



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

จัดทำโดย นายฉัตรชัย วิริยเวชกุล  
รหัส ๖๓๐๘๐๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยสารัฐธรรมนุญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยกับการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล

### บทนำ

ประเทศไทยยึดถือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ให้หลักประกันในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยกับประชาชน และได้สะท้อนอยู่ในกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น

หลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ประกอบด้วยหลักของสิทธิเสรีภาพ หลักแห่งความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลซึ่งหมายรวมถึงทุกส่วนราชการของไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักการต่าง ๆ ของ “ประชาธิปไตย” ที่ได้เป็นหลักประกันไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจแตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่นของไทยที่นอกจากปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลภายในประเทศไทยแล้ว ยังต้องอาศัยกฎหมายและนโยบายนั้นในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะภารกิจคุ้มครองดูแล คนไทยในต่างประเทศเพื่อให้คนไทยในต่างประเทศได้รับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับคนไทยที่อยู่ในประเทศไทย

กระทรวงการต่างประเทศให้การดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศซึ่งมีอยู่กว่า ๑.๖ ล้านคน (ตามสถิติของกรมการกงสุล) ตั้งแต่การบริการทะเบียนราษฎร ออกใบสูติบัตร ใบมรณบัตร จดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนครอบครัวอื่น ๆ การให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้แก่คนไทยในต่างประเทศ ภารกิจเหล่านี้ก็เพื่อให้คนไทยในต่างประเทศได้รับบริการตามสมควรแก่หลักการสำคัญของหลักความเป็นประชาธิปไตยของไทย

### หลักประชาธิปไตย : แนวคิดและอุดมการณ์

หลักประชาธิปไตยมีติของกรอบแนวคิดและอุดมการณ์มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากศัพท์ภาษากรีกว่า Demos หมายถึงประชาชน หรือพลเมือง กับ Kratos หมายถึงอำนาจ คำว่า Demos Kratos จึงหมายถึงอำนาจเป็นของประชาชน หรือประชาชนมีอำนาจในการปกครอง อย่างไรก็ดี คำว่าประชาชนหรือพลเมืองในยุคกรีกโบราณนั้นยังเป็นการจำกัดความแบบแคบ เพราะพลเมืองผู้ที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณนั้น จำกัดเฉพาะชายอายุ ๑๘ ปีและต้องเป็นชาวเอเธนส์โดยกำเนิดเท่านั้น

วิวัฒนาการต่อมาของ“ประชาธิปไตย” ที่เป็นที่ยอมรับแพร่หลายย่อมเป็นวาทะอมตะของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่กล่าวว่า รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (democracy is a government of the people, by the people, and for the people) อธิบายได้ว่า รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีลักษณะครบทั้ง ๓ ประการ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของประชาชน หมายถึงประชาชนเป็นเจ้าของรัฐบาล เป็นเจ้าของอำนาจ และเป็นผู้เลือกให้รัฐบาลเข้ามาใช้อำนาจนั้นบริหารประเทศ และประชาชนย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสมส่วนโดยประชาชน หมายถึงประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอาสาและได้รับการคัดเลือกมาเป็นรัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนถ้าหากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอื่น และ เพื่อประชาชน หมายถึงรัฐบาลที่มุ่งสร้างประโยชน์สุขให้กับสู่ประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดคือใช้อำนาจรัฐบาลในการสร้างประโยชน์และความผาสุกให้กับประชาชนส่วนรวม มิใช่เพื่อผู้หนึ่งผู้ใดเป็นกรณีพิเศษ

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในยุคใหม่ ก็อาจจะประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๔ ประการ กล่าวคือ

(๑) **หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน** ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของหลักประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาความผาสุกตามที่ต้องการ トラบไต่ที่การกระทำนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่ให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน บังคับใช้กฎหมายมิให้ประชาชนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอื่น สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น เสรีภาพในร่างกาย การเลือกประกอบอาชีพ เลือกรับศาสนา การนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น) เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม ภายใต้กฎหมายแห่งกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

หลักสิทธิเสรีภาพก็ยังมีความเข้มข้นแตกต่างกันตามวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ในบางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาจะนำหน้ากับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมาก ขณะที่กลุ่มประเทศสังคมนิยมจะให้ความสำคัญกับสังคมโดยรวมมากกว่าส่วนบุคคล

