

สิทธิพลเมืองของคนไทยพลัดถิ่น

Civil Right of Thai Diasporas

สุวนัย ทะคำสอน¹

Suwanai Thakumsorn

บทคัดย่อ

สิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางแพ่ง คือความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่มอบให้พลเมืองทุกคน ตามกฎหมาย ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคีสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นที่เป็นคนเชื้อชาติไทย แต่อยู่ในสถานะของคนต่างด้าวที่อยู่อาศัยในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย เป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ยังไม่ได้รับสิทธิพลเมือง เพราะปัญหาทางกฎหมาย จนเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 รัฐสามารถให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นได้ ทำให้สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย และจะได้รับสิทธิพลเมืองเหมือนกับคนไทยทั่วไปที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ

คำสำคัญ : สิทธิพลเมือง, คนไทยพลัดถิ่น

Abstract

Civil right is a lawful protection and benefit entitle to individual citizen. It is prescribed as international rules in accordance with civil and political rights, in which Thailand has to comply as a member of International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR). Thai Diasporas are those who with Thai ethnicity but being considered as aliens illegally reside within Thai territory. They are stateless people who process neither citizenship nor civil right due to legal complications. Until there was an amendment of the Citizenship Act (amendment number 5) in 2013 which allows Thai Diasporas to obtain Thai citizenship, therefore they are able to lawfully reside within Thai territory.

Keywords : civil right, Thai Diaspora

¹ อาจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม E-mail thakumsorn88@hotmail.com

¹ Lecturer, Faculty of Law, Rajabhat Mahasarakham University.

บทนำ

สิทธิพลเมืองถูกกำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 ปัจจุบันมีประเทศลงนามแล้วจำนวน 64 ประเทศ และมีประเทศที่เป็นภาคีแล้ว 167 ประเทศ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่นานาชาติได้เห็นพ้องร่วมกันให้มีขึ้นเพื่อยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิเท่าเทียมกันของมวลมนุษยชาติในสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิมนุษยชน คนไทยพลัดถิ่นคือคนเชื้อชาติไทยที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่ไม่มีสัญชาติของประเทศที่อาศัยอยู่นั้น จึงทำให้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ หรือไม่มีสัญชาติ เพราะประเทศที่อาศัยอยู่ไม่ยอมรับว่าเป็นคนชาติของประเทศนั้น ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นมีวิถีชีวิต ภาษา วัฒนธรรม มีญาติพี่น้องเป็นคนสัญชาติไทย แต่เนื่องด้วยปัญหาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐในอดีตและพื้นที่ของประเทศไทยจากสงครามจึงทำให้คนเหล่านี้ตกค้างหรือไม่สามารถอพยพเข้ามายังประเทศไทยได้ในขณะนั้น

ปัจจุบันคนเหล่านี้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอยู่จำนวนมากตามจังหวัดชายแดน มีสถานะเป็นคนต่างด้าว (Aliens) ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิพลเมืองเหมือนคนไทยสัญชาติไทยทั่วไปเพราะเหตุที่เป็นคนไร้สัญชาติ อีกทั้งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้สัญชาติแก่บุคคลไม่มีบทบัญญัติใดให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นได้

แนวคิดของความคุ้มครองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางแพ่ง คือความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่มอบให้พลเมืองทุกคนตามกฎหมาย สิทธิพลเมืองนั้นเป็นสิทธิที่แยกออกจากสิทธิมนุษยชนและสิทธิธรรมชาติ กล่าวคือสิทธิพลเมืองเป็นสิทธิที่มอบให้โดยชาติและมีอยู่ภายในเขตแดนนั้น ในขณะที่สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิธรรมชาตินั้นเป็นสิทธิที่มีอยู่แต่กำเนิด โดยธรรมชาติสิทธิพลเมืองนี้ถูกกำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519ภายใต้หลักการสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิมนุษยชน

ซึ่งกล่าวถึงสิทธิในด้านต่าง ๆ คือ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมตามอำเภอ การปฏิบัติต่อผู้ถูกกักขัง เสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิดและการแสดงออก การห้ามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมี

สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนาและภาษาภายในรัฐ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 ทำให้มีพันธะผูกพันต้องดำเนินการตามพันธกิจของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 4 ประการ คือ

1. การประกันให้เกิดสิทธิตามที่ข้อกำหนดในกติกา
2. การปฏิบัติให้เกิดสิทธิตามที่รับรองไว้ในข้อกำหนดในกติกา
3. การเผยแพร่หลักการของสิทธิตามข้อกำหนดในกติกา อย่างแพร่หลาย
4. การจัดทำรายงานความก้าวหน้า

ประเทศไทยได้ให้การรับรองหลักการตามสิทธิพลเมืองดังกล่าวไว้นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรก ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่ใช้ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคนี้ไม่ว่าคนไทยสัญชาติไทยหรือคนไทยสัญชาติอื่นย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่าเป็นชนชาวไทยเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้มาจากหลักพื้นฐานที่ว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นต้องให้ความคุ้มครองบุคคลทั้งคน

ชาติตนและคนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ (B.G. Ramochran, 1992 : 10) ซึ่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวเรื่อยมา หากมีพระราชบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็ได้ดำเนินการแก้ไขเพื่อให้ภาคยานุวัติตามกฎหมายดังกล่าว

เรื่องสิทธิพลเมืองในประเทศไทยสำหรับคนไทยสัญชาติไทยแล้วได้รับการปฏิบัติจากรัฐตามกฎหมายที่มีหน่วยงานของรัฐดำเนินการและพัฒนาให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศ แต่ในส่วนของคนไทยบางกลุ่มที่เราเรียกว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ยังมีปัญหาในการปฏิบัติจากรัฐซึ่งเกิดจากแนวความคิด และกฎหมายที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดในการให้สิทธิพลเมืองกลุ่มนี้

คนไทยพลัดถิ่นคือคนเชื้อชาติไทย ซึ่งเดิมอาศัยอยู่ในเขตแดนที่เป็นของประเทศไทย แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐสมัยเดิมที่มีลักษณะเป็นแว่นแคว้นอาณาจักรมีการปกครองแบบหัวเมืองชั้นนอกหัวเมืองชั้นในประเทศราชน้อยใหญ่มาเป็นรูปแบบรัฐปัจจุบันที่เรียกว่าเป็นประเทศ และผลของสงครามที่ทำให้ประเทศไทยสูญเสียเขตแดนเหล่านั้นไป จึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นเหล่านั้นตกค้างหรือไม่สามารถอพยพเข้ามายังประเทศไทยได้ในขณะนั้น

กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากอาศัยอยู่ทางภาคตะวันตก ซึ่งในฝั่งตะวันตกนั้นติดพรมแดนสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาในแถบจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง ที่เดิมเมืองมะริด เมืองทวาย เมืองตะนาวศรี เคยเป็นดินแดนของคนไทยตั้งแต่สมัยอาณาจักรอยุธยาหรือประเทศไทยในปัจจุบัน คนในบริเวณแถบนี้เป็นคนเชื้อชาติไทย แต่เนื่องด้วยบริเวณเมืองเหล่านั้นมีการเปลี่ยนแปลงด้านอาณาเขตที่ต้องสูญเสียดินแดนให้แก่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาในปี พ.ศ. 2336 ต่อมาสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาต้องมาเสียดินแดนเหล่านั้นให้แก่

สหราชอาณาจักร และปัจจุบันดินแดนแถบนั้นกลับไปเป็นของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาอีกครั้ง ทำให้คนเชื้อชาติไทยตกค้างอยู่ในดินแดนแถบนั้นด้วยไม่สามารถอพยพเคลื่อนย้ายหนีจากเมืองได้

