

ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการแห่งรัฐ ของคนไร้สัญชาติ

Problems of Accessing the Fundamental Rights and State Welfare of Stateless People



นิยม ยากรณ์

Niyom Yakorn

นักวิจัย

Researcher

Corresponding Author, E-mail: mbu.521220@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทย ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกกำลังตื่นตัวและมีการรณรงค์กันอย่างจริงจัง ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ ประกอบด้วยสิทธิการจัดตั้งที่อยู่อาศัย สิทธิในการประกอบอาชีพอย่างอิสระ สิทธิในการรับการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย และสิทธิในการเข้ารับการศึกษาเล่าเรียนเพื่อพัฒนาตนเอง ในพื้นที่ภาคเหนือของไทยยังมีกลุ่มคนไร้สัญชาติอีกจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งที่อพยพเข้ามาเพื่อหนีความยากจน หนีภัยสงครามกลางเมือง รวมทั้งคนไร้สัญชาติที่เกิดในดินแดนของประเทศไทย แต่ต้องเป็นคนไร้สัญชาติ จึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพได้ ทำให้ชีวิตไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความมั่นคงยั่งยืน

คำสำคัญ: สิทธิขั้นพื้นฐาน; สวัสดิการแห่งรัฐ; คนไร้สัญชาติ

Abstract

This article aims to study the fundamental rights of stateless people in Thailand. Nowadays, the whole world is awoken and has a serious campaign about human rights. It consists of the right to establish housing, freedom of occupation, receiving medical treatment while



sickness, and the right to education for self-development. In northern Thailand, there are many stateless groups that are immigrants to escape from poverty and the Civil War. This includes stateless people who were born in Thailand but were still stateless. Therefore, they are unable to access the fundamental rights in living. This makes their lives inefficient and without security.

Keywords: Fundamental Rights; State Welfare; Stateless People

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกลุ่มคนที่เรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งกลุ่มคนไร้สัญชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย และกลุ่มคนไร้สัญชาติที่ไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้นประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State) ของคนไร้สัญชาติเหล่านี้ ซึ่งทำให้คนไร้สัญชาติเหล่านี้ไม่ไร้รัฐ แต่หากคนไร้สัญชาตินั้น ไม่ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศใดเลย คนไร้สัญชาติเหล่านั้นจะกลายเป็น “คนไร้รัฐ” ซึ่งไม่เพียงถือเป็นคนต่างด้าวทุกประเทศ เพราะไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย และยังไม่อาจอาศัยอยู่ในประเทศใดได้ เพราะไม่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ และยังเป็นคนเถื่อนทุกดินแดน (ชลิต ชีช่วง และคณะ, 2552: 1) ความอดอยากยากจนจากประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย

เป็นจำนวนมาก บางกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาอยู่เป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น เวียดนามอพยพ ลาวอพยพ เขมรอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นต้น บางกลุ่มเป็นคนเชื้อสายเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องกับคนที่อยู่ในประเทศไทยมานานโดยเฉพาะตามแนวชายแดน มีการเดินทางไปมาหาสู่กันและตั้งถิ่นฐานภายหลังมีการกำหนดอาณาเขตของประเทศ เช่น ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเชื้อสายมอญหรือไทยใหญ่ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อไม่อาจกลับประเทศต้นทางได้จึงตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งบุคคลเกิดมาเป็นมนุษย์และอยู่ร่วมในสังคม ล้วนต้องการมีสถานะทางกฎหมาย (Legal Status) ทั้งสิ้นซึ่งในประเทศไทยได้มีการระบุสถานะบุคคลโดยการใช้รหัสประจำตัวเป็นเลข 13 หลัก เพื่อบ่งชี้ว่าเป็นใคร มาจาก

ไหนด และมีสถานะใดในฐานะที่เป็นคนของประเทศไทย ถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะได้สัญชาติไทย ซึ่งส่งผลต่อการได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐจัดสรรให้ เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิทางการเมือง เป็นต้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, 2557: 145)

อย่างไรก็ตาม การเป็นคนไร้สัญชาติเป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ขาดสิทธิและขาดโอกาสอื่น ๆ อีกมากมาย ทำให้เกิดปัญหามากมายในการดำเนินชีวิต ทั้งการทำงานหาเลี้ยงชีพ การศึกษา การรักษาพยาบาลและสิทธิต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งหากรัฐไม่มีนโยบายการแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาติ อาจกลายเป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาให้กับสังคม เพราะความบีบคั้นต่าง ๆ ปัญหาคอนไร้สัญชาติจึงเป็นปัญหาที่ซับซ้อนอย่างยิ่ง ซึ่งสาเหตุหลักมาจากปัญหาการย้ายถิ่นฐานของประชากรและแรงงานประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้การแก้ไขปัญหาคอนไร้สัญชาตินี้มีหน่วยงานของรัฐที่ดูแลหลายหน่วยงานด้วยกัน โดยมีหน่วยงานหลัก คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องสัญชาติและทะเบียนราษฎร ส่วนหน่วยงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะดูแลเรื่องความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง

ของมนุษย์ ดูแลเรื่องชีวิตและความ เป็นอยู่ของกลุ่มคนไร้สัญชาติเหล่านี้ (ประทีป นทีทวีวัฒน์, 2551: 1) แต่ที่ผ่านมา การสำรวจและการให้สัญชาติยังไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เพราะขั้นตอนในการขอสัญชาตินั้นต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานมาก และขาดกลไกการปฏิบัติงานในพื้นที่ ขาดความกระตือรือร้นของบุคคลไร้สัญชาติเองด้วย

ภาคเหนือของไทยมีพื้นที่ติดกับประเทศพม่า หลายชุมชนได้มีการอพยพย้ายถิ่นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาตั้งหลักปักฐานอยู่ตามชุมชนแนวตะเข็บชายแดน ซึ่งอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ เป็นอำเภอหนึ่งที่มียุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน และอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการขอสัญชาติอยู่จำนวนมาก โดยชุมชนบ้านหนองเขียว บ้านแกน้อย และบ้านเจ็ญจันทร์ ตำบลเมืองนะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ มีประชากรที่มีปัญหาคอนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีหลายปัจจัย เช่น แฉ่งเกิดเกินกำหนด อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาลงหลักปักฐานในชุมชน หรือสถานะบุคคลไม่ชัดเจน เป็นต้น ปัญหาของคนไร้สัญชาติในพื้นที่อำเภอเชียงดาว ส่วนใหญ่ คือ ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายของไทย หรือยังไม่มีสถานะ

บุคคลชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบุคคลบนพื้นที่สูงหลายคนมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายจึงทำให้คนชายขอบ คนไร้สัญชาติ หรือคนไร้รัฐ ถูกมองว่าเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาประเทศโดยรวมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่งผลกระทบต่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการของรัฐที่จัดไว้ให้แก่คนในรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

ดังนั้น จากการที่บุคคลเหล่านี้เคยอาศัยในอาณาเขตดินแดนที่เป็นของประเทศไทยมาก่อน และไม่สามารถผลักดันออกไปได้ ทำให้รัฐบาลต้องกลับมาทบทวนนโยบายการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลประเภทนี้ รวมทั้งจากปัญหา ทางด้านมนุษยธรรมและการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ จึงยินยอมให้คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาศัยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและข้อกำหนดของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาแทรกซ้อนของชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในของประเทศในด้านการก่อการร้าย คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่มีอยู่ในประเทศไทย ที่มีอยู่หลายประเภท ซึ่งในประเทศไทยมีคนต่างด้าวและชนเผ่าหลายกลุ่มที่มี

สถานภาพและสิทธิไม่ชัดเจน โดยรวมผู้อพยพที่เข้ามาอยู่ใน ประเทศไทยเป็นเวลาช้านานแต่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎร และคนในประเทศใกล้เคียงที่เพิ่งอพยพเข้ามาใหม่อันเนื่องมาจากสาเหตุทางการเมือง เศรษฐกิจและความปลอดภัย คนเหล่านี้ไม่สามารถกลับไปอยู่ในประเทศของตนได้ และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ตามลำดับ สถานภาพที่เป็นปัญหาทำให้คนเหล่านี้ถูกละเมิดสิทธิและขาดความมั่นคง ซึ่งถ้าไม่มีการแก้ปัญหาดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอันจะเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศต่อไปในระยะยาวต่อไป จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการแห่งรัฐของคนไร้สัญชาติ เพื่อทบทวน แลกเปลี่ยน ข้อมูล แนวความคิดของผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และแก้ไข ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ต้องการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและสวัสดิการแห่งรัฐของคนไร้สัญชาติ ในเขตภาคเหนือตอนบน ที่คนไร้สัญชาติได้มีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ

บทความนี้เป็นการศึกษาปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและ

สวัสดิการแห่งรัฐของคนไร้สัญชาติ ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วนด้วยกัน ดังนี้ 1) ปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติ 2) นโยบายและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ 3) การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานที่เหมาะสม และ 4) ในส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

เนื้อเรื่อง

ปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติ

ในประเทศไทยยังมีกลุ่มคนไร้สัญชาติอีกจำนวนมาก โดยเฉพาะคนบนพื้นที่สูงที่อาศัยอยู่พื้นที่ราบสูง ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ตระหนักและพยายามแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐจำเป็นต้องเข้าใจแนวคิดเรื่องสัญชาติ ดังที่ (Castles, 1993) ได้อธิบายความหมายของสัญชาติไว้ว่า สัญชาติ คือ การมีสถานะเป็นสมาชิกของรัฐชาติ ทำให้มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่อรัฐชาติ ถือเป็นพันธะทางกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ พันธะนี้กำหนดให้สมาชิกทุกคนในรัฐมีสิทธิเสมอภาคกัน ซึ่งบางรัฐอาจถือว่าคนที่มีสัญชาติของรัฐต้องเป็นคนที่มีสายเลือดเดียวกันเป็นชาติพันธุ์เดียวกัน แต่บางรัฐถือว่าคนจากหลายชาติพันธุ์ที่มารวมอยู่ในรัฐ

เดียวกันต่างก็มีสัญชาติเดียวกัน ส่วน (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2544) ได้ให้ความหมายของสัญชาติเป็นถ้อยคำทางกฎหมายซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างปัจเจกบุคคลคนหนึ่งกับรัฐ หนึ่ง ในลักษณะปัจเจกชนตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยในทางบุคคลของรัฐนั้น เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่ก่อให้เกิดสถานภาพ “คนชาติ” แก่บุคคล

