

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า¹

อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า ศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้าและนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไป ซึ่งทำให้ผู้ค้นคว้าได้รับความรู้ความเข้าใจว่า สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลธรรมดา เป็นไปตามกฎหมายมหาชนภายในของรัฐ เป็นสิทธิของบุคคลธรรมดาทุกคน รัฐมีหน้าที่ในการกำหนดสถานะบุคคลให้กับคนในรัฐของตน โดยพิจารณาจากจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลนั้นถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐ เช่น สถานที่เกิด ภูมิลำเนา หรือสัญชาติของบิดาหรือมารดา แต่ทั้งนี้สำหรับกรณีเด็กแรกเกิดถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน หรือคนไร้รากเหง้าที่ไม่ทราบถึงจุดเกาะเกี่ยวของตนต่อรัฐได้อย่างครบถ้วน ว่าเริ่มมีความสัมพันธ์เกิดขึ้นเมื่อใดนั้น ย่อมเป็นการยากที่รัฐจะกำหนดสถานะบุคคลให้พวกเขา

คนไร้รากเหง้า บุคคลซึ่งประสบปัญหาการพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดจากบุพการี พบคนไร้รากเหง้าที่ปรากฏตัวในประเทศไทยได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ 1) ความไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง กลุ่มคนที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดพรากจากบุพการีตั้งแต่วัยเยาว์จนไม่มีความทรงจำใด ๆ เกี่ยวกับบุพการีและสถานที่เกิด 2) ความไร้รากเหง้าเพราะไม่อาจพิสูจน์ทราบความมีอยู่ของรากเหง้า กลุ่มคนที่ยังจำได้ว่าเกิดที่ไหน บุพการีเป็นใคร แต่ได้พลัดพรากจากบุพการี ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ถึงรากเหง้าที่ตนมีได้

หลักกฎหมายระหว่างประเทศ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย จะต้องปรากฏมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นอย่างน้อย ดังนั้นในการกำหนดสถานะบุคคลให้กับเด็กแรกเกิดที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน หรือคนไร้รากเหง้า จึงนำแนวคิดในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เน้นคุณค่าของความเป็นมนุษย์โดยไม่เลือกปฏิบัติ ให้มีความเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นใคร สถานะอย่างไรก็พึงได้รับการกำหนดสถานะบุคคลโดยรัฐเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการปฏิบัติต่อเด็กต้องคำนึงถึง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งามประดับ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การคุ้มครองเด็ก ให้ความสำคัญแก่เด็กในทุกสิทธิ เป็นไปตามแนวคิดหลักประโยชน์ที่ดีที่สุดของเด็ก และเป็นที่เชื่อได้ว่ากรณีที่บุคคลหนึ่งอาศัยอยู่ในสังคมใดเป็นเวลายาวนานย่อมซึมซับขนบธรรมเนียมประเพณี อัตลักษณ์ ภาษา และการปฏิบัติตามสังคมนั้น และเกิดความผูกพันโดยปริยาย ดังเช่นคนไร้รากเหง้าที่ประสบปัญหาการพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยว ทำให้ไม่อาจกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติได้ จึงต้องนำหลักตามแนวคิด ความกลมกลืนทางวัฒนธรรมมาพิจารณาประกอบในการกำหนดสถานะบุคคลให้กับคนไร้รากเหง้าด้วย

จากการค้นคว้าทำให้ทราบว่า การรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้าตามกฎหมาย ยังไม่ชัดเจน ทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่ครอบคลุมคนไร้รากเหง้าทุกประเภทที่ปรากฏตัวในประเทศไทย และทำให้คนไร้รากเหง้าได้รับผลกระทบในด้านสิทธิต่าง ๆ ตามมา ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง การมีสัญชาติไทยของคนไร้รากเหง้า