คนไทยพลัดถิ่นซึ่งอยู่ตรงขอบชายแดนไทย – เมียนมา บริเวณจังหวัดระนอง ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ คนกลุ่มนี้ทางการสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาไม่ยอมรับให้เป็นพลเมืองของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ขณะที่ประเทศไทยเองก็ไม่ยอมรับคนกลุ่มนี้เป็นพลเมืองไทย ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการกำหนดเขตแดนไทย – เมียนมา ที่กันเอาถิ่นที่อยู่ของบรรพบุรุษของคนไทยกลุ่มนี้ไปอยู่ในดินแดนฝั่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาตรงแนวบริเวณชายแดนที่สามารถไปมาหาสู่กันได้ (ธนชัย เปรมนวิชัญญ์, 2555 : 20)

การที่สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาไม่ยอมรับคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในเขตแดนสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาให้เป็นพลเมืองของตน ทำให้ไม่ได้รับสัญชาติเมียนมา และการที่ประเทศไทยเองก็ไม่ยอมรับว่าคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้เป็นคนไทย ก็ทำให้ไม่ได้รับสัญชาติไทยเช่นเดียวกัน ผลที่เกิดขึ้นคือ คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้กลายเป็นคนไร้สัญชาติ เป็นคนไร้รัฐสังกัด

เมื่อเป็นคนไร้สัญชาติ เป็นคนไร้รัฐ คนไทยพลัดถิ่นจึงอพยพจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเข้ามาอาศัยอยู่ตามแนวชายแดนจนเมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ว่า ห้ามไม่ให้คนไทยพลัดถิ่นเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ถ้าเข้ามาอยู่ถือว่าเป็นต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง กลายเป็นคนพม่าหรือคนเมียนมา (อัญทิพย์ ฤทธิ์ทอง, 2555 : 14) จนกระทั่งมีองค์กรพัฒนาเอกชนได้ช่วยเรียกร้องทางสิทธิของความเป็นคนไทยสร้างกระบวนการเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตามคนไทยพลัดถิ่นที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยที่รอการตรวจพิสูจน์การได้รับสัญชาติไทยมีกระจายอยู่ตามจังหวัดชายแดน

ทั่วประเทศการเป็นคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติที่อยู่อาศัยในประเทศไทย จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าว ซึ่งการเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเช่นนี้ คือ การเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงทำให้ไม่ได้รับสิทธิพลเมืองเช่นคนไทยสัญชาติไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในเรื่องของสิทธิพลเมืองของคนไทยพลัดถิ่น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557
3. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
4. พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551
5. พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

บทวิเคราะห์

สัญชาติเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ (UNHCR. 1997 : 225) ในทางนิติศาสตร์สัญชาติเป็นข้อกำหนดในกฎหมายที่จะผูกพันบุคคลไว้กับรัฐหรือประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ ที่สำคัญคือสัญชาติก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายของประเทศที่บุคคลมีสัญชาติ (นิวัติ วุฒิ, 2555 : 28) ในขณะเดียวกันหากเป็นคนไร้สัญชาติจะไม่ได้รับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ ตามสิทธิพลเมืองที่ควรได้รับ

สิทธิพลเมืองนี้ถูกจำกัด เมื่อคนไทยพลัดถิ่นเป็นคนไร้สัญชาติจึงไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย (นิวัติ วุฒิ, 2555 : 31 - 32) อาทิเช่น

1. เป็นคนต่างด้าว
2. ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพราะไม่มีประวัติ

3. ไม่อาจเข้าถึงสิทธิต่างๆ
4. ไม่อาจเข้าถึงหลักประกันสิทธิมนุษยชน
5. ไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง
6. ไม่อาจทำงานได้โดยเปิดเผย
7. ไม่มีหลักประกันสุขภาพ
8. ไม่อาจเข้าถึงการคุ้มครองแรงงาน
9. ไร้สิทธิทางการเมือง
10. การเข้ารับราชการทำไม่ได้

ฯลฯ

การเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างคนไทยพลัดถิ่นมีปัญหาในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ เช่นสิทธิในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ พวกเขาถูกจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดินโดยประมวลกฎหมายที่ดิน อันนำไปสู่ความยากลำบากที่จะมีที่อาศัย (วันทนาไสสะอาด, 2553 : 72) ส่วนสิทธิในการศึกษาคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเป็นนโยบายด้านการศึกษาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี โดยได้ให้ความเห็นชอบให้เปิดโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กในวัยเรียนทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แม้จะเป็นคนไร้สัญชาติโดยไม่มีข้อจำกัดทางด้านเชื้อชาติ ภาษา หรือข้อจำกัดใดๆ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 โดยในระเบียบนี้ได้ให้สิทธิเด็กทุกคนให้สามารถเข้าศึกษาได้ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา แต่สิทธิการศึกษานี้ถูกจำกัดพื้นที่ให้เรียนในพื้นที่ควบคุม และในการศึกษาระดับอุดมศึกษาถูกจำกัดเฉพาะมหาวิทยาลัยบางแห่งเท่านั้น (สุวรรณศรี เข้มเจริญ, 2547 : 50-59) จากสองสิทธิที่กล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นถูกจำกัดสิทธิพลเมืองเพราะการเป็นคนต่างด้าว และเป็นคนไร้สัญชาติ

การมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่ไร้สัญชาติ แม้จะได้รับการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อโอกาสในการตรวจพิสูจน์ การได้สัญชาติไทย แต่เนื่องจากเป็นเรื่องละเอียด

อ่อนเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ อีกทั้งปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ที่มีการแก้ไขจนถึงพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ก็ยังไม่มีความชัดเจนในการให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นที่เป็นคนไร้สัญชาติ กรณีศึกษาในเรื่องการไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเพราะเป็นคนต่างด้าวหรือเป็นคนไร้สัญชาติคือเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2546 นายประเสริฐ อินทรจักร คนไทยพลัดถิ่นที่เดินทางมาจากเมืองมะริด ได้ลักลอบเข้ามาในช่องชายแดนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มาตั้งรกรากอยู่ในจังหวัดระนองและร้องขอรับสัญชาติไทย ถูกตำรวจจับกุมและส่งฟ้องเป็นจำเลยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทั้งที่นายประเสริฐเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 ประกอบอาชีพอย่างสุจริตแต่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเพราะรอการตรวจพิสูจน์ในการรับสัญชาติไทย

ศาลจังหวัดระนองได้พิจารณาพิพากษาคดีนี้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ 1325/2546 คดีหมายเลขแดงที่ 3641/2548 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ว่านายประเสริฐเป็นผู้มีเชื้อชาติไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทยเพราะอยู่ระหว่างรอการตรวจพิสูจน์ มีสิทธิได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ และช่วงที่รอการตรวจพิสูจน์อาจได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง จึงไม่มีความผิดฐานอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่จำเลยมีความผิดฐานเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะลักลอบเข้ามา มิได้ผ่านเข้ามาทางช่องทางที่กำหนดไว้ จึงเห็นควรลงโทษตามมาตรา 62 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ปรับ 1,000 บาท

จะเห็นได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นคือ "คนไร้รัฐ" รูปแบบของความไร้รัฐอาจเกิดขึ้นแก่บุคคลธรรมดาใน 2 สถานการณ์ (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2546: 2) กล่าวคือ

สถานการณ์แรกคือ ความไร้รัฐโดยข้อกฎหมาย (DE jure Stateless) กล่าวคือ ทั้งโดยข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง บุคคลนั้นมิได้รับการยอมรับจากรัฐใดเลยว่าเป็นคนชาติหรือเป็นคนมีสิทธิอาศัย และ

สถานการณ์ที่สองคือ ความไร้รัฐโดยข้อเท็จจริง (De facto Stateless) กล่าวคือ โดยข้อกฎหมาย บุคคลนั้นยอมได้รับการยอมรับจากรัฐใดรัฐหนึ่งว่าเป็นคนชาติหรือเป็นคนมีสิทธิอาศัย แต่โดยข้อเท็จจริง บุคคลนั้นมิได้รับการยอมรับจากรัฐใดเลยว่าเป็นคนชาติหรือเป็นคนมีสิทธิอาศัย

เมื่อวิเคราะห์จากคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่ายังมีความขัดแย้งกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอยู่โดยคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยจะไม่ได้รับสิทธิอยู่ในประเทศไทยเนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 4 บัญญัติว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่ได้มีสัญชาติไทย” และคนต่างด้าวที่จะเข้ามาในประเทศไทยได้ต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีหนังสือเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ตามมาตรา 12 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ...”

เมื่อคนไทยพลัดถิ่นเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยจึงถือว่ากระทำความผิด คือ เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และต้องถูกผลักดันกลับสู่ประเทศเดิมเพื่อให้พ้นราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร

โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่งให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2480 ใช้บังคับ”

การที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดระบุเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นหรือคนไร้สัญชาติให้สามารถเข้ามาและอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่รอกระบวนการพิสูจน์การเป็นคนไทย อาจต้องถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศเดิมที่ตนเคยอยู่ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 นั้น อันจะทำให้ไม่ได้รับโอกาสในการต่อสู้และการได้รับการพิจารณาให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับการพิจารณาได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 เพราะต้องพ้นแผ่นดินประเทศไทย

ในขณะที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 12 ข้อ 1. “บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้ายและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น” และข้อบทที่ 16 “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่

จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน” หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ยังไม่สอดคล้องกับหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในข้อบทที่ 12 และข้อบทที่ 16 ที่คนไทยพลัดถิ่นได้มาอยู่ในประเทศไทย ตามหลักที่คนไทย คนสัญชาติไทยควรได้อยู่ในแผ่นดินแม่ ที่อยู่ในดินแดนของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อบทที่ 12 และตามข้อบทที่ 16 ที่บุคคลควรได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายทุกแห่งหน ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นเป็นคนไทย ต้องมีสิทธิเท่ากับคนไทยสัญชาติไทยที่มีมาแต่ต้นเท่ากัน เพียงแต่เขาเหล่านั้นอยู่ในกระบวนการพิสูจน์เชื้อชาติ วิธีชีวิตความเป็นคนไทยที่ตามจริงแล้วต้องมีสิทธิอยู่ในแผ่นดินประเทศไทยมากกว่าคนต่างด้าวที่เป็นบุคคลที่มีสัญชาติอื่นแล้วเข้ามาท่องเที่ยวหรือทำธุรกิจในประเทศไทยกว่าเสียอีก

ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ก็มิได้ระบุค่านามของคำว่าคนไทยพลัดถิ่นไว้ และขั้นตอนกระบวนการในการให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายในการให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา มีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ โดยการผลักดันของมูลนิธิชุมชนไท เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) และเครือข่ายอื่นๆ จนกระทั่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ มีการตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2555 ทำให้คนไทยพลัดถิ่นมีสิทธิที่จะได้สัญชาติไทยโดยมีการเพิ่มคำนิยามและหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา ๓ “คนไทยพลัดถิ่น” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศ

อื่นและได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยโดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

โดยแยกออกเป็นองค์ประกอบดังนี้

- (1) เป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต
- (2) มิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น
- (3) ได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว
- (4) มีวิถีชีวิตเป็นคนไทย
- (5) ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

โดยผู้ที่จะขออ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้

ดำเนินการตามมาตรา 9/5 “ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นประสงค์จะได้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้วให้เสนอคำขอนั้นต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อพิจารณา

การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

และตามมาตรา 9/6 บัญญัติให้ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและบุตรของคนไทยพลัดถิ่นย่อมได้สัญชาติโดยการเกิดเว้นแต่ผู้นั้นจะถือสัญชาติของประเทศอื่น

ซึ่งในปัจจุบันกรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติของผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการรับรองการเป็นคนไทยพลัดถิ่น (กรมการปกครอง, 2556) ได้แก่

- (1) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกัมพูชาเข้ามาก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายนพ.ศ. 2520 จำนวน 313 คน

(2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกงเข้ามาหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 จำนวน 1,148 คน

(3) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือเมียนมาเชื้อสายไทยเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคมพ.ศ. 2519 จำนวน 4,366 คน

(4) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือเมียนมาเชื้อสายไทยเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคมพ.ศ. 2519 จำนวน 5,131 คน

และยังมีกลุ่มเครือญาติหรือตกลำจวนและบุตรหลานของกลุ่มบุคคลนี้รวมแล้วทุกกลุ่มอยู่ที่ประมาณ 20,000 คน ซึ่งกระบวนการนี้ต้องมีการดำเนินการต่อไปในการอนุวัติตามกฎหมาย

ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เป็นการแก้ไขให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้ความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันทำให้คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งมีเชื้อชาติไทยเป็นญาติพี่น้องของคนไทยร่วมชาติมานับแต่อดีตได้รับสัญชาติไทย อันเป็นสิทธิที่ควรได้รับ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้และได้รับสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมืองในด้านอื่น ๆ ต่อไป

บทสรุป

ปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นที่มีมาเป็นเวลาหลายสิบปี อยู่ในสภาพคนไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ไร้รัฐไม่ได้รับสิทธิพลเมืองจากประเทศไทยอันเป็นประเทศเจ้าของเชื้อชาติ ซึ่งขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องด้วยปัญหาข้อกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติค่านิยามความหมายของคนไทยพลัดถิ่น และหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นไว้ ทำให้ไม่ได้รับสัญชาติไทย กลายเป็นบุคคลที่อยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ไม่ได้รับสิทธิจากรัฐ จนเมื่อองค์กรเอกชน นักวิชาการ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ให้เพิ่มเติมนิยามคำว่าคนไทยพลัดถิ่นและกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยไว้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายให้รัฐสามารถพิจารณาให้สัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ที่เป็นพี่น้องเชื้อชาติเดียวกันกับเราที่ถูกเรียกว่า คนไทยพลัดถิ่นที่ไร้สัญชาติ ไร้รัฐมาเป็นคนเชื้อชาติไทยสัญชาติไทยที่มีสิทธิอาศัยอยู่บนแผ่นดินไทยและได้รับสิทธิพลเมือง เหมือนคนไทยทั่วไปอย่างเต็มภาคภูมิ

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2556). การแก้ปัญหาคนไทยพลัดถิ่น. (เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2558)
แหล่งที่มา : http://103.28.101.45/e-meeting/550607_5/document/vara4.2.5.pdf.
- ชนชัย เปรมชนวิศิษฐ์. (2555). บทบาทของศาลยุติธรรมกับคนไทยพลัดถิ่น กรณีศึกษาจากศาลจังหวัดระนองและศาลจังหวัดชุมพร.
- นิวัต วุฒิ. (2555). ปัญหาของคนไร้สัญชาติ. วารสารมหาวิทยาลัยรามคำแหง. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 : 27-32.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2546). การตรวจสอบและการประเมินสถานการณ์ด้านคนไร้รัฐในประเทศไทย. รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2546.
- วันทนา ไสสะอาด. (2553). สิทธิในทรัพย์สินของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ : ศึกษากรณีการทำธุรกรรมทางการเงินของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุวรรณณี เข้มเจริญ. (2547). สิทธิในการศึกษาของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัญทิพย์ ฤทธิ์ทอง. (2555). การวิจัยเพื่อการสร้างสรรค์ : กรณีศึกษากลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดระนอง (ปริญญาศิลปกรรมศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- Ramcharan, B.G. (1989). *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Right : Forty years after the Universal Declaration*. Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers.
- UNHCR. (1997). *the state of the world's Refugees 1997- 98 : An Humanitarian Agenda*. London : Oxford University Press.