ซึ่งปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติในประเทศไทยเกิดได้จากหลายสาเหตุและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งในงานเขียนของ วรณทนิ รุ่งเรืองสภาคูล (2551) ได้อธิบายถึงปัญหาและสาเหตุของความไร้สัญชาติไว้ว่า โดยทั่วไปรัฐมักยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่คนไร้รัฐในช่วงแรกที่พบตัวบุคคลเหล่านั้น และยอมรับให้สัญชาติเมื่อเกิดการผสมกลมกลืนระหว่างบุคคลนั้นและสังคมไทย แต่ยังคงพบว่ามีอีกหลายคนที่ยังไร้รัฐหรือไร้สัญชาติอยู่อีก เพราะคนเหล่านั้น ไม่ทราบถึงวิธีการแก้ไขปัญหาที่พวกเขาประสบอยู่ หรือแม้แต่ในหลายกรณีที่รัฐไทยยอมรับแล้วที่จะให้สัญชาติไทยแก่พวกเขา แต่พวกเขาก็ยังไร้สัญชาติ เพราะเขาไม่ทราบถึงนโยบายการให้สัญชาติของรัฐ ข้อค้นพบนี้จึงต้องมีการพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องการ

แก้ไขปัญหานอกจากนั้นแล้วยังพบความเป็นจริงเกี่ยวกับเด็ก เยาวชนและครอบครัวที่ประสบปัญหาความไร้สัญชาติในภาพกว้าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของปัญหา ยังไม่มีอะไรที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่สังคมไทยเคยรับรู้ กล่าวคือ สาเหตุแห่งความไร้รัฐ หรือ ไร้สัญชาติปรากฏใน 4 สาเหตุ คือ (1) การอาศัยอยู่ในเขตชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (2) การหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (3) การอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากอำนาจรัฐ โดยเฉพาะบนพื้นที่สูง หรือในท้องทะเล และ (4) ความไม่รู้ในรากเหง้าของตนหรือไม่อาจพิสูจน์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับรากเหง้าของตน

ประการที่สอง สังคมไทยยังแยกแยะความแตกต่างของปัญหาความไร้รัฐของบุคคลออกจากปัญหาความไร้สัญชาติไม่ได้ ทั้งที่สองปัญหานี้มีความแตกต่างกัน เมื่อปัญหาแตกต่างกัน กระบวนการแก้ไขจึงแตกต่างกัน หากบุคคลไร้รัฐ การแก้ไขปัญหที่ตรงประเด็น ก็ย่อมต้องให้ความสำคัญคุ้มครองของรัฐ โดยเริ่มต้นจากการให้ความคุ้มครองของรัฐแก่บุคคล แต่ยังไม่จำเป็นต้องให้สัญชาติ แต่ควรให้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และอาจตามมาด้วยสิทธิที่จะได้รับการรับรองสถานะ

บุคคลตามกฎหมาย ซึ่งทำได้โดยการยอมรับให้มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เพื่อที่จะสามารถมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล และเมื่อคนไร้รัฐได้รับการรับรองในทะเบียนราษฎรของรัฐใดรัฐหนึ่ง พวกเขาจะไม่ได้ไร้รัฐอีกต่อไป พวกเขาจะไร้เพียงสัญชาติเท่านั้น พวกเขาจะมีสถานะเป็นราษฎรในประเทศที่ยอมรับพวกเขาในทะเบียนราษฎร แม้ไม่มีสัญชาติ พวกเขายังมีรัฐหนึ่งยอมรับให้ความคุ้มครองในสถานะรัฐเจ้าของภูมิลำเนา ดังนั้น จึงทำให้การแก้ไขปัญหาคิดพลาด สังคมไทยไม่เข้าใจคำว่า “ไร้รัฐ” คิดว่าทุกกรณีเป็นเรื่อง “ไร้สัญชาติ” เพื่อแก้ไขปัญหให้ตรงจุดจึงควรต้องแยกปัญหาเป็น 2 ส่วน คือ (1) การจัดการปัญหาความไร้รัฐ และ (2) การจัดการปัญหาความไร้สัญชาติสังคมไทย

ประการที่สาม ความเป็นไปได้ที่จะแก้ปัญหาคือความไร้รัฐและความไร้สัญชาติในสังคมไทย แต่ไม่มีแนวคิดและวิธีการเดียวสำหรับการแก้ไขปัญห ปัญหาความไร้รัฐและความไร้สัญชาติมีความหลากหลายทั้งสาเหตุและปรากฏการณ์ แนวคิดและวิธีการแก้ไขจึงมีความหลากหลาย มีความเป็นไปได้มากที่จะร้องขอให้รัฐให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแก่คนไร้รัฐ แต่มีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะร้องขอให้รัฐให้สัญชาติแก่คนไร้รัฐ

แต่มีความเป็นไปได้ที่จะร้องขอให้รัฐยอมรับให้สัญชาติแก่คนไร้สัญชาติที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐมานาน

ประการที่สี่ เมื่อองค์ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือความรู้และความไร้สัญชาติ รวมถึงกระบวนการเรียนรู้ของคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่ยังมีวัยเยาว์ และมีการศึกษา พวกเขาสามารถนำองค์ความรู้นั้นไปแก้ไขปัญหของตนได้ ในขณะที่คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่มีอายุและไม่มีการศึกษา นั้น มิได้ให้ความสนใจที่จะเรียนรู้กฎหมายและนโยบายที่จะแก้ไขปัญหของตน และไม่เชื่อในความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หวาดกลัวที่จะไปร้องขอสิทธิตามที่ตนมี อย่างไรก็ตาม การที่จะปรับทัศนคติให้แก่คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่มีอายุมากและมีทัศนคติที่จำนนต่อปัญหา หรือแสวงหาการแก้ไขปัญหในทางที่ผิด เช่น การไปซื้อบัตรประชาชนของคนอื่นมาใช้ หรือใช้บัตรประชาชนปลอม แทนที่จะพยายามร้องขอให้ได้มาซึ่งสัญชาติ หรือสิทธิอาศัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่ห้า คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติจำนวนไม่น้อยในหลายพื้นที่ ศึกษาที่จะแก้ไขปัญหของตนเอง โดยการไปซื้อบัตรประชาชนของคนอื่นมาใช้ หรือใช้บัตรประชาชนปลอม และในหลายกรณีที่ถูกจับได้และถูกเพิกถอนสิทธิในสถานะบุคคล แม้ผู้กระทำผิดจะ

ถูกลงโทษ แต่ผู้ได้รับผลกระทบนั้นอาจไม่ใช่เพียงแค่มารดาของผู้ซื้อบัตรประชาชนของผู้อื่นมาใช้เท่านั้น แต่ยังอาจส่งผลไปยังบุตรที่ยังเกิดในระหว่างที่มารดาสวมตัวบุคคลของคนอื่น ปัญหาที่เกิดขึ้นกับมารดาส่งผลถึงบุตรด้วย

ประการที่หก ปัญหาความรู้ รัฐ ความไร้สัญชาติที่บุคคลประสบนั้น เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ แต่ความคั่งค้างของปัญหาจำนวนไม่น้อย ที่เกิดจากความไม่ยอมรับรู้ในกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่และเอื้อต่อการแก้ไข ปัญหาความรู้ รัฐ ความไร้สัญชาติให้แก่บุคคล ความไม่ยอมรับนั้นไม่หมายถึงถึง “ความไม่รู้” แต่ยังรวมหมายถึง “ความไม่ยอมรับรู้” ปัญหาที่เผชิญอยู่ จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีลักษณะสอดคล้องกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ

ประการที่เจ็ด ปัญหาความรู้ รัฐ ความไร้สัญชาติเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ 1) ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาการให้สถานะบุคคลที่ขอด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ความล่าช้าในกรณีการพิจารณาอนุมัติให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่คนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย หรือการพิจารณาอนุมัติให้สัญชาติไทยกับบุตร

ที่เกิดจากบิดาและมารดาต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย 2) ปัญหาคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมแจกบัตรและทะเบียนประวัติที่สำรวจแล้วให้กับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติต้องเผชิญ 3) ปัญหาเรื่องเอกสารที่เจ้าหน้าที่รัฐออกให้ขัดแย้งกันเอง 4) ปัญหาเรื่องข้อมูลตามปากคำของคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติกับเอกสารของทางราชการไม่ตรงกัน 5) ปัญหาเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐต่อคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ 6) ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานะบุคคล ที่อาจนำไปสู่การปฏิเสธที่จะรับคำร้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประการที่แปด เกิดจากตัวของคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาตินอกจากปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติจะมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาลแล้วปัญหาดังกล่าวยังมาจากตัวของคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติเองด้วย คือ 1) การไม่ไปยื่นคำร้องเกี่ยวกับสถานะบุคคลเมื่อเจ้าหน้าที่เปิดรับคำร้องอันเนื่องมาจากความไม่รู้หรือการไม่รับทราบข้อมูล 2) การไม่ติดตามความคืบหน้าภายหลังการดำเนินการยื่นคำร้องเพื่อขอสถานะบุคคลตามกฎหมาย โดยเฉพาะกรณี

ของการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการขอสัญชาติไทยตามมาตรา 17 ทวิ วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถูกแก้ไขและเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงไม่ทราบความคืบหน้าของคำร้องของตนว่าได้ดำเนินการไปถึงขั้นใดแล้ว 3) การตกหล่นจากทะเบียนประวัติ หรือทะเบียนราษฎร ซึ่งยังเป็นปัญหาหนึ่งที่พบแต่ในปัจจุบันก็ลดน้อยลงมาก ทั้งนี้เพราะทางเจ้าหน้าที่รัฐได้พยายามทำการสำรวจหลายครั้งเพื่อให้ครอบคลุมกับคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานาน และตกหล่นจากทะเบียนดังกล่าวให้มากที่สุด

ประการที่เก้า เกิดจากบุคคลที่เข้ามาช่วยคนไร้รัฐ และคนไร้สัญชาติแก้ไขปัญหาดขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและสิทธิบุคคล ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การแก้ไขปัญหามิได้คืบหน้าเนื่องจากคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทยนั้น มีมากกว่าคนทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาดังนั้นปัญหาการขาดผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิบุคคล จึงกลายเป็น



