

บทที่ 4

มติกฎหมายกับคนไร้รัฐ-แรงงานต่างด้าว และความทับซ้อน/กำกวม

กฎหมายเป็นสถาบันหนึ่งที่มีอิทธิพลในการครอบงำความคิดของคนในสังคมให้ยอมรับ ยอมจำนนกับอำนาจของกฎหมายโดยไม่ตั้งคำถาม สภาพการครอบงำด้วยกฎหมายที่เป็นอยู่เช่นนี้ในความเห็นของนักนิติศึกษาแนววิพากษ์ (CLS) นั้นถือว่าเป็นเสมือนการยอมรับการกดขี่ที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legal Domination) (เจริญ โฆษณานันท์, 2548, น.54)

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับการใช้ในการรักษาและอำนวยความสะดวกเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย” พระบรมราโชวาทแก่เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523

อย่างไรก็ตาม การสร้างรัฐสมัยใหม่ของไทยได้สร้างวาทกรรมที่ตอกย้ำและสร้างความเป็นอื่นให้กับบรรดาชาติพันธุ์ที่ดำรงอยู่ก่อนรัฐสมัยใหม่ ได้หลอมหลอมให้ความเป็นพลเมืองไทย เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยหลักกฎหมายเป็นสำคัญ เนื่องจากกฎหมายถูกมองว่าเป็นสถาบันที่แสดงถึงความเป็นสังคมสมัยใหม่ วิถีชีวิตของคนในสังคมจะผูกพันกันด้วยกฎหมายมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว คนไร้รัฐก็ได้รับผลจากระบบกฎหมายไทยด้วย

กฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ของไทย

1) พระราชบัญญัติสัญชาติ⁷

ก่อนประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติสัญชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ได้มีเกณฑ์การพิจารณาเพื่อให้สัญชาติไทยโดย มูลนิธิธรรมประเพณี ซึ่งใช้หลักการสืบเชื้อสายทางโลหิตจากบิดาและมารดาที่เป็นคนไทย แต่หลังจากที่ได้สถาปนารัฐสมัยใหม่แล้ว ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกคือพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้คนต่างชาติที่ต้องการจะแปลงชาติให้กลายเป็นไทยได้ตามกฎหมาย ดังที่รัชกาลที่ 6 ทรงดำริไว้

⁷ จีวันนาการของกฎหมายสัญชาติในส่วนนี้ ทบทวนจาก Phunthip Kanchanachittra Saisoonthorn (2006). "Development of Concepts on Nationality and the Efforts to Reduce Statelessness in Thailand," Refugee Survey Quarterly, Vol.25, Issue 3, pp.40-53.

ในอารัมภบทว่า “...อันเป็นทางหนึ่งซึ่งอยู่ในวิธีหลายทางสำหรับที่จะมีและจะเป็นชาติไทยได้...”⁸ ต่อมา ได้มีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 เพื่อใช้เป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาสัญชาติไทย โดยถือเป็นการนำเอาหลักจารีตประเพณีที่มีอยู่ก่อนมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย ดังอารัมภบทตอนหนึ่งว่า “...สมควรจะประกาศมูลนิติธรรมประเพณีให้แจ้งชัดว่า บุคคลจำพวกใดควรเข้าลักษณะอันพึงนับว่าเป็นคนไทยได้...”⁹

กฎหมายสัญชาติทั้ง 2 ฉบับ ยังมิได้มีการนำหลักเอกสารต่างๆ มายืนยันสถานะบุคคลว่าเป็น สัญชาติไทย แม้ว่าจะรับรู้ถึงความแตกต่างว่าใครเป็นไทยหรือไม่ เป็นเพียงการพิจารณาตามหลัก สายโลหิต กล่าวคือ เด็กที่มีพ่อ หรือ แม่ เป็นคนไทยก็ถือว่าเด็กเป็นคนไทยด้วย ดังนั้น คนชาติพันธุ์อื่น ที่แต่งงานกับคนไทย ก็สามารถผสมกลมกลืนความเป็นคนไทยไปสู่ตัวลูกหลานได้

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับดั้งเดิม มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495 โดยเป็นพระราชบัญญัติที่เกิดจากการผสมและปรับปรุงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 และพระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 ให้เป็นฉบับเดียวกันเนื่องจากเห็นว่าผลของการแปลง สัญชาติ (naturalization) เทียบได้กับลักษณะการได้สัญชาติ (anacquistion of nationality) อีกรูปแบบ หนึ่ง จึงได้นำมารวมไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสัญชาติ อันประกอบไปด้วย การได้สัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของนานา ประเทศ ประกอบกับได้มีการแก้ไขบางมาตราของพระราชบัญญัติ พ.ศ.2456 เช่นการกำหนดให้ หญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวต้องเสียสัญชาติไทยทันที หากกฎหมายในประเทศสามีระบุให้ภรรยาได้ สัญชาติของประเทศนั้น แต่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ได้ให้สิทธิแก่หญิงไทยในการสละ สัญชาติไทยหรือคงไว้ซึ่งสัญชาติไทยต่อไปได้ เพราะในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะทราบว่าจะแต่ละ ประเทศมีข้อปฏิบัติอย่างไร

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 เป็นกฎหมายสัญชาติฉบับแรกที่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ ทางด้านสัญชาติไว้ในฉบับเดียวกัน กล่าวคือ การได้สัญชาติทั้งด้วยการเกิดและการแปลงสัญชาติ การ เสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ ในหมวดการได้สัญชาติ มีการกำหนดลักษณะบุคคลที่พึงได้

⁸ พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ.130 (พ.ศ.2454).

⁹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456.

สัญชาติไทยทั้งโดยการเกิดการสมรส และการแปลงสัญชาติ โดยกำหนดลักษณะของบุคคลที่มีสิทธิได้รับสัญชาติไทยดังต่อไปนี้

- 1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นคนไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
- 2. ผู้เกิดโดยมารดาเป็นคนไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบิดาไม่มีสัญชาติ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร
- 3. ผู้เกิดในราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าสัญชาติไทยที่ได้รับเป็นไปตามหลักสายโลหิตทั้งจากบิดาหรือมารดา และหลักดินแดน แต่จะพบได้อีกเช่นกันว่าในหลักดินแดนยังมิได้มีการกำหนดข้อยกเว้นการได้สัญชาติไทยในบุคคลบางประเภท เช่นบุคคลที่มีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวแล้วเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยชั่วคราว หรือบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย ซึ่งตีความได้ว่าสำนึกแบบ “ชาตินิยม” ยังไม่หยั่งรากลึกเต็มที่ เพราะจะพบว่าการได้สัญชาติไทยด้วยหลักดินแดนยังคงเปิดกว้างแก่คนต่างด้าวที่ไม่ได้มีสายเลือดของความเป็นไทย และยังจะเห็นได้ว่าเป็นวิธีคิดเช่นเดียวกับการควบคุมคนด้วยระบบไพร่ในอดีตที่เปิดรับบุคคลต่างเชื้อชาติเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกวาดต้อนจากศึกสงคราม หรือการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยด้วยความสมัครใจ โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495 นี้ ถือเป็นความต่อเนื่องในการกำหนดพลเมืองตามหลักสายโลหิตและดินแดนมาจากฉบับเดิม โดยไม่มีข้อจำกัดการได้สัญชาติไทยกับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