(๒) **หลักความเสมอภาค**ถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะความเสมอภาคในโอกาสที่เท่ากันทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การที่ประชาชนได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลอย่างเท่าเทียม ความเสมอภาคที่สำคัญคือความเสมอภาคทางการเมืองและกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การที่บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเท่าๆ กัน การออกเสียงเลือกตั้งหรือถอดถอนที่ทุกคนมีหนึ่งเสียงเท่ากัน ทุกคนอยู่ภายใต้กฎระเบียบกฎหมายเดียวกัน

สำหรับความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องมีรายได้เท่ากัน แต่หมายถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่ากัน และยังหมายรวมถึงโอกาสที่บุคคลจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควรแก่การดำรงชีพได้ด้วย กล่าวคือคนที่มีรายได้น้อยก็ควรจะมีเพียงพอที่จะดำรงชีพได้ ส่วนความเสมอภาคทางสังคมนิยมหมายถึงการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันไม่ว่าสถานะทางเศรษฐกิจจะแตกต่างกันอย่างไร

(๓) **หลักแห่งกฎหมาย**ที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รัฐบาลต้องใช้กฎหมายต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายที่จะมากำกับควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผ่านผ่าน

กระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และสามารถบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด

(๔) **หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง**ของประชาชน เพื่อแสดงว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่รัฐบาลอาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนประชาชนผ่านการเลือกตั้งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม การแสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ การชุมนุมการร้องทุกข์ส่วนราชการ หรือการเลือกตั้งในบางระดับ ส่วนทางอ้อม อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารประเทศ

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาพร้อมกับหลักการสำคัญอีก ๒ ประการคือ หลักเสียงข้างมาก เป็นใหญ่ควบคู่กับการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย ทั้งนี้ เพราะการมีประชากรจำนวนมาก การจะหาเสียงเอกฉันท์คงเป็นไปได้ยาก จึงต้องกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ต้องไม่ละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย

## หลักประชาธิปไตย : ระบอบการปกครอง

หลักประชาธิปไตยในรูปของระบอบการปกครอง แบ่งเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

(๑) **การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางตรง**ที่ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาลได้โดยตรง เช่น กรณีระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ประชาชนสามารถเลือกผู้นำรัฐบาลได้โดยตรง ทั้งในระดับชาติคือเลือกประธานาธิบดี และระดับมลรัฐและท้องถิ่นทุกระดับ ข้อดีของประชาธิปไตยแบบทางตรงนี้ประชาชนสามารถรู้ตั้งแต่แรกว่าบุคคลที่ตนเองเลือกจะได้เป็นผู้นำรัฐบาลหากชนะการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม สมควรหมายเหตุไว้ ณ ที่นี้ว่าในทางกระบวนการแล้วการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอาจไม่ได้โดยตรงเสียทีเดียว เพราะจะมีคณะผู้เลือกตั้งที่เรียกว่า electoral college เป็นผู้ลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบนี้ใช้หลักผู้ชนะในมลรัฐนั้น ๆ จะได้คะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งไปทั้งหมด ไม่สนใจคะแนนที่ผู้แพ้ได้รับด้วยเหตุนี้จึงมีถึง ๔ ครั้งที่ประธานาธิบดีที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยคะแนนของ electoral college แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการลงคะแนนโดยประชาชน (popular vote) น้อยกว่าผู้แพ้การเลือกตั้ง ซึ่งครั้งล่าสุดคือในปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ที่ประธานาธิบดีโดนัลด์ทรัมป์ ชนะการเลือกตั้ง แต่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนน้อยกว่า นางฮิลลารี คลินตัน ๒.๘ ล้านเสียง<sup>๑</sup>

ประชาธิปไตยแบบทางตรงอื่น ๆ พบเห็นบ่อยคือ การเลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งในองค์กร สมาคม ชมรม ส่วนการทำประชามติก็ถือเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรง หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยใช้แนวปฏิบัติอยู่ การลงประชามติเป็นได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นทั้งเรื่องที่เป็นกฎหมายเล็ก ๆ น้อยจนถึงเรื่องใหญ่ระดับนโยบายขนาดแบ่งแยกประเทศ อาทิ กรณีการทำประชามติของรัฐควิเบกของแคนาดาที่ขอแยกเป็นรัฐอิสระเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และ พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ไม่ประสบ

