

การให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวร

หลายๆ คน อาจจะเคยคุ้นหูกับคำว่า PR แต่ PR ณ ที่นี้ ไม่ได้หมายถึง PR ในความหมายของการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ตามที่คุ้นเคยกัน แต่ความหมายของ PR ณ ที่นี้ คือ บุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวร (Permanent Resident) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า PR มาถึง ณ ตรงนี้ อาจจะเกิดข้อสงสัยว่า PR คืออะไร เป็นบุคคลประเภทใด มีสิทธิพิเศษอย่างไร และทำอย่างไรจึงจะได้รับสิทธิพิเศษนั้น ก่อนอื่น ต้องขออธิบายก่อนว่า PR ของแต่ละประเทศนั้นได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้นๆว่าจะปฏิบัติต่อ PR อย่างไร เทียบเท่ากับคนในชาติ หรือ ใกล้เคียงกับคนชาติ

หากมองในบริบท PR ของประเทศไทย PR ของไทย คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการพิจารณาให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามประกาศคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขประกอบกรพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามา มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ (1) ต้องถือหนังสือเดินทางที่ได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant Visa) (2) ผู้ที่มีอายุ 24 ปีขึ้นไปต้องได้รับการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมทั้งในและต่างประเทศ (3) ต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ สินทรัพย์ ความรู้ ความสามารถในด้านวิชาชีพ และ (4) ต้องพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ ทั้งนี้ สามารถแบ่งประเภทของการยื่นคำขอมมี 5 ประเภท คือ¹

- 1) ประเภทเข้ามาลงทุน
- 2) ประเภทเข้ามาทำงาน
- 3) ประเภทเข้ามาเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม มี 6 กรณี คือ

3.1 กรณีคู่สมรส ขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะหรืออยู่ในความอุปการะของคู่สมรสผู้มีสัญชาติไทย

3.2 กรณีบุตร ขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะ หรืออยู่ในความอุปการะของบิดามารดาผู้มีสัญชาติไทย

3.3 กรณีบิดาหรือมารดา ขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะหรืออยู่ในความอุปการะบุตรผู้มีสัญชาติไทย

3.4 กรณีคู่สมรส ขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะ หรืออยู่ในความอุปการะของคู่สมรสที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว

3.5 กรณีบุตรเป็นผู้ขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะ หรืออยู่ในความอุปการะบิดาหรือมารดาที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว

3.6 กรณีบิดาหรือมารดาขอมมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เพื่อให้ความอุปการะหรืออยู่ในความอุปการะของบุตรที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว

- 4) ประเภทเข้ามาเป็นผู้เชี่ยวชาญ
- 5) ประเภทกรณีพิเศษเฉพาะราย²

¹ ที่มา: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

² ทั้งนี้ ประเภทการยื่นคำขอมมี 5 ประเภท เมื่อได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยครบ 5 ปี สามารถยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ที่ สันติบาล สำหรับกรณีคู่สมรสสัญชาติไทย สามารถยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติที่สันติบาลได้เลย

ในส่วนของประโยชน์ของการมีถิ่นพำนักถาวรในไทยเทียบกับบุคคลผู้มีถิ่นพำนักชั่วคราวในไทย