จากพระราชบัญญัติ พ.ศ.2495 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งแรกในปี พ.ศ.2496 ยังคงใช้หลักสายโลหิตเป็นหลักการสืบสัญชาติทั้งจากบิดาและมารดา แต่ข้อพิจารณาคือ ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 นี้ ไม่ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของบิดาและมารดาที่เป็นต่างด้าวที่เกิดในดินแดนไทย จึงเท่ากับว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการให้สัญชาติด้วยหลักดินแดนไปโดยปริยาย

พระราชบัญญัติ พ.ศ.2495 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ.2499 ได้นำหลักการได้สัญชาติโดยหลักดินแดน และหลักสายโลหิตกลับมาใช้ รวมทั้งมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อควบคุมพลเมืองอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ทุกคนที่เป็นคนไทยต้องปรากฏชื่ออยู่ในการทะเบียนราษฎร ซึ่งหากมีการจำหน่ายชื่อบุคคลออกจากระบบทะเบียนราษฎรจะมีค่าเท่ากับการถูกเพิกถอนสัญชาติด้วย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3) พ.ศ. 2503 เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ในระดับภูมิภาค ที่มีความไม่สงบภายในประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้เกิดการอพยพเข้าเมืองของคนต่างด้าว ที่รัฐไทยมองว่าอาจกระทบต่อความมั่นคงได้ จึงแก้ไข

กฎหมายฉบับนี้และให้ความสำคัญกับลักษณะการเข้าเมืองมาของคนต่างด้าวมากขึ้น อันมีผลต่อการกำหนดรูปแบบการให้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ถูกแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง กระทั่งต่อมาได้มีการยกร่างกฎหมายสัญชาติขึ้นใหม่ให้มีความสอดคล้องกับบริบทสถานการณ์มากขึ้น ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ การได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย โดยในหมวดของการได้สัญชาติไทยยังคงยึดหลักการได้สัญชาติไทยเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2495 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 โดยกำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต่อไปนี้ได้รับสัญชาติไทย

1. ผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
2. ผู้เกิดนอกราชอาณาจักรโดยมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไม่มีสัญชาติ
3. ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยในสมัยนั้นเปิดกว้างในการให้สัญชาติกับบุคคล กล่าวคือ ยินยอมให้สัญชาติไทยทั้งโดยหลักสายโลหิตและโดยหลักดินแดน ซึ่งเป็นหลักการที่หลากหลาย ประเทศใช้

ในระหว่างการบังคับกฎหมายสัญชาติ 2508 สถานการณ์บ้านเมืองเกิดความเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดสงครามอินโดจีน ส่งผลให้เกิดการอพยพของคนเวียดนามมาในประเทศเพิ่มขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของเผด็จการทหารจึงได้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว.337) ในปี พ.ศ.2515 เพื่อถอนสัญชาติแก่คนเวียดนามที่อพยพเข้ามาในไทยก่อนหน้านี้ และได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนหรือเกิดในประเทศไทยตามกฎหมาย เนื่องจากกลัวภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ และมองว่าคนเหล่านี้แม้จะมีสัญชาติไทยแต่ก็มิได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย โดยมีใจความดังนี้

“...ให้ถอนสัญชาติไทยของบรรดาบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาเป็นคนต่างด้าวหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวแต่ไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายและในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดานั้นเป็น

- 1.ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- 2.ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- 3.ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง



ทั้งนี้เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและสั่งเฉพาะรายเป็น
ประการอื่น”

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงผู้ที่ได้รับสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนก่อนที่
ประกาศฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ด้วย ดังนั้นผู้ที่มีลักษณะดังกล่าวโดยได้สัญชาติไทยไปแล้วย่อมถูกถอน
สัญชาติไทยด้วยผลของประกาศฉบับนี้

ปัญหาเรื่องการกีดกันผู้อพยพหรือคนต่างด้าวที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในไทย ยังคงสืบเนื่องต่อมาใน
มาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1) พ.ศ.2535 ได้
กำหนดข้อยกเว้นในการได้สัญชาติไทยไว้ดังนี้

“มาตรา 7 ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว
ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรส
กับมารดา หรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- 1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ
เฉพาะราย
- 2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- 3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย
คนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้
สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักร
ไทย ซึ่งมีได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้อ
รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งให้เป็นอย่างอื่นตาม
กฎหมายว่าด้วยการนั้น”

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า กฎหมายสัญชาตินับตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายที่เน้นการสร้าง
ความมั่นคงของชาติ เนื่องจากสถานการณ์โลกที่อยู่ภายใต้สงครามเย็น และไทยเองเลือกอยู่ข้างโลกเสรี
ดังนั้น กฎหมายสัญชาติถูกสร้างเพื่อกีดกันคนที่รัฐไม่พึงประสงค์ออก แม้ว่าจะได้รับสัญชาติไทยมาก่อน
หน้านี้แล้วก็ตาม และเมื่อพิจารณาจะพบว่า การให้การเมืองนำหน้าได้ส่งผลกระทบถึงสิทธิของความเป็น
มนุษย์และสิทธิของความเป็นพลเมืองด้วย

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551

ปัจจุบันแม้สงครามเย็นจะยุติลงแล้ว แต่ดูเหมือนว่าอิทธิพล ปว.337 ยังคงหยั่งรากลึกอยู่ในระบบราชการ

ในปี 2550 นักวิชาการ นักการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน และข้าราชการกลุ่มหนึ่งได้ร่วมกันผลักดันให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ยึดอำนาจการปกครองมาจากรัฐบาล พตท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อปี 2549 ในขณะที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจสถานการณ์ทางการเมืองที่พัฒนาขึ้นมาเป็นความขัดแย้งระหว่าง “เหลือง – แดง” โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 เรียกว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และมีบทบัญญัติมาตรา 23 ที่ทำให้ลูกคนต่างด้าวที่เคยถูกถอนสัญชาติ หรือไม่ได้รับสัญชาติเนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ได้รับสัญชาติไทย

“มาตรา 23 บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย แต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร แห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน”

ตามนัยข้างต้นจะทำให้ลูกต่างด้าวจำนวนหนึ่งเป็นบุคคลสัญชาติไทยทันที นับตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายฉบับนี้ถูกประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา โดยกระทรวงมหาดไทยได้จำแนกผู้ที่ได้รับผลจากกฎหมายนี้ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่¹⁰ สรุปได้ดังนี้ คือ 1) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ 15 ธันวาคม 2515 จากพ่อแม่ต่างด้าว และถูกถอนสัญชาติตาม ปว.337 2) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย ระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551 จากพ่อแม่ต่างด้าว และไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.337 และ 3) บุคคลที่เกิดในประเทศไทย ระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 จากพ่อแม่ซึ่งเกิดในประเทศไทยและถูกถอนหรือไม่ได้สัญชาติไทยตาม ปว.337