ปัญหาที่สำคัญ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า กระบวนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา ความไร้รัฐและความไร้สัญชาตินั้นต้องนำไปสู่ค่าใช้จ่ายในการทำงาน และที่สำคัญคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ที่เข้าไปช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นคนที่มิฐานะยากจน

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจะพบว่าทั่วโลกมีบุคคลที่ต้องตกอยู่ในภาวะคนไร้สัญชาติอยู่เป็นจำนวนมาก และเมื่อบุคคลเหล่านั้นตกอยู่ภาวะดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมา คือ ไม่มีรัฐใดที่จะให้ความคุ้มครองดูแลและในบางกรณีอาจหมายรวมถึงไม่มีที่พักพิงอาศัยอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ทำให้บุคคลที่ตกอยู่ในภาวะไร้สัญชาติต้องเกิดความยากลำบากในการดำรงชีวิต เพราะเขาเหล่านั้นย่อมตกอยู่ในสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาของคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่ คือ ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทยใดเลย และหรือยังไม่มีสถานะบุคคลที่ขอบด้วยกฎหมายไทยอีกด้วย กรณีของบุคคลบนพื้นที่ราบสูงบางคนซึ่งมีจำนวนไม่น้อยไม่มีเอกสารรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย จึงไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐใดเลยในโลกหรือโดยองค์การระหว่างประเทศเลยในโลก พวกเขาตกเป็นคนไร้รัฐมิใช่เป็นเพียงคนไร้สัญชาติ ไม่มีรัฐใดเลยให้ความคุ้มครองในฐานะของรัฐ

เจ้าของสัญชาติ หรือแม้เพียงแค่รัฐเจ้าของภูมิลำเนา เป็นคนเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายของประเทศ ซึ่งปัญหาด้านสถานะบุคคลที่พบโดยทั่วไป คือ การที่บุคคลอาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้วไม่มีสถานะบุคคล ตัวอย่างเช่นกลุ่มชาติพันธุ์ คือ กลุ่มที่มีความสืบเนื่องทางประวัติศาสตร์กับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตมากกว่าร้อยปี และมีวัฒนธรรมประเพณีเป็นของตนเอง โดยอาศัยการตั้งถิ่นฐานตามภูมิภาคต่าง ๆ มีทั้งบนภูเขาและพื้นราบ และอาศัยอยู่ในป่า จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวเป็นกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคลเป็นจำนวนมาก

นโยบายและกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนไร้สัญชาติ

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางปรัชญา กฎหมายของนักปราชญ์ตะวันตก ตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน ในช่วงศตวรรษที่ 15-17 เป็นต้นมา โดยมีแนวคิดของนักปราชญ์หลายคน เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) มงเตสกีเยอ (Montesquieu) จัง จากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นต้น ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติของ

มนุษย์อันเป็นสิทธิหรือความชอบธรรม ขึ้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดของมนุษย์ ซึ่งไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้หรือโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค เนื่องจากลักษณะตามธรรมชาติในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่มีการเรียนรู้ มีความสามารถในการใช้เหตุผล รู้จักเคารพความเสมอภาคและมีความอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของกันและกัน มนุษย์จึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะต่อสู้หรือต่อต้านผู้อื่นที่เข้ามาล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2534: 112)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งเกิดขึ้นตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ที่เข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ การสื่อสารที่ไร้พรมแดนทำให้เกิดกระบวนการเรียกร้องสิทธิในหลายประเทศ ที่เมื่อก่อนนั้นเคยถูกกดขี่ ข่มเหง ไม่ได้ได้รับความยุติธรรม และการต่อสู้ดิ้นรน ในการดำรงชีวิต ซึ่งวรพจน์ วิศวพิชญ์ (2543) ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ได้ดังนี้ 1) สิทธิมนุษยชน คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดโดยไม่อาจ

ถูกตัดรอนหรือพรากไปได้ 2) สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึงมีโดยเสมอภาคกัน เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า 3) สิทธิมนุษยชนย่อมไม่ถูกแบ่งแยกและไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติ เชื้อชาติ สีผิว เพศ วัย ภาษา ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อในทางอื่นใด พื้นเพทางสังคม สุขภาพทางร่างกาย ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ รวมทั้งไม่จำกัดด้วยการเวลาและสถานที่ และ 4) สิทธิมนุษยชน ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2542) ผู้เขียน เห็นว่า หลักสิทธิมนุษยชนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับที่ผ่านมา ยังมีการนำมาปฏิบัติหรือยังไม่นำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งบางครั้งคนไทยที่มีสัญชาติไทย เชื้อสายไทยโดยกำเนิดยังไม่ได้รับ

การปฏิบัติในด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างเห็นได้ชัดเจน

สหประชาชาติได้จัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยตรง และมีผลผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (The Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD 1965) 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR 1966) 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights: CCPR 1966) 4) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW 1979) 5) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการ

ทรมาน และการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (The Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT 1984) 6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (The Convention on the Rights of the Child: CRC 1989) 7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานต่างด้าว ค.ศ. 1990 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers of Members of Their Family: CMW 1990)

อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติได้กำหนดกลไกการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Conventional Mechanisms) ดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่รับและตรวจรายงานของรัฐภาคีให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการตีความพันธกรณี การให้ข้อวินิจฉัย (General Comments) เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพันธกรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้พยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อ