สิทธิ	บุคคลผู้มีถิ่นพำนักชั่วคราว	บุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวร
1. การอยู่ในเมืองไทย	ต้องยื่นคำร้องขออยู่ต่อชั่วคราวทุกปี	อยู่เมืองไทยถาวรโดยไม่ต้องยื่นคำร้องขออยู่ต่อ
2. เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรเกิน 90 วัน	ต้องรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตรวจคนเข้าเมือง	ไม่ต้องรายงานตัว (มีชื่อในทะเบียนบ้านแล้ว) ³
3. การเดินทางเข้า-ออกประเทศไทย	ต้องทำ Re-entry และใช้ช่องตรวจคนต่างชาติ	ใช้ช่องตรวจคนไทยได้
4. การซื้อห้องชุดในอาคารชุด	ซื้อได้ แต่ต้องโอนเงินจากต่างประเทศ (ชำระทั้งหมด)	ซื้อได้โดยไม่ต้องโอนเงินจากต่างประเทศ (กู้ธนาคารได้)
5. การซื้อบ้าน ที่ดิน	ไม่สามารถซื้อได้	ไม่สามารถซื้อได้
6. กรณีบุตรเกิดในประเทศไทย	ไม่ได้สัญชาติไทย	ได้สัญชาติไทย (หากบิดาและมารดามีถิ่นที่อยู่ถาวรทั้งคู่)
7. การแปลงสัญชาติเป็นไทย	หากมีคู่สมรส สามารถยื่นขอที่สันติบาลได้	หากไม่มีคู่สมรสไทย ต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
8. ค่าธรรมเนียม	ยื่นคำร้อง 1,900 บาท	<ul style="list-style-type: none"> - ยื่นคำร้อง 7,600 บาท - ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ถาวร ปกติ 191,400 บาท - หากมีความสัมพันธ์กับคนไทย หรือ บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรแล้ว 95,700 บาท
9. ค่าสงวนสิทธิ์	<ul style="list-style-type: none"> - ครั้งเดียว 1,000 บาท - หลายครั้ง 3,800 บาท 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำสลักหลัง 1,900 บาท - ทำ Non Quota Visa <ul style="list-style-type: none"> ○ ครั้งเดียว 1,900 บาท ○ หลายครั้ง 3,800 บาท

เมื่ออ่านมาถึงตรงนี้ก็เห็นภาพคร่าว ๆ แล้ว ว่า PR มีลักษณะเป็นอย่างไร และลักษณะของ PR ของประเทศไทยอย่างไร รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ PR จะได้รับ อย่างไรก็ตาม ก็เห็นว่า ไทยไม่ได้ปฏิบัติต่อ PR เทียบเท่าคนชาติ ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ PR ยังคงไม่สามารถซื้อบ้าน/ที่ดิน ในไทยได้ หากสังเกตดีๆ จะเห็นว่าสิทธิประโยชน์ที่ PR ได้รับ เป็นเพียงข้อได้เปรียบหรือการอำนวยความสะดวกเหนือคนต่างด้าวโดยทั่วไปเท่านั้น

³ โดยปกติคนต่างด้าวที่เข้ามาในไทยจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านประเภท ท.ร. 13 คือ ทะเบียนบ้านคนอยู่ชั่วคราว ใช้สำหรับลงรายการของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในลักษณะชั่วคราว ซึ่งสิทธิตามกฎหมายของคนต่างด้าวในประเภทดังกล่าวแทบจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษ ในด้านใดเลย แต่เมื่อเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรและแปลงสัญชาติเป็นไทย ชื่อจะอยู่ในทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14 คือ ทะเบียนบ้านคนอยู่ถาวร ใช้สำหรับลงรายการของคนที่มีสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่มีใบสำคัญประจำคนต่างด้าว

PR ในบริบทขององค์การการค้าโลก (WTO) “บุคคลธรรมดา (natural person)” ภายใต้ GATS สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) คนชาติ หรือ (2) บุคคลที่ได้รับสิทธิ PR จากประเทศภาคี ในกรณีที่ประเทศภาคีนั้นๆ (1) ไม่มีคนชาติ หรือ (2) มีระบบการรับรอง PR ให้มีสิทธิเทียบเท่ากับคนชาติในมาตรการที่เกี่ยวกับการค้าบริการ และมีการ notify ต่อ WTO⁴ เพราะฉะนั้นประเทศภาคีที่มีการ notify ต่อ WTO ถึงหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างคนชาติและ PR ในมาตรการด้านการค้าบริการ PR ของประเทศเหล่านั้น สามารถใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ WTO ได้ เนื่องจากเป็นไปตามพันธกรณีภายใต้ WTO และประเทศภาคีอื่นจะไม่สามารถสงวนไม่ให้สิทธิดังกล่าวแก่ PR ของประเทศภาคีเหล่านั้นได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อพันธกรณีที่ได้ผูกพันภายใต้ WTO เนื่องจากประเทศภาคีได้ยอมรับคำนิยาม “บุคคลธรรมดา” ภายใต้ WTO แล้ว

PR ในบริบทของความตกลงระหว่างประเทศ (FTA) ปัจจุบันใน FTA เกือบทุกฉบับมีการขยายสิทธิให้แก่ PR ของประเทศคู่ภาคี แต่ไทยและบางประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงขอสงวนไม่ให้สิทธิดังกล่าว โดยมีการระบุข้อสงวนในรูปแบบของ Footnote ในความตกลงฯ ว่าในกรณีของ กัมพูชา/อินโดนีเซีย/ลาว/ฟิลิปปินส์/เมียนมา/ไทย/เวียดนาม ขอสงวนสิทธิประโยชน์ให้กับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นคนชาติไม่รวมถึงบุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวร (PR) ของประเทศภาคีและให้เป็นไปตามหลักการต่างตอบแทน คือ ประเทศภาคีอื่นไม่ต้องขยายสิทธิประโยชน์ภายใต้ บทการค้าบริการให้แก่ PR ของประเทศภาคีดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งปรากฏในความตกลง ASEAN +1 อันประกอบด้วย ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย (AIFTA) และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน-ญี่ปุ่น (AJCEP) ในขณะที่ ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-เกาหลี (AKFTA) และความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (AANZFTA) ปรากฏถ้อยคำว่าประเทศภาคีสามารถสงวนสิทธิประโยชน์ให้กับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นคนชาติ ไม่รวมถึงบุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวร (PR) ทั้งนี้ การสงวนสิทธิดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อพันธกรณีภายใต้ WTO

ในขณะที่ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-ฮ่องกง (AHKFTA) จะมีความพิเศษมากกว่าความตกลง ASEAN+1 อื่น ๆ ในประเด็นเรื่อง PR เนื่องจาก ฮ่องกงมีลักษณะเฉพาะ คือ ไม่มีคนชาติ มีแต่เพียง PR โดย PR ฮ่องกงทุกประเภทจะมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายพื้นฐานของฮ่องกง ดังนั้น ภายใต้ AHKFTA จึงไม่สามารถใช้คำนิยาม “บุคคลธรรมดา” เหมือนในความตกลง ASEAN +1 ที่ผ่านมาได้ ที่ไม่ขยายสิทธิประโยชน์ให้แก่ PR ของประเทศภาคี อาเซียนจึงยอมรับให้ใช้คำนิยามของ “บุคคลธรรมดา” ตาม GATS โดยอนุโลม (mutatis mutandis) ในมุมมองของไทย ไทยไม่ขัดข้องที่จะให้สิทธิประโยชน์ PR แก่ฮ่องกง เนื่องจากฮ่องกงมีลักษณะเฉพาะ คือ ไม่มีคนชาติ มีแค่เพียง PR อย่างไรก็ตาม ไทยไม่ต้องการขยายสิทธิประโยชน์ PR ให้แก่ประเทศภาคีอื่นๆ ภายใต้ AHKFTA เนื่องจากลิงคัสปอร์ขอเพิ่มเนื้อหาใน Summary of Discussion (SOD) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันว่า โดยอนุโลม นั้นให้หมายรวมถึงการ notify ของประเทศภาคีเพื่อแจ้งการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างคนชาติกับ PR ในมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการภายใต้ AHKFTA แทนที่จะเป็นการ notify ภายใต้ WTO ตาม GATS เมื่อเป็นเช่นนั้น จะเท่ากับว่า PR ของประเทศภาคีที่มีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างคนชาติและ PR ในมาตรการด้านการค้าบริการที่ได้มีการ notify ภายใต้ AHKFTA PR ของประเทศภาคีเหล่านั้น สามารถใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ AHKFTA ได้ ซึ่งในความตกลง ASEAN +1 ที่ผ่านมา ไทยไม่เคยขยายสิทธิประโยชน์ PR ให้แก่ประเทศภาคีใด ยกเว้นภายใต้ AHKFTA ที่ให้สิทธิแก่ PR ฮ่องกง

⁴ สถานะปัจจุบัน มี 4 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สวิสเซอร์แลนด์ และอาร์มีเนีย ที่มีการ notify ต่อ WTO ถึงหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างคนชาติและ PR ในมาตรการด้านการค้าบริการ

