคมไทยแล้ว คำตอบจากทางปฏิบัติของรัฐไทยก็คือมันคือ “ระยะเวลา 10 ปี โดยนับย้อนหลังไปจาก “ช่วงเวลา” ที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด” มิใช่นับย้อนไปตั้งแต่วันที่เดินทางเข้าประเทศไทยมา

ยกตัวอย่าง กรณีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538 เรื่องการพิจารณา “ให้” สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศ³⁵ เงื่อนไขประการหนึ่งก็คือ “เงื่อนไข” คือ “ข้อ 2) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยมาไม่น้อยกว่า 15 ปีหรือมีภูมิลำเนาถาวรในท้องถิ่นเดียวกันต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ”³⁶ หรือกรณีมติคณะรัฐมนตรีล่าสุด คือมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ระบุว่า “ข้อ 2) มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร

34 ดู ครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, “การพัฒนาสิทธิเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสิทธิอาศัยถาวร กรณีผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 2 และครุณี ไพศาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย โดยหลักดินแดนกรณีผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 2, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุดโครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสุขภาวะของผู้มีปัญหสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9

35 จำนวน 98,549 คน จากจำนวนที่ปรากฏในฐานข้อมูลทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงที่จัดทำในปี 2533-2534 คือ 247,775 คน, ดู คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538, จัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง, มีนาคม 2544, น.1

36 คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวฯ, อ้างแล้ว, น.2

ไทยติดต่อกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี นับถึงวันที่ 18 มกราคม 2548”³⁷

อย่างไรก็ดี มติกรม.7 ธันวาคม 2553 เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงบางอย่างที่น่าสนใจ³⁸ กล่าวโดยสรุปคือ

กรณีของการให้สถานะต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

แน่นอนว่ายังคงกลุ่มเป้าหมายหลักเดิม คือ (1) บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้วเฉพาะชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียน 14 กลุ่ม³⁹ โดยกำหนดเงื่อนไข 8 ข้อ (มีความเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดเพียงเล็กน้อยนับจากในอดีต)⁴⁰ แต่ก็ได้เพิ่มกลุ่มใหม่

37 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, น.1

38 ดูเพิ่มเติม ดรณี ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, และดรณี ไพศาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, อ้างแล้ว

39 คือ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามา ก่อนและหลัง 3 ตุลาคม 2528 (3) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจข. (4) จีนฮ่ออพยพ (5) จีนฮ่ออิสระ (6) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (8) เวียดนามอพยพ (9) ลาวอพยพ (10) เนปาลอพยพ (11) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม. (12) ไทยลื้อ (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอก และ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา

40 อาทิเปรียบเทียบเงื่อนไข 10 ข้อภายใต้มติกรม.3 ตุลาคม 2538 กับเงื่อนไขตามมติกรม.7 ธันวาคม 2553

เงื่อนไขตามมติกรม. 3 ตุลาคม 2538 ข้อ 9 ข้อที่เหลือ คือ 1) ต้องเป็นชาวเขาและเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวบุคคลบนพื้นที่สูงหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในลักษณะชั่วคราว (ท.ร.13) 3) เป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ 4) มีความสนใจในการใช้ภาษาไทย 5) มีความจงรักภักดีต่อประเทศและองค์ประมุขของชาติ 6) มีประวัติเคยให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและทำคุณประโยชน์ให้กับทางราชการและชุมชน 7) ประกอบอาชีพสุจริต มีหลักฐานมั่นคง 8) ไม่เป็นผู้ปลูกพืชเสพติด ดินยาเสพติด หรือเกี่ยวพันกับการค้ายาเสพติด 9) ไม่เป็นตัวการ หรือส่งเสริม หรือสนับสนุนการตัดไม้ทำลายป่า และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ 10) เงื่อนไขตามข้อ 5,6,7,8 และ 9 ต้องมีผู้รับรอง

โดยจำแนกแยกย่อยตามลักษณะเฉพาะ และกำหนดเงื่อนไขที่คล้ายและต่างกันในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ (2) กลุ่มคนอพยพเข้ามาที่กำลังเรียนในสถานศึกษาหรือจบการศึกษาแล้ว เฉพาะชนกลุ่มน้อย 14 กลุ่มที่ได้รับการสำรวจถึงปี 2542 และที่ได้รับการสำรวจ ในฐานะผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรหรือกรณีบัตรเลขศูนย์ ช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 9 ข้อ (3) คนที่ถูกทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏว่าใครคือพ่อแม่ เฉพาะคนที่ได้รับการสำรวจในฐานะผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ และ (4) คนที่ทำคุณประโยชน์ ที่ได้รับการสำรวจ (เปิดกว้างด้านเวลาที่ได้รับการสำรวจ) โดยกำหนดเงื่อนไข 8 ข้อ

กรณีการให้สัญชาติไทย แก่รุ่นลูก (ของคนอพยพ) ที่เกิดในไทย

เช่นเดียวกันที่ยังคงกลุ่มเป้าหมายเดิมอยู่ คือ (1) กลุ่มลูกของพ่อแม่ที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานแล้ว เฉพาะชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียน 14 กลุ่ม กำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ แต่ก็ได้จำแนกแยกย่อยตามลักษณะเฉพาะ และกำหนดเงื่อนไขที่คล้ายและต่างกันในแต่ละกลุ่มเพิ่มเติมขึ้นอีกคือ (2) กลุ่มเลขศูนย์กลุ่มที่ 3 คือคนไร้รากเหง้า เฉพาะที่ได้รับการสำรวจในช่วงปี 2548-2552 โดยกำหนดเงื่อนไข 3 ข้อ และ (3) กลุ่มคน

ไม่น้อยกว่า 3 คน ได้แก่ บุคคลที่มีสัญชาติไทยที่ทางราชการให้ความเชื่อถือ และคณะกรรมการสภาตำบล และข้าราชการตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป (ที่มีความรับผิดชอบอยู่ในเขตตำบลเดียวกับผู้ยื่นคำร้อง)

เงื่อนไขตามมติกรม.7 ธันวาคม 2553 อีก 7 ข้อที่เหลือ คือ 1) ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางหรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง 2) มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี นับถึงวันที่ 18 มกราคม 2548 3) สามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ 4) ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 5) มีความประพฤติดีและไม่เคยรับโทษคดีอาญา เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ กรณีได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันยื่นคำร้อง 6) ไม่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ 7) ประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุ สามเณร และนักบวชในศาสนาอื่น ซึ่งต้องปฏิบัติกิจมาไม่น้อยกว่า 5 ปี และ 8) ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามม.44 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522

ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย โดยกำหนดเงื่อนไข 7 ข้อ

กล่าวโดยสรุปถึงนัยยะของการเพิ่มกลุ่ม “ผู้ทรงสิทธิ” ก็คือ การยอมรับเห็นความสำคัญของลูกหลานคนอพยพย้ายถิ่นที่กำลังเรียนหนังสือ เป็นคนที่ทำคุณประโยชน์ให้กับสังคมไทย หรือแม้แต่วรรณคดีของเด็กถูกทอดทิ้ง แม้เหตุผลหลักจะเป็นเรื่องของการเคารพต่อ “หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก” แต่ไม่มากก็น้อยเด็ก เยาวชนเหล่านี้คือ “ทรัพยากรบุคคล” กำลังเติบโตขึ้นในสังคมผู้สูงอายุของเรา

(4) “คนตกหล่น” ในแต่ละช่วงเวลา เพราะมีแต่ “รูปแบบ” แต่ขาด “ระบบ”

เลโง้และลาพอ พ่อแม่ของสายพร และคนอื่นๆ ที่ตำบลแม่คง (รวมถึงพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทย) ที่มีคุณสมบัติครบเงื่อนไขทุกอย่างได้เริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการปรับเปลี่ยนสถานะโดยไปยื่นคำขอสถานะต่างด้าวที่อำเภอแม่สะเรียงเรียบร้อยแล้วแต่สำหรับ จอเตอะเหลอะ ในสายตาของชาวไทยแล้วภาพของการเป็น “คนตกหล่น” การสำรวจทะเบียนชนกลุ่มน้อยดูไม่แจ่มชัดเท่าเอกสารที่เขาถือ (มันเพิ่งถูกจัดทำในปี 2552) เขาจึงเป็นผู้ต้องสงสัยถึงการทรงสิทธิ หากจอเตอะเหลอะคิดจะไปยื่นคำขอสถานะต่างด้าว

นิตินโยบายที่พ่วงสิทธิการขอสัญชาติไทยของคนเจนเนอเรชันที่ 2 ไว้กับระยะเวลาการเข้าเมืองมาของคนรุ่นพ่อแม่ก็ส่งผลกระทบต่อการยื่นคำขอสัญชาติไทยด้วยเช่นกัน⁴¹ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือลูกชายของจอเตอะเหลอะทั้งสองคน ส่วนสายพร จะไม่ได้รับผลกระทบในเรื่องนี้แต่เธอก็มีปัญหากับแบบเพราะเธอไม่มีเอกสารรับรองว่าเธอเกิดในไทยจริง สายพรได้ยื่นคำร้องขอท.ร.20/1 ไปแล้วแต่กระบวนการพิสูจน์ว่าเธอเกิดในประเทศไทยจริงยังไม่เคยเริ่มต้นขึ้นและเธอก็เหมือนคล้ายกับคนอื่นๆ อยู่ระหว่างรอการปรับสถานะ การลองติดตามกระบวนการทางวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ติดตาม-โต้แย้ง/อุทธรณ์-ฟ้องศาล) ยังเป็นทางเลือกท้ายๆ และสุดท้ายเสมอ