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้างต้นทำให้น่าจะมีผู้ที่เกิดในประเทศไทยได้รับการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลเป็นจำนวนมาก และนี่ถือเป็นการหันกลับมาให้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยการเกิดอีกครั้งหนึ่งของรัฐไทย ทั้งนี้จนถึงวันที่ 2 ธันวาคม 2551 มีผู้ที่ได้รับหมายเลขประจำตัวและลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านจำนวน 7,986 คน¹¹ อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่การดำเนินงานรับคำร้องลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามกฎหมายนี้ ยังคงเต็มไปด้วยปัญหาความล่าช้าและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ที่มองคนเหล่านี้เป็นคนอื่น ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการหยิ่งรักของวิธีคิดและการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจาก ปว.337 ในยุคสงครามเย็น อันไม่ก่อประโยชน์ใดสำหรับการแก้ไขปัญหา ขณะที่อีกด้านหนึ่งกฎหมายนี้ก็มีความหวังของคนไร้สัญชาติจำนวนมากเช่นกัน

2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นิยาม “คนต่างด้าว” ว่าหมายถึง “บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย” รวมทั้งให้ฐานนิยามว่าผู้ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้เชื่อได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย คือ คนต่างด้าว และคนต่างด้าวซึ่งเข้าเมืองโดยไม่มีหนังสือเดินทาง ไม่ได้รับการตรวจลงตรา และไม่มี การประทับตราให้อยู่ในราชอาณาจักร ก็คือ คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย หรือหลบหนีเข้าเมือง

ดังนั้น คนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรระบุว่าเป็นคนสัญชาติไทย คนตกหล่นทางทะเบียนทั้งหมด ผู้ถือบัตรชนกลุ่มน้อย หรือแม้กระทั่งผู้มีสัญชาติไทยที่ไม่สามารถแสดง

¹⁰ ตารางวินิจฉัยคุณสมบัติของบุคคลที่สัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 (เอกสารแนบหนังสือด่วนมาก กระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0309.1/ว 1587 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2551)

¹¹ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309.1/ว19895 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2551

หลักฐานให้เจ้าหน้าที่เชื่อได้ก็ถือเป็นคนต่างด้าว¹² และเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากไม่มีหลักฐานการเข้าเมือง ซึ่งหมายความว่ารวมถึงเด็กที่เกิดในประเทศไทยจากพ่อแม่ที่เป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วย

3) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร ถือเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวของบุคคลในประเทศไทย ซึ่งมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนของทั้งคนที่มีสัญชาติไทย และคนที่ไม่สัญชาติไทยด้วย โดยทะเบียนดังกล่าว ได้แก่ ทะเบียนการเกิด การย้ายถิ่น การตาย และอื่นๆ

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้อยู่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 อันเป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนการดำเนินงานด้านการทะเบียนราษฎรของผู้ที่ประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลและสิทธิ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่จะได้กล่าวถึงต่อไป โดยกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้ผู้ที่มีปัญหาด้านสถานะบุคคลได้มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรซึ่งอาจไม่เคยมีมาก่อนหน้านี้ และมีส่วนทำให้คนเหล่านี้ได้รับการรับรองสถานะบุคคลโดยรัฐ ทำให้ไม่ต้องตกอยู่ในภาวะไร้รัฐอีกต่อไป

การเปิดโอกาสให้คนทุกคนที่เกิดในประเทศไทยสามารถจดทะเบียนการเกิดได้ตามกฎหมาย ถือเป็นรูปธรรมหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายนี้ และเป็นส่วนหนึ่งของการทำให้บุคคลได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก รวมถึงปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ทำให้เด็กได้รับหลักประกันด้านสถานะบุคคล รวมถึงการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ เช่น สิทธิที่จะมีชื่อ การมีสัญชาติ บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน การศึกษา การป้องกันการถูกค้ามนุษย์ การค้าบริการ/การละเมิดทางเพศ การใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น¹³

4) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยได้นิยามว่า “คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และกำหนดให้คนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงาน (ซึ่งหมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม) ประกอบด้วย

¹² ชูติงามอรุณเลิศ และคณะ, 2552.

¹³ ดร.ณัฏฐ์ ไพศาลพาณิชย์กุล, ปิ่นแก้ว อุณแก้ว และกรรณก วัฒนภูมิ, 2553

1) คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่บุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ทางด้านการทูต ผู้ติดตามทูต เจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ คนต่างด้าวทั่วไปที่เข้าเมืองชั่วคราว (มิใช่นักท่องเที่ยว) คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 คนต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ คนต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาตทำงานตามข้อตกลงกับต่างประเทศ และต่างด้าวที่ได้รับการอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม

2) คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีมีมติให้ขออนุญาตทำงานได้ ได้แก่ ผู้ถือบัตรชนกลุ่มน้อย หรือบัตรสีต่างๆ และกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งจะสามารถทำงานประเภทต่างๆ ได้ตามที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยเน้นงานที่ใช้กำลังกายและงานรับใช้ในบ้านเรือน

นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ สามารถขอรับใบอนุญาตทำงานได้ด้วย

กล่าวเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในปัจจุบันถือเป็นกลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ และให้สามารถทำงานได้ตามนโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 – 2550 ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงเป็นนโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยปี พ.ศ. 2551 – 2552 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

5) นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการแรงงานต่างด้าว

รัฐบาลไทยได้ริเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว หรือแรงงานข้ามชาติ (ตามการนิยามขององค์การสหประชาชาติ ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว ซึ่งหมายถึง "บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น")¹⁴ มาตั้งแต่ปี 2519 โดยได้มีการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งกำหนดให้มีการออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง) มีอายุ 5 ปี เพื่อรอการส่งกลับประเทศต้นทาง โดยในระหว่างนี้ต้องอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดให้ และสามารถขออนุญาตทำงานตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศได้

¹⁴ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ, 2552. แรงงานข้ามชาติ : ความหมายและนโยบาย. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/6712>. (12 สิงหาคม 2552)

รัฐบาลไทยทุกสมัยก็ล้วนมีนโยบายมีเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี โดยเน้นที่การผลักดัน จักรกุ่ม และสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่มีมาตรการรองรับผลกระทบ คือ การผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติในจังหวัดที่มีกิจการที่หาแรงงานไทยทำไม่ได้ ขณะที่ความต้องการแรงงานต่างด้าวมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากมีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการผลิตของตนเองลง จนกระทั่งในปี 2544 เมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พตท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าบริหารประเทศ นโยบายในส่วนนี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ เริ่มจากการมีมติคณะรัฐมนตรีให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 และให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการบริหารแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งจัดให้มีการขึ้นทะเบียนและการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองทำงาน และการจัดทำระบบทะเบียนประวัติของแรงงานข้ามชาติ พร้อมกันนี้ยังผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับต่อไปได้อีก 1 ปี และให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดค่าธรรมเนียมการตรวจสุขภาพ และการประกันสุขภาพ การป้องกันรักษาและควบคุมการแพร่ระบาดของโรค รวมถึงการให้ความรู้ทางด้านการป้องกันการรักษาของโรคติดต่อร้ายแรง การคุมกำเนิด และการสำรวจตรวจสอบข้อมูลผู้ติดตามหรือบุคคลในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติ เป็นต้น¹⁵

ความเปลี่ยนแปลงข้างต้นนี้นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม และ 27 เมษายน 2547 โดยการกำกับดูแลของคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน ภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่มีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และกำหนดให้มียุทธศาสตร์หลัก 7 ยุทธศาสตร์ ได้แก่¹⁶

1. ยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเสนอให้มีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศ โดยผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว (รอการส่งกลับ) พร้อมกับจัดทำทะเบียนคนต่างด้าว จัดทะเบียนนายจ้าง พิจารณาจำนวนที่อนุญาต ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพ และการอนุญาตทำงาน รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสถานะแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในระบบผ่อนผันให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย โดยการเจรจากับประเทศต้นทาง (พม่า ลาว และกัมพูชา) และสามารถทำงานได้

¹⁵ อ้างแล้ว.