ไทยจึงขอเพิ่ม footnote โดยมีเนื้อหาว่าหากประเทศภาคีที่มีทั้งคนชาติและ PR ในกรณีของไทยจะให้สิทธิประโยชน์แก่เฉพาะคนชาติของประเทศภาคีซึ่งพำนักอาศัยในอาณาเขตของประเทศภาคีนั้นและผู้ซึ่งเป็นคนชาติภายใต้กฎหมายของประเทศภาคีนั้นเท่านั้น ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า PR อ่องกงสามารถใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้ AHKFTA ในประเทศไทยได้ เนื่องจาก PR อ่องกงตกอยู่ภายใต้คำนิยามของ “บุคคลธรรมดา” ตาม GATS ส่วนในกรณีที่ประเทศภาคีที่มีทั้ง PR และคนชาติ ไทยให้สิทธิประโยชน์แก่เฉพาะคนชาติเท่านั้น

ในบริบทของ FTA ในระดับทวิภาคีของไทย ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น (JTEPA) ความตกลงการค้าเสรีไทย-ชิลี (TCFTA) และความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย (TAFTA) ไม่มีการขยายสิทธิประโยชน์ให้กับ PR โดยสงวนสิทธิให้กับเฉพาะคนชาติของประเทศภาคีซึ่งพำนักอาศัยในอาณาเขตของประเทศภาคีนั้นและผู้ซึ่งเป็นคนชาติภายใต้กฎหมายของประเทศภาคีนั้นเท่านั้น

บทสรุป/ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการให้สิทธิประโยชน์แก่ PR ของประเทศต่างๆ มีความแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศนั้นๆ ว่าต้องการดึงดูดคนต่างชาติให้เข้ามาอยู่อาศัยและเข้ามาลงทุนในประเทศนั้น ๆ หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประเทศอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า PR มักจะเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ มีฐานะดี มีพื้นฐานความรู้ดี ก่อให้เกิดประโยชน์ให้กับประเทศนั้นๆ ได้ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่หลายประเทศต้องการบุคคลประเภทนี้เข้ามาเป็นบุคคลผู้มีถิ่นพำนักถาวรในประเทศของตน ในแง่มุมของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่า นโยบายด้าน PR ของไทย ยังไม่ค่อยเปิดกว้างในการให้สิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างคนชาติและ PR ดังจะเห็นได้จาก สิทธิประโยชน์ที่ PR ไทย ได้รับเป็นเพียงข้อได้เปรียบหรือการอำนวยความสะดวกเหนือคนต่างด้าวโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ไม่ได้มีนโยบายเปิดประเทศเหมือนประเทศเพื่อนบ้านของเรา เช่น สิงคโปร์ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากที่ PR สิงคโปร์จะได้รับสิทธิประโยชน์เทียบเท่าคนชาติ เช่น สามารถอยู่อาศัยในสิงคโปร์ได้ และเดินทางเข้าและออกนอกประเทศได้ตามต้องการโดยไม่จำเป็นต้องขอวีซ่า สามารถซื้ออสังหาริมทรัพย์ (เฉพาะอสังหาริมทรัพย์มือสองเท่านั้น) สามารถเปลี่ยนงานได้ตามต้องการโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตทำงานใหม่⁵ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การวางนโยบายในการให้สิทธิ PR ก็เป็นประเด็นที่อ่อนไหวและควรต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากอาจจะมีผลกระทบต่อปัจจัยด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและการเข้ามาใช้ทรัพยากรของประเทศ แต่ในทางกลับกัน หากจำกัดมากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อการเติบโตของเศรษฐกิจได้ ในบริบท FTA ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะพัฒนาให้มีมาตรฐานสูงขึ้น การขยายสิทธิประโยชน์ด้านการค้าบริการและการลงทุนให้แก่ PR ของประเทศภาคีจึงไม่น่าจะหลีกเลี่ยงได้และเป็นประเด็นที่ไทยควรมีท่าทีที่ชัดเจนสำหรับการเจรจา FTA ในกรอบต่างๆ ด้วย

นางสาวนันท์ธีรัตน์ คล้ายคลึง
นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ
สำนักเจรจาการค้าบริการและการลงทุน
สิงหาคม 2561

⁵ <http://www.guidemesingapore.com/relocation/pr/singapore-pr-benefits-and-drawbacks>