



ที่ พม ๐๕๐๔/๑๐๒๖๔

กรมประชาสัมพันธ์
เลขรับ 5260
วันที่ 8 ก.พ. ๖4
เวลา 12.16 น.

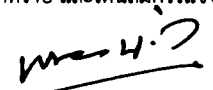
๖. ถึง กรมประชาสัมพันธ์

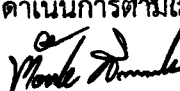
สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) ขอส่ง
สรุปผลรายงานการจัดเสวนาเรื่อง การถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก : การได้สถานะบุคคลและ
สัญชาติของเด็ก เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๐๐ น. ณ โรงแรมบางกอกพาเลซ เพื่อให้
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของประเทศไทยต่อไป
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์
เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก
กลุ่มการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ
โทร./โทรสาร ๐ ๒๒๕๕ ๒๓๘๘

๖. เรียน รปส. (นางเตือนใจ)
เพื่อโปรดทราบ และเห็นสมควรแจ้งเวียน
ให้ทราบทั่วกัน

(นายเสมอ นิมเงิน)
สนก.
๑๐ ก.พ. ๕๔

๗. - ทราบ
- ดำเนินการตามเสนอ

(นางเตือนใจ สิ้นสุวานิก)
รปส.

10 ก.พ. 2554

๘. ที่ นร ๐๒๐๑.๐๑/วท๕๑
เรียน ผอ.สำนัก, ผอ.กอง และหัวหน้าหน่วยงาน
เพื่อโปรดทราบ


(นายเสมอ นิมเงิน)
เลขานุการกรม
11 ก.พ. 2554

รปส. (นางเตือนใจ สิ้นสุวานิก).....
5260
10 ก.พ. ๖4

สรุปผลการเสวนา

เรื่อง การถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก :
การได้สถานะบุคคลและสัญชาติของเด็ก

วันศุกร์ที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๐๐ น.
ณ ห้องเพชรชมพู โรงแรมบางกอกพาเลซ กรุงเทพฯ

โดย

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.)
สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก

๑. หลักการและเหตุผล

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention of the Rights of the Child – CRC) หรือที่เราเรียกคำย่อว่า CRC เป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคี เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และอนุสัญญามีผลบังคับใช้ในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕ โดยได้ตั้งข้อสงวนในอนุสัญญาฯ ก็คือไม่ขอปฏิบัติตาม ๓ ข้อ คือ เรื่องสถานะบุคคล (ข้อ ๗) เรื่องสถานะผู้ลี้ภัย (ข้อ ๒๒) และเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาเด็กให้เต็มตามศักยภาพ (ข้อ ๒๙)

ต่อมาไทยได้ถอนข้อสงวนข้อที่ ๒๙ เมื่อปี ๒๕๓๙ และล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีของไทย ได้มีมติให้ถอนข้อสงวนข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ด้วยเห็นว่าประเทศไทยมีพัฒนาการด้านการดำเนินงานทั้งด้านกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติที่สอดคล้องเป็นลำดับแล้ว เช่น การดำเนินงานสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเพื่อกำหนดสถานะที่เหมาะสม การแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ เป็นต้น

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดการเสวนา เรื่อง การถอนข้อสงวนข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก : การได้สถานะบุคคลและสัญชาติของเด็ก เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการถอนข้อสงวนฯ ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเนื้อหาของสาระของข้อ ๗ เกี่ยวข้องกับการให้สถานะบุคคล และสิทธิที่จะได้สัญชาติ ซึ่งถือว่ามีความละเอียดอ่อน การถอนข้อสงวนข้อนี้ อาจทำให้เกิดข้อสงสัยตามมาหลายประเด็น

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ได้รับเกียรติจากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์จากภาครัฐ และนักวิชาการ รวมทั้งผู้แทนเด็ก เพื่อมาให้ความกระจ่างในประเด็นคำถามต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ให้แก่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้สัญชาติ ตลอดจน แนวทางการแก้ไขปัญหาการให้สถานะบุคคลและการให้สัญชาติของประเทศไทยให้ดีขึ้นต่อไป

๒. เนื้อหาสาระการเสวนา

วิทยากรเสวนา : ศาสตราจารย์วิฑิต มันทาภรณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร

นายอดิศักดิ์ ตันยากุล รองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นายวินัส สีสุข หัวหน้าส่วนการทะเบียนราษฎรและสัญชาติ กรมการปกครอง

นายยอด ปอง นักเรียนโรงเรียนนวลนรดิศวิทยาคม รัชมังคลาภิเษก

ผู้ดำเนินรายการ : นางสุกัญญา เวชศิลป์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเด็ก สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

ศาสตราจารย์วิฑิต มันทาภรณ์ ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการตั้งข้อสงวนของอนุสัญญาฯ ข้อ ๗ และความพร้อมของประเทศไทยในการถอนข้อสงวนดังกล่าว สรุปดังนี้

ก. ความหมายของข้อสงวน ข้อ ๗ : ข้อสงวน หมายถึง การที่รัฐภาคีไม่รับเงื่อนไขบางข้อของอนุสัญญา เนื่องจากความไม่พร้อมที่จะรับประกันสิทธิเรื่องการให้สถานะและการให้สัญชาติ สำหรับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ การไม่เลือกปฏิบัติ และการยึดประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ ประกอบด้วย การให้สิทธิแก่เด็ก ๔ ด้าน คือ สิทธิที่จะได้จดทะเบียนการเกิด สิทธิที่จะมีชื่อ สิทธิที่จะได้สัญชาติ และสิทธิที่จะรู้สถานะของพ่อแม่และอยู่กับพ่อแม่ รวมทั้งการช่วยเหลือเด็กที่ไร้สัญชาติ

ข. ทำไมต้องตั้งข้อสงวน ข้อ ๗: ประเทศไทยต้องตั้งข้อสงวนนี้เมื่อเข้าเป็นรัฐภาคีเมื่อปี ๒๕๓๕ เนื่องจาก การตีความหมายที่คลาดเคลื่อนของคำว่า “สิทธิที่จะได้สัญชาติ” โดยมีหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานมีความเข้าใจว่า ประเทศไทยต้องให้สัญชาติแก่เด็กทุกคนที่เกิดในดินแดนโดยอัตโนมัติ

ค. ความพร้อมในการถอนข้อสงวน ข้อ ๗ : ต่อมาบุคลากรของประเทศไทยมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการให้ สัญชาติที่ดีขึ้น คือ การได้มาสัญชาติอาจมาจากกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ หลักสายโลหิต หลักดินแดน และการ แปลงสัญชาติ ประกอบกับสหประชาชาติได้มีการตีความหมายเพิ่มเติมของอนุสัญญาฯ ข้อ ๗ เกี่ยวกับ “สิทธิที่จะได้สัญชาติ” หมายถึง “เด็กมีสิทธิได้สัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง โดยรัฐภาคีไม่จำเป็นต้องให้สัญชาติแก่เด็กทุกคนที่เกิดในดินแดนของรัฐนั้น”รวมทั้ง ประเทศไทยได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการสถานะบุคคลและการให้ สัญชาติอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีการดำเนินงานตามอนุสัญญาฯ ข้อ ๗ ครบถ้วนแล้ว ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายทะเบียนรับแจ้ง การเกิดแก่เด็กทุกกลุ่มที่เกิดในประเทศไทย โดยการจดทะเบียนไม่ใช่การให้สัญชาติไทย ซึ่งการปรับปรุง กฎหมายนี้ก็สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ ๗

(๒) พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ เอื้อต่อการที่จะได้สัญชาติโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง ได้แก่ การคืนสัญชาติไทยแก่ผู้ที่เคยถูกถอนสัญชาติโดยประกาศคณะปฏิวัติ (ปว.๓๓๗) พ.ศ.๒๕๑๕ การเปิดโอกาสให้ บุคคลที่เกิดก่อนปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้สัญชาติไทย และการให้บุตรของบุคคลที่เข้าเมืองโดยมิชอบได้สถานะบุคคลที่ เหมาะสม

ง. ผลกระทบของการถอนข้อสงวน ข้อ ๗ : ประเทศไทยได้แจ้งเรื่องการถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ต่อ สหประชาชาติแล้ว และมีผลอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งการถอนข้อสงวนดังกล่าวไม่ ส่งผลกระทบให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงกฎหมายใด ๆ เนื่องจากกฎหมายฉบับปัจจุบันสอดคล้องกับ อนุสัญญาฯ ข้อ ๗ แล้ว โดยประเทศไทยก็ยังคงยึดการให้สัญชาติตามหลักกฎหมายไทยที่ปฏิบัติอยู่

จ. ประเด็นท้าทาย : ประเทศไทยมีภาระเบี่ยงที่เอื้อต่อการให้สถานะบุคคลและการให้สัญชาติอยู่แล้ว โดยสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ คือ การผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น การคืนสัญชาติให้แก่บุคคลที่ถูกถอน สัญชาติโดยเร็ว การปรับปรุงกระบวนการ/ขั้นตอนการให้สัญชาติให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น และการพัฒนาเกณฑ์ พื้นฐานสวัสดิการสังคม (Social Floor) สำหรับเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีหรือไม่มีสัญชาติไทยเพื่อให้สามารถเข้าถึง สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุขได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

นายอดิศักดิ์ ตันยากุล รองเลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กล่าวถึง มุมมองของฝ่าย ความมั่นคงต่อเรื่องสิทธิมนุษยชน สรุปดังนี้

ก. การปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของฝ่ายความมั่นคง: เนื่องจากสถานการณ์ความ ขัดแย้งในปัจจุบันทั้งภายในและระหว่างประเทศ เกิดจากความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา และอัตลักษณ์ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงต้องปรับทัศนคติเกี่ยวกับการสร้างความมั่นคงของชาติ ภายหลังสงครามเย็นยุติ โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดเรื่องความมั่นคงจาก “ความมั่นคงแห่งรัฐ” เป็น “ความ มั่นคงของมนุษย์”

ข. ปัญหาสถานะบุคคลของประเทศไทย: ประเทศไทยยังประสบปัญหาบุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒.๕ ล้านคนเศษ แบ่งตามประเภท คือ กลุ่มที่ ๑ บุคคลที่ อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานจนผสมกลมกลืนนำไปสู่การมีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรี รับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร จำนวน ๒ แสนคนเศษ/กลุ่มที่ ๒ บุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะบุคคลอยู่ ระหว่างการพิจารณาแก้ปัญหาโดยได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราว จำนวน ๕ แสนคน/ กลุ่มที่ ๓ กลุ่ม แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) จำนวน ๑.๕ ล้านคน/กลุ่มที่ ๔ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ จำนวน

๑.๑ แสคน/กลุ่มที่ ๕ ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเกาหลีเหนือ กลุ่มโรฮิงญา จำนวน ๗ หมื่นคน/กลุ่มที่ ๖ กลุ่มอื่น ๆ จำนวน ๑ แสคน)

ค. จุดสมจุดระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของชาติ : จากปัญหาสถานะบุคคลของไทยข้างต้น จะเห็นว่า ยังคงมีบุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบในจำนวนมากซึ่งเป็นข้อกังวลของฝ่ายความมั่นคงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แนวทางการทำงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ คำนึงถึงมิติสิทธิมนุษยชนและมิติความมั่นคงควบคู่กัน ซึ่งทำให้การพิจารณาการถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ผ่านกระบวนการหารือและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาความสมดุลที่เหมาะสมที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และขณะเดียวกันก็ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งการขอให้หน่วยงานของสหประชาชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ ตีความหมายเนื้อหาของอนุสัญญา ข้อ ๗ เกี่ยวกับ “สิทธิที่จะได้สัญชาติ” คือ “สิทธิที่ได้สัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง มิได้หมายถึงสัญชาติไทย แต่รัฐภาคีควรมีมาตรการเพื่อให้เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับสัญชาติ” โดยเมื่อได้รับทราบข้อมูลอย่างรอบด้านแล้ว สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้มีมติเห็นควรให้ถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ได้ และขอให้มีการประชาสัมพันธ์การถอนข้อสงวนดังกล่าวให้แก่ประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับการให้สถานะบุคคลและการให้สัญชาติต้องเป็นไปตามหลักปฏิบัติของกฎหมายไทย

ง. แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล : สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นว่า “สิทธิมนุษยชน” เป็นองค์ความรู้ที่สำคัญและจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของชาติ ซึ่งหน่วยงานได้มีการพัฒนาบุคลากรและปรับเปลี่ยนทัศนคติ และวิธีการทำงานอย่างมาก ทำให้การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของไทยนับว่ามีความก้าวหน้า โดยล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดสถานะบุคคลแก่กลุ่มบุคคลเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ ๑ กลุ่มคนที่อพยพเข้าเมืองและอาศัยมานาน ครอบครัวกลุ่มเป้าหมายเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ รวม ๑๘ กลุ่ม มีจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ คน ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนจากทางราชการ และมีหลักฐานชัดเจนว่าไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ บุคคลที่มีเชื้อสายไทยหากมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์จะได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย หากมิได้มีเชื้อสายไทย ต้องเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาเป็นเวลา ๑๐ ปี นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ และมีคุณสมบัติอื่นที่กำหนดจะได้รับสถานะบุคคลเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยก็จะได้รับสัญชาติไทย

ประเภทที่ ๒ กลุ่มเด็กและบุคคลที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้ว แต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวนประมาณ ๖๐,๐๐๐ คน กรณีเกิดในประเทศไทยหากมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ สามารถของลงรายการสัญชาติไทย หากไม่มีคุณสมบัติดังกล่าวให้เข้าสู่กระบวนการกำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ตามสถานะของบิดามารดา หากไม่ได้เกิดในประเทศไทย ต้องเป็นผู้ที่อพยพมาเป็นเวลา ๑๐ ปี นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ และจบระดับอุดมศึกษา และมีคุณสมบัติอื่นตามหลักเกณฑ์ จะได้สถานะบุคคลเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากไม่จบอุดมศึกษาให้กำหนดสถานะตามยุทธศาสตร์ฯ ตามสถานะของบิดามารดา

ประเภทที่ ๓ กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า ครอบครัวเฉพาะผู้ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติเอกสารแสดงตนตามยุทธศาสตร์ฯ ซึ่งได้สำรวจในปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ จำนวน ประมาณ ๓,๐๐๐ คน กรณีบุตรของบุคคลต่างด้าวหากเกิดและอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย ๑๐ ปี และถูกบุพการีทอดทิ้งต้องมีหนังสือรับรองจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายหรือขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงานสงเคราะห์กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และมีคุณสมบัติอื่นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดจะได้รับสัญชาติไทย กรณีมิได้เกิดในประเทศไทยต้องอพยพเข้ามาเป็นเวลา ๑๐ ปี นับถึง

วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ รวมทั้งหนังสือรับรองและหลักเกณฑ์ เช่นเดียวกับกรณีแรก จะได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบกฎหมาย

ประเภทที่ ๔ กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ ที่เข้าหลักเกณฑ์ มีประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ คน โดยกรณีเกิดในประเทศไทยจะได้สัญชาติไทย ส่วนกรณีมิได้เกิดในประเทศไทย ต้องเป็นผู้อพยพเข้ามาเป็นเวลา ๑๐ ปี นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ จะได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร ได้อธิบายวิวัฒนาการและแนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับ สถานะบุคคลและสัญชาติ สรุปดังนี้

ก. แนวคิดการให้สัญชาติ : ฌอง โบแดง (Jean Bodin) เป็นนักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันตก ในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ โดยได้อธิบายแนวคิดพื้นฐานของการจัดการประชากรของรัฐ ว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและประชากร และความมั่นคงแห่งรัฐเกิดขึ้นได้ต้องมีความมั่นคงทางดินแดนและประชาชน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความมั่นคงของรัฐไม่ได้เกิดขึ้นจากความมั่นคงทางดินแดนเพียงอย่างเดียว ยกตัวอย่าง เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมันเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับดินแดนเพื่อแย่งถ่านหินและเหล็กกล้ามาเป็นระยะเวลา ยาวนาน จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ Robert Shuman รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฝรั่งเศส มีแนวความคิดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งชายแดนและแสวงหาประโยชน์ดินแดนร่วมกัน โดยเสนอให้เกิด การรวมตัวกันเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป (European Coal and Steel Community) ซึ่ง แนวความคิดนี้ต่อมาได้ขยายเป็นข้อตกลงเชงเก้น (The Schengen Agreement) ใน ค.ศ. ๑๙๘๕ ที่ก่อให้เกิด การเปิดพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิกส่วนใหญ่โดยการที่ประชาชนของแต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องใช้ หนังสือเดินทางเมื่อเดินทางออกนอกประเทศของตนไปสู่ประเทศที่ลงนามในข้อตกลงเชงเก้น

ข. วิวัฒนาการของกฎหมายสถานะบุคคล : หลักการของอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับเกิด จากแนวคิดของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ถึงแม้ว่าปฏิญญานี้ไม่ใช่ กฎหมาย แต่สามารถหยุดยั้งสงครามโลกครั้งที่ ๓ และทำให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศลดน้อยลง

(๑) กฎหมายสัญชาติ : ประเทศไทยประสบปัญหาคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติน้อยกว่าประเทศอื่นใน สมาคมอาเซียน เนื่องจากพระอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงให้การ บันทึกทะเบียนราษฎรในปี ๒๔๕๒ นั่นคือ การที่รัฐยอมรับว่าบุคคลที่เกิดมา มีภูมิลำเนาหรืออาศัยอยู่ใน ดินแดนของรัฐ มีสถานะเป็นราษฎรของรัฐ และมีสิทธิอาศัยในประเทศไทย การนำเอาสัญชาติเข้ามาใช้ใน ประเทศไทยนั้นเริ่มต้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ทรงใช้กฎหมาย จารัตประเพณีในเรื่องความเป็นไทย เรียกว่า “มูลนิธิตรรมประเพณี” มาตราพระราชบัญญัติแปลงสัญชาติ (ร.ศ. ๑๓๐) และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ โดยพิจารณาความเป็นคนไทยเกิดขึ้นใน ๓ สถานการณ์ กล่าวคือ (๑) คนไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากบิดา (๒) คนไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดา และ (๓) คนไทยโดย พระบรมราชโองการ ก็คือความเป็นไทยโดยการแปลงสัญชาตินั่นเอง

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องพระราชบัญญัติสัญชาติขึ้นอีกหลายครั้ง คือ พระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๕) พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติ สัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเนื้อหากฎหมายสัญชาติที่ผ่านมาค่อนข้างเปิดกว้างในการให้สัญชาติไทย แก่บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมิได้พิจารณาถึงสัญชาติของบิดามารดา ฉะนั้นบุคคลที่ถือกำเนิดขึ้นใน ประเทศไทยแม้บิดามารดาอพยพมาจากประเทศอื่นก็สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักกฎหมาย ยกเว้น กฎหมายบางฉบับที่มีการดำเนินนโยบายตรงข้ามกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นและหลักสิทธิมนุษยชนสากล คือ

- พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙ บัญญัติ ห้ามไม่ให้บุคคลมีสองสัญชาติ โดยหากไม่สละสัญชาติอีกสัญชาติหนึ่ง ก็ถือว่าเสียสัญชาติไทย ซึ่งขัดกับหลักการสิทธิเสรีภาพที่ต้องพิจารณาแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการมีสัญชาติ และการใช้สิทธิในสัญชาติ

- ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ (ปว.๓๓๗) ที่มีการดำเนินนโยบายที่ตรงข้ามกับพระราชบัญญัติฉบับอื่น กล่าวคือ ปว.๓๓๗ ซึ่งออกโดยคณะปฏิวัติได้มีการถอนสัญชาติไทยของบุคคลต่างๆ ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามข้อกำหนดของคณะปฏิวัติ เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์ไทยกับรัฐบาลที่ได้ก่อตัวมาก่อน โดยการถอนสัญชาติตาม ปว. ๓๓๗ ไม่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยบัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ” และ “บุคคลจะไม่ถูกเพิกถอนสัญชาติตามอำเภอใจ”

(๒) กฎหมายทะเบียนราษฎร : ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๖ บัญญัติว่า “ทุกๆคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมาย ไม่ว่า ณ ที่ใด” (right to recognition everywhere as a person before the law) โดยประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้บันทึกคนในทะเบียนราษฎรโดยไม่ต้องให้สิทธิอาศัยและไม่ต้องให้สัญชาติ โดยต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่องในปี ๒๕๔๙ ๒๕๓๔ และ ๒๕๕๑

ค. ประเด็นท้าทาย :

(๑) กฎหมายในประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศมีความก้าวหน้าในการปรับแก้อย่างต่อเนื่อง แต่ขาดการขับเคลื่อนให้เกิดการบังคับใช้อย่างจริงจัง

(๒) การปรับทัศนคติของสังคมในเรื่องของสิทธิมนุษยชน คือ การประกันสิทธิโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นสัญชาติใดหรือไม่มีสัญชาติ

(๓) การแก้ไขปัญหาค้นไรรากเหง้ายังไม่ได้มีการดำเนินการที่ชัดเจน โดยขอให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งดำเนินการช่วยเหลือและดูแลคนไร้รากเหง้า เด็กเร่ร่อน เด็กถูกทอดทิ้ง และเด็กที่อยู่ในการดูแลของสถานสงเคราะห์ตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล รวมทั้งมีการศึกษาวิจัยเรื่องคนไร้รากเหง้าให้มากขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นระบบต่อไป

(๔) ประเทศไทยต้องมีการเตรียมความพร้อมในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในมุมมองใหม่ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งต้องคำนึงถึงความมั่นคงของประชาคมอาเซียนเป็นสำคัญ

นายวินัส สีสุข หัวหน้าส่วนการทะเบียนราษฎรและสัญชาติ กรมการปกครอง : ได้กล่าวถึงการปรับปรุงพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

ก. การจดทะเบียนการเกิด : พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติการปฏิบัติทางทะเบียนราษฎรสำหรับผู้ไม่มีสัญชาติไทยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องออกกฎกระทรวงฯ ที่จะจดทะเบียนการเกิดให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มใดบ้าง และกฎกระทรวงฯ พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้กลุ่มคนต่างด้าวที่จะทำการทางทะเบียนได้แต่ไม่ครอบคลุมผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายทะเบียนไม่รับแจ้งการเกิดให้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ต่อมาได้มีการปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ปรากฏชัดเจนในมาตรา ๒๐ ระบุว่า ไม่ว่าเด็กจะเป็นบุตรของผู้มีสัญชาติไทย บุตรของคนต่างด้าว จะได้สัญชาติไทย หรือไม่ได้สัญชาติไทย มีสิทธิอาศัยหรือไม่ พ่อแม่เข้ามาในฐานะอะไร ถ้ามีจุดเกาะเกี่ยวมีถิ่นที่เกิดในไทยรัฐต้องจดทะเบียนการเกิดให้ ไม่ว่าจะเกิด

ก่อนหรือหลังพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ตาม รวมทั้ง กรมการปกครองมีหนังสือกำกับไปยังสำนักทะเบียนกลางให้เด็กที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่เกิดในประเทศไทยได้รับแจ้งการเกิดไม่ว่าจะเกิดก่อนหรือหลังพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยเริ่มมีการดำเนินการแล้วในบางค่ายพักพิง และให้จำแนกกลุ่มเลขประจำตัว ๑๓ หลักของบุคคลประเภทนี้เอาไว้ สำหรับการกำหนดนโยบายช่วยเหลือต่อไป

ข. การมีชื่อในทะเบียนบ้าน : คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อปี ๒๕๓๕ กำหนดใช้เลขประจำตัว ๑๓ หลัก เพื่อจำแนกกลุ่มบุคคลออกเป็น ๗ ประเภท และเพิ่มเป็น ๘ ประเภทในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการออกนโยบายพิสูจน์แรงงานต่างด้าวซึ่งได้เพิ่มการกำหนดสถานะบุคคลเพิ่มเป็น ๙ ประเภท คือ ประเภท ๐๐ และมีแบบ ทร.๓๘/๑ เพื่อทำทะเบียนประวัติ และเพิ่มเป็น ๑๐ ประเภทภายใต้ยุทธศาสตร์จัดการและแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คือ ประเภท ๐ คือ คนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน แต่เมื่อจดทะเบียนประวัติบันทึกแล้วก็เป็นกรบันทึกการเป็นทะเบียนราษฎรของไทย

ค. การได้สัญชาติ : การแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ช่วยแก้ปัญหาบุตรนอกสมรสของบิดาสัญชาติไทยที่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด ให้สามารถได้รับสัญชาติไทยตามบิดาได้ โดยนิยามคำบิดาให้รวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีที่กำหนด ให้สิทธิเสมอกันระหว่างชายหญิงในสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ การเสียสัญชาติ การถูกถอนสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติไทย โดยสิทธิความเสมอภาคนี้มีผลให้บุตรและภริยาหรือสามีของบุคคลนั้นสามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ตามชายหรือหญิงไทยนั้น (ซึ่งแต่เดิมทำได้เฉพาะบุตรและภริยาของชายไทยเท่านั้น) นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังช่วยแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติของบุคคลบางกลุ่มที่ยึดเยื้อตกค้างมานาน คือ บัญญัติการคืนสัญชาติไทยแก่บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีผลให้บุตรของบุคคลเหล่านี้จะได้รับสัญชาติไทยตามด้วย

สำหรับการดำเนินงานเรื่องคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ (บุคคลไร้ความสามารถ หรือผู้เยาว์ที่อยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี หรือบุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่ได้รับการจดทะเบียนบุตรบุญธรรมไม่น้อยกว่า ๕ ปี และมีหลักฐานว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทย) ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒/๑ สามารถให้บุคคลอื่นยื่นขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีผลความก้าวหน้าเนื่องจากต้องมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแปลงสัญชาติ

นายยอด ปอง นักเรียนโรงเรียนนวลนรดิศวิทยาคม รัชมังคลาภิเษก : กล่าวถึงประสบการณ์ในการอยู่ในประเทศไทยโดยปราศจากการได้สัญชาติไทย โดยปัจจุบันได้สถานะบุคคลเป็นบุตรแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวซึ่งมีสิทธิในการเข้าศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัยได้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงพบปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิอย่างเท่าเทียมและเสมอภาค เช่น ระบบการรับสมัครของมหาวิทยาลัยโดยใช้ Internet ไม่รองรับข้อมูลของบุคคลที่มีเลขประจำตัว ๑๓ หลักซึ่งไม่ใช่สัญชาติไทย การเสียสิทธิด้านการพัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ เช่น การประกวดที่รับสมัครเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทย ฯลฯ การเข้าไม่ถึงหลักประกันสุขภาพเพราะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับ

ทั้งนี้ วิทยากรได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหारेื่องสถานะบุคคลและสัญชาติของประเทศไทยสรุปตามประเด็นการดำเนินงาน ดังนี้

ก. กฎหมาย นโยบาย : ควรมีการขับเคลื่อนกฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติในประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่ การคืนสัญชาติแก่คนที่ถูกถอนสัญชาติ การพัฒนากระบวนการได้สัญชาติให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งเร่งผลักดันการออกกฎกระทรวงฯ ของกฎหมายแม่บทต่าง ๆ

ข. การพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้อง : ควรมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับกฎหมายให้มีความแม่นยำในการปฏิบัติ ปรับทัศนคติการทำงานของบุคลากรในเรื่องการจดทะเบียนการเกิด

และสัญชาติโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการทบทวนระบบการสับเปลี่ยนหมุนเวียนงานเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานด้านการจดทะเบียนและการให้สัญชาติ

ค. การเข้าถึงบริการ : ควรมีการพัฒนาเกณฑ์พื้นฐานสวัสดิการสังคม (Social Floor) สำหรับเด็กทุกคนไม่ว่าจะมีหรือไม่มีสัญชาติไทย เพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

๓. ข้อเสนอแนะในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การถอนข้อสงวนฯ :

ผู้เข้าร่วมเสวนาได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการประชาสัมพันธ์เรื่องการถอนข้อสงวนฯ เพิ่มเติมให้แก่กลุ่มเป้าหมายเพิ่มเติม รวมทั้งเพิ่มช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายเพื่อสร้างความเข้าใจสู่สาธารณชนในวงกว้าง ดังนี้

ก. กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิของบุคคล กลุ่มคนในประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวโน้มที่จะอพยพเข้ามาในประเทศไทย ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข องค์การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ องค์การภาคเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กทั้งในประเทศและต่างประเทศ สื่อมวลชน นักวิชาการ อาจารย์สถาบันอุดมศึกษา

ข. ประเภทสื่อประชาสัมพันธ์ ได้แก่ สื่อวิทยุ/วิทยุชุมชน/โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือพิมพ์ แผ่นพับ เอกสาร โปสเตอร์) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (เว็บไซต์) การรณรงค์ (Road Show) การเสวนา/การอบรม และการจัดทำคู่มือรวบรวมกฎหมาย/การตีความ/กรณีตัวอย่าง