

ปัญหาของคนไร้สัญชาติ

รองศาสตราจารย์นิติ วุฒิ*

Abstract

Nationality is significant because it provides a legal framework binding an individual to a state or a nation state. One of the essential elements of a state is that it has “citizens.” It is important for individuals to have a nationality because citizenship confers rights, duties and liabilities under state law. In principle, the state has a duty to protect its citizens. Stateless people have neither rights nor duties, and cannot access any rights at all, even fundamental human rights. Furthermore, due to their unofficial status, they cannot declare their working status to the authorities, and therefore suffer from poor working conditions and unfair wages. They are abused and taken advantage of by other people, unable to participate in political activities, denied permission to work within the civil service, and so on. More than one hundred thousand stateless people reside in Thailand. They have a poor quality of life, and live impoverished lives beneath the notice of the state. The issue of stateless people is one that should be solved directly by the state. It is important that we consider this problem with mercy, hospitality and unselfishness.

บทคัดย่อ

ความสำคัญของ “สัญชาติ” คือการเป็นตัวกำหนดกฎหมายที่จะผูกพันบุคคลไว้กับรัฐหรือประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ องค์ประกอบของรัฐที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ “พลเมือง” พลเมืองของรัฐใดย่อมต้องมีสัญชาติของรัฐนั้น เพราะความสำคัญของสัญชาติคือ “สัญชาติ” ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของประเทศที่เขามีสัญชาติโดยหลักแล้วรัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองดูแลคนในสัญชาติตน คนไร้สัญชาติหรือ “คนไร้รัฐ” ไม่มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐใด ไม่อาจเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้ แม้แต่สิทธิมนุษยชนเบื้องต้นไม่มีหลักประกันสุขภาพ ไม่มีเสรีภาพในการเดินทางหรือทำงานโดยเปิดเผยก็ไม่ได้ ถูกกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบ ไร้สิทธิทางการเมือง การเข้ารับราชการก็

*รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทำไม่ได้ ฯลฯ คนไร้สัญชาติในประเทศไทยมีหลายแสนคนซึ่งมีชีวิตอยู่ด้วยความยากลำบาก ไม่มีรัฐใดที่จะดูแล นอกจากจะเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงแล้วที่จะแก้ปัญหาในในฐานะที่เป็นคนไทยด้วยกันก็มีส่วนช่วยในการบรรเทาปัญหานี้โดยการมีเมตตา กรุณา เอื้ออารีและไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน

“สัญชาติ” (ชาติะ) หมายถึงความเกิด ความเกิดขึ้นความเป็นขึ้น เกิดขึ้นเอง เช่น สัญชาติญาณ หมายถึงความรู้ที่มีมาแต่กำเนิด ส่วนคำว่า “สัญชาติ” หมายถึง ผู้ที่อยู่ในบังคับหรืออยู่ในความปกครองของประเทศชาติเดียวกัน

ในทางนิติศาสตร์ สัญชาติเป็นข้อกำหนดในกฎหมายที่จะผูกพันบุคคลไว้กับรัฐหรือประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ ที่สำคัญก็คือว่า สัญชาติก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ

อีกคำหนึ่งซึ่งมักจะพบอยู่เสมอคู่กันกับคำว่าสัญชาติคือคำว่า “เชื้อชาติ” ซึ่งคำว่าเชื้อหมายถึงสิ่งที่ เป็นต้นเหตุ ทำให้เกิดสิ่งอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน เชื้อชาติจึงหมายถึงผู้ที่สืบเผ่าพันธุ์วงศ์วานวานเครือเดียวกัน หรือผู้ที่ร่วมเผ่าพันธุ์เดียวกัน เกี่ยวกับทางเชื้อสาย มีขนบธรรมเนียม ภาษาพูดและนิสัยใจคอคล้าย ๆ กัน หรือที่เรียกว่า “เชื้อไม่ทิ้งแถว” ซึ่งหมายความว่า เป็นไปตามเผ่าพันธุ์เดียวกันนั่นเอง

บุคคลอาจจะมีเชื้อชาติและสัญชาติเดียวกันก็ได้ เช่น มีเชื้อชาติไทยและสัญชาติไทย หรืออาจจะแยกจากกัน เช่น มีเชื้อชาติจีนแต่มีสัญชาติไทย เชื้อชาติย่อมมาก่อนสัญชาติ บางกรณีเชื้อชาติอาจจะบ่งถึงสัญชาติก็ได้ แต่เชื้อชาติไม่มีผลทางกฎหมายต่างกับสัญชาติที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่และความรับผิดชอบ

สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองคู่กันกับหน้าที่ซึ่งหมายถึงกิจที่จะต้องกระทำตามกฎหมายที่ว่าคู่กันกับหน้าที่ก็หมายความว่าบุคคลจะรับเพียงสิทธิอย่างเดียวแล้วไม่ทำหน้าที่นั้นไม่ถูกต้อง เช่น บุตรมีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากบิดามารดาจนกว่าจะบรรลุนิติภาวะเพื่อที่จะได้มีชีวิตมีการศึกษามีอาชีพเลี้ยงดูตนเองได้ บุตรก็จำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนตอบแทน ส่วนความรับผิดชอบนั้น หมายถึง การรับผลของการกระทำที่ไม่ชอบ เช่น ไปทำร้ายเขา ไปละเมิดเขา ก็ต้องรับผิดชอบ ซึ่งอาจจะเป็นโทษหรือค่าเสียหายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายแล้วแต่กรณี

การที่จะอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขก็ต้องอาศัยกติกาซึ่งจะออกมาในรูปของกฎหมาย กฎหมายจะบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติกำหนดข้อบังคับในการกระทำใด ๆ องค์การของรัฐทุกองค์การของรัฐจะต้องให้ความเคารพ ปฏิบัติตาม รวมทั้งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องได้รับความคุ้มครอง ตัวอย่างเช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติกำหนดให้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 4)

การใช้อำนาจอรัฐ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 26)

บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิด สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน(มาตรา 28 วรรคแรก)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นและจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ (มาตรา 29 วรรคแรก) และในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน” และใน วรรคสองบัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

กฎหมายอาญาได้บัญญัติคุ้มครอง ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของบุคคลไว้ว่าไม่ ว่ารัฐหรือเอกชน ผู้ละเมิดจะต้องได้รับโทษ และผู้เสียหายจะได้รับการทดแทนในความเสียหาย

ส่วนกฎหมายแพ่งฯ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น บุคคลเริ่มมีสิทธิ ตั้งแต่ปฏิสนธิ (ป.พ.พ. มาตรา 15) จนกระทั่งตายและแม้ว่าหลังจากบุคคลได้ตายไปแล้ว กฎหมาย ก็ยังรับรองคุ้มครอง สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ตาย ให้เป็นมรดก ตกทอดไปยังทายาท (ป.พ.พ. มาตรา 1599, 1600) เหล่านี้เป็นตัวอย่างของการมีสัญญาชาติซึ่งจะ ก่อให้เกิดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่กฎหมายรับรองคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

องค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐคือพลเมือง ดังนั้นพลเมืองของรัฐใดควรมีสัญชาติของรัฐนั้น บ่งบอกถึงคนในปกครอง หลักสากลทั่วไปของการมีหรือการได้มาซึ่งสัญชาติของพลเมืองของรัฐใด รัฐหนึ่งนั้นพิจารณาได้สองกรณีคือ การได้สัญชาติโดยการเกิดและการได้สัญชาติภายหลังการเกิด

การได้สัญชาติโดยการเกิด อาจจะได้โดยหลักสายโลหิตหรือหลักดินแดน เช่น ตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508

มาตรา 7 บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

- (1) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย
- (2) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

มาตรา 7 (1) เป็นการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตทางบิดาหรือทางมารดา ส่วนมาตรา 7 (2) เป็นการได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนคือได้สัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยนั่นเอง

ส่วนการได้สัญชาติภายหลังการเกิด ของ พ.ร.บ.สัญชาติ มี 3 กรณีคือ

(1) การได้สัญชาติไทยโดยการสมรส อนุญาตเฉพาะหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายผู้มี สัญชาติไทย ถ้าเป็นการสมรสโดยชอบ หญิงนั้นขอมีสัญชาติไทยโดยการสมรสได้ (มาตรา 9)

(2) การได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นไทย ซึ่งคนต่างด้าวที่จะขอแปลงสัญชาติ ไทยจะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 10-12)

(3) การกลับคืนสัญชาติไทย เป็นการได้สัญชาติไทยอย่างหนึ่ง กล่าวคือ หลังจากผู้มีสัญชาติไทยได้เสียสัญชาติไทยไปแล้ว เช่น สละสัญชาติไทย (มาตรา 13) ถูกถอนสัญชาติไทย (มาตรา 19 วรรคสอง) ขอลกลับคืนสัญชาติไทยตามมาตรา 23 หรือมาตรา 24 แล้วแต่กรณี

ไม่ว่าบุคคลได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หรือภายหลังการเกิด ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายไทยทุกประการ

แต่ถ้าบุคคลใดไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งเรียกว่า “คนต่างด้าว” นั้น (มาตรา 4) ย่อมไม่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายไทยแต่อย่างใดหรือถ้าไม่มีสัญชาติใด ๆ เลย ที่เรียกว่า “คนไร้สัญชาติ” (บางกรณี ก็เรียกคนชายขอบ,คนพลัดถิ่นฯ) ย่อมไร้ซึ่งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบไม่มีกฎหมายรับรองคุ้มครองให้แต่อย่างใด