41 บุตรของบุคคลที่อพยพเข้าในประเทศไทยและอาศัยอยู่มานานที่มีได้มีเชื้อสายไทย และเกิดในประเทศไทยครอบคลุม

ดังนั้นในรอบนี้ (มติครม.7 ธันวาคม 2553) ก็ยังคงมี “คนตกหล่นสะสม” อีก ได้แก่ กรณีชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอยู่เป็นเวลานาน แต่ (1) ตกหล่นสำรวจ บัตรชนกลุ่มน้อย และต่อมาได้รับการสำรวจฯ (ถือบัตรเลขศูนย์) และ (2) คนไร้รากเหง้าที่อพยพเข้ามาตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2538 กับกรณีรุ่นลูก ได้แก่ (3) เด็กเยาวชนที่พ่อแม่เป็นชนกลุ่มน้อย แต่ตกหล่นสำรวจทะเบียนชนกลุ่มน้อย (4) เด็กที่มีพ่อแม่เป็นชนกลุ่มน้อยเข้าเมืองมาหลังวันที่ 18 มกราคม 2538 และ (5) คนไร้รากเหง้าที่ตกหล่นการสำรวจบัตรเลขศูนย์

ตารางแสดงจำนวน คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
ทั่วไป	42,221		0	42,221
บุคคลบนพื้นที่สูง	23,147		22,202	45,349
อดีตทหารจีนคณะชาติ	678		108	786
จีนฮ่ออพยพพลเรือน	361		105	466
จีนฮ่ออิสระ	1,439		638	2,077
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	4,051		5,210	13,821
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า	14,703		14,522	29,225
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับ นจ.)	8,231		5,590	13,821
ญวนอพยพ	544		9	553
ลาวอพยพ	3,364		4,545	7,909
เนปาลอพยพ	10		4	14

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
อดีตโจรเงินคอมมิวนิสต์ มลายา	0		2	2
ไทยลื้อ	1,568		6,207	6,207
กลุ่มตองเหลือง	0		5	5
ผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จังหวัดเกาะกง	790		278	1,068
ผู้หลบหนีเชื้อสายไทยจาก จังหวัดเกาะกง	1,356		1,056	2,412
ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	999		646	1,645
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสาย ไทย	223		2,577	2,800
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสาย ไทย เข้ามาหลัง 9 มี.ค. 2519	435		4,534	4,969
ม้งถ้ากระบอก	792		0	792
ชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9 เผ่า)	24,774		20,137	44,911
ชุมชนบนพื้นที่สูง (ไม่ใช่ชาว เขา 9 เผ่า)	57,945		18,763	76,708
มอแกน	1		619	620
รวม	187,632	รวม	107,757	295,389
บุตรของคนต่างด้าว/ ชนกลุ่ม น้อย		49,557		49,557
รวมชนกลุ่มน้อย (295,389+ 49,557)				344,946

ประเภทบุคคล	เลขรหัส 6	เลขรหัส 7	เลขรหัส 0	รวม
หลักฐานอื่นๆ	0		39,077	39,077
กลุ่ม 7 อื่น ๆ			5,847	5,847
ลงทะเบียนเลข 0 ครั้งแรก ไม่มีแยกกลุ่มย่อย				997
กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาหรือสถานสงเคราะห์				79,549
กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า				8,806
กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทย				28
บุตรของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ได้รับการแจ้งเกิด				72,318
รวมบัตรเลข 0				161,728
บุคคลต่างด้าวอื่นๆ				252
กลุ่มแรงงานต่างด้าวและผู้หนีภัยจากการสู้รบ				201
รวม				453
รวมทั้งหมด				552,051

ที่มา: กรมการปกครอง กรกฎาคม 2559

มีคำถามว่า คนที่มีข้อเท็จจริงแบบครอบครัวจอตอะเหลอะ มีจำนวนสักเท่าไร คำถามนี้มีความสำคัญ เพราะนโยบายที่เปิดให้คนนอก (กลุ่มชนกลุ่มน้อย) เข้าเป็น คนใน (ไม่ว่าจะในฐานะคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรหรือคนสัญชาติไทย) มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในตัวเองนั่นคือการลดจำนวนชนกลุ่มน้อยซึ่งหากคิดในเชิงปริมาณ ณ ปัจจุบัน เฉพาะชนกลุ่มน้อยที่อพยพอยู่มานานแล้ว มีเอกสารแสดงตน (ถือบัตรเลขหก) และบุตร (บัตรเลขเจ็ด) มีอยู่จำนวน 344,946 คน รวมกับกรณีบุคคลที่เพิ่งได้รับการสำรวจตามมติครม.ในปี 2548 จำนวน 161,728 คน

และกลุ่มอื่นๆ เป็นจำนวน 552,051 คน (ดูตาราง) ซึ่งจำนวนนี้หมายถึงคนตกหล่น กระบวนการพัฒนาสิทธิมาร่วม 30 ปี นับแต่วันที่คนอพยพรุ่นแรกเข้ามาในเมืองไทย

นั่นหมายความว่าประชากรส่วนหนึ่งในประเทศไทยยังคงถูกแซ่แข็งศักยภาพ ทั้งๆ ที่พวกเขาหรือเธอควรจะเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ เพื่อแปรเปลี่ยนให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพให้กับสังคมไทย ยังไม่นับปัจจัยใหม่ที่ไม่แน่ใจว่าหน่วยงานรัฐให้ความสำคัญมากน้อยแค่ไหนก็คือสังคมไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

3. ข้อสรุป

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าบทความนี้เลือกหยิบเนื้อหาเพียงบางส่วนของงานวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล และบางส่วนของงานพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยมุ่งโฟกัสไปที่กรณีกลุ่มผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งและรุ่นที่สอง (กรณีชนกลุ่มน้อย) ในส่วนท้ายของบทความฉบับนี้จึงจบลงด้วยข้อเสนอแนะของทีมนักวิจัยถึงสิ่งที่ควรจะเป็นแทนที่การเดินทางเข้าป่าไปบนแบบแผน (ทางปฏิบัติ) เดิมๆ นั่นคือการเปลี่ยนแนวคิดต่อนโยบายและเปลี่ยนทางปฏิบัติในการเปลี่ยนผ่านผู้อพยพฯ กลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทยโดยยกระดับแบบแผนให้เป็น “ระบบ” ที่มีลักษณะทั่วไป กล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก-กรณีการปรับเปลี่ยนสถานะบุคคลของผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 1 คนเกิดนอก เข้ามาในประเทศไทย

(1) รัฐไทยควรละทิ้งแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับกรอบเวลาแบบเดิมๆ กล่าวคือ ไม่ต้องสนใจว่าผู้อพยพย้ายถิ่นคนหนึ่งๆ เข้ามาในประเทศไทยก่อนหรือหลังวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยแทนที่ด้วยแนวคิดที่ว่าหากอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (อาจใช้กรอบระยะเวลา 10 หรือ 15 ปี) โดยมีหลักฐานยืนยัน/พิสูจน์

ได้ ผู้อพยพย้ายถิ่นฯ ก็สามารถเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอปรับเปลี่ยนสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรได้ทันที

(2) กรณีที่ผู้อพยพย้ายถิ่นฯ จบการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้ว ไม่ควรต้องสนใจว่าเขาหรือเธอได้รับการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนในช่วงปีใด ก็ให้สามารถเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอปรับเปลี่ยนสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิอาศัยถาวรได้ทันทีเช่นกัน

ประการที่สอง-กรณีผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นลูก (ถูกนับว่าเป็นคนนอก) แต่เกิดใน

(4) ในกรณีเจเนอเรชันที่ 2 ทีมวิจัยเสนอว่าให้ตัดเงื่อนไขการปรับสถานะฯ ที่ผูกติดกับเงื่อนไขเวลาการเข้าเมืองของคนรุ่นพ่อแม่ทิ้งไปโดยให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงเพียงแค่ว่า “เกิดในประเทศไทยจริงหรือไม่” หากพิสูจน์ได้ว่าจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนมีอยู่จริงก็ย่อมเพียงพอแล้วต่อการเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะขอสัญชาติไทย

ประการสุดท้าย-เป็นประเด็นที่ไม่ได้กล่าวถึงในเนื้อหาหลักของบทความ แต่สำคัญและเหมาะสมที่จะต้องกล่าวถึงไว้ในตอนท้ายนี้ นั่นคือ ในระหว่างทางการพัฒนาสถานะบุคคลข้างต้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่มองข้ามไปไม่ได้ก็คือ ข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงใช้ดุลพินิจออกคำสั่งต่อคำร้องคำขอแต่ละประเภท เนื่องจากกฎหมายนโยบายแต่ละฉบับมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นๆ จึงค่อนข้างยากและซับซ้อนในตัวเอง นอกจากนี้ยังมีหนังสือสั่งการที่ออกเพื่ออธิบายตีความกฎหมายมาตราต่างๆ นโยบายเรื่องต่างๆ ที่มีจำนวนร่วมร้อยฉบับในแต่ละปี ความสับสนต่อกฎหมายนโยบายจำนวนมากเป็นเรื่องที่ชวนให้เข้าใจเห็นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็พบว่าความไม่เข้าใจ ความสับสนได้นำไปสู่สถานะ “เกียร์ว่าง” ต่อคำร้องคำขอ กลายเป็นความล่าช้า ล่าช้าเกินสมควร

ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้นการประมวลกฎหมาย นโยบาย และทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาเป็น “เกณฑ์กลาง” เป็นเรื่องอีกหนึ่งเรื่องใหญ่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยต้องเริ่มต้นลงมือทำ

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, มมป.
- กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, คู่มือปฏิบัติงานโครงการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวแก่ชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2538, มีนาคม 2544
- ดร.นิ ไพบาลพาณิชย์กุล และกรรณก วัฒนภูมิ, การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย โดยหลักดินแดนกรณีคนอพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่มน้อย) รุ่นที่ 2, รายงานผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุดโครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9
- ดร.นิ ไพบาลพาณิชย์กุล และคณะ, รายงานวิจัยชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาวะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557-31 มีนาคม 2559) สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9
- ดร.นิ ไพบาลพาณิชย์กุล และคณะ, ข้อเสนอต่อการพัฒนากฎกระทรวง และ (ร่าง) กฎกระทรวงเพื่อกำหนดนิยาม “ผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นในความหมายของคนไทยพลัดถิ่น” เพื่อการคืนสิทธิในสัญชาติไทยให้แก่คนเชื้อสายไทยภาคเหนือที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สวด อำเภอพบพระ และอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก (ฉบับวันที่ 1 พฤษภาคม 2558) ผลการศึกษาลำดับที่ 3, กิจกรรมพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (ธันวาคม 2557 – พฤศจิกายน 2558) ในชุด

โครงการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์ความรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาสุขภาวะของ
ผู้มีปัญหาสถานะบุคคล, สสส. สำนัก 9, เสนอต่คณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมายแห่งชาติ ในการประชุมวันที่ 6 พฤษภาคม 2558.

ดร.ณี ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, “การพัฒนาสิทธิเข้าเมือง
โดยชอบด้วยกฎหมายและสิทธิอาศัยถาวร กรณีผู้อพยพย้ายถิ่น (ชนกลุ่ม
น้อย) เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว, รายงานผลการ
ศึกษาลำดับที่ 2.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Department of provincial administration, (n.d.). **Manual (No.2) on personal legal status of person who live in high land** (in Thai).

Department of provincial administration, ministry of interior, (n.d.). **Guide-line for considering and giving alien status to hill tribe people who migrant into the kingdom under cabinet resolution on 3 October 1995**, March 2001. (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Wathanabhoom K. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Thai nationality by jus soli : migrant people (minority) who born in Thailand (Generation 2), **A report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and others, **Project for verification and development of right to legal status of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (October 2014- March 2016)**, supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and others, Recommendation for definition and process for returning Thai nationality for Thai Displace, **Report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Wathanabhoom K. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Thai nationality by jus soli : migrant people (minority) who born in Thailand (Generation 2), **A report No.3** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

Paisanpanichkul, D and Amornletwattana, C. (n.d.). Legal Concept and process on accessing to Permanent Residence status for : migrant people (minority), **A report No.2** under Research project for recommendation on Well-being of Stateless and Natonality-less person in Thailand, (December 2014- November 2015), supported by Thai Health Promotion Fund (in Thai).

บทคัดย่อ

แม้หลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล จะยืนยันว่าสิทธิมนุษยชนคือ สิทธิและเสรีภาพที่ถือว่าติดตัวคนทุกคนมาแต่กำเนิดไม่ว่าจะถูกพรากไปได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์เพียงแค่เป็นมนุษย์ ก็ถูกถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิมนุษยชนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติการเข้าถึงสิทธิ การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ปฏิเสธไม่ได้ว่าจำเป็นต้องผ่าน “บัตรสั๊กใบ” (Identification paper) ที่สามารถพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลนั้นต้องการเข้าถึงหรือใช้สิทธิระดับอื่นๆ เช่น กลุ่มสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (status positivus) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลยิ่งกลายเป็นสิ่งจำเป็น

คนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นกลุ่มคนที่เข้าใจถึงความจำเป็นของเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในระดับที่คนที่มีรัฐมีสัญชาติอาจจินตนาการไปไม่ถึง บทความนี้บอกเล่าถึงผู้หญิงคนหนึ่งที่ได้รับสัญชาติ เป้าหมายไกลสุดของเธอคือการพิสูจน์ว่าเธอ (ชาติพันธุ์อาข่า) มีสัญชาติไทย ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ภายใต้สภาพไร้รัฐ ข้อจำกัดกลับเพิ่มขึ้นไปอีกแม้ว่ารัฐไทยจะมีกฎหมายนโยบายเปิดกว้างสำหรับการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลแต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เดินด้วยความไม่เข้าใจ รวมถึงทัศนคติที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีต่อคนต่างด้าวที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ ยิ่งเพิ่มความยากให้มากขึ้นอีกหลายสิบเท่า

คำสำคัญ: เอกสารพิสูจน์ตน; คนไร้รัฐไร้สัญชาติ; คนไร้เอกสารพิสูจน์ตน; สิทธิการเดินทาง; การพิสูจน์สถานะบุคคล

1 นักกฎหมาย, โครงการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ 499/7 ถ.เทศบาล 7 ต.ระแหง อ.เมืองตาก จ.ตาก 63000. E-mail: achiworld@gmail.com

The Way of Verification as a Thai Nationality

Kornkanok Wathanabhoom²

Abstract

Event though, human rights principle and private international law affirm that human rights is rights and liberty which is every single human being have when they were born and cannot separated unless destroy humanity. Just be a human, you are rights holders in human rights, but in practice to access the rights, exercising of basic rights have to use pass one card which can approve identity particularly if this person want to access or exercise higher level of rights, status positivus, for example, identification paper is necessary.

Stateless people are group of people who understand a necessary of identification paper while state people could not imagine. This article will tell a story of a stateless woman, her goal is proving that she is Akha, an ethnic minority, who have a right to Thai nationality. It is not easy under a condition of being stateless person, moreover, there are a lot of restrictions.

Even though, Thai government have launched laws and policies for verifying and developing right to personal legal status, there are problems on law enforcement and attitude of authorities which are made much more difficult to nationality-less persons.

keywords: identification paper; stateless persons/nationality-less persons; undocumented persons; Rights to travel; Verification of personal legal status

2 A lawyer, Stateless Watch 499/7 , Thetsaban 7 Rd, Rahaeng Tambon, Mueang Tak District, Tak 63000. E-mail: achiworld@gmail.com

1. “บัตรแสดงตนที่ระบุเลขประจำตัวสิบสามหลัก”: อุปกรณ์สำคัญในการเข้าถึงสิทธิ

สิทธิมนุษยชน (Human rights) คือบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ถือว่าติดตัวคนทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยไม่ทำลายความเป็นมนุษย์³ ดังนั้น เพียงแค่เป็นมนุษย์ก็ย่อมถูกถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิมนุษยชนแล้ว อาทิ สิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล⁴ กล่าวอีกอย่างก็คือรัฐมีหน้าที่ออกเอกสารแสดงตนหรือรับรองตัวบุคคลตามลักษณะของจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลดังกล่าวกับรัฐไทย อาทิ รัฐไทยต้องจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย ออกสูติบัตรเพื่อรับรองข้อเท็จจริงว่าเกิดในประเทศไทย (ทะเบียนคนเกิด) จัดทำทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติประเภทต่างๆ เพื่อรับรองว่าบุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในประเทศไทย (ทะเบียนคนอยู่) รัฐมีหน้าที่จัดหาบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานหากบุคคลประสงค์จะจดทะเบียนสมรส รัฐก็มีหน้าที่ต้องรับดำเนินการในฐานที่มั่นเป็นบริการพื้นฐาน ฯลฯ

แต่สำหรับสิทธิลักษณะอื่น อาทิ สิทธิในการทำงานบางอาชีพ การประกอบธุรกิจ การมีหลักประกันสุขภาพ สิทธิที่จะมีสัญชาติไทย ฯลฯ กล่าวเฉพาะรัฐไทย มนุษย์ทุกคนอาจไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิกลุ่มนี้ เนื่องจากมันถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มสิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ (status positivus) กล่าวคือ บุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่ง

3 วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543, หน้า 40

4 ข้อ 6 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights (UDHR) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และข้อ 16 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง) และการเมือง International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน

หมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ โดยหลัก บุคคลที่จะมีสิทธิกลุ่มนี้ได้ก็ต้องเป็นบุคคลที่เป็นคนชาติหรือมีสัญชาติไทย⁵ แต่ก็ใช้ว่า คนต่างด้าวหรือผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือแม้แต่นักไร้สัญชาติจะไม่สามารถ เข้าถึงสิทธิประเภทนี้เพราะมีความชัดเจนว่ามีสิทธิบางอย่างที่รัฐไทยเห็นว่าควร กำหนดหรือรับรองสิทธิให้กับคนที่ไม่มีสัญชาติไทยได้โดยมีเงื่อนไข เช่น หากคน ต่างต่างนั้นเป็นคนไร้สัญชาติแต่มีจุดเกาะเกี่ยว กับรัฐไทยแล้วก็ย่อมมีสิทธิในหลัก ประกันสุขภาพได้⁷

อย่างไรก็ดี การเข้าถึงสิทธิหรือใช้สิทธิขึ้นพื้นฐานหรือสิทธิอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น คนสัญชาติไทยหรือคนไม่มีสัญชาติไทยโดยเฉพาะกลุ่มคนไร้สัญชาติจำเป็น จะต้องมียุทธศาสตร์มาแสดงหรือยืนยัน ทางปฏิบัติที่ผ่านมาสิ่งที่หน่วยงานรัฐหรือ หน่วยงานบริการต่างๆ (โรงเรียน สถานพยาบาล ธนาคาร ไปรษณีย์ ฯลฯ) เรียกถามถึง ก็คือ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” (identification paper) หรือบัตรแสดงตน ที่รัฐไทยดำเนินการออกให้ ประเด็นนี้มีลักษณะสากลเพราะบางประเทศที่ไม่มีการ

-
- 5 Status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจ จะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภท “สิทธิเรียกร้อง” สิทธิเรียก ร้องให้กระทำการ สิทธิในการดำเนินคดี ตามทัศนะของ Jellinek เห็นว่าสิทธิที่เป็นศูนย์กลาง ของสิทธิประเภทนี้คือ สิทธิเรียกร้องที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (Anspruch auf Rechtsschutz), ดูเพิ่มเติม บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552, หน้า 52-53
 - 6 จุดเกาะเกี่ยว (connecting point or points de rattachement in French) หมายถึง เครื่องทดสอบ (tests) ที่เป็นสิ่งกำหนดหรือตัดสินในการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริง หนึ่งๆอาจมีจุดเกาะเกี่ยวเพียงหนึ่งเดียวหรือมากกว่าหนึ่งก็ได้, ดูเพิ่มเติม, ประสิทธิ์ ปิวาวัฒน พานิช. **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล**, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, หน้า 149.
 - 7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 และเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 รับรองให้คน ไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และได้รับการจัดทะเบียนโดยกรมการ ปกครองในฐานะชนกลุ่มน้อย สามารถมีหลักประกันสุขภาพได้ อธิบายโดยสรุปคือได้รับชุด สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับหลักประกันสุขภาพของคนไทย หรือที่คุ้นชินกันว่า “บัตรทอง”

ใช้บัตรประชาชน แต่การแสดงตนเพื่อการเข้าถึงและใช้สิทธิในการเข้ารับบริการ สาธารณะด้านต่างๆ ก็ผูกติดไปกับบัตรประเภทอื่น เช่น (เลข)ประกันสังคม หรือใบ ขบซี สำหรับประเทศไทยบัตรประจำตัวที่รัฐไทยออกให้กับคนไทยหรือคนต่างด้าว ไร้สัญชาติจะมีลักษณะร่วมกันคือบัตรจะมีเลขสิบสามหลักที่ระบุหรือจำแนก (identify) บุคคล ประโยชน์ด้านหนึ่งของบัตรประจำตัวสำหรับคนไร้สัญชาติก็คือ แม้จะ (ยัง)ไม่มีประเทศใดรับเขาหรือเธอเป็นคนชาติ (ไร้สัญชาติ) แต่การได้รับการบันทึก/ ระบุตัวบุคคลโดยรัฐไทยมันส่งผลให้เขาหรือเธอคนดังกล่าวไม่ไร้รัฐเพราะได้รับการ ยอมรับเป็นประชากรหรือราษฎรต่างด้าวในประเทศไทยสามารถใช้เอกสารแสดง ตนเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลเพื่อเป็นตัวช่วยในการเข้าถึงสิทธิ ใช้สิทธิด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น สิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิอื่นๆ ที่รัฐไทยกำหนดรับรองให้

สำหรับคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (undocumented person) หรือคนไร้รัฐ (stateless person) แล้ว การมีบัตรแสดงตนสักใบจึงมีความสำคัญ ไม่แพ้การมีสัญชาติ มันอาจเป็นเรื่องเข้าใจไม่ถ่องแท้ถึงความยากลำบากของคนไร้ เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล การทำความเข้าใจชีวิตจริงของใครสักคนน่าจะ พอดีพอช่วยได้ บทความนี้จะเล่าถึงความพยายามของผู้หญิงชาติพันธุ์อาข่าคนหนึ่งที่ใช้ ความพยายามในหลายวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสารแผ่นหนึ่งที่มีความสำคัญกับ ชีวิตไร้รัฐไร้สัญชาติของเธอ ชื่อของเธอคือ อาภรณ์ (นามสมมติ)⁸

2. จุดเริ่มต้นของกระบวนการพิสูจน์ว่า “เป็นคนไทย” คือการมีบัตรสักใบ

“ฉันไม่มีสัญชาติ ฉันไม่มีเอกสารอะไรเลย”

อาภรณ์ หญิงวัยกลางคนอาศัยอยู่จังหวัดระนองอยู่กินกับชายสัญชาติไทย มีลูกด้วยกัน 2 คน เธอเล่าว่า เธอเกิดที่แม่สาย ถูกหลอกมาอยู่ที่จังหวัดระนองตั้งแต่

8 กรณีศึกษาที่ 11 ของโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาวะ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องบุคคลโดยกระบวนการมีส่วนร่วมฯ, อ้างแล้ว

อายุ 12 ปี เธอไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่มีบัตรประชาชนที่ยืนยันว่าเธอเป็นคนไทย ไม่มีเอกสารแสดงตนอะไรสักใบ เธอจึงไร้ทั้งสัญชาติและไร้รัฐ มาตลอด 40 กว่าปีที่ผ่าน มา ข้อมูลเพิ่มเติมมาด้วยความซับซ้อนเพิ่มขึ้น เธอเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อาข่าเกิดเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2514 ที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เท่าที่จำได้พ่อเธอเป็นคนสัญชาติไทยชาติพันธุ์อาข่า แม่เธอมีชื่อ แต่ไม่มีนามสกุล

ในสายตาของกฎหมาย สถานะบุคคลของอาภรณ์ตามกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายคนเข้าเมือง

ตามคำบอกเล่าของอาภรณ์ หากเธอสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นบุตรของบิดา ซึ่งมีสัญชาติไทยจริงก็เท่ากับว่าเธอมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดา (มาตรา 7 พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551⁹ และ มาตรา 21¹⁰ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โดยจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ตามมาตรา 7 วรรคสองแห่งพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551¹¹ อย่างไรก็ตามในระหว่างการพิสูจน์ อาภรณ์ ยังคงอยู่ในข้อสันนิษฐานของกฎหมายว่า “เป็นคนต่างด้าว” และเป็นคนต่างด้าว เข้าเมืองผิดกฎหมาย (มาตรา 57 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522¹²)

9 มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง

10 มาตรา 21 บทบัญญัติวรรคสองของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้มีผลใช้บังคับกับผู้เกิดก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

11 คำว่าบิดาตาม (1) ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

12 มาตรา 57 เพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ถ้าไม่ปรากฏหลักฐานอันเพียงพอที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะเชื่อถือได้ว่าเป็นคนมีสัญชาติไทย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นคนต่างด้าวจนกว่าผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติไทย

ในอีกทางหนึ่ง หากอาภรณ์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีบิดาเป็นคนสัญชาติไทยจริงภายใต้กฎหมายสัญชาติที่ใช้บังคับ ณ วันที่เธอเกิด เธอย่อมมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน (มาตรา 7)¹³ แต่ “ถูกถอนสัญชาติ” โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337¹⁴ และในปี 2551 ที่ผ่านมา เธอจะได้สัญชาติไทยคืน

การพิสูจน์ตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หากผู้นั้นไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะร้องขอต่อศาลให้พิจารณาก็ได้

ในกรณีที่มีการร้องขอต่อศาล เมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ให้ศาลแจ้งต่อพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านได้

13 **มาตรา 7** บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
- (3) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

14 **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337** (วันที่ 14 ธันวาคม 2515) โดยที่พิจารณาเห็นว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านั้นแม้จะมีสัญชาติไทย แต่ก็มีได้ความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติ สมควรมีให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป

ข้อ 1 ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาเป็นคนต่างด้าว หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย และในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นพิเศษเฉพาะราย
 - (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
 - (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็นประการอื่น

(มาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551¹⁵) แต่เธอจะสามารถใช้สิทธิในสัญชาติไทยได้ก็ต่อเมื่อเธอไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในทะเบียนบ้าน (เพิ่มชื่อของเธอเข้าไปในทะเบียนบ้าน ประเภท ท.ร.14 ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านสำหรับคนไทย)

สถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎร

อาภรณ์เป็น “คนไร้รัฐ” ตั้งแต่วันที่เธอเกิดเพราะไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (ไม่มีการแจ้งเกิด ไม่มีการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติ หรือทะเบียนบ้าน) แม้เธอจะไม่ต้องใช้ชีวิตอย่างหลบซ่อนไม่มีปัญหามากนักในการดำเนินชีวิตประจำวัน ด้วยความที่สามีเธอเป็นคนสัญชาติไทย จึงตัดปัญหาใดๆ ที่อาจจะมีการติดต่อกับราชการในเรื่องต่างๆ เมื่อเธอเจ็บป่วย ครอบครัวก็พอมีกำลังจ่ายค่ายาค่าหมอที่คลินิกเอกชนในตัวเมืองจังหวัดระนอง จะมีเพียงเรื่องเดียวก็คือเธอไม่สามารถเดินทางออกนอกตัวจังหวัดระนองได้ การที่ไม่มีบัตรแสดงตนอะไรเลยหากถูกเจ้าหน้าที่ตรวจพบเข้าเธออาจถูกส่งไปเกาะสองประเทศเมียนมาร์ที่เธอไม่เคยรู้จัก

ในปี 2554 รัฐไทยมีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนให้กับคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลประกอบกับระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่

15 **มาตรา 23** บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548¹⁶) คนที่เข้ารับการสำรวจจะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ (ประเภท ท.ร.38 ก¹⁷) ได้รับบัตรประจำตัวที่ระบุเลขประจำตัวสิบสามหลัก (เลขหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลขศูนย์ เลขหลักที่หก-เจ็ด เป็นเลขแปด-เก้า) ชื่อเต็มคือ “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” แต่อาภรณ์และคนทั่วไปคุ้นกับชื่อ “บัตรหัวศูนย์”

สำหรับอาภรณ์แล้วมันเป็นเรื่องขวนขวายเพราะหมายถึงโอกาสครั้งสำคัญที่จะทำให้เธอมีบัตรเหมือนสามี เหมือนลูกของเธอ เหมือนคนอื่นๆ ที่เธอรู้จัก แต่ทุกอย่างยังคงไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับเธอ

เดือนกุมภาพันธ์ 2554 มีเจ้าหน้าที่มาตั้งหน่วยรับการสำรวจแต่หน่วยรับการสำรวจมาไม่ถึง “หมู่ 6” ที่เธออาศัยอยู่ โดยไม่ลังเลแม้แต่น้อยเธอตัดสินใจไปขอรับการสำรวจที่ “หมู่ 4” ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ติดๆ กัน ขั้นตอนแรกผ่านไปได้ดี เพียงแค่ไปตอบรับการสำรวจ (แบบ 89/1) มันก็ทำให้เธอดีใจอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน หลังจากนั้นเธอก็เข้าสู่กระบวนการ “ประชาคมหมู่บ้าน” เพื่อให้คนในชุมชนยืนยันว่า “รู้จักอาภรณ์ อาภรณ์อาศัยอยู่ที่นั่นจริง” ซึ่งเธอก็ผ่านขั้นตอนนี้เช่นกัน แม้ว่าการประชาคมหมู่บ้านจะทำให้ขั้นที่หมู่ 4 โดยเธอให้เหตุผลว่า “ก็หมู่บ้านมันติดๆ กัน คนมันก็รู้จักกันหมด”

เดือนสิงหาคมปีเดียวกัน ความรู้สึกหมดหวังถูกแทนที่ความดีใจอย่างมิดชิด เธอได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ (ด้วยวาจา) ว่า เธอ “ไม่ผ่านการพิจารณาของคณะ

16 ข้อ 4 ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นจัดให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ขณะสำรวจอยู่ในเขตของสำนักทะเบียนนั้น ๆ ตามแบบ ท.ร.38 ก และบันทึกข้อมูลไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ของสำนักทะเบียน และตามข้อ 2 แห่งหนังสือสั่งการสำนักทะเบียนกลาง ที่มท 0309.1/ว 29516 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553

17 ทะเบียนประวัติทำหน้าที่คล้ายทะเบียนบ้าน (ประเภท ท.ร.14) ของคนสัญชาติไทย โดย ท.ร.38 ก. จะสะท้อนว่าคนที่มิชื่ออยู่ในทะเบียนประเภทนี้คือคนที่ไม่มีสิทธิอาศัย เป็นคนเข้าเมือง ผิดกฎหมาย และได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

กรรมการอำเภอ” เพราะมีคนยกประเด็นว่าเธอมาสำรวจผิดหมู่บ้านและการ
ประชาคมที่รับรองเธอนั้นไม่ถูกต้อง แน่نونว่าเธอไม่เข้าใจเหตุผลของกรรมการฯ
เพราะหากต้องการสำรวจคนไม่มีบัตรเพื่อทำบัตรให้ ก็เธอนี้ไง คนที่ไม่มีบัตรอะไร
เลย ไม่มีมา 40 กว่าปีแล้ว !

ด้วยความช่วยเหลือจากชาตศิลา อมรเลิศวัฒนา ทนายความประจำคลินิก
กฎหมายด้านสิทธิและสถานะบุคคล ศูนย์สังคมพัฒนา มูลนิธิทาออลิกสุราษฎร์ธานี
(คลินิกกฎหมายระนอง) เดือนกันยายนในปีต่อมาอาภรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
จังหวัดนครศรีธรรมราช (คดีหมายเลขดำที่ 233/2555) ว่าสำนักทะเบียนอำเภอ
เมืองระนองกระทำการทางปกครองที่ไม่ชอบ¹⁸ และละเมิดต่อเธอ ศาลมีคำสั่ง
ยกฟ้อง)¹⁹

เป็นที่น่าเสียดายว่าในคำพิพากษานี้พิจารณาถึงเงื่อนไขทางเทคนิคเกี่ยวกับการ
กระทำความผิดตามขั้นตอนทางปกครองหรือไม่เท่านั้น ขอร้องอื่นๆ ที่ศาลเห็นว่า
ไม่ได้ส่งผลให้คดีเปลี่ยนแปลงไปศาลจึงไม่จำต้องวินิจฉัย ทำให้ไม่ได้เห็นคำ

18 คำสั่งทางปกครองใดที่ออกมาโดยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายที่
กฎหมายเรียกร้อง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง และ
โดยทั่วไปแล้วย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, ดูเพิ่มเติม วรเจตน์
ภาศิริรัตน์. *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554, หน้า 195-196

19 “โดยหลักทั่วไปของการรับรองบุคคล ผู้ให้การรับรองจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคล
ที่ตนเองรับรอง จึงจะมีอำนาจให้การรับรองได้ โดยไม่อาจให้การรับรองบุคคลที่ตนไม่ได้มี
ส่วนเกี่ยวข้องได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่บ้านเลขที่ xx หมู่ที่ 6 ต.บางริน อ.เมืองระนอง
จ.ระนอง ซึ่งมีใช้ประชากรในหมู่บ้านหมู่ที่ 4 ต.บางริน ประชากรในหมู่บ้านหมู่ที่ 4 และผู้ใหญ่
บ้านหมู่ที่ 4 ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี จึงย่อมไม่มีอำนาจที่จะให้การรับรองผู้ฟ้อง
คดี ว่าเป็นผู้อพยพเข้ามาอยู่ติดต่อกันในประเทศไทย โดยอาศัยอยู่ที่หมู่ที่ 6 ต.บางริน เป็น
เวลานานได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการประชาคมหมู่บ้านในหมู่ที่ 4 จึงเป็นการไม่ถูก
ต้องและถือได้ว่ายังไม่ได้รับการประชาคมหมู่บ้านตามภูมิลำเนาที่ตนเองอยู่อาศัยแต่อย่างใด
..คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

” คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช คดีหมายเลขแดงที่ 62/2558 ลงวันที่ 25 มีนาคม
2558

พิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานถึงการรับรองยืนยันสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎรหรือรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายรวมถึงหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรในการรับรองสิทธิในความเป็นบุคคลตามกฎหมายที่คำฟ้องระบุไว้ในท้ายฟ้อง

ครั้งที่สองของความหวังที่ถูกดับลงแต่อาภรณ์ยังคงถามหาหนทางอื่นๆ

ณ เวลานั้นอาภรณ์เริ่มมีปัญหาสุขภาพเธอและครอบครัวเริ่มมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ช่องทางที่พอจะเยียวยาได้คือเธอซื้อหลักประกันสุขภาพกับโรงพยาบาลระนอง ในราคา 2,700 บาท/ปี²⁰

‘เริ่มนับหนึ่งใหม่อีกครั้งในวันที่เริ่มอ่อนล้าแต่มันคือชัยชนะแรก’

ภายใต้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสุขภาพของผู้มีปัญหาสถานะบุคคลโดยกระบวนการมีส่วนร่วม²¹ เพื่อสนับสนุนให้อาภรณ์ได้รับเอกสาร