¹⁶ อ้างแล้ว.

2. ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานข้ามชาติ ซึ่งกำหนดมาตรการให้มีการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย เช่น การพัฒนาฝีมือแรงงาน การทำสัญญาจ้าง และการประกันสังคม เป็นต้น
3. ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้ามาทำงาน
4. ยุทธศาสตร์การปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานข้ามชาติลักลอบเข้าเมือง
5. ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานข้ามชาติ
6. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจากระบบแรงงานข้ามชาติ
7. ยุทธศาสตร์การติดตามประเมินผล เน้นการบริหารจัดการให้แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองกลับเข้าสู่ระบบ กลายเป็นคนเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งจากระบบการทำงานให้มีมาตรฐาน

ยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบ 7 ยุทธศาสตร์ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การทำให้แรงงานผิดกฎหมายกลายเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย หรือทำให้แรงงานต่างด้าวที่อยู่ใต้ดินกลับขึ้นมาอยู่บนดิน นับเป็นความเปลี่ยนแปลงที่น่าจะเป็นผลในทางบวกมากกว่าโดยเฉพาะต่อแรงงานต่างด้าวเอง การเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและจดทะเบียนแรงงานยอมทำให้ได้รับหลักประกันในการทำงานและสิทธิต่างๆ ของตนเองได้รับการคุ้มครองมากขึ้น (แม้ว่าในความเป็นจริงอาจไม่ได้เป็นดังนั้น และปัญหาแรงงานต่างมีความซับซ้อนในตัวของมันมากกว่านี้) และมีส่วนสำคัญทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 แทนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

อย่างไรก็ตามผลอีกด้านหนึ่งของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ข้างต้นนี้ได้ทำให้คนกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน และไม่สามารถหรือยังไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ กลายเป็นสถานะเป็นเสมือนแรงงานต่างด้าวที่เพิ่งลักลอบเข้ามาทำงานทำในประเทศไทย เนื่องจากเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร. 38/1) ด้วยความต้องการมีเอกสารหรือบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ ด้วยไม่รู้อย่างชัดเจนว่าการเข้ารับการสำรวจดังกล่าวคืออะไร ด้วยไม่รู้ว่าสถานะที่ได้ตามมาจะเป็นอย่างไร และด้วยการบังคับแกมข่มขู่จากเจ้าหน้าที่ของทางราชการเอง ในลักษณะที่ว่า หากไม่เข้ารับการสำรวจจะต้องถูกจับและส่งกลับประเทศต้นทาง กระทั่งต้องมีชีวิตอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวว่าจะต้องพลัดพรากจากครอบครัวในท้ายที่สุด

จุดด้อย (ในมุมมองของผู้เข้ารับการสำรวจ) ของยุทธศาสตร์ฯ ข้างต้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นข้อดีที่ทำให้ไม่มีโอกาสจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวจริงๆ (ในมุมมองของผู้เข้ารับการ

สำรวจฯ เช่นกัน) คือ การกำหนดค่าใช้จ่ายสำหรับการจดทะเบียนแรงงานไว้ที่ประมาณ 3,800 บาท/หัว/ปี ซึ่งเป็นอัตราที่แพงเกินความสามารถจ่ายได้ของคนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะในครอบครัวที่มีสมาชิกหลายคน และแม้ว่าการเปิดรับจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวรอบล่าสุด (สิ้นสุดเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2552) จะกำหนดให้จดทะเบียนเฉพาะตัวแรงงานเท่านั้น (ผู้ติดตาม หรือลูก-เมีย ไม่ต้องจด) ซึ่งทำให้จำนวนเงินรวมที่ต้องจ่ายลดลง แต่ข้อเท็จจริงของตนเองที่ไม่ได้เข้าประเทศมาเพื่อการทำงานและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทำให้คนกลุ่มนี้จำนวนมากตัดสินใจเลือกที่จะเป็นตัวของตัวเอง โดยปฏิเสธที่จะเข้ารับการสำรวจและจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว และขอให้มีการปรับปรุงทะเบียนประวัติของตนเองให้ตรงตามข้อเท็จจริง

6) ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

“ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล” ถือเป็นมาตรการสำคัญในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ย่อยเพื่อบรรลุเป้าหมาย 4 ประการ ได้แก่¹⁷

1) ยุทธศาสตร์กำหนดสถานะ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการสำรวจจัดทำทะเบียนและเอกสารแสดงตนสำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรอันจะนำไปสู่การกำหนดสถานะที่เหมาะสม โดยได้จำแนกกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ออกเป็น 6 กลุ่ม และกำหนดกรอบในการพิจารณา กำหนดสถานะ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กรณีบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศ

(1) แปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลเชื้อสายไทยที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้

(2) ให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของคนต่างด้าวที่ได้รับแปลงสัญชาติเป็นไทย ตามข้อ (1)

(3) ให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทย และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง

(4) ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของคนต่างด้าวตามข้อ (3) ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

¹⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550. ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.nsc.go.th> วันที่เข้าถึงข้อมูล 30 พฤษภาคม 2550.

กลุ่มที่ 2 กรณีเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(1) ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศและจบการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย

(2) สำหรับเด็กที่ยังไม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณา กำหนดสถานะตามกฎหมายกลุ่มที่ 1

กลุ่มที่ 3 กรณีบุคคลที่ไร้รากเหง้า

(1) ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์และมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของทางราชการและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานอย่างน้อย 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทยและมีคุณสมบัติอื่น ๆ

(2) ให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งที่ได้รับสถานะเป็นบุตรบุญธรรมตามคำสั่งของศาล เมื่อผู้รับบุตรบุญธรรมเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

กลุ่มที่ 4 กรณีบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษแก่ประเทศชาติ ให้ได้สัญชาติไทยหากเป็นบุคคลซึ่งมีผลงาน/ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่น ๆ

กลุ่มที่ 5 กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียน แต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ ให้ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว และเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะตามกฎหมายกลุ่มที่ 1 – 4

กลุ่มที่ 6 กรณีคนต่างด้าวอื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง ให้ได้สิทธิการอาศัยอยู่ชั่วคราว ทั้งในส่วนที่ได้รับการจดทะเบียนไว้แล้วและที่จะมีการสำรวจจดทะเบียนเพิ่มเติม โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง

2) ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐาน เน้นให้บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ทั้งกรณีที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนและไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน

3) ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ได้ทำให้เกิดการดำเนินงานที่สำคัญในด้านการบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติผู้ที่ไม่เคยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรมาก่อน โดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนัก

ทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ รวมถึงการกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก และการกำหนดสถานะเป็น “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ทั้งนี้สำนักบริหารการทะเบียน กระทรวงมหาดไทย ระบุว่า จนถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2552 มีบุคคลกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ได้รับการสำรวจ ดังนี้¹⁸

กลุ่มที่ 1 บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยไว้เดิมแต่ตกสำรวจ จำนวน 150,113 คน

กลุ่มที่ 2 นักเรียนที่อยู่ในสถานศึกษา จำนวน 66,937 คน

กลุ่มที่ 3 บุคคลไร้รากเหง้า จำนวน 3,553 คน

กลุ่มที่ 4 บุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ จำนวน 23 คน

กลุ่มที่ 5 กรณีแรงงานต่างด้าว และกลุ่มที่ 6 ต่างด้าวอื่น ๆ ยังไม่ได้ดำเนินการสำรวจ

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีความล่าช้ามาก และกลุ่มเป้าหมายไม่ครอบคลุมคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่จริงในประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น กลุ่มชาวเขาดั้งเดิม และผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานแต่ไปจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1)¹⁹ ขณะเดียวกันการดำเนินตามยุทธศาสตร์ให้สิทธิขั้นพื้นฐาน (ซึ่งมีผู้เสนอให้เปลี่ยนเป็นยุทธศาสตร์คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน)²⁰ ยังคงมีสิทธิเพียงบางประการเท่านั้นที่ได้รับการรับรองและมีผลในทางปฏิบัติแล้ว เช่น สิทธิด้านการศึกษาที่เปิดโอกาสให้คนไร้รัฐและทุกคนในประเทศไทยสามารถเรียนได้ถึงขั้นสูงสุด ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 แต่ก็ยังพบปัญหาการปฏิเสธการรับผู้ที่ไม่ใช่หลักฐานทางทะเบียนเข้าศึกษาต่อ หรือมีการเรียกหลักฐานดังกล่าวในบางพื้นที่ อันเป็นผลจากความไม่รู้ทั้งของผู้มีปัญหาลักษณะบุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทัศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมาย ขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทยก็ผ่อนคลายนโยบายการอยู่อาศัยและการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้คนไร้รัฐกลุ่มที่ได้รับการอนุญาตให้อาศัยอยู่ชั่วคราวรอการส่งกลับ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552²¹

¹⁸ อ้างถึงใน ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, ปิ่นแก้ว อุณแก้ว และกรรณก วัฒนภูมิ, 2553

¹⁹ มูลนิธิผสานวัฒนธรรม, 2550

²⁰ อ้างแล้ว

²¹ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, ปิ่นแก้ว อุณแก้ว และกรรณก วัฒนภูมิ, 2553

ล่าสุดกระทรวงสาธารณสุขยอมคืนสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพให้กับผู้ที่ไม่สัญชาติไทย รวมถึงบุคคลที่ไม่มีสถานทางทะเบียนบางกลุ่ม (มีเลขประจำตัว 13 หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข 6, 7 และ 0) จำนวนประมาณ 4.7 แสนคน โดยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 แต่หน่วยงานด้านสาธารณสุขเองก็ยังคงห่วงเกรงว่างบประมาณสำหรับการนี้จะไม่เพียงพอ พร้อมเสนอให้มีการซื้อประกันสุขภาพแทน²² อาจกล่าวได้ว่าการให้สิทธิขั้นพื้นฐานที่หมายความรวมถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งมุ่งเน้นให้บุคคลที่มีปัญหาสถานะทั้งกรณีที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนและไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุขยังเป็นประเด็นที่ยุทธศาสตร์ยังคงไปไม่ถึง

ขณะที่เจ้าหน้าที่จากสำนักบริหารการทะเบียน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงยอมรับว่า การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทำให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่มีปัญหาด้านสถานะบุคคลไปได้ระดับหนึ่ง โดยได้กำหนดกรอบการพิจารณากำหนดสถานะที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มบุคคลที่มีปัญหาในด้านสถานะและสิทธิซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ ก็ยังไม่ปรากฏมีมาตรการรองรับการกำหนดสถานะที่เหมาะสมให้แก่บุคคลดังกล่าวในทางปฏิบัติ (หมายถึงทำได้เพียงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ และให้สถานะเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่ยังไม่ได้ให้สถานะที่เหมาะสมตามกรอบที่กำหนดในยุทธศาสตร์ – ผู้วิจัย) ซึ่งทำให้การขจัดความไร้สัญชาติยังไม่เกิดขึ้นจริง ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ และพบการทุจริตอย่างหนักในหลายพื้นที่ รวมทั้งยังมีกรณีที่ถูกหลอกลวงเป็นจำนวนมาก²³

การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายโดยเฉพาะในด้านการขจัดความไร้รัฐไร้สัญชาติที่กล่าวข้างต้นทำให้ยุทธศาสตร์ฯ ได้รับการขยายระยะเวลาการดำเนินงานออกไปอีก 2 ปี นับตั้งแต่วันที่วันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ซึ่งเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ตามข้อเสนอของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการออกแบบปฏิบัติการประกอบด้วย 4 กิจกรรม คือ 1) การสำรวจกลุ่มเป้าหมายที่ตกสำรวจ 2) การเร่งรัดกำหนดสถานะบุคคล 3) การพิจารณาให้สิทธิในด้านต่าง ๆ ในระหว่างรอกระบวนการแก้ปัญหา และ 4) การสกัดกั้นป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ ทั้งนี้ให้บุคคลที่มีปัญหาด้านสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวระหว่างรอการพิจารณากำหนดสถานะตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522²⁴

²² ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 4 เมษายน 2553. กองทุนสุขภาพคนไร้สถานะส่อวุ่น! หวั่นงบประมาณไม่พอ เสนอซื้อประกันสุขภาพ สปสช.แทน. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/7359> วันที่เข้าถึงข้อมูล 13 เมษายน 2553

²³ ดร.ณัฏฐ์ ไพศาลพาณิชย์กุล, ปิ่นแก้ว อุ่นแก้ว และกรรณก วัฒนภูมิ, 2553

²⁴ รัฐบาลไทย, 2552. ข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 01/11 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2552. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th> วันที่เข้าถึงข้อมูล 5 พฤศจิกายน 2552.