ช่วยให้มาตรฐานระหว่างประเทศมีผลในทางปฏิบัติในระดับประเทศ และเชื่อมโยงการดำเนินงานกับกลไกของสหประชาชาติที่ดำเนินงานด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งกลไกที่ถือว่ามีความสำคัญ ได้แก่ กลไกต่าง ๆ ตามกฎบัตร และข้อมติของสหประชาชาติ (วิชัย ศรีรัตน์, 2548: 19)

นอกจากนั้นยังมีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557: 141) ข้อ 1 “ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ” หมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิดการระงับหรือกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม รวมทั้งการระงับหรือกีดกันการใช้สิทธิเหล่านั้นอย่างเสมอภาคของบุคคล ข้อ 2 รัฐภาคีประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและจะจัดให้มีนโยบายที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างชนทุกเชื้อชาติ โดยวิธีการที่เหมาะสมและไม่

รีรอ และเพื่อการนี้ และ ข้อ 5 เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีขั้นพื้นฐานที่ได้จัดวางไว้ตามข้อ 2 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีจะห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ และจะประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติ หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิ ดังต่อไปนี้ (ก) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมกันภายใต้ศาลองค์กรอื่น ๆ ทั้งปวง ในกระบวนการยุติธรรม (ข) สิทธิที่บุคคลจะได้รับสวัสดิภาพและการคุ้มครองโดยรัฐให้รอดพ้นจากความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกาย ไม่ว่าโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือโดยกลุ่มบุคคลหรือสถาบันใดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ เป็นอนุสัญญาที่ให้หลักประกันแก่คนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ตามชายขอบ หรือตามตะเข็บชายแดนของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองจากอนุสัญญานี้ และเป็นการไม่เลือกปฏิบัติต่อชนเชื้อชาติหนึ่งเชื้อชาติใดเพื่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2557: 147-149) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของกลุ่มสถานะบุคคลที่ไร้สัญชาติ ดังนี้

การรับรองสถานะบุคคลพบว่าสาเหตุปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ความล่าช้าของหน่วยงานรัฐในการพิจารณาคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ และตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติโดยเฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการรับฟังพยานหลักฐานของผู้ร้อง เช่น หลักฐานทางวิทยาศาสตร์หรือพยานบุคคล และการที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถกำหนดสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคล เป็นต้น เนื่องจากไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนเมื่อยื่นคำร้อง และขาดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับกรณีดังกล่าว ปัญหาหลักอีกอย่าง คือ การเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทำให้เกิดความล่าช้าบางกรณีนานถึง 3-4 ปี

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้รัฐบาลจะมีการดำเนินการที่ก้าวหน้าหลายประการ เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสถานะไม่ชัดเจน ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล นโยบายบาง

ประการไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เช่นกรณี คำสั่ง คสช. ที่ 64 และ 66 และแผนแม่บทแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งรัฐต้องเสริมสร้างความรู้ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนการยอมรับความหลากหลายทางพหุวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ในสังคมไทย รวมถึงการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานที่เหมาะสม ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข การศึกษา และฝึกอบรม การประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีพตน ทั้งนี้การฝึกอบรมที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเตรียมเข้าทำงาน และการเข้าสู่การแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจในประชาคมอาเซียนที่กำลังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะ ซึ่งการกำหนดให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่มีสถานะบุคคลได้มีสิทธิเข้าฝึกอบรมในหลักสูตรของศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน จะสามารถช่วยคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะได้อย่างยั่งยืน

การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ ขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีวิตตาม มาตรฐานที่เหมาะสม

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้กำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัดหลายประการ เพื่อดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ด้อยโอกาส ซึ่งรวมถึงคนไร้สัญชาติด้วยว่าควรมีมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับชีวิตอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางที่คนไร้สัญชาติจะได้รับการดูแลจากสังคม ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิพื้นฐาน ดังนี้ (มานะงามเนตร์, 2551)

1. แนวทางข้อกำหนดด้านสิทธิทางสังคมและการคุ้มครองสิทธิคนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่องการคุ้มครองสิทธิ ในที่นี้หมายถึง

1.1 คนไร้สัญชาติที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร มีสิทธิอาศัยอย่างน้อยเป็นการชั่วคราวในประเทศไทย

1.2 คนไร้สัญชาติจะต้องไม่ถูกส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรไทยโดยไม่สมัครใจ หรือส่งกลับไปรับความลำบาก หรือความตาย

1.3 ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากการทำงาน ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบเกี่ยวกับการทำงาน

1.4 ได้รับการปฏิบัติในการเข้าถึงบริการอย่างเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม โดยไม่มีการละเมิดและถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

1.5 สามารถเดินทางไปรับบริการการศึกษา การรักษาพยาบาลได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

2. คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง สถานภาพบุคคลทางกฎหมาย ในที่นี้หมายถึง

2.1 บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยที่มีเชื้อสายไทย แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาสถานะทางกฎหมาย มีโอกาสได้รับการพิจารณาให้สัญชาติไทย

2.2 บุตรของบุคคลที่มีเชื้อสายไทย ที่เกิดในประเทศไทยได้รับสัญชาติไทย

2.3 บุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนราษฎร ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานไม่ต่ำกว่า 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทย และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง มีโอกาสได้รับการพิจารณาสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีโอกาสได้รับการพิจารณาให้ได้สัญชาติไทย