<sup>๑</sup> Time Magazine, These Presidents Won the Electoral College — But Not the Popular Vote(online) <https://time.com/5579161/presidents-elected-electoral-college/>

ความสำเร็จ การลงประชามติเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีทั้งข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งมีประเด็นของการตั้งคำถามที่อาจเป็นการชี้นำหรือทำให้สับสนได้ ซึ่งผู้สนใจสามารถไปศึกษาเพิ่มเติมได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ

(๒) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปเลือกรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นระบอบที่ประเทศไทยและอีกหลายประเทศยึดถือใช้เป็นรูปแบบปกครองประเทศ คู่เคียงในชื่อระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Wesminster System) โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นต้นฉบับ ในรูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตัวแทนหรือผู้แทนราษฎรเพื่อไปเลือกรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง และรัฐบาลก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้แทนที่เลือกรัฐบาลขึ้นมา ซึ่งต่างจากระบอบประธานาธิบดีที่ถือว่าเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยในรูปแบบการปกครองยังสามารถแบ่งได้เป็นอีก ๒ ค่าย ซึ่งมีจุดเน้นทางอุดมการณ์แตกต่างกัน ได้แก่ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม กับหลักประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม ประเทศที่ยึดถือหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหมายถึงประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ให้โอกาสกับปัจเจกบุคคลในการแข่งขันโดยเสรี รัฐบาลมีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นในการรักษาความสงบสุขของสังคมเท่านั้น ตัวอย่างของประเทศประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมคือสหรัฐอเมริกา ที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ส่วนประเทศที่นิยมหลักประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม นั้นถือว่าปัจเจกชนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญว่า รัฐบาลเข้ามามีบทบาทให้หลักประกันสวัสดิการพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชน เพื่อสังคมโดยรวมสงบสุข ตัวอย่างประเทศในค่ายนี้คือรัสเซียและจีน จะเห็นว่าทั้งสองค่ายต่างก็ถือว่าตนเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกันไป

ในโลกปัจจุบันประเทศต่าง ๆ นำเอาหลักประชาธิปไตยเสรีนิยมและสังคมนิยมมาใช้แบบผสมผสาน ประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมก็ยังนำหลักคิดแบบสังคมนิยมมาใช้ โดยเฉพาะการให้หลักประกันสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ ขณะที่ประเทศประชาธิปไตยสังคมนิยมก็เปิดให้มีการแข่งขันเสรีทางการค้าได้ เพื่อให้ได้ประโยชน์จากกระแสเศรษฐกิจโลก

โดยสรุปหลักประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยเรื่องของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และรัฐบาลมีหน้าที่ให้หลักประกันว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากหลักสำคัญข้างต้นอย่างครบถ้วน

## การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวดที่ ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๖๖ “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาชาติ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”<sup>๒</sup>

<sup>๒</sup> เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ (ออนไลน์), แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศยังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี<sup>๓</sup> ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ข้อ ๔ การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก การขับเคลื่อนงานการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนไทยในการร่วมเชิดชูผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ กรมการกงสุล ทำหน้าที่ให้บริการด้านกงสุล รวมถึงการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยทำงานร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ ทั้งในเรื่องที่เป็นภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ภารกิจด้านการกงสุลสำหรับคนไทยในต่างประเทศ มีดังนี้

งานสัญชาติและงานทะเบียนราษฎร บริการจดทะเบียนเกิด ทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่าและออกใบมรณบัตรให้กับคนไทยในต่างประเทศ

งานหนังสือเดินทางให้กับคนไทย

งานนิติกรณ์และรับรองเอกสารต่าง ๆ ที่คนไทยหรือคนต่างชาติจำเป็นต้องใช้การรับรองจาก สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก่อนนำไปใช้อย่างเป็นทางการได้

การช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้แก้ไขปัญหาคือเดือดร้อนเฉพาะหน้าหรือ หรือช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทย รวมทั้งงานส่งเสริมกิจกรรมด้านสังคมวัฒนธรรมไทยให้กับชุมชนไทยในต่างประเทศด้วย

งานที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทย ได้แก่ การจัดทำบัตรประชาชนคนไทย ในต่างประเทศ และการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามลำดับ

ทั้งนี้ ยังมีงานบริการตรวจลงตราเข้าราชอาณาจักรให้กับคนต่างชาติที่จะเดินทางเข้าประเทศไทย ด้วยวัตถุประสงค์ต่างๆ ด้วย

---

<sup>๓</sup> เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ออนไลน์), แหล่งที่มา

[https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfl\\_2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2\\_%E0%B8%A3%E0%B8%9A\\_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfl_2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2_%E0%B8%A3%E0%B8%9A_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf)

## การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักประกันความเป็นประชาธิปไตยกับประชาชนไทย ทั้งในและต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศมีการปฏิบัติงานที่ถือเป็นการให้หลักประกันควมมีสิทธิและเสรีภาพแก่คนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ งานด้านกงสุลต่าง ๆ ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศให้บริการกับคนไทยในต่างประเทศ

สิทธิเสรีภาพที่ประกันโดยรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการเป็นบุคคลสัญชาติไทยตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ระบุให้ผู้ที่เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่ให้บริการตาม พ.ร.บ.สัญชาติแก่คนไทยในต่างประเทศ คนไทยที่อาศัยในต่างประเทศเมื่อมีบุตรก็มีสิทธิขอสัญชาติไทยให้กับบุตรของตนได้ โดยยื่นหลักฐานแจ้งเกิดและขอรับใบสูติบัตรจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ในประเทศนั้น ๆ เมื่อตรวจสอบหลักฐานแล้ว สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะออกสูติบัตรให้กับบุตรผู้มีสัญชาติไทย จากนั้นจะส่งหลักฐานการแจ้งเกิดให้กับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทยบันทึกในทะเบียนราษฎรต่อไป

เมื่อเด็กได้รับสัญชาติไทยตามบิดาหรือมารดาแล้ว ก็สามารถยื่นขอมีหนังสือเดินทางไทย และได้รับสิทธิอื่น ๆ อันกำหนดไว้ให้กับบุคคลสัญชาติไทยด้วยได้ ทั้งนี้ สำหรับผู้เยาว์ ผู้ปกครองต้องลงนามยินยอมให้มีหนังสือเดินทางประกอบเป็นหลักฐานด้วย

นอกจากนี้ คนไทยในต่างประเทศยังมีสิทธิที่จะดำเนินการทางสถานะครอบครัวกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนสมรส และจดทะเบียนหย่าจดทะเบียนรับรองบุตร ฯลฯ ซึ่งถือว่ามีผลทางกฎหมายในประเทศไทยเช่นกัน กระทรวงการต่างประเทศยังมีข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทยในการให้บริการออกบัตรประชาชนให้กับคนไทยในต่างประเทศอีกด้วย เพื่อให้คนไทยในต่างประเทศรักษาไว้ซึ่งสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีในกรณีที่ต้องใช้บัตรประชาชนเป็นหลักฐานในการดำเนินการ

กระทรวงการต่างประเทศยังให้หลักประกันเสรีภาพในการเดินทางของคนไทย โดยออกหนังสือเดินทางให้กับบุคคลสัญชาติไทยทั้งที่อยู่ในราชอาณาจักรและอยู่ในต่างประเทศ เพื่อให้คนไทยมีเสรีภาพในการเดินทางเช่นกับนานาอารยประเทศ โดยในการออกหนังสือเดินทางนี้ กระทรวงการต่างประเทศอาศัยระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘<sup>๔</sup> ซึ่งจะระบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกหนังสือเดินทางให้กับบุคคลสัญชาติไทย หลักฐานที่ต้องใช้ เงื่อนไขการออก เงื่อนไขในการปฏิเสธ ยับยั้ง และยกเลิกหนังสือเดินทางในกรณีต่าง ๆ และหากคนไทยที่ไม่อาจมีหนังสือเดินทางได้ด้วยเงื่อนไขหนึ่งใด สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะออกเอกสารสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity-CI) เพื่อเป็นเอกสารสำหรับเดินทางกลับประเทศไทย (ไม่สามารถเดินทางไปต่างประเทศอื่นได้) เพื่อให้คนไทยนั้นสามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้เสมอ