กฎหมาย และอนุสัญญาระหว่างประเทศ

นอกจากกฎหมายของไทยที่เป็นเงื่อนไขจำกัดสถานะของผู้ลี้ภัยที่กลายเป็นคนไร้รัฐแล้ว ประเทศไทยเองในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ยังได้ลงนามให้สัตยาบันในข้อตกลงหรืออนุสัญญาต่างๆ ที่มีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับคนไร้รัฐและแรงงานต่างด้าวหลายฉบับ ทำให้มีภาระผูกพันต้องปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเช่นกัน ดังต่อไปนี้

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน

- 1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948, UDHR)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - CEDAW)
- 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights - ICESCR)
- 4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 - ICCPR)
- 5) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)
- 6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989 – CRC)

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน

- 1) อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 (The 1951 Convention relating to the Status of Refugees)

ผู้ลี้ภัย ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่หนีออกจากประเทศเจ้าของสัญชาติของตน หรือออกจากประเทศที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เป็นปกติ สำหรับกรณี que บุคคลผู้

นั้นเป็นบุคคลไร้สัญชาติ เพราะความกลัวที่มีเหตุผลอันน่าเชื่อว่าจะถูกคุกคาม ช่มเหรงรังแกโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุผลทางด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถ หรือไม่ต้องการได้รับการคุ้มครองทางการเมืองจากประเทศเจ้าของสัญชาติของตน หรือไม่สามารถกลับไปยังประเทศอันเป็นถิ่นที่อยู่ปกติของตนได้ สำหรับกรณีที่บุคคลนั้นๆ เป็นบุคคลที่ไร้สัญชาติเพราะความกลัวดังกล่าว โดยได้ระบุถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยซึ่งรัฐบาลผู้ทำสัตยาบันจะต้องปฏิบัติตามไว้หลายประการ ดังนี้²⁵

1. สิทธิที่จะได้ซึ่งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์และสิทธิอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง สัญญาเช่าหรือสัญญาอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ว่าการณีใดๆ จะไม่น้อยกว่าที่ให้แก่คนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน
2. ได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมและสิทธิในผลงานทางวรรณคดี ศิลปะ และวิทยาศาสตร์ในรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำเช่นเดียวกับผู้มีสัญชาติของรัฐนั้น
3. มีสิทธิเข้าร่วมสมาคมและการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่มีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองและมีได้เพื่อหวังกำไร
4. มีเสรีภาพในทางภาคีสถิติยุติธรรมภายในอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาทุกรัฐ
5. มีสิทธิในการรับจ้างเพื่อค่าแรง การประกอบธุรกิจส่วนตัวและการประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดๆ จะไม่น้อยกว่าที่ให้แก่คนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน
6. มีสิทธิได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติในกรณีที่มีการใช้ระบบการปันส่วนต่อพลเมืองทั่วไป ซึ่งควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ขาดแคลนทั่วไป มีสิทธิได้รับผลประโยชน์ในเรื่อง การศึกษาขั้นพื้นฐานและการบรรเทาทุกข์สาธารณะและความช่วยเหลือ
7. มีสิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัยและเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับซึ่งใช้กับคนต่างด้าวโดยทั่วไปในกรณีเช่นเดียวกัน
8. มีสิทธิได้รับเอกสารเดินทางเพื่อวัตถุประสงค์ในการเดินทางภายนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เว้นเสียแต่จะทำให้ไม่ได้เนื่องจากสาเหตุทางด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน
9. มีสิทธิจะไม่ถูกลงโทษในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

²⁵ ขจัดภัย บุษะพัฒน์, 2536 : หน้า 20

10. มีสิทธิที่จะไม่ถูกขับไล่หรือผลักดันกลับไปยังพรมแดนของประเทศที่เขาหลบหนีออกมา ซึ่งจะทำให้ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมือง
11. มีสิทธิจะได้สัญชาติของประเทศนั้น ถ้าคุณสมบัติเข้าข่ายตามที่กฎหมายภายในได้กำหนดไว้

2) อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ ค.ศ.1954 (The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons)

คนไร้รัฐตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของคนไร้รัฐ หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาว่ามีสัญชาติตามกฎหมายของรัฐใด และมุ่งจัดการปัญหาของผู้ที่อยู่นอกเหนือการคุ้มครองของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย โดยกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้ปฏิบัติต่อคนไร้รัฐโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือรัฐดั้งเดิม รวมทั้งต้องให้สิทธิในด้านต่างๆ เพื่อให้คนไร้รัฐสามารถพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของตนเอง เช่น สิทธิในการทำงานและได้รับค่าจ้าง สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิในด้านการทะเบียนราษฎรและการพัฒนาสถานะบุคคล (อาจทำโดยการแปลงสัญชาติ) สิทธิในการดำเนินคดีทางศาล และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองทางสังคม เป็นต้น ขณะที่คนไร้รัฐเองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในดินแดนของรัฐที่ตนอาศัยอยู่

3) อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้รัฐ ค.ศ.1961 (The 1961 Convention on the Reduction of statelessness)

อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้รัฐถือว่าสิทธิในการมีสัญชาติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่ร่วมกันในการยอมรับและให้สัญชาติกับผู้ที่ไม่มีความสัญชาติหรือคนไร้รัฐ ภายใต้อนุสัญญานี้จึงเน้นให้ประเทศผู้ให้สัตยาบันพิจารณาให้สัญชาติแก่คนไร้รัฐ ทั้งด้วยหลักดินแดนขณะที่เกิดหรือหลังการเกิด และหลักการสืบสายโลหิต ทั้งนี้เพื่อลดหรือขจัดความไร้รัฐให้หมดไปมากที่สุด

ความทับซ้อน/ กำกวม : มติกฎหมาย

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมถึงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ได้นิยามว่า “คนต่างด้าว” หมายถึง “บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย” ทำให้บรรดาบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยทั้งที่เข้าเมืองด้วยเมืองถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงผู้ที่อาศัยอยู่ และ/หรือเกิดในประเทศไทย หรืออาจเป็นบุคคลสัญชาติไทยที่ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันอย่างเพียงพอว่าเป็น

บุคคลสัญชาติไทยได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นคนต่างด้าวในทันที ขณะเดียวกันการทำงานของคนเหล่านี้ในทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกาย หรือความรู้ ทั้งโดยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม จึงย่อมเป็นการทำงานของคนต่างด้าว หรือเป็นแรงงานต่างด้าวด้วย และโดยนัยนี้ก็สอดคล้องกับ “แรงงานต่างด้าว หรือแรงงานข้ามชาติ” การนิยามขององค์การสหประชาชาติในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว ซึ่งหมายถึงบุคคลที่จะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น

ผู้อพยพเชื้อสายลาวที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอบุญทริก จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยเนื่องจากเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือการไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเริ่มมีการอพยพมาตั้งแต่ปลายปี 2517 ทำให้รัฐไทยต้องจัดตั้งศูนย์รองรับอพยพขึ้นหลายแห่ง ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมตามแรงกดดันของสหประชาชาติ แต่เนื่องจากประเทศไทยเองไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 รวมทั้งยังมีแนวโน้มนโยบายในการผลักดันกลับประเทศต้นทาง และส่งต่อผู้อพยพไปยังประเทศที่สามตลอดจนได้นำกฎหมายคนเข้าเมืองมาบังคับใช้ ทำให้คนเหล่านี้มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ได้จัดทำทะเบียนประวัติพร้อมกับให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวรอการส่งกลับแก่คนเหล่านี้จำนวนหนึ่งในเวลาต่อมา ในห้วงเวลาที่มีการส่งผู้ลี้ภัยต่อไปยังประเทศที่สามหรือการส่งกลับประเทศต้นทางเริ่มมีความเป็นไปได้น้อยลงไปทุกขณะ

อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ที่ตกค้างหรือเลือกที่จะอยู่ในประเทศไทยและลูกหลานที่เกิดในประเทศไทย เป็นผู้ที่ไม่ได้เข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติที่กล่าวข้างต้น ซึ่งอาจทำให้ถูกมองเป็นเพียงผู้ที่อ้างตัวเป็นผู้ลี้ภัย เนื่องจากขาดหลักฐานเอกสารของทางราชการยืนยัน และตกอยู่ในฐานะผู้ที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง นี่จึงเป็นความทับซ้อน/ กำกวมในเบื้องต้นที่ถูกกระทำให้เกิดขึ้น คือ ความทับซ้อน/ กำกวมระหว่างการเป็นผู้ลี้ภัยตามความหมายของสหประชาชาติ หรือผู้อพยพหนีภัยความตาย กับการเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งได้กลายเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติในเวลาต่อมา

เมื่อมีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบในปี 2547 ผู้ที่ขาดหลักฐานเอกสารยืนยันสถานะ หรือคนไร้รัฐเหล่านี้จำนวนมากก็ต่างพากันเข้ารับการสำรวจ ทำให้มีชื่อและประวัติอยู่ในระบบทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่มีจำนวนรวมกันมากถึง 1,161,013 คน ทั่วประเทศ²⁶

²⁶ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2548

ผู้ลี้ภัยที่ต่อมากลายเป็นคนไร้รัฐ และลูกหลานที่เกิด-อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีหลักฐานทางทะเบียนจำนวนมาก และผู้ที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรแล้วส่วนหนึ่งโดยที่ตนเองไม่ทราบ (เนื่องจากไม่เคยได้รับบัตรประจำตัว) จึงได้รับการบันทึกประวัติและมี พ.ร.38/1 และกลายเป็นผู้ที่ตกอยู่ในภาวะทับซ้อน/กำกวมกับการเป็นแรงงานต่างด้าว แม้ว่าจะไม่ได้ไปจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางานอีกครั้ง

ความกำกวม/ ทับซ้อนระหว่างการเป็นคนไร้รัฐข้างต้น ²⁷ กับแรงงานต่างด้าวตามนัยของยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบที่หมายถึงแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ถือเป็นความกำกวม/ ทับซ้อนในแง่ที่ทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งอยู่ในสถานะที่ไม่ชัดเจนและมีสถานะบุคคลต่างไปจากข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็น

หากพิจารณาในแง่ความเป็นมา พบว่า ผู้อพยพที่เป็นคนไร้รัฐหรืออดีตคนไร้รัฐในเขตอำเภอบุญทริกไม่ได้เข้าเมืองมาเพื่อหางานทำงาน โดยที่ส่วนใหญ่ถือเป็นผู้หนีภัยความตายหรือเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาแต่งงานอยู่กินกับคนสัญชาติไทย ดังนั้น การนับคนจำนวนนี้เป็นแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง แต่ก็สามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 อย่างไรก็ดี คนเหล่านี้ก็ไม่ควรเป็นแรงงานต่างด้าวในระบบแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งทำให้สถานะของผู้อพยพตกต่ำลง และอาจถูกถือเป็นผู้ที่เพ่งหลบหนีเข้าเมืองมาหางานทำเท่านั้น

แม่พร ซึ่งเป็นผู้ถือบัตรลาวอพยพที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปลายปี 2517 โดยในระยะแรกได้เข้าไปอยู่ในศูนย์รองรับผู้อพยพจังหวัดอุบลราชธานี และย้ายมาอาศัยอยู่กับสามี (ซึ่งเป็นทหารลาวฝ่ายขวาที่เคลื่อนไหวอยู่ในพื้นที่รอยต่อไทย – ลาว – กัมพูชา) หลังจากรัฐบาลไทยยุบศูนย์อุบลราชธานีในราวปี 2524 ก่อนจะปักหลักตั้งบ้านเรือนอยู่ในเขตบ้านหนองแปกเมื่อประมาณปี 2533 ระบุว่าคนไร้รัฐ (คนลาว) ในบ้านหนองแปกส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่เข้ามาตั้งแต่ช่วงปี 2518 หลายคนเคยเป็นลูกน้องของสามีตนเอง และไม่เคยเข้าศูนย์ฯ แต่มีชื่ออยู่ในศูนย์ฯ เพื่อให้ได้รับส่วนแบ่งอาหาร ซึ่งสอดคล้องกับคำยืนยันของที่ประชุมของกลุ่มผู้นำและผู้รู้เห็นการเข้ามาของคนเหล่านี้ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2552 ที่ว่า คนเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว โดยระยะแรกได้เข้ามาตั้งค่ายชั่วคราวย้ายไปตามที่ต่าง ๆ เช่น ที่วัดหนองดง บ้านแก้งเรือง บ้านหนองเม็ก ก่อนจะสลายตัวเข้ามาตั้งบ้านเรือนอยู่รวมในหมู่บ้าน เช่น บ้านหนองแปก และหนองเม็ก

²⁷ อาจเรียกว่า “อดีตคนไร้รัฐ” เนื่องจากรัฐไทยยอมรับบันทึกชื่อและประวัติของคนเหล่านี้ไว้ในระบบทะเบียนราษฎร ในทางกฎหมายถือว่าคนเหล่านี้ได้รับการยอมรับให้มีจุดเกาะเกี่ยวและได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวจากรัฐไทย ตามความหมายของนักวิชาการบางท่าน

การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติทั้งระบบที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ปี 2547 ซึ่งได้พยายามกวาดต้อนเอาผู้อพยพและลูกหลานที่เป็นคนไร้รัฐ รวมถึงคนสัญชาติไทยที่ขาดเอกสารหลักฐานให้กลายเป็นแรงงานต่างด้าว หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นบุคคลที่มีประวัติอยู่ในสารระบบทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จึงถือเป็นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความก้ำกวม/ทับซ้อนขึ้นในสถานะของผู้ลี้ภัยที่ถูกถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายไทย โดยเฉพาะในทางปฏิบัติที่มุ่งให้เกิดผลในเชิงปริมาณ และขาดแนวทางการจำแนกแยกแยะกลุ่มคนที่ชัดเจน

กรณีครอบครัวพ่อแซม พ่อสุกันต์ และอ้ายจัน หรือคำ ซึ่งปัจจุบันตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ที่บ้านหนองเม็ก และเคยเข้าต่อสู้เพื่อเอาชาติคืนร่วมกับลาวฝ่ายขวา รวมทั้งเคยเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารร่วมกับฝ่ายไทยในเขตรอยต่อไทย-ลาว-เขมรหลายครั้ง บุคคลทั้งสามพร้อมด้วยครอบครัวได้เข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลาวอพยพในปี 2534 ตามนโยบายของสภามันคงแห่งชาติ แต่เนื่องจากไม่เคยได้รับบัตรและไม่รู้ว่าตนเองและครอบครัวมีชื่ออยู่ใน ท.ร.13 ทำให้ทั้งหมดจึงเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวในปี 2547 อีก