2.4 บุคคลที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่ยังไม่มีสถานะ

ทางกฎหมาย และศึกษาสำเร็จในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ได้รับการพิจารณาได้สัญชาติไทย

2.5 บุคคลที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่ยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย และยังไม่สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะทางกฎหมาย

2.6 บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ และมีชื่ออยู่ในระบบการทะเบียนของทางราชการ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทยและมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ได้รับการพิจารณาให้สัญชาติไทย

2.7 บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง ที่ได้รับสถานะเป็นบุตรบุญธรรมตามคำสั่งของศาล เมื่อผู้รับบุตรบุญธรรมเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย ได้รับสัญชาติไทย

2.8 บุคคลที่มีผลงาน/ความรู้ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในด้านการศึกษาศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรได้รับการพิจารณาให้ได้สัญชาติไทย

2.9 บุตรของคนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย ได้รับการแจ้งเกิดและได้รับสูติบัตร ซึ่งเป็นเอกสารแสดงการเกิด

3. แนวทางข้อกำหนดทางสังคมต่อคนไร้สัญชาติ มีการกำหนดมาตรฐานไว้ดังนี้

3.1 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง การเข้าถึงบริการ ในที่นี้หมายถึง 1) คนไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงกองทุนสวัสดิการด้านการศึกษา ในชุมชน กองทุนส่งเสริมการประกอบอาชีพในชุมชน กระบวนการยุติธรรม 2) สามารถไปใช้บริการจากภาครัฐ สามารถเข้าร่วมกิจกรรมที่ชุมชนและสังคมจัดขึ้น

3.2 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง การมีส่วนร่วมในที่นี้หมายถึง คนไร้สัญชาติได้รับโอกาสเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วมในชุมชน

3.3 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง ภูมิปัญญาและวัฒนธรรม ในที่นี้หมายถึง คนไร้สัญชาติ/ครอบครัว มีโอกาสถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีรากฐานทางวัฒนธรรมและวิถีของกลุ่มชาติพันธุ์

3.4 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครอง

พิทักษ์สิทธิเรื่อง การบริโภคข้อมูลข่าวสาร ในที่นี้หมายถึง 1) คนไร้สัญชาติควรได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและแหล่งบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนและภายนอกชุมชน 2) รับทราบและเข้าใจถึงวิธีการไปใช้สิทธิและบริการที่มีอยู่ตามความต้องการคนไร้สัญชาติ 3) มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนในชุมชน หน่วยงานและสังคม มีฐานข้อมูลชุมชนที่เป็นประโยชน์ในการมาใช้บริการ หรือการมาขอรับความช่วยเหลือ

4. แนวทางข้อกำหนดด้านความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีการกำหนดมาตรฐานไว้ ดังนี้

4.1 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง สุขภาพ ในที่นี้หมายถึง คนไร้สัญชาติสามารถเข้ารับบริการด้านสาธารณสุข สุขจากสถานพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย ได้รับการดูแลและรับผิดชอบการรักษาเมื่อเจ็บป่วยจากการทำงานจากนายจ้าง

4.2 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง ที่อยู่อาศัย ในที่นี้หมายถึง คนไร้สัญชาติและครอบครัวที่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง โดยมีถิ่นฐานที่อยู่/ทะเบียนบ้าน หรือทะเบียน

ประวัติ (ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง)

5. แนวทางข้อกำหนดด้านการศึกษา มีการกำหนดมาตรฐานไว้ดังนี้

5.1 คนไร้สัญชาติควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเรื่อง การศึกษา ในที่นี้หมายถึง บุตรของคนไร้สัญชาติได้รับการศึกษาจนสำเร็จขั้นพื้นฐาน และต้องได้รับหลักฐานทางการศึกษา (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548) สถานศึกษาในชุมชนที่มีคนไร้สัญชาติเปิดโอกาสให้ (ไม่ปิดกั้น) บุตรของคนไร้สัญชาติได้เข้าเรียน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2557: 147-149) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของกลุ่มสถานะบุคคลที่ไร้สัญชาติ ดังนี้

การจัดตั้งถิ่นฐาน และการดำรงชีวิตตามวิถีวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การประกาศพื้นที่เป็นเขตป่าอนุรักษ์ เขตป่าสงวน และเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานและทำกินตามวิถีวัฒนธรรม เช่น กรณี คสช. ออกคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 และ ที่ 66/2557 เพื่อการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และในส่วน

ประเด็นด้านการประกอบอาชีพ พบ ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิในการ ฝึกอาชีพของกลุ่มบุคคลที่ยังมิได้พิสูจน์ สัญชาติ กรณีที่ระเบียบกรมพัฒนา ฝีมือแรงงานว่าด้วยการฝึกเตรียมเข้า ทำงาน พ.ศ. 2557 ข้อ 8 (3) กำหนด คุณสมบัติของผู้สมัครรับการฝึกต้องมี สัญชาติไทย โดยศูนย์พัฒนาฝีมือ แรงงานในบางจังหวัดจะรับบุคคลไม่มี สัญชาติไทยที่ได้สมัครเข้ารับการ ฝึกอบรมกับศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน แต่เมื่ออบรมครบตามหลักสูตรแล้ว ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานในบางจังหวัด จะปฏิเสธการมอบวุฒิบัตรให้บุคคลที่ เข้ารับการฝึกอบรม โดยอ้างว่า เนื่องจากเป็นบุคคลคนที่ไม่มีสัญชาติ ไทย

การเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการ ขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีวิตตาม มาตรฐานที่เหมาะสม แม้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 51 จะให้สิทธิ แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิใน การรับบริการสาธารณสุขของกลุ่ม บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กรณี ที่มีการจำกัดสถานพยาบาลในการเข้า รับการรักษาของบุคคลที่ไม่มีสถานะ ทางทะเบียน (บุคคลหมายเลข 0) ตาม “กองทุนให้สิทธิ (คินสิทธิ) ขั้นพื้นฐาน ด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหา ด้านสถานะและสิทธิ ตามมติ

คณะรัฐมนตรี 23 มีนาคม 2553” ซึ่ง กำหนดสถานพยาบาลที่บุคคลประเภท นี้จะเข้ารับการรักษายาบาลได้ โดย ต้องเป็นสถานพยาบาลสังกัดกระทรวง สาธารณสุขตามภูมิลำเนาในทะเบียน ราษฎรที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่เท่านั้น ไม่ สามารถเข้ารับการรักษายาบาลใน พื้นที่อื่นได้

สรุป

คนไร้สัญชาติที่มีอยู่ในประเทศ ไทย ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ให้ความสำคัญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่เป็น พลเมืองชั้นสอง หรือกลุ่มคนที่ไม่มี สถานะทางกฎหมายรับรองว่าเป็น พลเมืองของรัฐหนึ่งรัฐใด ซึ่งกลุ่มบุคคล เหล่านี้จึงไม่ได้รับการดูแลและเข้าถึง สวัสดิการแห่งรัฐหรือสิทธิ ขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีวิตตามมาตรฐานสากล รวมทั้งถูกระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ต่าง ๆ ที่ได้นำมาเพื่อแก้ไขปัญหาคนไร้ สัญชาติให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตาม หลักสากล อีกทั้งขั้นตอนการขอ สัญชาติ หรือกระบวนการพิสูจน์ สัญชาติของทางราชการมีหลาย ขั้นตอน ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงกฎหมาย วิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องชัดเจน ซึ่ง หากยึดถือตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ประเทศไทยต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของ

คนไร้สัญชาติที่ยังไม่ได้รับการดูแล
ดังนี้ 1) การจัดตั้งถิ่นฐาน และการ
ดำรงชีพตามวิถีวัฒนธรรมของกลุ่ม ซึ่ง
จะทำให้กลุ่มคนเหล่านี้มีความมั่นคงใน
ที่อยู่อาศัย ความมั่นคงในที่ดินทำกิน
และความมั่นคงทางอาหาร ที่ทั่วโลก
ต่างประสบปัญหาการขาดแคลน
อาหาร ที่มีอยู่อย่างจำกัด หากรัฐไทย
อนุญาตหรือจัดสรรที่ดินในเขตพื้นที่ป่า
เสื่อมโทรมให้สามารถทำการเกษตร
เพาะปลูกได้ และยังเป็นการพัฒนา
พื้นที่ว่างเปล่า หรือพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม
ให้มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน 2) การ
เข้าถึงสิทธิในและสวัสดิการต่าง ๆ เช่น

การเข้าถึงสิทธิการรักษาพยาบาลเมื่อ
ยามเจ็บป่วยฉุกเฉิน ซึ่งทุกวันนี้ คนไร้
สัญชาติที่เข้ารับการรักษายาบาลต้อง
เข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลที่ตนมี
รายชื่ออยู่เท่านั้น หากเกิดเจ็บป่วยใน
พื้นที่อื่นสถานพยาบาลจะปฏิเสธการ
รักษาทันที การเข้าถึงสิทธิในการศึกษา
ซึ่งสถานศึกษาหลายแห่งอนุญาตให้คน
ไร้สัญชาติเข้าศึกษาได้ แต่พอจบ
หลักสูตรกลับไม่สามารถออกใบ
ประกาศ หรือใบรับรองคุณวุฒิ
การศึกษาให้ได้ เนื่องจากติดระเบียบ
ของทางราชการ

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2557). *รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- ชลิต ชีช่วง และคณะ. (2552). *การสำรวจคนไร้สัญชาติและคนชายขอบในจังหวัดกาญจนบุรี*. กรุงเทพมหานคร: สำนักปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- ประทีป นทีทวีวัฒน์. (2551). *นโยบายการแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ: ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. วิทยานิพนธ์ปริญญา วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2534). *นิติปรัชญา*, พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2544). *คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- มานะ งามเนตร. (2551). *มาตรฐานชีวิตของคนไร้สัญชาติ*. สืบค้นเมื่อ 28 สิงหาคม 2551, จาก <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/3362>

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรรณที รุ่งเรืองสากุล. *สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2560, จาก <http://www.archanwell.org/autopage/print.php>
- วิชัย ศรีรัตน์. (2548). *แนวคิดและพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชน*. ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ 1-4. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Castles, Stephen and Miller, Mark. (1993). *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*. Basingstoke: Macmillan.