<sup>๔</sup> เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00159885.PDF>

ในการให้บริการหนังสือเดินทาง นอกจากคนไทยจะต้องเดินทางมาที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่แล้ว สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก็จะมีบริการออกไปให้บริการทำหนังสือเดินทางนอกสถานที่ตามชุมชนที่มีคนไทยพำนักอาศัยจำนวนมากปีละหลายครั้ง เพื่อให้คนไทยสามารถเข้าถึงบริการได้ทั่วถึงมากขึ้น

### การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักความเสมอภาค และหลักแห่งกฎหมาย

นอกจากการให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพตามสมควรแก่คนไทยในต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศได้ยึดหลักกฎหมายและความเสมอภาคในการให้บริการคนไทย โดยให้บริการกงสุลและให้การดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะคนไทยจะมีเชื้อชาติใด ศาสนาใด หรือพำนักอยู่ในประเทศนั้น ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยหลักฐานสำคัญที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใช้ประกอบการให้ความช่วยเหลือคือหนังสือเดินทางไทยหรือบัตรประชาชนไทย (ที่มีอายุหรือขาดอายุไปแล้วก็ได้) และหากไม่สามารถนำหลักฐานความเป็นคนไทยมาขอรับบริการหรือการช่วยเหลือ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก็จะสัมภาษณ์หรือสอบปากคำ และตรวจสอบทะเบียนราษฎร เพื่อให้พอมีหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย ก็จะให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือได้โดยไม่ชักช้า

ในการให้บริการกงสุลหรือให้ความช่วยเหลือกระทรวงการต่างประเทศก็จะอาศัยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจดทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว หนังสือเดินทาง ฯลฯ นอกจากนี้ก็ยังสามารถช่วยดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น ตามระเบียบและกฎหมายท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีระเบียบสำหรับการดูแลช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>๕</sup> โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้กับคนไทยทุกคนโดยเสมอภาค ไม่มีเงื่อนไขแบ่งแยกเพศ อายุ ศาสนาหรือสถานะทางสังคม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือคนไทยในกรณีที่ต้องคดีความ สูญคดี หรือต้องโทษถูกจับกุมคุมขังเพราะกระทำผิดกฎหมายท้องถิ่นด้วย อาทิ กรณีแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานในต่างประเทศเมื่อถูกจับกุมหรือประสบปัญหาภัยกับนายจ้าง กระทรวงการต่างประเทศก็จะให้ความช่วยเหลือในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทย ส่วนกรณีที่อยู่ในฐานะผู้ที่กระทำผิดกฎหมายท้องถิ่น กระทรวงการต่างประเทศก็จะให้คำแนะนำในทางต่อสูคดีหรือให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมตามระเบียบกระทรวงการต่างประเทศฯ ต่อไป

<sup>๕</sup> เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๒ (ออนไลน์), แหล่งที่มา

[http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/291/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/291/T_0001.PDF)



## การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ภารกิจดูแลและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนคือการจัดเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้กับคนไทยในต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร (ในต่างประเทศ) เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ อันเป็นผลจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๘ กำหนดว่าบุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมาตรา ๑๐๕ กำหนดว่า ผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งผู้สมาชิกสภาแทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) บัญญัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๓ กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด แต่ในวันเลือกตั้งผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ในวันเลือกตั้งหรือประเทศที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด” รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องนี้ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต่อเนื่องมา