ในประเทศไทยกฎหมายการทะเบียนราษฎรเป็นกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในสัญชาติ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนอยู่ และทะเบียนคนตาย ส่วนกฎหมายสัญชาติเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิในสัญชาติ เป็นเรื่องการกำหนดการได้สัญชาติ การแปลงสัญชาติ การเสียสัญชาติ และการกลับคืนสัญชาติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติให้จดทะเบียนการเกิดเด็กในสภาพแรกเกิด หรือเด็กไร้เดียงสาซึ่งถูกทอดทิ้ง รวมไปถึงเด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมาย และหากไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ ให้จัดทำทะเบียนประวัติและออกเอกสารแสดงตนไว้เป็นหลักฐาน เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบตัวบุคคล แต่ ณ ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 19/2 ให้เด็กไร้เดียงสาที่ถูกบิดามารดาทอดทิ้ง หรือเด็กเร่ร่อน เด็กที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง ซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็ก หรือเป็นบุคคลที่เคยอยู่ในอุปการะของหน่วยงานดังกล่าว หรือคนไร้รากเหง้าอื่น ๆ ด้วย ที่นายทะเบียนไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ ถ้ามีหลักฐานแสดงว่าได้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี และมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้เข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยได้

ในทางปฏิบัติพบปัญหาทางกฎหมาย กล่าวคือ มีความทับซ้อนของกฎหมายระหว่างกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายการทะเบียนราษฎร โดยในกฎหมายทั้งสองมีการให้สิทธิในสัญชาติไทยเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนในทางวิชาการ และความไม่เป็นระบบของกฎหมาย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 19/2

บัญญัติถึงการมีสัญชาติไทยแก่คนไร้รากเหง้า ซึ่งเข้าซ้อนกับหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งโดยหลักการแล้วควรบัญญัติในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ปัญหาประการที่สอง การรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า

คนไร้รากเหง้าที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1) คนไร้รากเหง้าที่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดนอกราชอาณาจักรไทย , 2) คนไร้รากเหง้าที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย และ 3) คนไร้รากเหง้าที่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยคนไร้รากเหง้าในประเภทแรกนั้นแนวทางการรับรองสถานะบุคคล คือ ดำเนินการขอมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) สำหรับกรณีคนไร้รากเหง้ากฎหมายเปิดช่องให้เฉพาะคนไร้รากเหง้าที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ในระหว่างปี พ.ศ. 2550 ถึงปี พ.ศ. 2552 เท่านั้น และอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 17

เห็นได้ว่าแนวทางการจัดการการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้าที่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดนอกราชอาณาจักรไทยนั้นยังไม่ครอบคลุมคนไร้รากเหง้าที่เกิดนอกราชอาณาจักรไทยทุกคน กล่าวคือ 1) คนไร้รากเหง้าที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2550 – 2552 แต่ไม่ได้อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ , 2) คนไร้รากเหง้าที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2553 – 2554 , 3) คนไร้รากเหง้าที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตาม มาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ 4) บุตรของคนไร้รากเหง้ากลุ่ม 1) – 3) ซึ่งทำให้คนไร้รากเหง้ากลุ่มดังกล่าวยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคนไร้รากเหง้าประเภทที่สอง ที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย เมื่อพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 19/2 บัญญัติให้สิทธิในสัญชาติไทยเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 (2) จึงทำให้มีกลไกการรับรองสถานะบุคคลให้กับคนไร้รากเหง้าที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย เป็น 2 แนวทาง ซึ่งทั้ง 2 แนวทางเป็นไปตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้มีสัญชาติไทย

โดยการเกิดเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันที่ช่องทาง วิธีการ และวันที่ได้รับสัญชาติไทย กล่าวคือ หากเป็นไปตามช่องทางตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ถือว่าได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่เกิดโดยผลของกฎหมาย แต่ช่องทางตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ถือว่าได้สัญชาติไทยในวันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีประกาศ และการที่เจ้าหน้าที่รัฐพิจารณาให้คนไร้รากเหง้าบุคคลไหนใช้กลไกการรับรองสถานะบุคคลช่องทางใดก็สุดแต่ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่มีหลักการที่ชัดเจน ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยอิสระของเจ้าหน้าที่รัฐคนนั้น และจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างต่อเนื่อง เกิดความลักลั่นกัน เกิดแนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนทำให้ในภายภาคหน้า เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างกับกรณีศึกษาที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันได้ เพราะมีแนวทางการจัดการที่แตกต่างกันออกไป