กล่าวเฉพาะในรายของอ้ายจัน (หรือคำใน ท.ร.14) นอกจากได้เข้าสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ และมี ท.ร.38/1 แล้วยังได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางานด้วย เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวได้ไปทำงานเป็นลูกจ้างประจำโรงสีแห่งหนึ่งในอำเภอเดชอุดม และนายจ้างต้องการให้ลูกจ้างของตนจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล จนกระทั่งเมื่อลาออกจากโรงสีกลับมาอยู่บ้านอ้ายจันก็ไม่ได้ต่ออายุทะเบียนแรงงานอีกเลย

ขณะที่คนไร้รัฐบางคน เช่น ฟอง (ชาวบ้านหนองเม็ก) ลี (ชาวบ้านหนองแปน) และเสกสิทธิ์ (ชาวบ้านสร้างหอม) ก็ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางานในปี 2547 ด้วย โดยทำตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ คือ การให้คู่สมรสของตนเองที่มีสัญชาติไทยเป็นนายจ้าง อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่าคนไร้รัฐส่วนใหญ่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวกับกรมการจัดหางาน เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูงถึง 3,800 บาท/คน

สิ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงภาวะก้ำกวม/ทับซ้อนระหว่างการเป็นคนไร้รัฐ (เดิม) กับแรงงานต่างด้าว (ปัจจุบัน) โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ ก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไม่ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงทะเบียนประวัติให้กับผู้เคยเข้ารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เนื่องจากสำคัญผิดในข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ ตามหนังสือ มท 0309.1/ว 51 ลงวันที่ 24 เมษายน 2551 โดยอ้างว่า คนดังกล่าวไม่ได้เป็นญาติพี่น้องกับผู้ถือบัตรลาวอพยพ นั้นเป็นการตอกย้ำให้คนเหล่านี้ยอมรับการมี ท.ร.38/1 หรือยอมรับการเป็นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติไปโดยปริยาย เนื่องจากไม่มีญาติพี่น้องเป็นผู้ถือบัตรลาวอพยพ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของสำนักทะเบียนกลางกล่าวเพียง

ว่า สำนักทะเบียนต่างๆ ไม่ยอมดำเนินการปรับปรุงทะเบียนตามหนังสือสั่งการข้างต้นเอง และจะมีการสั่งการเรื่องนี้อีกครั้ง²⁸ แต่นี่ก็เพียงพอที่ทำให้ภาวะกำกวม/ทับซ้อนข้างต้นยังคงดำรงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน

กล่าวให้ชัดเจนลงไปได้ว่า ทางราชการยอมปรับปรุงทะเบียนประวัติให้กับคนไร้รัฐผู้เคยเข้ารับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (มี ท.ร.38/1) จำนวนหนึ่ง เนื่องจากมีพี่ น้อง พ่อ แม่ ลูก สามี หรือภรรยา เป็นผู้ถือบัตรลาวอพยพมี ดังกรณีภรรยาและน้องชายของวอน ซึ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทยก่อนปี 2540 ไม่นานนัก หรือกรณีลูกและภรรยาของพ่อแ้ว ผู้ถือบัตรลาวอพยพที่อาศัยอยู่ที่บ้านดอนโจด เป็นต้น ขณะที่ผู้ซึ่งอพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานนับตั้งแต่ปี 2518 เช่น อ้ายสง (ชาวบ้านหนองแปก) ซึ่งไม่มีญาติพี่น้องเป็นผู้ถือบัตรลาวอพยพ หรือแม้แต่พ่อแซม พ่อสุกันต์ และอ้ายจัน ที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติลาวอพยพกลับไม่ได้รับการสำรวจปรับปรุงทะเบียนประวัติให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแทบทุกปีในราวเดือนมิถุนายน ก็คือ การเปิดรับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและประกาศให้ผู้มี ท.ร.38/1 มาจดทะเบียนทำงานกับกรมการจัดหางาน ซึ่งมักมาพร้อมกับการกวาดล้างจับกุมคนต่างด้าวที่ทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งพลอยทำให้อดีตคนไร้รัฐที่มี ท.ร.38/1 พลอยตื่นตระหนกตามไปด้วย

ผลกระทบในเชิงรูปธรรมที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน จากการที่ผู้ลี้ภัยหรือคนไร้รัฐซึ่งเคยเป็นผู้อพยพต้องตกอยู่ในภาวะกำกวม/ทับซ้อนกับการเป็นแรงงานต่างด้าว ก็คือ การที่คนเหล่านี้ยังไม่ได้ได้รับสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีไปเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553 ที่ผ่านมา ขณะที่ผู้ถือบัตรลาวอพยพซึ่งเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผล และระยะเวลาใกล้เคียงกันได้รับสิทธิดังกล่าว

และหากพิจารณากรอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ย่อมเกิดคำถามว่าผู้ลี้ภัยหรือคนไร้รัฐที่ถูกทำให้มีสถานะทับซ้อน/กำกวมกับแรงงานต่างด้าวจะถูกจัดเป็นกลุ่มเป้าหมายใด หากถูกจัดอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ (กลุ่มที่ 5) ซึ่งมีแนวทางให้พิจารณาให้สถานะตามข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล ก็จะทำให้กระบวนการให้สถานะของคนเหล่านี้มีความซับซ้อนและล่าช้ามากขึ้น ขณะที่หากถูกจัดอยู่ในกลุ่มอื่นๆ (กลุ่มที่ 6) ก็จะทำให้สถานะของคนเหล่านี้แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับผู้ลี้ภัยหรือญาติพี่น้องที่ได้รับการยอมรับสถานะให้

²⁸ ในการประชุมการศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางการแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา ห้องประชุมมิตรไมตรี 1 ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี, วันที่ 16 ตุลาคม 2552

อาศัยอยู่ชั่วคราว ซึ่งมีเหตุผลและเวลาในการเข้ามาในประเทศไม่แตกต่างกันนัก เพียงแต่ได้รับการ
สำรวจจัดทำบัตรลาวอพยพหรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนไปแล้วก่อนหน้านี้

โดยสรุป สามารถกล่าวได้ว่าปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการทับซ้อน/ กำกวมระหว่างการเป็นผู้ลี้ภัย
ที่กลายเป็นคนไร้รัฐ กับ การเป็นแรงงานต่างด้าว ซึ่งควรพิจารณาอย่างยิ่ง ก็คือ กระบวนการแก้ไข
ปัญหาของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย การอพยพ คนไร้รัฐ รวมถึงแรงงานต่างด้าว นอกจากจะอยู่
ภายใต้กรอบกฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว ที่มองผู้ไม่มีสัญชาติไทย
หรือไม่มีพยานหลักฐานยืนยันให้เชื่อได้ว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยเป็นคนต่างด้าวแล้ว การจัดการปัญหา
เหล่านี้ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติการ และการจัดการอยู่ที่
ระบบราชการ โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ อย่างเพียงพอ อีกทั้งการ
บริหารจัดการยังถูกนำไปผูกโยงกับประเด็นความมั่นคงแห่งชาติเป็นด้านหลัก พร้อมกับละเลยที่จะให้
ความใส่ใจกับความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นเรื่องที่ควรให้ความสนใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน