

## บทที่ 4

### สถานการณ์ด้านสิทธิในเงินของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

การศึกษาปัญหาการเข้าสู่สิทธิในเงินของคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาโดยทดลองพาคนไร้สัญชาติซึ่งมีแบบรับรองรายการบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38 ข) เป็นเอกสารแสดงตน ไปขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ 2 ธนาคาร ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารปฏิเสธในการเปิดบัญชีเงินฝากกับลูกค้า แต่ธนาคารอีกแห่งให้บริการการรับฝากเงิน และจากการสัมภาษณ์ธนาคารอีก 3 แห่ง ให้ข้อมูลว่าหากคนต่างด้าวมาขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์และมีเอกสารแสดงตนของคนต่างด้าว ธนาคารก็ให้บริการรับฝากเงินแก่คนต่างด้าว และการศึกษาสิทธิในเงิน ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ศึกษาการฝากส่งของไปรษณีย์ซึ่งคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ สามารถฝากและส่งเงินผ่านไปรษณีย์ได้

#### 4.1 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นกรณีศึกษา

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้ทดสอบการเข้าสู่สิทธิในเงินของบุคคลที่มีปัญหาทางด้านสถานะทางทะเบียนโดยนำเด็กชายวิษณุ บุญชา คนไร้สัญชาติและถือแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) เป็นเอกสารแสดงตน เพื่อขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์จำนวน 2 แห่ง คือ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อม พระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

##### 4.1.1 ข้อมูลของเด็กชายวิษณุ บุญชา คนไร้สัญชาติ

(1) เด็กชายวิษณุ บุญชา เกิดวันที่ 8 ธันวาคม 2537 อายุ 15 ปี เกิดที่โรงพยาบาลบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี

(2) มารดาชื่อนางบุญมี (หรือปัจจุรา) บุญชา โดยมารดาเป็นคนไร้สัญชาติ แต่เกิดในประเทศไทยที่จังหวัดกาญจนบุรี มารดาของนางบุญมีฯ ชื่อนางสันที เป็นมอญไร้รัฐแห่งจังหวัดทะวาย ประเทศพม่า นางสันทีไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐพม่า แม้เกิดในประเทศพม่า ต่อมานางสันทีพาครอบครัวเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ที่สมุทรปราการ ครอบครัวของนางสันทียังไร้เอกสารที่ออกโดยรัฐ เด็กชายวิษณุซึ่งเป็นหลานชายจึงเป็นบุคคลที่ไร้สัญชาติ

(3) ต่อมาเมื่อต้นปี 2552 เด็กชายวิษณุได้รับการสำรวจโดยโรงเรียนป้อมนาคราชสวาทยานนท์เนื่องจากรัฐบาลไทยต้องการจัดการปัญหาของเด็กในโรงเรียนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ว่าด้วยยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เพื่อกำหนดสถานะให้แก่บุคคลที่มีปัญหาในเรื่องสถานะและสิทธิเนื่องจากเด็กชายวิษณุฯ จัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 ของยุทธศาสตร์นี้ คือ เป็นเด็กที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) หลังจากทางโรงเรียนดำเนินการสำรวจแล้ว เด็กชายวิษณุฯ ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38 ข) โดยเทศบาลพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งหน่วยงานที่ออกแบบรับรองทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนจะเก็บ ท.ร.38 ก ไว้ที่หน่วยงาน และให้แบบ ท.ร.38 ข ให้เด็กชายวิษณุฯ ถือไว้แสดงตัวบุคคล

#### 4.1.2 การเข้าไปทำการศึกษา

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้เข้าไปทำการศึกษาสิทธิในเงินของเด็กชายวิษณุ บุญชา คนไร้สัญชาติ แต่ต่อมาโรงเรียนได้ทำการสำรวจและบันทึกในทะเบียนประวัติและได้เลขประจำตัว 13 หลัก โดยหน่วยงานราชการที่ทำการบันทึกทะเบียนประวัติได้เก็บ แบบ ท.ร. 38 ก ไว้ที่สำนักงานและให้แบบ ท.ร.38 ข แก่เด็กชายวิษณุ ไว้เป็นเอกสารแสดงตน และสาเหตุที่เลือกเด็กชายวิษณุ บุญชา เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากแต่ก่อนเด็กชายวิษณุ เป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และต่อมาได้เอกสารแสดงตนคือ แบบ ท.ร. 38 ข ซึ่งเป็นเอกสารแสดงตนของคนต่างด้าวแบบใหม่ หากเด็กชายวิษณุ นำแบบ ท.ร. 38 ข ไปขอเปิดบัญชีเงินฝากได้ คนต่างด้าวประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีบัตรประจำตัวในการแสดงตนก็ย่อมเปิดบัญชีเงินฝากได้เช่นกัน และการเลือกทดลองเปิดบัญชีกับธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารเป็นเรื่องใกล้ตัวคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในการผลจากการเข้าไปทำกรณีศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้พาเด็กชายวิษณุ ไปทดลอง 2 ธนาคาร<sup>1</sup>

<sup>1</sup> วันทนา ไสสอาด , วิทยานิพนธ์ฉบับโกทูโน ,

<http://gotoknow.org/blog/vayupak/361864>

## 4.2 กระบวนการทดลองเปิดบัญชีเงินฝาก 2 ธนาคาร

### 4.2.1 ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ

เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2553 ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้พาเด็กชายวิษณุ บุญญา คนไร้สัญชาติไปขอเปิดบัญชีเงินฝากออมทรัพย์กับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขา ป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ เป็นธนาคารแห่งแรก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารปฏิเสธ ไม่รับเปิดบัญชีเงินฝากให้เด็กชายวิษณุ โดยมีเหตุผล ดังนี้

1. แบบ ท.ร.38 ข เป็นแบบที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการอาศัยอยู่ใน ประเทศไทย ทำให้ไม่แน่ใจว่า จะมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ยาวนานเท่าใด เนื่องจากเกรงว่าต่อไปอาจติดตามตัวลูกค้าไม่ได้

2. เจ้าหน้าที่ที่มีความเห็นว่า บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน จะมีวันออกบัตรและวันหมดอายุซึ่งจะทำให้ทราบว่า มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยยาวนานแค่ไหน และเป็นข้อมูลสำคัญที่ทำให้ทราบว่า จะสามารถติดตามตัวลูกค้าได้หรือไม่ จึงเห็นว่าหากเด็กชาย วิษณุได้บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้วธนาคารยินดีให้เด็กชายวิษณุเปิดบัญชี เงินฝากกับธนาคารได้

3. ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้นำประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ที่ สนส. 77/2551 เรื่อง การกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องการรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชน ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ให้เจ้าหน้าที่พิจารณา เนื่องจากหลักเกณฑ์ในประกาศ ธปท. ฉบับ นี้ กำหนดเอกสารแสดงตนในการขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ซึ่งเด็กชายวิษณุมีแบบรับรอง ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38 ข) จึงเห็นว่าเด็กชายวิษณุมีเอกสาร ในการขอเปิดบัญชีครบถ้วน และเจ้าหน้าที่ให้ความเห็นว่า หลักเกณฑ์นี้เจ้าหน้าที่ทราบแล้ว แต่ เกรงว่าหากเปิดบัญชีเงินฝากให้ลูกค้าแล้วจะติดตามตัวลูกค้าไม่ได้ จึงขอให้มีการบัตรประจำตัวบุคคล ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมาก่อนจึงจะเปิดบัญชีเงินฝากให้ได้

4. ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้กลับไปสัมภาษณ์ข้อมูลเพิ่มเติมอีกครั้งเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2553 และให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ของธนาคารทหารไทยฯ เพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาที่ เจ้าหน้าที่ของธนาคารสงสัย (โดยในการสัมภาษณ์ครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้ขออนุญาตบันทึก เทปการสนทนา) คือ

(1) สิทธิอาศัยของเด็กชายวิษณุ บุญญา ซึ่งจากการค้นหาข้อมูลพบว่าการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล คณะรัฐมนตรีได้มีมติ

เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ให้ขยายระยะเวลาดำเนินการไปอีก 2 ปี ดังนั้น เด็กชายวิษณุซึ่งกำลังอยู่ในขั้นตอนการรอฟิวชันส์สัญชาติจึงได้รับสิทธิอาศัยในประเทศไทยต่ออีก 2 ปี

(2) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้นำบันทึกช่วยจำจากการสนทนาในครั้งก่อนให้พิจารณาเพื่อขออนุญาตบันทึกความเห็นลงในวิทยานิพนธ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของธนาคารอนุญาต

(3) การสัมภาษณ์ครั้งนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้นำหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพของบุคคลที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติไปให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารพิจารณาว่า หากปฏิเสธสิทธิถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนในเรื่องการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ธนาคารแจ้งว่า หลังจากที่ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ติดต่อเพื่อขอนัดวันสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของธนาคารได้ประสานไปที่สำนักงานใหญ่เพื่อขอความชัดเจนในการให้สิทธิในเงินแก่คนต่างด้าวประเภทต่าง ๆ ที่อาศัยในประเทศไทย ซึ่งธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ของธนาคารว่า คนต่างด้าวมีสิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ของธนาคารใช้ดุลพินิจในการใส่ระดับความเสี่ยงในแบบรายงานของธนาคารเพื่อเป็นข้อมูลของธนาคาร

(4) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้สอบถามเจ้าหน้าที่ของธนาคารว่าจากข้อมูลที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นำไปแสดงและจากการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น รวมทั้งความเห็นของธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานใหญ่ ตัวของเจ้าหน้าที่ของธนาคารมีปัญหาไม่เข้าใจเกี่ยวกับบัตรแสดงตนของคนต่างด้าวอีกหรือไม่ และต้องการข้อมูลอะไรเพิ่มเติมอีกหรือไม่ เจ้าหน้าที่แจ้งว่าหากมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกจะรีบประสานไปที่ธนาคารสำนักงานใหญ่เพื่อขอความชัดเจนในการให้บริการเพื่อเปิดบัญชีเงินฝากแก่ลูกค้า แต่เจ้าหน้าที่ของธนาคารมีความเห็นว่า แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) เป็นแบบที่ปลอมแปลงได้ง่ายเนื่องจากเป็นกระดาษ A4 ธรรมดา จึงเห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแบบรับรองดังกล่าวน่าจะปรับปรุงรูปแบบรับรองใหม่

#### 4.2.2 ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้นำเด็กชายวิษณุพร้อมมารดาไปทดลองเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์กสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นแห่งที่สอง โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

(1) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ของธนาคารว่าจะมาเปิดบัญชีเงินฝากให้เด็กชายวิชฌุ บุญมา โดยเด็กชายวิชฌุมีแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) เป็นเอกสารแสดงตน

(2) เจ้าหน้าที่ของธนาคารพิจารณาเอกสารหลักฐานทั้งหมดที่เด็กชายวิชฌุ นำไปเป็นเอกสารแสดงตน คือ แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38 ข) และเจ้าหน้าที่ของธนาคารแจ้งเด็กชายวิชฌุว่าสามารถเปิดบัญชีเงินฝากได้

(3) เด็กชายวิชฌุจำที่อยู่ของเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงได้หรือไม่ และนางบุญมีก็จำไม่ได้และไม่สามารถติดต่อเพื่อนบ้านได้ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงได้หารือกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารว่า ที่อยู่ตามแบบคำร้องจะต้องเป็นที่อยู่ตามแบบ ท.ร.38 ข หรือบ้านพักอาศัยในปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของธนาคารให้ข้อมูลว่า ขอเป็นที่อยู่ปัจจุบันเพื่อสะดวกในการติดต่อ แต่หากจำไม่ได้ก็ให้เอาที่อยู่ของเพื่อนบ้านใกล้เคียงได้

(4) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ถามเด็กชายวิชฌุว่าที่อยู่ตามแบบ ท.ร.38 ข คือ ที่ไหน เด็กชายวิชฌุบอกว่า เป็นที่อยู่ของโรงเรียนป้อมนาคราชสวาทยานนท์ จังหวัดสมุทรปราการ ดังนั้น จึงได้ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ธนาคารว่า ที่อยู่ตามแบบ ท.ร.38 ข เป็นที่อยู่ของโรงเรียนที่เด็กชายวิชฌุเรียนอยู่และคาดว่าจะเรียนจนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งคิดว่าเป็นที่อยู่ที่สามารถติดตามตัวได้ เจ้าหน้าที่ธนาคารอนุญาตให้ใช้ที่อยู่ตามแบบ ท.ร.38 ข เป็นที่อยู่อาศัยในปัจจุบันของเด็กชายวิชฌุได้ โดยแจ้งให้เด็กชายวิชฌุมาปรับปรุงข้อมูลกับธนาคารหากได้บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือมีที่อยู่อาศัยแน่นอน

(5) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารว่า หากเด็กชายวิชฌุต้องการถอนเงินจะต้องนำแบบ ท.ร.38 ข ตัวจริงมาใช้ประกอบในการพิจารณาของธนาคารหรือไม่ เจ้าหน้าที่แจ้งว่าไม่ต้องนำตัวจริงมา แต่เด็กชายวิชฌุสามารถนำไปสำเนามาถอนเงินจากบัญชีได้

(6) ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติมและได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ว่า ธนาคารแห่งนี้มีบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ถือแบบ ท.ร.38 ข เป็นเอกสารแสดงตนเพื่อขอเปิดบัญชีเงินฝากจำนวนมากไหม เจ้าหน้าที่แจ้งว่า ที่สาขานี้ไม่ค่อยมี ส่วนมากจะมี Passport มาเป็นหลักฐานซึ่งสามารถใช้เป็นเอกสารแสดงตนในการขอเปิดบัญชีเงินฝากได้

### 4.3 ผลการทดลองเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์

#### 4.3.1 การเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง

(1) ผลการเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขา บ่อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ

เด็กชายวิษณุ บุญชา คนไร้สัญชาติ และถือแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานทูตทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) ไปขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารไม่สามารถเปิดบัญชีเงินฝากได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของธนาคารเกรงว่าจะติดตามตัวลูกค้าไม่ได้ตามหลักเกณฑ์การรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Know Your Customer : KYC) จึงขอให้เด็กชายวิษณุ บุญชา ได้บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมาก่อนจึงจะเปิดบัญชีเงินฝากให้ได้

(2) ผลการเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขา พระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ

เด็กชายวิษณุ บุญชา คนไร้สัญชาติ และถือแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานทูตทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) สามารถเปิดบัญชีเงินฝากได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากมารดาธนาคารก็ให้เปิดบัญชีเงินฝากได้ โดยธนาคารให้เหตุผลว่าเคยเปิดบัญชีเงินฝากให้คนต่างด้าวที่มี Passport สามารถเปิดบัญชีได้ แต่กรณีของเอกสารแสดงตนของเด็กชายวิษณุ บุญชา เป็นรูปแบบใหม่ ทางธนาคารยังไม่เคยเปิดบัญชีเงินฝากให้กับคนต่างด้าวที่ถือแบบ ท.ร. 38 ข มาขอเปิดบัญชี

#### 4.3.2 การสัมภาษณ์ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจรวม 4 แห่ง

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2553 ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ได้สัมภาษณ์ธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขากระทรวงการคลัง ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาซอยอารีย์สัมพันธ์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 แห่ง คือ ธนาคารออมสิน สาขากระทรวงการคลัง และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากของคนต่างด้าว หรือคนไร้รัฐ หรือคนไร้สัญชาติ ที่ถือเอกสารแสดงตน เช่น แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38 ข) มาขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ธนาคารจะให้บริการทางการเงินหรือไม่ โดยในการไปสัมภาษณ์ได้นำรูปแบบของบัตร

แสดงตนของคนต่างด้าวไปให้ธนาคารพิจารณา ซึ่งเจ้าหน้าที่ธนาคารแจ้งว่า ในการให้บริการทางการเงินแก่ลูกค้า หากลูกค้ามีบัตรแสดงตนก็สามารถเปิดบัญชีเงินฝากได้

#### 4.4 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรค

##### 4.4.1 การให้บริการเปิดบัญชีของธนาคารพาณิชย์

จากกรณีศึกษาในการไปเปิดบัญชีเงินฝากของ 2 ธนาคาร คือ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ และธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มีความเห็นดังนี้

1. การให้บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ในการรับฝากเงินของลูกค้า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส.77/2551 เรื่อง การกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องการรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชน ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงิน โดยออกประกาศกำหนดหลักฐานเอกสารแสดงตนของลูกค้าในการรับฝากเงิน ซึ่งในประกาศดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับลูกค้าที่ไม่ใช่บุคคลสัญชาติไทยในการใช้เอกสารแสดงตนเพื่อเป็นแนวทางให้ธนาคารถือปฏิบัติในการรับฝากเงิน ซึ่งจากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดของธนาคารพาณิชย์กำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ไม่เปิดบัญชีเงินฝากให้ลูกค้ามีความผิดตามกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย

2. การพิจารณาผลการทดลองกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ มีความผิดตามหลักกฎหมายใดหรือไม่ต้องพิจารณาเหตุผลอื่นประกอบ ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในการออกประกาศ ธปท. สนส.77/2551 เรื่อง การกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องการรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชน ลงวันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2551 เป็นการกำหนดเอกสารหลักฐานเพื่อให้ลูกค้าที่ไม่มีสัญชาติไทยมาขอฝากเงินกับธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น หากลูกค้านำเอกสารแสดงตนตามที่ ธปท. กำหนดในประกาศฉบับดังกล่าวมาครบถ้วนและธนาคารปฏิเสธ กรณีนี้ไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของธนาคารไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศ ธปท. ที่ สนส.77/2551 เนื่องจาก ประกาศดังกล่าวเป็นบทบังคับว่าธนาคารจะเปิดบัญชีได้ก็ต่อเมื่อลูกค้ามีเอกสารมาแสดงครบถ้วนเท่านั้น และการจะรับเปิดบัญชีหรือไม่ถือว่าเป็นดุลพินิจของธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม กรณี

ดังกล่าวอาจจะถือว่าการกระทำของธนาคารพาณิชย์เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

2.2 จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีกฎหมายฉบับใดห้ามไม่ให้คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ออกประกาศ ธปท. สนส.77/2551 เพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงิน แต่ในหลักเกณฑ์ของประกาศฉบับดังกล่าว กำหนดเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานของลูกค้าที่ไม่มีสัญชาติไทยในการใช้เป็นเอกสารแสดงตนในการขอเปิดบัญชีเงินฝาก จึงน่าจะพิจารณาได้ว่า กฎหมายไทยให้การรับรองสิทธิของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในการขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ได้ เพียงแต่จะต้องมีเอกสารที่ทางราชการออกให้มาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ของธนาคารเท่านั้น

3. การพิจารณาผลการทดลองกับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มีความเห็น ดังนี้

3.1 ธนาคารมีประสบการณ์ในการเปิดบัญชีเงินฝากให้คนต่างด้าวมากกว่าธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ จึงรู้จักเอกสารแสดงตนของคนต่างด้าวมากกว่าธนาคารทหารไทยฯ

3.2 การเปิดบัญชีเงินฝากให้กับคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สาขาพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการใช้หลักดุลพินิจในการพิจารณาเปิดบัญชีให้ลูกค้า เนื่องจากในการเปิดบัญชีเงินฝากให้เด็กชายวิษณุ เจ้าหน้าที่ของธนาคารได้สอบถามข้อมูลส่วนบุคคลของเด็กชายวิษณุและบันทึกข้อมูลลูกค้าในเอกสารของธนาคาร และให้เด็กชายวิษณุกรอกข้อมูลส่วนบุคคลในแบบฟอร์มการขอเปิดบัญชีเงินฝากของธนาคารด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้เด็กชายวิษณุทราบว่า หากเด็กชายวิษณุได้บัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้รับนำข้อมูลมาปรับปรุงกับธนาคารให้เป็นข้อมูลปัจจุบัน

3.3 จากการสัมภาษณ์ธนาคารพาณิชย์ทั้ง 2 แห่ง และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ 2 แห่งพบว่า ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจให้บริการรับฝากเงินลูกค้าโดยลูกค้าทุกคนต้องมีเอกสารแสดงตน ถึงแม้เป็นคนต่างด้าวหากมีเอกสารแสดงตนก็สามารถเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารได้ แต่จากกรณีศึกษามีเพียงธนาคารบางแห่งที่ไม่รับฝากเงินลูกค้า

#### 4.4.2 การวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) จากการพิจารณากรณีศึกษาธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขา ป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ ได้ปฏิเสธสิทธิในเงินของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ถือว่าเป็น การกระทำที่ขัดกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนในการเลือกปฏิบัติต่อลูกค้าเพราะบุคคลทุกคนมีสิทธิใน เงินและมีสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การที่ธนาคารปฏิเสธสิทธิจึงขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน

(2) จากหลักเกณฑ์ของประกาศ ธปท. ที่ สนส.77/2551 กำหนดเอกสาร แสดงตนของลูกค้าว่า บุคคลที่ไม่มีสัญชาติจะต้องใช้เอกสารอะไรบ้าง ซึ่งในกรณีของเด็กชายวิษณุ ได้นำเอกสารหลักฐาน คือ แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ท.ร.38) ซึ่งออกโดยเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งถือว่าเป็น หน่วยงานที่น่าเชื่อถือ และเด็กชายวิษณุ ได้นำเอกสารหลักฐานแสดงตนทั้งหมดไปแสดงตน และ เจ้าหน้าที่ธนาคารปฏิเสธไม่เปิดบัญชีเงินฝากให้ กรณีนี้ต้องพิจารณาว่าหากเด็กชายวิษณุ นำ เอกสารหลักฐานไปครบถ้วนตามประกาศ ธปท. ที่ สนส.77/2551 และธนาคารมีการปฏิเสธไม่เปิด บัญชีเงินฝากให้ กรณีดังกล่าวอาจจะถือว่าการกระทำของธนาคารพาณิชย์เป็นการเลือกปฏิบัติอัน เป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

(3) การที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ออกประกาศ ธปท. ที่ สนส. 77/2551 เพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงินจึงออกกฎเกณฑ์เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติในการ ตรวจสอบเอกสารของลูกค้าในการรับฝากเงิน แต่การให้บริการรับฝากเงินลูกค้าเป็นดุลพินิจของ เจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ซึ่งไม่ถือว่าขัดต่อประกาศฉบับดังกล่าว

#### 4.5 ปัญหาของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

##### 4.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

จากกรณีศึกษาเด็กชายวิษณุ บุญมา คนไร้สัญชาติ โดยมีเลขประจำตัว 13 หลักแล้วและมีแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) มีปัญหาและอุปสรรคในการไปขอเปิดบัญชีเงินฝาก ดังนี้

(1) นางบุญมีมารดาของเด็กชายวิษณุไม่มีเงินเปิดบัญชีเงินฝาก

(2) นางบุญมีไม่มีบ้านเลขที่เป็นของตนเอง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มี ปัญหาทางด้านสถานะทางทะเบียนจึงไม่สามารถตั้งบ้านเรือนถิ่นฐานในประเทศไทยได้โดยชอบ ทำให้เด็กชายวิษณุมีปัญหาในการกรอกที่อยู่ในคำร้องของธนาคาร และเจ้าหน้าที่ธนาคารอนุญาต ให้ใช้บ้านเลขที่เพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงได้

(3) นางบุญมีจำบ้านเลขที่เพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียงไม่ได้และไม่สามารถติดต่อในขณะที่กำลังดำเนินการขอเปิดบัญชีเงินฝากให้เด็กชายวิษณุได้ เจ้าหน้าที่ธนาคารจึงอนุญาตให้ใช้ที่อยู่ของโรงเรียนที่เด็กชายวิษณุกำลังศึกษาอยู่ในปัจจุบันได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นที่อยู่ตามแบบ ท.ร.38 ข

(4) นางบุญมีไม่กล้าติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของธนาคารโดยในขณะที่ติดต่อเพื่อขอเปิดบัญชีเงินฝาก นางบุญมีให้ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เป็นผู้ดำเนินการขอเปิดบัญชีเงินฝากให้เด็กชายวิษณุ

(5) นางบุญมีไม่เข้าใจหลักเกณฑ์ในการฝากและถอนเงินบัญชีออมทรัพย์ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้สอบถามเจ้าหน้าที่ของธนาคารเกี่ยวกับการนำเอกสารแสดงตนมาใช้ในการถอนเงินว่า จำเป็นต้องเป็นแบบ ท.ร.38 ข ตัวจริงหรือไม่ เจ้าหน้าที่แจ้งว่าให้นำสำเนามาใช้แทนใบจริงได้

(6) นางบุญมีไม่มีเอกสารแสดงตน (นางบุญมีบอกกับผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ว่า เคยมีบัตรคนต่างด้าวประเภทที่ 4 คือ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวเป็นกรณีพิเศษ แต่ทำหายจึงไม่มีเอกสารแสดงตนในการติดต่อราชการหรือการทำธุรกรรมใด ๆ ได้)

(7) เด็กชายวิษณุ บุญมา ให้มารดา (นางบุญมี) เก็บรักษาแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร.38 ข) ซึ่งนางบุญมีไม่ได้ใส่ซองหรือแพ้มเพื่อกันน้ำ ทำให้ในวันดังกล่าวซึ่งฝนตกหนักเอกสารจึงเปียก จากการสังเกตเอกสารมีความเลอะเลือนจนมองไม่เห็นคำว่า “แบบ ท.ร.38 ข” ทำให้เป็นปัญหาในการไปทำธุรกรรมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ก็รู้จักแบบ ท.ร. 38 ข ทำให้การติดต่อเพื่อขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบอกประเภทของเอกสารไม่ได้ อย่างเช่น กรณีธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) สาขาป้อมพระจุลจอมเกล้า จังหวัดสมุทรปราการ ไม่สามารถบอกเจ้าหน้าที่ของสำนักงานใหญ่ได้ว่า เอกสารแสดงตนที่ตนเองปฏิเสธเรียกชื่อว่าอะไร เป็นต้น

#### 4.5.2 ปัญหาการเข้าสู่บริการทางการเงิน

จากกรณีศึกษาผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอสรุปปัญหาและอุปสรรคของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ดังนี้

(1) คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติไม่มีปัญหาทางด้านกฎหมายเพราะกฎหมายให้สิทธิในเงินแก่บุคคลทุกคน แต่คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติประสบปัญหาคือ ไม่มีเงินที่จะนำไปฝากหรือเพื่อใช้ดำรงชีวิต และไม่มีความรู้เกี่ยวกับการไปขอรับบริการทางการเงินกับธนาคารพาณิชย์

(2) เจ้าหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์บางส่วนไม่รู้จักเอกสารแสดงตนของคนต่างด้าว ทำให้คนต่างด้าวเข้าสู่สิทธิในเงินได้ไม่สะดวกหรือถูกปฏิเสธสิทธิในการทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคาร

(3) คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติมีปัญหาเกี่ยวกับเอกสารแสดงตนเพื่อสร้างค่านาเชื่อถือต่อธนาคารพาณิชย์และบริษัทไปรษณีย์ไทยทำให้ถูกปฏิเสธสิทธิในเงินจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ธนาคารพาณิชย์และบริษัทไปรษณีย์ไทยจะต้องแก้ไข