ปัญหาประการที่สาม สิทธิของคนไร้รากเหง้าหากยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

สิทธิของมนุษย์ คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง สิทธิที่มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน โดยสิทธิส่วนมากย่อมผูกกับสัญชาติ การที่คนไร้รากเหง้าที่ยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลอย่างถูกต้องตามกฎหมายย่อมต้องเผชิญกับเงื่อนไขในการใช้สิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในการกู้ยืมเงินจากรัฐบาลเพื่อการศึกษา เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น หรือสิทธิการทำงานหากเป็นคนต่างด้าว (ตามที่กฎหมายกำหนด) สามารถทำงานได้ตามประเภทที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น ไม่สามารถทำงานตามวุฒิการศึกษาที่เรียนจบมา การปิดโอกาสบุคคลเหล่านี้ก็หมายถึงตัดโอกาสการพัฒนาประเทศไทยในการนำทรัพยากรบุคคลที่ผลิตโดยต้นทุนทางการศึกษาของประเทศไทยกลับมาพัฒนาประเทศ หรือสิทธิในการเดินทางหากเป็นคนต่างด้าว (ตามที่กฎหมายกำหนด) จะเดินทางออกนอกพื้นที่ต้องขออนุญาต และสิทธิในการมีชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ให้สิทธิในการมีชื่อ เปลี่ยนชื่อ ร่วมใช้ชื่อสกุลเฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นหากคนไร้รากเหง้าบุคคลใดมีสิทธิในสัญชาติไทยแต่ยังอยู่ระหว่างการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทย ก็ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ ย่อมขัดกับหลักการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือหลักความเสมอภาค

จากการค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า ผู้ค้นคว้าพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการมีสัญชาติไทยของคนไร้รากเหง้า

ผู้ค้นคว้าเห็นว่า พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ควรกำหนดบทสันนิษฐานเป็นคุณกับคนไร้รากเหง้าเพียงว่า คนไร้รากเหง้าที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทยให้สันนิษฐานว่าเกิดในประเทศไทยก็เป็นการเพียงพอ เพราะเมื่อได้รับข้อสันนิษฐานว่าเกิดในประเทศไทยดังกล่าวแล้ว คนไร้รากเหง้าผู้นั้นย่อมได้สัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในทาง

กฎหมาย และเพิ่มบทตัดข้อสันนิษฐานการเกิดในประเทศไทยไว้ด้วยว่า หากในภายหลังมีหลักฐานเชื่อได้ว่า คนไร้รากเหง้าที่เกิดนอกราชอาณาจักร ให้ยกเลิกการจดทะเบียนการเกิดและจำหน่ายเอกสารการทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าว แล้วจัดทำเอกสารการทะเบียนราษฎรให้ใหม่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19/2 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่ ดังนี้

“มาตรา 19/2 เมื่อได้รับแจ้งการเกิดตามมาตรา 19 หรือมาตรา 19/1 แล้ว ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งดำเนินการพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แล้วดำเนินการต่อไปตามมาตรา 20 ทั้งนี้ ให้ผู้พบเด็ก ผู้รับเด็กไว้และผู้แจ้งการเกิดให้ความร่วมมือกับนายทะเบียนผู้รับแจ้งในการดำเนินการ พิสูจน์ตามที่นายทะเบียนผู้รับแจ้งร้องขอในกรณีที่ไมอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติและออกเอกสารแสดงตนให้เด็กไว้เป็นหลักฐาน เว้นแต่เด็กนั้นมีอายุครบห้าปีแล้วให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นออกบัตรประจำตัวให้แทน ตามระเบียบและภายในระยะเวลาที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

ผู้ซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตนตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีหลักฐานแสดงว่าได้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี และมีคุณสมบัติอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักร และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งจดทะเบียนการเกิดและออกเอกสารการทะเบียนราษฎรให้แก่เด็กไว้เป็นหลักฐาน

ระยะเวลาสิบปีตามวรรคสองให้นับแต่วันที่จัดทำทะเบียนประวัติหรือออกเอกสารแสดงตน เว้นแต่จะมีหลักฐานอันชัดแจ้งแสดงว่าได้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรมาก่อนหน้านั้น ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด ก็ให้นับแต่วันที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรตามที่ปรากฏจากหลักฐาน

กรณีมีหลักฐานเชื่อได้ว่าเด็กที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดตามวรรคสองเป็นผู้ที่เกิดนอกราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนยกเลิกการจดทะเบียนการเกิดและจำหน่ายเอกสารการทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าว แล้วจัดทำเอกสารการทะเบียนราษฎรให้ใหม่ตามข้อเท็จจริง”

ถึงแม้ว่าจะกลับไปใช้หลักเดิม คือกฎหมายการทะเบียนราษฎรเป็นตัวกำหนดการก่อตั้งสิทธิในสัญชาติไทย และกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นตัวกำหนดการได้สัญชาติไทย ก็ไม่ถือว่าเป็นการตัดสิทธิในสัญชาติไทยของคนไร้รากเหง้า เพราะอย่างไรเขาย่อมได้ประโยชน์ในบทสันนิษฐานให้เกิดในประเทศไทยอยู่แล้ว ส่วนการได้สัญชาติก็พิจารณาตามกฎหมายสัญชาติต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า

ผู้ค้นคว้ามีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

2.1 คนไร้รากเหง้าที่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดนอกราชอาณาจักรไทย

ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ควรผลักดันให้กลุ่มคนไร้รากเหง้าที่ไม่ได้เกิดในราชอาณาจักรไทย ให้ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้า

เมือง พ.ศ. 2522 และให้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักร โดยให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดและพัฒนาการรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รากเหง้าที่มีเอกสารยืนยันว่าเกิดนอกราชอาณาจักรไทย โดยใช้หลักเกณฑ์การมีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 10 ปี และไม่สามารถกลับประเทศต้นทางหรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใด ๆ กับประเทศต้นทาง โดยอิงจากหลักการรับรองสถานะบุคคลให้กับชนกลุ่มน้อยในอดีตที่ผ่านมา โดยยึดกรอบหลักการเดิมตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีความกลมกลืนทางวัฒนธรรม หลักความกลมกลืนกับสังคมวัฒนธรรมไทย (Socialization) ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ค้นคว้าเห็นว่า แนวคิดการยอมรับความกลมกลืนสู่สังคมวัฒนธรรมไทยของคนไร้รากเหง้าซึ่งประสบปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อไม่ส่งกลับประเทศต้นทางและให้สถานะบุคคลโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นแนวคิดหลักต่อการจัดการปัญหาการรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รากเหง้าโดยคำนึงถึงประโยชน์ของพวกเขา

2.2 คนไร้รากเหง้าที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

ผู้ค้นคว้าเห็นว่า หากกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กลับไปมีบ่อเกิดของกฎหมายเช่นเดิม คือ เป็นเพียงกฎหมายที่ก่อตั้งสิทธิในสัญชาติเท่านั้น โดยสันนิษฐานให้เป็นคุณในเรื่องคนไร้รากเหง้าที่ไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันได้ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทยให้สันนิษฐานว่าเกิดในประเทศไทย ส่วนเรื่องสัญชาติก็ไปพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติต่อไปนั้น จะทำให้ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการพิจารณารับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้ากลุ่มดังกล่าว ว่าได้รับสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หรือได้รับสัญชาติไทย ตามมาตรา 19/2 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 หดไป แต่อย่างไรก็ดียังคงพึงระวังการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อรับรองว่าเกิดในประเทศไทยตามบทสันนิษฐานอันเป็นคุณ สำนักทะเบียนกลางควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน โดยออกเป็นหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการไปยังสำนักทะเบียนทั่วประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ให้เป็นที่ประจักษ์ว่าคนไร้รากเหง้านั้นจะต้องมีหลักฐานอะไรบ้าง ขั้นตอนการพิจารณาเป็นอย่างไร เพื่อนำมาให้นายทะเบียนพิจารณาตามบทสันนิษฐานอันเป็นคุณว่าคนไร้รากเหง้า นั้น เกิดในประเทศไทย เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบ

3. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของคนไร้รากเหง้าหากยังไม่ได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ผู้ค้นคว้าเห็นว่า ในประเด็นด้านสิทธิต่าง ๆ ที่มีผลกระทบกับคนไร้รากเหง้าที่มีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่จะได้รับสัญชาติไทยแต่อยู่ระหว่างการพิจารณารับรองการพิสูจน์ตน ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ทำให้เสียโอกาสในสิทธิต่าง ๆ ซึ่งการพิจารณาว่าใครเป็นผู้มีสัญชาติไทย ต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ มิใช่พิจารณาแต่เอกสารบัตรประจำตัวประชาชน หรือทะเบียนบ้านเท่านั้น ผู้ค้นคว้า

เห็นว่าควรทบทวนหลักกฎหมายในการตีความ ผู้มีสัญชาติไทย โดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิต่าง ๆ ควรบูรณาการร่วมกับภาควิชาการทำการปฏิรูปกฎหมาย นโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิต่าง ๆ ของผู้มีสัญชาติไทย โดยให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าภาพหลัก โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1) สิทธิในการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา รัฐไทยอาจทำความร่วมมือเป็นทางการกับองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานอยู่แล้วในประเทศไทยและทำหน้าที่สนับสนุนเงินทุน การศึกษาโดยมีกองทุนสำหรับการศึกษา หรือกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา สำหรับผู้ที่เข้าไม่ถึงสิทธิตามกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541

2) สิทธิการเดินทาง การปฏิเสธสิทธินั้นเป็นทั้งปัญหาทัศนคติ และความรู้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่เพราะในความจริงรัฐไทยยอมรับหลักความเป็นเอกภาพของครอบครัวมานานแล้ว การจัดการปัญหาที่ดีที่สุด คือการจัดการความชัดเจนข้อกฎหมายและวิธีปฏิบัติ

3) สิทธิในการทำงานตามวุฒิการศึกษา ผู้ค้นคว้า พบว่าหากรัฐไทยมีทัศนคติที่ประสงค์จะคุ้มครองสิทธิในการทำงานตามวุฒิการศึกษาให้กับคนไร้รากเหง้า นั้น ย่อมดำเนินการได้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 ผลักดันให้คณะรัฐมนตรีกำหนดกฎหมายลำดับรองรับรองสิทธิการทำงานตามวุฒิการศึกษาหรืออาศัยมาตรฐานจากวุฒิการศึกษาเป็นหลักในการเข้าถึงสิทธิการประกอบอาชีพในแต่ละสาขางาน ซึ่งจะเป็นการจัดการปัญหาและทำให้รัฐไทยบรรลุต่อพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการสิทธิในการทำงานที่ผูกพันรัฐไทย

4) สิทธิในการมีชื่อ - สกุด ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 2509 หรือ International Covenant on Civil and Political Rights 1966 ข้อ 24 (2) ระบุว่า “เด็กทุกคนต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ” แม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้รับรองในการมีชื่อสกุลของบุตรให้เป็นไปตามบิดา หรือมารดาแล้วแต่กรณี แต่รัฐไทยก็ยังมีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ที่ยังจำกัดสิทธิในการมีชื่อตัวชื่อสกุล และชื่อรอง ให้เฉพาะคนสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) ใ้บุคคลทุกคนที่มีสถานะบุคคลในรัฐไทยสามารถใช้ชื่อตัว ชื่อสกุล และชื่อรองได้
- 2) กำหนดให้ผู้ที่มิชื่อสกุลอยู่แล้ว หรือไม่มีชื่อสกุลร่วมใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก็ได้

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

กิติวรญา รัตนมณี. การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายมหาชน: กฎหมายการทะเบียนราษฎร. เอกสารประกอบการสอนวิชา 230404 กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ประจำภาคการศึกษาที่ 2/2562. 10 ธันวาคม 2562.

กิตติศักดิ์ ปกติ. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและหลักทั่วไปว่าด้วยนิติบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์, 2543.

จิตติ ดิงศักดิ์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. คำอธิบายกฎหมายสัญญาชาวไทย ภายใต้ พ.ร.บ.สัญญา พ.ศ. 2508 ซึ่งถูกแก้ไขโดย พ.ร.บ.สัญญา (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2535. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. สัญญาของมนุษย์ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วีระ โรจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

สมทบ สุวรรณสิทธิ. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุคคล. คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2514.

สมยศ เชื้อไทย. นิติปรัชญาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย กฎหมายสัญญาพร้อมด้วยพระราชบัญญัติสัญญา พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

อมรา พงศาพิชญ์. วัฒนธรรม ศาสนา และชาติพันธุ์ : วิเคราะห์สังคมไทยแนวมนุษยวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 2562.

UNHCR. สัญชาติและภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ: คู่มือสมาชิกรัฐสภา ฉบับที่ 22. สหภาพรัฐสภา, 2014.

บทความ

เขตไทย ลังการ์พินธุ์. “การได้สัญชาติไทย : กรณีศึกษาที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นื่องหม่อง ทองดี นื่องพลอยหรือนางสาวลฤดี ปิยะทัต และนื่องผึ้งหรือนางสาวน้ำผึ้ง ปัญญา.” *สถานพื้น 60 ปี อาจารย์แห้ว, บรรณาธิการโดย ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, (กุมภาพันธ์, 2563): 115.*

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. “10 สถานการณ์เด่นของประเทศไทยเพื่อการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายของมนุษย์ในสังคมไทย.” *หนังสือพิมพ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 53, (กรกฎาคม, 2553): 96.*

วิทยานิพนธ์

ไกร เกียรติเวชช์. “การบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522: ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2554.*

ชุดิ งามอรุณเลิศ. “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทย: ศึกษากรณีคนไร้สัญชาติ.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2561.*

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. “แนวคิดทางกฎหมายในการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.*

พวงรัตน์ ปฐมสิริรักษ์. “อดีตคนหนีภัยความตายที่อยู่ในประเทศไทย: ศึกษาการจัดการโดยรัฐไทย.” *นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.*

ศิวินุช สร้อยทอง. “การจัดการความยุติธรรมเกี่ยวกับสถานะบุคคลตามกฎหมาย : บุตรของบุพการีที่มีสัญชาติไทย.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.*

อิงอร จินตนาเลิศ. “กลไกระหว่างประเทศเพื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.*

อัมพร คำพิทักษ์. “การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกรณีที่ถูกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา : ศึกษาอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว.” *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.*

รายงานวิจัย

วินัส สีสุข. **คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร**. เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่
 ายสู่อันดามัน การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ: สนับสนุนโดย
 มูลนิธิเอเชีย, 2552.

การบันทึกจากการบรรยาย ประชุม สัมมนา

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และ วินัส สีสุข. “การได้สัญชาติไทยของคนไร้รากเหง้า.” แนวทางการ
 ให้ความช่วยเหลือคนไร้รากเหง้าให้ได้สิทธิในสัญชาติไทยตามกฎหมาย จัดโดยคณะกรรมการ
 ติดตามการให้สถานะเด็กไร้รากเหง้า สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 4
 เมษายน 2562.

ข้อมูลเครือข่ายสากล

ปฐพีวิทย์ ธีตรมงคลชาติ. **อธิบายมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522** [Online], Available
 URL: <https://www.gotoknow.org/posts/382465>, 2553 (สิงหาคม, 7).

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. **ปอเกิดแห่งสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย** [Online],
 Available URL: https://www.gotoknow.org/posts/548640?fbclid=IwAR2vH-MCWrbgaURm-nLRJ-_Dcy2eJ1FAQ793svdm_zhqs9AfhoYUeZpm0gM, 2556 (กันยายน, 18).

UNHCR. **ภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ คืออะไร** [Online], Available URL:
<https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/%28th%29What%20is%20Statelessness.pdf>
 (กรกฎาคม, 22).