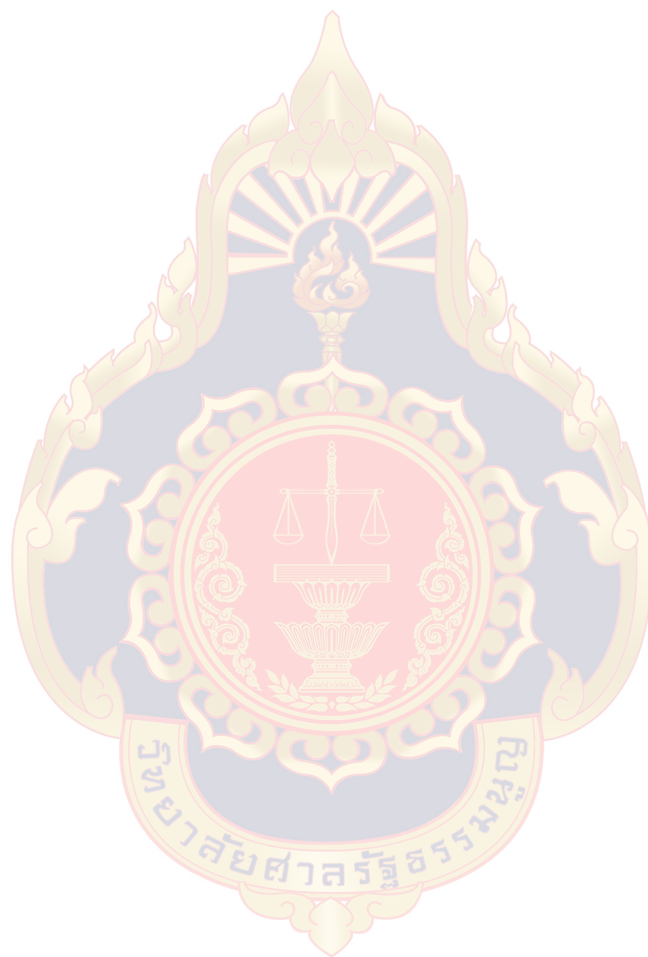
ในการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร คนไทยในต่างประเทศจะต้องลงทะเบียนแสดงความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่ตนเองพำนัก กระทรวงการต่างประเทศจะประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดส่งบัตรเลือกตั้ง รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งให้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อจัดการเลือกตั้งทั้งแบบการลงคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยหรือพื้นที่ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่กำหนด หรือลงคะแนนทางไปรษณีย์สำหรับผู้ที่อยู่ห่างไกลไม่สะดวกในการเดินทาง จากนั้นสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะส่งบัตรเลือกตั้งให้กระทรวงการต่างประเทศรวบรวมส่งให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อนับคะแนนอย่างเป็นทางการต่อไป ปัจจุบันการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรกำหนดไว้เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่รวมการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของไทย

ตามสถิติของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ การเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีคนไทยในต่างประเทศลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร จำนวน ๑๑๙,๒๓๒ คน และมาลงคะแนนเลือกตั้ง ๘๗,๐๑๔ คน

## บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้หลักประกันความเป็นประชาธิปไตยกับประชาชนไทยทุกคน โดยความเป็นประชาธิปไตยนี้จะประกอบด้วยหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักสิทธิเสรีภาพ หลักแห่งความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย (เป็นใหญ่) และหลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลซึ่งหมายรวมถึงส่วนราชการของไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่ได้ประกันไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจทั้งในและต่างประเทศ การบริการด้านกงสุล และช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศตั้งแต่บริการทะเบียนราษฎร ออกใบสูติบัตร ใบมรณบัตร จดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนครอบครัวอื่น ๆ การให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้แก่คนไทยในต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นภารกิจที่สะท้อนถึงการดำเนินการตามหลักการสำคัญของประชาธิปไตยข้างต้น



### บรรณานุกรม

Inter-Parliamentary Union. Democracy: Its Principles and Achievement. (Online) from [http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY\\_PR\\_E.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_E.pdf)

History, Ancient Greek Democracy (online, from <https://www.history.com/topics/ancient-greece/ancient-greece-democracy>)

Stanford Encyclopedia of Philosophy. Democracy. (Online) from <http://plato.stanford.edu/entries/democracy/>

Time Magazine, These Presidents Won the Electoral College — But Not the Popular Vote (online) from <https://time.com/5579161/presidents-elected-electoral-college/>

นรมชัย โตสมภาค, สถาบันพระปกเกล้า, ประชาธิปไตย (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2>

สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย, อุดมการณ์ประชาธิปไตย (ออนไลน์), แหล่งที่มา <https://spadmwordpress.com/2010/10/19/%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2/>

ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ออนไลน์), แหล่งที่มา [https://www.ect.go.th/dec/ewt\\_news.php?nid=71&filename=index](https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index)

เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ออนไลน์), แหล่งที่มา

[https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2\\_%E0%B8%A3%E0%B8%9A\\_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2_%E0%B8%A3%E0%B8%9A_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf)

เว็บไซต์กรมการกงสุล, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. ๒๕๔๕ (ออนไลน์) แหล่งที่มา

<https://image.mfa.go.th/mfa/0/zE6021nSnu/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87/1.pdf>

เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. ๒๕๔๘ (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00159885.PDF>