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2544 พระองค์ทรงตรัสว่า

“ประชาชนที่อยู่ในประเทศเขามานานแล้ว แต่ก็ไม่ใช่คนไทยคือเขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยจริงเขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้ได้รับประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้จะต้องเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกันเพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทยและมีความน้อยใจมากไม่มีใครเอาใจใส่ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป”

สำหรับประเทศไทยมีบุคคลนับแสนคนที่เกิดในประเทศไทยหรืออาจจะบิดาหรือมารดาเป็นคนไทย เป็นคนไทยเรียนหนังสือไทย พูดภาษาไทย แต่ไม่มีสัญชาติไทย หรือไร้สัญชาติ เป็นพลเมืองชั้นสอง ไร้รัฐที่จะดูแล เช่นกรณีที่ทำเอาโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี กว่าสามสิบปีมาแล้วที่พี่น้องจากฝั่งลาวอพยพเข้ามาอยู่ในแผ่นดินอีกฝากหนึ่งของแม่น้ำโขงตามประสาบ้านพี่เมืองน้องแต่พวกเขาอยู่ในประเทศไทยในฐานะคนไร้สัญชาติ พวกเขาสมัครครัวมีลูก ๆ สร้างบ้านเป็นหลักเป็นฐานอยู่ในหมู่บ้านมานานแล้ว ทำไร่ ทำนา ทำสวน หาปลา ปลุกผักเหมือนชาวบ้านคนอื่น ๆ บ้างก็มีครอบครัวกับสามีหรือภรรยาคนไทย มีลูก ๆ เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนราษฎร หลายครั้งที่เด็ก ๆ เห็นพ่อแม่ของพวกเขาช่วยกันเก็บเสื้อผ้า เสื้อ หมอน ผ้าห่ม ของใช้ที่จำเป็นพาลูกหนีเข้าไปในป่าลึกที่ละหลาย ๆ วัน เมื่อได้ยินข่าวว่าทางการจะจับคนลาวส่งกลับประเทศ ซึ่งบางทีพวกเขาพวกเด็ก ๆ ไม่เคยคิดว่าพวกเขาเป็นลาว แต่เขาเข้าใจว่าเขาเป็นคนไทย แล้วทำไมครอบครัวต้องหลบหนีไปอยู่ในป่า อยู่ในที่ที่ปลอดภัย

คนไทยอยู่ในหมู่บ้านเห็นเขาหอบเสื้อผ้าหอบหมอน หอบลูกหอบหลานเดินเข้าป่า ขำแม่ น้ำหนึ่ตายก็สงสารช่วยกันแบ่งอาหาร แบ่งข้าวให้กินแม้จะไม่อิ่มก็พอประทังช่วยเขาตัดไม้มุงแฝกทำเพิงพักพอได้นอน เบียดเสียดกันเหมือนคนอพยพ ก็ช่วยกันไปตามยถากรรม พวกเขาหนีร้อนมาพึ่งเย็นเพื่อนบ้านกล่าว หรือในกรณีคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่แถบด่านสิงขรคลองวาฬ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระยอง และชุมพร พวกเขาคนไทยที่ถูกทอดทิ้งอยู่ฝั่งพม่าต้องสิ้นสภาพความเป็นพลเมืองไทยตั้งแต่ยุคบรรพบุรุษนับหมื่นชีวิตต้องอยู่กินด้วยความยากลำบากแทบไม่มีที่ซุกตัวซุกชีวิต

ต้องคอยหลบหลีกเจ้าหน้าที่บ้านเมือง เพราะฐานะเป็นคนหลบหนีเข้าเมือง อาจจะถูกจับกุม ตีตักทุ้ง ทั้ง ๆ ที่เขาเป็นคนไทย แต่เป็นคนไร้สัญชาติไทย ทำนองหนีเสือปะจระเข้

กรณีคลื่นกระทบฝั่งที่เกาะเหลา จากการหายไปของนายจีจัดลูกเรือประมงชาวมอแกน หายไปอย่างลึกลับ หลังออกเรือดำปลิงทะเลกับนายทุนที่หมู่เกาะนิโคบา ประเทศอินเดีย ลูกเรือที่ไปด้วยกันบอกว่า จีจัดพลัด ตกน้ำตายเพราะเมา นางเอียดภรรยาไม่เชื่อข่าวร้ายที่ลูกเรือนำมาแจ้ง สามีนางไม่ใช่คนดีมีเล่ห์ ลามือบอกว่าจะออกเรือเป็นครั้งสุดท้ายเก็บเงินมาเปิดร้านขายของเล็ก ๆ จะได้อยู่กับครอบครัว นางร้องไห้เสียใจที่ไม่ได้หัดทวนสามให้แข็งแรงในวันนั้น นางจะไม่ต้องเจอชะตากรรมอย่างวันนี้ นางไม่กล้าบอกความจริงกับลูก ๆ เมื่อเรือลำใหญ่กลับมา นายทุนเรียกนางเอียดขึ้นไปที่ระนอง และเขาได้จ่ายเงินทดแทนชีวิตนายจีจัดให้นางสองหมื่นบาท แม้ขมขื่นนางก็ยอมรับเงินก้อนนั้น