20 มันคล้ายกับหลักประกันสุขภาพ (หรือที่คุ้นชินกันว่า “บัตรทอง”) ของคนไทย หรือหลักประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติที่นโยบายรัฐไทยกำหนดให้แรงงานฯ ต้องซื้อหลักประกันสุขภาพหากจะเข้าสู่กระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน โดยรัฐไทยยอมรับข้อเท็จจริงว่ามีคนจำนวนหนึ่งที่ปรากฏตัวในประเทศไทยโดยปราศจากเอกสารแสดงตน หรือเป็นแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน หากคนกลุ่มนี้เจ็บป่วย ต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลในประเทศไทยอาจมีความเสี่ยงหากคนกลุ่มนี้ไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ รัฐไทยจึงมีนโยบายเปิดให้คนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารแสดงตน แรงงานฯ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนบุตรหลานแรงงานฯ สามารถซื้อหลักประกันสุขภาพได้ ในราคา 2,700 บาท/คน/ปี (2,200 บาทคือ ราคาของหลักประกันสุขภาพ/ชุดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ อีก 500 บาทสำหรับการตรวจสุขภาพ) ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว วันที่ 13 สิงหาคม 2556 โดยชุดสิทธิประโยชน์จะเหมือนกับหลักประกันสุขภาพของคนสัญชาติไทย และแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนมีใบอนุญาตทำงาน

21 ซึ่งอยู่ภายใต้ชุดโครงการพัฒนาองค์ความรู้และขับเคลื่อนข้อเสนอแนะที่เอื้อต่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลเพื่อสุขภาพของผู้มีปัญหาสถานะบุคคล (1 ตุลาคม 2557- 31 มีนาคม 2559) ดำเนินการโดยโครงการเฝ้าระวังสถานะไร้รัฐ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) สำนัก 9

พิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนเมษายน 2558

อาภรณ์เดินทางไปสำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองอีกครั้ง ในเวลานั้นทีมวิจัยได้จัดทำบทวิเคราะห์สถานะบุคคลตามกฎหมายกรณีอาภรณ์และความเห็นทางกฎหมายถึงอำเภอเมืองระนอง และกรมการปกครองส่วนกลาง²² ใน 3 ประเด็นคือ (1) หารือถึงแนวทางเยียวยาแก้ไขการที่เธอถูกปฏิบัติหรือการจำกัดทำทะเบียนประวัติเนื่องจากเธอไปสำรวจผิดหมู่บ้าน (2) หารือถึงความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายผ่านอีกช่องทางหนึ่งคือการจำกัดทำทะเบียนให้เธอโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร²³ และประการสุดท้าย มันควรจะเป็นไปได้อย่างไรหากเธอจะพิสูจน์ความเป็น “ลูกพ่อไทย (อาข้า)” หรืออีกหนทางคือพิสูจน์

22 คพส.ที่ 17/2558 กรณีศึกษาที่ 6 จาก 25 กรณีเพื่อนำร่องการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะของผู้มีปัญหสถานะบุคคลในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง จ.ระนอง ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558

23 ในปี 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรโดยกำหนดให้กรมการปกครองมีอำนาจในการจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ ที่ไม่ใช่ คนเข้าเมือง ถูกกฎหมายมีสิทธิอาศัยชั่วคราว, คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย รวมถึงบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสองของ มาตรา 38 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2551

“ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

“ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

อย่างไรก็ดี ทะเบียนประวัติเป็นเพียงเอกสารรับรองว่าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้เป็นเอกสารรับรองว่าคนดังกล่าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย หรือมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เอกสารดังกล่าวคือทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 โดยเลขหลักที่ 6 และ 7 จะเป็นเลข 00

ว่าเธอคือลูกของชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อาฮาเพื่อจะได้รับการสำรวจในฐานะ “บุตรของชนกลุ่มน้อย”

และแล้วความหวังก็ปรากฏอีกครั้งเมื่อทางกรมการปกครองมีหนังสือตอบกลับในทุกประเด็นสำคัญ²⁴ คือ (1) ทางกรมการปกครองเห็นว่าหากเธออ้างว่าเธอเป็นชาวเขาดั้งเดิมเธอควรกลับไปพิสูจน์โดยยื่นคำร้องที่อำเภอแม่สาย (2) กรณีที่เธอเคยได้รับการสำรวจและมีใบตอบรับ (แบบ 89/1) เป็นหลักฐานควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านที่เธออยู่เป็นคนรับรองและส่งเรื่องกลับมายังส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางเปิดระบบเพื่อจัดทำทะเบียนและบัตรให้ และหากกรรมการหมู่บ้านไม่รับรองหรือมีความน่าสงสัย อาภรณ์มีสิทธิที่จะได้รับการจัดทำทะเบียนโดยใช้ช่องมาตรา 38 วรรคสองฯ โดยกรมการปกครองแจ้งว่าทุกประเด็นนี้ได้แจ้งไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระนองเพื่อแจ้งให้สำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองดำเนินการแล้ว

คำตอบของกรมการปกครองช่วยยืนยันสิทธิที่อาภรณ์มีและยืนยันถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักทะเบียนที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เธอมีเอกสารแสดงตน

มันคือชัยชนะเล็กๆ

การออกเดินทางเพื่อกลับบ้าน

ข้อความจากกรมการปกครองที่ระบุว่าอาภรณ์ควรกลับไปแม่สายเพื่อยื่นคำร้องเพื่อพิสูจน์ความเป็นลูกพ่อไทยเป็นข้อความที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ทีมวิจัยอยากให้การกรมการปกครองเอ่ยออกมา

เพราะโดยปกติของการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ของคนไร้สัญชาติซึ่งไม่ว่าจะถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดใดถือว่าจังหวัดนั้นคือพื้นที่ควบคุม หากประสงค์จะเดินทางออกนอกจังหวัดจะต้อง “ขออนุญาตออกนอกพื้นที่” โดยจะ

24 มท 0309.1/11442 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2558 และ มท 0309.1/11438 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2558

ต้องมีเหตุตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม²⁵ จะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะออกนอกเขตจังหวัดได้²⁶

มีประเด็นว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงคนไร้เอกสารพิสูจน์ตน ดังนั้นหากอาภรณ์ไปลงยื่นขออนุญาตออกนอกจังหวัดระนองเพื่อไปเชียงราย คำตอบอาจเป็นไปได้ทั้ง “อนุญาต” กับ “ไม่อนุญาต”

แต่แม้ว่าจะมีคำสั่งอนุญาตแต่การเดินทางไปจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นพื้นที่ชายแดนนั้น อาภรณ์ย่อมต้องพบกับ “ด่าน” ที่เรียกหาเอกสารแสดงตนของผู้โดยสารเสมอ ถึงเวลานั้นเพียงใบอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่ ทำให้ทีมวิจัยประเมินว่ายังอาจเสี่ยงอยู่ ดังนั้นหนังสือจากกรมการปกครองจึงเป็น “ตัวช่วย” ที่ดีเมื่ออาภรณ์ไปยื่นขออนุญาตออกนอกพื้นที่ โดยแนบหนังสือตอบจากกรมการปกครองไปด้วย ทางสำนักทะเบียนอำเภอเมืองระนองก็อนุญาตให้ด้วยดีนอกจากนี้ทาง

25 ข้อ 4 ให้คนต่างด้าวอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมตามข้อ 3 และให้มีการรายงานตัวเพื่อการควบคุมตรวจสอบตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นพยานศาล ได้รับหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีหนังสือเรียกตัวจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อการรักษาพยาบาล หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้โดยยื่นคำขออนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ต่อผู้มีอำนาจ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วนและไม่อาจรอการขออนุญาตได้ให้ออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้มีอำนาจทราบโดยด่วน

26 ข้อ 5 คนต่างด้าวจะออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่กรุงเทพมหานครหรือระหว่างจังหวัด

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่จังหวัด

(3) นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเขตท้องที่อำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามแนวทางท้ายประกาศ

อำเภอเมืองระนองยังออกหนังสือรับรอง (เลขที่ 52/2558) “เพื่อรับรองว่า อาภรณ์อยู่ระหว่างการพิสูจน์สถานะบุคคลที่อำเภอเมืองระนองจริงและมีความจำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อสืบหาข้อมูล หาพยานหลักฐานในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย” อีกด้วย โดยที่มุมซ้ายล่างของหนังสือฉบับดังกล่าวติดรูปถ่าย อาภรณ์ไว้ด้วย

นับว่ากรณีของอาภรณ์เป็นกรณีตัวอย่างของอำเภอเมืองระนองในเรื่อง การขออนุญาตออกนอกพื้นที่ของคนไร้รัฐ

กลางเดือนสิงหาคม 2558 นายชาติชาย ในฐานะที่มิวิจัย อาภรณ์และสามีของเธอก็เดินทางจากอำเภอเมืองระนองขึ้นไปเหนือสุดแดนสยามที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และยังได้ข้ามฝั่งไปยังเมืองท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์

เมื่อพบความจริงแล้ว ก็พบว่ามันสร้างความเจ็บปวด

ที่อำเภอแม่สาย อาภรณ์ไม่สามารถตามหาร่องรอยพ่อของเธอ แต่ที่หมู่บ้านแห่งนั้นนายชาติชายแคะรอยจนเจอเพื่อนบ้านของแม่เธอและได้เจอญาติของแม่ เป็นเรื่องโชคดีที่บัตรประจำตัวและทะเบียนบ้านของแม่เธอยังอยู่ มันแสดงว่าแม่ของเธอเป็นคนสัญชาติไทยแล้วเพราะได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543 โดยอำเภอพบพระ จังหวัดตาก โดยน้องชายต่างพ่อก็ได้ลงรายการสัญชาติไทยพร้อมกับแม่เธอด้วย

แต่เมื่อถามถึงก็ได้รับคำตอบเพียงว่า “เห็นเขวากันว่า ตายไปแล้ว” ส่วนญาติคนอื่นๆ ก็ไม่มีใครได้รับการลงรายการสัญชาติไทยหรือมีบัตรประจำตัวคนไทยเลย แต่ข่าวร้ายที่สุดก็คือแม่ของเธอเสียชีวิตไปแล้วและศพถูกฝังไว้ที่สุสานคริสต์ที่ท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์ ภาพที่อาภรณ์จำให้ต่อหน้าหลุมศพมารดาในสุสาน²⁷

27 ชาติชาย อมรเลิศวัฒนา. “คน” เริ่มต้น เรื่องอาภรณ์...คนไร้รัฐ ผู้ไม่สิ้นความหวัง. กรุงเทพฯ :2559, หน้า100.

นั่น อาจสะท้อนความรู้สึกของใครหลายคน แต่คงไม่เท่ากับความพยายามของผู้หญิงคนหนึ่งที่จะพิสูจน์ว่าเธอมีสิทธิในสัญชาติไทย แต่ก็มาพบพยานหลักฐานชิ้นสำคัญในวันที่สายไปซึ่งนั่นคือแม่ของเธอที่ไร้ลมหายใจ

“บัตรสักไปก่อน”

ทีมวิจัยกลับไปยังอำเภอเมืองระนองเพื่อแจ้งความคืบหน้า เมื่อหนทางพิสูจน์และเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยนั้นรัฐบาลไทยยังต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้บุคคลตกอยู่ในสถานะไร้รัฐโดยการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้กับอาภรณ์

เดือนตุลาคม 2558 อาภรณ์ก็ได้รับ “บัตรหัวศูนย์” (หรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เลขหลักที่หก-เจ็ด เป็นเลขศูนย์-ศูนย์)

หลังการเริ่มต้นเดินทางด้วยความหวังว่าชีวิตจะแตกต่างไปจากเดิม ดีขึ้นจากเดิมเพื่อตามหาร่วมปีแต่สิทธิในสัญชาติไทยยังคงห่างไกลออกไปแต่น้อย วันนี้อีกก็ได้รับการรับรองตัวบุคคลมีชื่อในทะเบียนราษฎรของประเทศไทย มีบัตรประจำตัว ไม่มากนักน้อยนิติฐานของอาภรณ์มีความมั่นคงมากขึ้น การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ก็ตามมา เมื่อเธอสามารถแสดงตนว่าเป็นบุคคลในการดูแลของรัฐไทย

3. บทสรุป

บนเส้นทางที่กฎหมายนโยบายรัฐไทยเปิดให้ใครต่อใครสามารถพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยของตัวเองได้แต่จากกรณีของอาภรณ์ ได้ทำให้เห็นว่าเส้นทางที่เปิดกว้างนั้นเต็มไปด้วยอุปสรรค ข้อจำกัด ณ วันที่ขาดพยานหลักฐานเพื่อยืนยันก็ยากยิ่งที่จะได้รับการยอมรับจากรัฐไทยว่าตนเป็นคนชาติโดยเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลให้อาภรณ์ไม่สามารถเข้าถึงพยานหลักฐานได้ก็คือสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ถูกตีตราไว้

และหากจะพิจารณาถึงเรื่องที่น่าจะง่ายกว่า เช่น การเข้าถึงเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลซึ่งก็เช่นเดียวกัน แม้จะมีกฎหมายนโยบายรับรองสิทธิไว้ แต่หนทางการได้มาซึ่งบัตรสัปดาห์ก็ยังเป็นเรื่องยาก ทั้งๆ ที่บัตรใบนั้นไม่ได้ทำให้การเข้าเมืองของเธอถูกกฎหมายไม่ได้ทำให้เธอมีสิทธิอาศัยโดยถูกต้องในประเทศไทย แต่มันก็ยังคงเป็นเรื่องยากและยากสำหรับคนธรรมดาคนหนึ่งที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย และหากว่าไม่มีทุนความหรืองานวิจัยเข้าไปสนับสนุน ไม่ใช่เรื่องเกินเลยเกินไปที่จะกล่าวว่ายังมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติอีกจำนวนไม่น้อยกำลังเผชิญกับอุปสรรค ข้อจำกัดเหมือนกรณีของอาภรณ์

ข้อเสนอแนะประการหนึ่งที่งานวิจัยเสนอก็คือการปรับปรุงเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในสัญชาติไทย หรือเพียงแค่สิทธิที่จะได้รับเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

บรรณานุกรม

ชาติชาย อมรเลิศวัฒนา. (2559) “คน” เริ่มต้น เรื่องอาภรณ์...คนไร้รัฐ ผู้ไม่สิ้น
ความหวัง. กรุงเทพฯ :

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช.(2551). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.(2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

- Amornlertwattana, C. (2016). Case study of Arporn...a stateless person who never give up, Bangkok: (in Thai)
- Singkaneti, B. (2009). Basic principle related with rights and liberty and human dignity, Bangkok: Vinyuchon. (in Thai)
- Pivavatnapanich, P. (2008). Explanation of private international law, Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Visrutpich, V. (2000). Rights and Liberty according to constitute of Thailand B.E.2540(1997). Bangkok: Vinyuchon. (in Thai)
- Pakeerut, W. (2011). Administrative law in general. Bangkok: Nitirat. (in Thai)

คำแนะนำการจัดทำต้นฉบับบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารนิติสังคมศาสตร์

วารสารนิติสังคมศาสตร์ มีกำหนดออกปีละ 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม

1. ประเภทของเรื่องที่จะตีพิมพ์

- 1) รายงานการวิจัยทางด้านนิติศาสตร์เป็นบทความวิจัย
- 2) บทความวิชาการทางด้านนิติศาสตร์เป็นบทความ
- 3) บทความวิจารณ์หนังสือหรือบทความปริทรรศน์

2. รูปแบบการเขียนบทความ

บทความวิจัย บทความวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ ควรมีความยาวตั้งแต่ 5,000 คำ แต่ไม่ควรยาวกว่า 15,000 คำ (จำนวนคำถือตามการนับจำนวนคำใน Microsoft Word) ลงในกระดาษขนาด A5 ระยะห่างจากขอบกระดาษ ด้านบน ด้านล่าง ด้านซ้าย 2 เซนติเมตร ด้านขวา 1.5 เซนติเมตร แบบอักษร TH Sarabun PSK ในเนื้อหาขนาด 15 point ในเชิงอรรถ 12 Point และมีข้อมูลตามลำดับดังต่อไปนี้

1. ชื่อเรื่องภาษาไทย ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ
2. ชื่อ-นามสกุล, ตำแหน่ง, หน่วยงานที่สังกัด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
3. บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
4. หัวข้อเรื่อง
5. เนื้อหา
6. การจัดองค์ประกอบ สามารถจัดได้ตามความเหมาะสม
7. บรรณานุกรม
8. บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

3. การเตรียมต้นฉบับ

1) เอกสารบทความวิชาการ/วิจัย (ตามข้อ 2) จำนวน 2 ชุด พร้อมแบบนำส่งต้นฉบับ จำนวน 1 ชุด

2) ซีดี-รอม จำนวน 1 แผ่น ประกอบด้วย

ก. ไฟล์บทความ นามสกุล .doc หรือ .docx

ข. ไฟล์ภาพประกอบ นามสกุล .jpg, jpeg หรือ RAW หรือ TIFF
ความละเอียด 300 Pixel / High Resolution ขนาดไฟล์ไม่ต่ำกว่า 500KB

4. การจัดส่ง

ส่งที่: กองบรรณาธิการวารสารนิติสังคมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ

อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ 0-5394-2921 โทรสาร 0-5321-2914

e-mail : lawcmu.research@hotmail.com

ส่งบทความออนไลน์ : www.law.cmu.ac.th/ojs/index.php/CMUJLSS

และ www.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS

5. การพิจารณาบทความ

กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณาก่อนการรับบทความและจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่รับบทความ ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน

กองบรรณาธิการจะดำเนินการจัดรูปแบบของบทความให้เป็นระบบเดียวกันทุกบทความก่อนนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) พิจารณา จากนั้น จึงส่งบทความที่ได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นให้กับผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) จำนวน 2 ท่าน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการตีพิมพ์เผยแพร่บทความ โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด จากนั้น จึงส่งผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ส่งบทความ หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ผู้ส่งบทความแก้ไขและนำส่งกองบรรณาธิการภายในระยะเวลา 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา

กองบรรณาธิการนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้ว เข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์และการตีพิมพ์ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1-2 เดือน

ผู้ส่งบทความจะได้รับ “วารสารนิติสังคมศาสตร์” จำนวน 2 เล่มเป็นการตอบแทนภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่วารสารนิติสังคมศาสตร์ได้รับการเผยแพร่ และผู้ส่งบทความจะได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม

6. การอ้างอิงเอกสาร

การอ้างอิงเอกสารในเรื่องนี้ใช้ระบบเชิงบรรณของวารสารนิติสังคมศาสตร์ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

การอ้างอิงแบบเชิงบรรณ (footnote citation) วิธีการอ้างอิงแบบนี้เป็นการอ้างอิงโดยแยกส่วนเนื้อหาจากการอ้างอิงออกจากกัน แต่อยู่ภายในหน้าเดียวกัน โดยให้การอ้างอิงอยู่ส่วนล่างของหน้ากระดาษ มีเส้นขีดคั่นขวางประมาณ 1/3 ของหน้ากระดาษ เนื้อหาส่วนที่ต้องการอ้างอิงให้ลงหมายเลขกำกับ เรียงลำดับตามลำดับการอ้างอิง

1) รูปแบบอ้างอิงแบบเชิงบรรณ

1.1 การอ้างอิงสำหรับเอกสาร สิ่งพิมพ์ หนังสือ ตำรา งานวิจัย

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, /ชื่อเรื่อง, /สถานที่พิมพ์: / สำนักพิมพ์, /ปีที่พิมพ์, /หน้า/เลขหน้า.

1.2 การอ้างอิงสำหรับบทความวารสารใช้รูปแบบเดียวกับบรรณานุกรม

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, / “ชื่อบทความ”, /ชื่อวารสาร, /ปีที่ (ฉบับที่) / :หน้า; /วาระที่ออก.

1.3 การอ้างอิงสำหรับบทความหนังสือพิมพ์

รูปแบบ

¹ ผู้แต่ง, / “ชื่อบทความ” /ชื่อหนังสือพิมพ์, /วันที่ เดือน ปีที่ออก. /หน้าที่.

1.4 การอ้างอิงแบบเชิงบรรณจากการสัมภาษณ์

รูปแบบ

¹ ชื่อ นามสกุลผู้ที่ให้สัมภาษณ์, /ตำแหน่ง (ถ้ามี), /วันที่สัมภาษณ์.

2 ข้อกำหนดการอ้างอิงซ้ำ

การอ้างอิงแบบเชิงบรรณนี้มีรูปแบบสำหรับการอ้างอิงซ้ำในกรณีที่เคยอ้างมาแล้ว และเรียบเรียงไว้ในหน้าเดียวกัน มี 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่ 1 เรื่องเดียวกัน = Ibid. (มาจากคำเต็มภาษาละตินว่า Ibidem) ใช้ในกรณีอ้างอิงซ้ำติดกัน ไม่มีเชิงบรรณอื่นคั่น

วิธีที่ 2 “ชื่อผู้แต่ง, ชื่อหนังสือ, เลขหน้า” ใช้ในกรณีที่อ้างอิงซ้ำไม่ติดกัน โดยมีเชิงบรรณอื่นคั่น และไม่ได้อ้างหน้าเดิม

7. การเขียนบรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงทุกเรื่องที่ปรากฏในรายการอ้างอิงให้นำมาเขียนเป็นบรรณานุกรมทุกรายการ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) จัดทำรายการสิ่งพิมพ์ภาษาไทยก่อน ตามด้วยรายการสิ่งพิมพ์ภาษาต่างประเทศ
- 2) การอ้างอิงที่เป็นตัวเลขใช้เลขอารบิกทุกกรณี
- 3) เรียงลำดับตามตัวอักษรของผู้แต่ง

ก. เขียนชื่อทุกคนที่ร่วมเขียนเอกสารภาษาไทย ให้เขียนชื่อ ทุกคนเรียงกันไป คั่นด้วยจุลภาค (,)

ข. คนสุดท้ายให้เชื่อมด้วย “และ” เช่น วัลลภ สันติประชา, ขวัญจิตร สันติประชา, และชูศักดิ์ ณรงค์เดช.

ค. เอกสารที่มีผู้เขียนชุดเดียวกัน ให้เรียงลำดับตามปี จากปีที่พิมพ์ก่อน-ปีทีพิมพ์หลังต่อๆ มา แต่หากเป็นปีเดียวกันให้ใส่ ก ข ค กำกับไว้ที่พุทธศักราช หรือ A B C กำกับไว้ที่คริสต์ศักราชโดยเรียง ตามลำดับของเล่มที่พิมพ์ก่อน-หลังและตามลำดับตัวอักษรของชื่อเรื่องสำหรับชื่อเรื่องให้ใช้ตัวเอน

ง. ชื่อผู้แต่งในรายการถัดจากรายการแรกให้แทนชื่อผู้เขียนด้วยการขีดเส้นใต้ จำนวน 16 เคาะ (8 ตัวอักษร) ตามด้วยจุด (.)

จ. บรรณานุกรมที่มีความยาวเกิน 1 บรรทัด ในการพิมพ์/เขียนบรรทัดที่ 2 ให้เยื้องเข้าประมาณ 1/2 นิ้ว

4) ชื่อเรื่องหนังสือ ชื่อบทความ ชื่อวารสารภาษาต่างประเทศ ให้ขึ้นต้นด้วยอักษรตัวพิมพ์ใหญ่ทุกคำ ยกเว้นคำบุพบทและสันธาน

5) หากไม่ปรากฏเมืองที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ ให้ใช้คำว่า ม.ป.ท. หรือ n.p. หากไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ให้ใช้คำว่า ม.ป.ป. หรือ N.d.

6) ในกรณีไม่มีชื่อผู้แต่ง ผู้รวบรวม ผู้แปล หรือบรรณาธิการ ให้ลงรายการชื่อเรื่องแทน

- 7) ลำดับการเขียนและเครื่องหมายวรรคตอนให้ใช้ดังนี้

หนังสือ

(1) ผู้แต่ง 1 คน

ไทย ชื่อ//สกุล/(ปีพิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ/(ปีพิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

(2) ผู้แต่ง 2 คน

ไทย ชื่อ//สกุล/และ/ชื่อ//สกุล/(ปีพิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่พิมพ์:/
//////สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ./&/สกุล,/ชื่อ/(ปีพิมพ์)/ชื่อเรื่อง/(พิมพ์ครั้งที่)/สถานที่/
/////พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

****ถ้าผู้แต่งมากกว่า 3 คน ให้มีเพียงชื่อผู้แต่งคนแรก เว้นวรรค แล้วตามด้วย “และอื่นๆ” หรือ et al****

บทความบรรณาธิการ

ไทย ชื่อ//สกุล/(ปีพิมพ์)/ชื่อบทความ/ใน/ชื่อ//สกุลบรรณาธิการ/ (บ.ก.)/ชื่อหนังสือ/
////// (เลขหน้า)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ/(ปีพิมพ์)/ชื่อบทความ./In/สกุล,/ชื่อ/(Ed. หรือ Eds.),/
//////ชื่อหนังสือ/(เลขหน้า)/สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

วารสาร

ไทย ชื่อ//สกุล/(ปีพิมพ์)/ชื่อบทความ/ชื่อวารสาร,/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่),/เลขหน้า.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ/(ปีพิมพ์)/ชื่อบทความ./ชื่อวารสาร,/เลขของปีที่(เลขของฉบับที่),/
//////เลขหน้า.

หนังสือพิมพ์

ไทย ชื่อ//สกุล/(ปี,/วัน/เดือน)/ชื่อคอลัมน์./ชื่อหนังสือพิมพ์,/เลขหน้า.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ/(ปี,/เดือน/วัน)/ชื่อคอลัมน์./ชื่อหนังสือพิมพ์,/เลขหน้า.

วิทยานิพนธ์

ไทย ชื่อ//สกุล/(ปีที่เผยแพร่)/ชื่อวิทยานิพนธ์./ระดับปริญญา,/ชื่อสาขาวิชาหรือ
//////ภาควิชา/คณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย.

อังกฤษ สกุล,อักษรย่อชื่อ./ชื่อวิทยานิพนธ์/(ระดับปริญญา)/ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/
//////คณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย.

เว็บไซต์

ไทย ชื่อ//สกุลผู้เขียน./(ปีที่เผยแพร่)./ชื่อบทความ./สืบค้นวันที่/xx/เดือน/ปี./จาก/URL
อังกฤษ สกุล,/อักษรย่อชื่อผู้เขียน./(ปีที่เผยแพร่)./ชื่อบทความ./Retrieved/เดือน/วัน/ปี,
/////////from/URL

การสัมภาษณ์

ไทย ชื่อ//สกุล./(ปี,/วัน/เดือน)./สัมภาษณ์โดยชื่อ/สกุล./ตำแหน่ง (ถ้ามี)./สถานที่.
อังกฤษ สกุล,/อักษรย่อชื่อ./(ปี,/วัน/เดือน)./Interviewed by/อักษรย่อชื่อ./สกุล/
/////////[วิธีการบันทึก]./ตำแหน่งของผู้ถูกสัมภาษณ์./เมือง