ตอนแรกนางตั้งใจจะต้องต่อสู้เรื่องนี้ เอาเรื่องนายทุนให้ถึงที่สุด แต่เมื่อคิดไป คิดมา นางก็ยอมจำนนกับความเป็นมอแกนของตัวเองที่ไม่เคยมีสิทธิมีเสียงใด ๆ อย่าว่าแต่ไปแจ้งความที่โรงพักเลยซึ่งอาจจะมีความยุ่งยากตามมา นางกลัวว่าหากจะยืนยันเอาเรื่องดีไม่ดีทั้งนางและครอบครัว นั้นแหละจะโดนแจ้งจับเข้าตารางเสียเองสู้รับสองหมื่นก้อนสุดท้ายมาเลี้ยงลูกดีกว่า แม้ว่านางได้ยื่นเพื่อนชาวมอแกนที่อยู่ในเหตุการณ์มาบอกนางว่า “ตอนจะโยนลงน้ำมันยังเรียกชื่อลูกมันอยู่เลย”

ความจริงปรากฏชัดเจนขึ้นว่า จีจัดไม่ได้ตกน้ำตายตามที่นายทุนอ้าง ศพที่ถูกมัดมือมัดเท้าลอยขึ้นมาฟองขาวโลก

ปัจจุบันชาวมอแกนประมาณ 700คน ในพื้นที่เกาะเหลา เกาะช้าง เกาะพยาม จังหวัดระนอง ยังไร้อิสระในการประกอบอาชีพต้องสัมผัสเสี่ยงกับทะเล จะขึ้นบกก็ไม่รู้จะไปทำงานอะไร เพราะไร้สัญชาติรับจ้างดำปลิงรับจ้างนายทุนระเบิดปลา หลายคนไม่ตายก็พิการ ถูกกดถูกโกงถูกฆ่าเขาไม่รู้จะร้องกับใครไม่รู้จะพึ่งใคร

ปัญหาของคนไร้สัญชาตินั้นเบื้องต้นอาจจะเป็นเพราะการขาดความรู้ ไม่รู้ว่าสัญชาติคืออะไรมีไว้ทำไม จำเป็นอย่างไที่จะต้องมีความรู้ตั้งแต่แรกเกิดก็ไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด จึงไม่มีการบันทึกประวัติในทะเบียนราษฎร ทั้งที่เขาเป็นคนไทย ไม่มีพยานหลักฐานที่จะนำมาแสดงได้ มาพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพของคนไร้สัญชาติซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย อาทิเช่น

1. เป็นคนต่างด้าว
2. ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพราะไม่มีประวัติ
3. ไม่อาจเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ
4. ไม่อาจเข้าถึงหลักประกันสิทธิมนุษยชน
5. ไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง
6. ไม่อาจทำงานได้โดยเปิดเผย

7. ไม่มีหลักประกันสุขภาพ
8. ไม่อาจเข้าถึงการคุ้มครองแรงงาน
9. ไร้สิทธิทางการเมือง
10. การเข้ารับราชการก็ทำไม่ได้

ฯลฯ

ดังนั้นเพื่อให้ได้มีซึ่งสัญชาติ อาจจะมีการทุจริตของเจ้าหน้าที่ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เช่น มีการสวมทะเบียนบ้าน ของคนต่างด้าว ทำบัตรประชาชนปลอม เป็นต้น การตราตัวบทกฎหมาย ก็ต้องระมัดระวังในเรื่องเหล่านี้ตัวอย่างเช่นจะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิตของบิดา บิดาจะต้องเป็นบิดาตามกฎหมาย ถ้าไม่ใช่บิดาตามกฎหมายก็ต้องไปพิสูจน์ว่าเป็นบิดาที่แท้จริงเป็นต้น

ส่วนทางราชการก็พยายามแก้ปัญหานี้ โดยตรา พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) เพื่อคืนสัญชาติ ไทยให้แก่คนไทยพลัดถิ่น หรือให้สัญชาติไทยแก่คนไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยหรือมีสิทธิอยู่ใน ประเทศไทยตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น เพื่อเขาจะได้เป็นคนไทยที่ทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นคนไทยด้วยกัน ขอให้มีความเมตตา กรุณา เอื้ออารี อย่าเบียดเบียนต่อกันเลย
