



แนวทางในการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติไทย : ศึกษกรณีการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า Guidelines for Protection of The Legal Rights of Stateless Thai : A Case Study of Rights and Status of Citizenship to People without Civil Registration Record.

สุวิมล อิศริยานนท์*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรียา ล้ำเลิศ**

บทคัดย่อ

สัญชาติเป็นเรื่องของความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลกับรัฐ หรือกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องผูกมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมาย บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศใดจึงมีฐานะเป็นพลเมืองของประเทศนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการจะได้รับสวัสดิการจากรัฐในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ และในทางกลับกัน บุคคลนั้นก็มิต้องมีหน้าที่พลเมืองต่อประเทศที่เป็นเจ้าของสัญชาติของตนเช่นกัน ปัญหาเรื่องการที่บุคคลต้องตกอยู่ในสถานะไร้รัฐไร้สัญชาติถือว่าเป็นปัญหาด้านมนุษยชนที่สำคัญ เนื่องจากการที่บุคคลอยู่ในฐานะไร้รัฐไร้สัญชาติมักจะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยง่าย ทั้งยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐใดเลย ในส่วนของประเทศไทย ปัญหาเรื่องบุคคลไร้สัญชาติยังคงเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่ยังไม่มีแนวทางการแก้ไขที่ชัดเจน ประกอบกับสภาพสังคมในปัจจุบันยังส่งผลให้มีจำนวนคนไร้สัญชาติที่เพิ่มสูงขึ้น จะเห็นได้จากมีจำนวนเด็กที่ถูกทิ้งตั้งแต่แรกเกิดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเด็กเหล่านี้จะไม่ทราบถึงตัวบิดามารดาที่แท้จริง ส่งผลให้กลายเป็นบุคคลไร้รากเหง้า เป็นคนไร้สัญชาติ เพราะไม่สามารถหาจุดเกาะเกี่ยวของตัวเองกับประเทศไทยได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการให้สัญชาติไทย รวมถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องของการให้สัญชาติ และศึกษาถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติภายใต้กติการะหว่างประเทศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงการศึกษาถึงหลักกฎหมายการให้สัญชาติของต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและหาวิธีการในการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติของการให้สัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะเห็นถึงข้อจำกัดของการให้สัญชาติไทย ในกรณีของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน กล่าวคือ การเกิดในดินแดนประเทศไทยเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้บุคคลนั้นได้สัญชาติไทย เพราะจะต้องพิจารณาถึงตัวบิดาหรือมารดาของบุคคลนั้นด้วยว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลที่เข้าช้อยกเว้นที่ กฎหมายได้กำหนดไว้จึงจะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทย ซึ่งข้อจำกัดนี้ส่งผลถึงกรณีของบุคคลไร้รากเหง้า ที่ไม่ทราบถึงตัวบิดามารดาของตัวเอง แม้ว่าบุคคลนั้นจะเกิดในประเทศไทย และอาจจะมียบิดาหรือมารดา เป็นผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งทำให้สามารถได้รับสัญชาติไทยได้ตามกฎหมาย แต่เมื่อไม่สามารถหาข้อพิสูจน์ที่ แท้จริงได้ บุคคลกลุ่มนี้ก็ต้องตกเป็นคนที่ไร้สัญชาติไปโดยปริยาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้ รากเหง้า อยู่ที่การลดข้อจำกัดในการพิจารณาถึงการให้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน หรือ เด็กอ่อนที่ถูกพบในประเทศไทยที่ไม่ปรากฏตัวบิดามารดาให้ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ไปจนกว่าจะมีข้อพิสูจน์ได้ว่ามีสัญชาติอื่น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวมานี้ สามารถ ดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายภายในประเทศที่มีบัญญัติไว้ รวมถึงสามารถวางเงื่อนไขในการพิจารณา อย่างเหมาะสมและชอบธรรมต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามแนวทางของระบอบ ประชาธิปไตย ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงของรัฐและยังคงไว้ซึ่งความเหมาะสมและความสมดุล ของหลักสิทธิมนุษยชน

คำสำคัญ : สิทธิและสถานภาพทางกฎหมาย คนไร้รากเหง้า

Abstract

Nationality is the relationship between persons and the state. In other words, it is a symbol of legal ties that recognizes a person under the law. When a person has a nationality, the status of such person is acknowledged within the concept of citizenship of the state, meanwhile, a person has reciprocally duties and responsibilities to the state. Stateless persons are critical human rights problem since these groups are vulnerable to violate fundamental rights. No states claim for protection. In the context of Thailand, stateless problems have no clear direction for solving the problems the current situation also leads to the increasing numbers for stateless persons. This can be exemplified from the higher amount of abandoned children, who have unknown their parents. These groups of persons become stateless persons as they have no legal connection with any state.

This thesis examines the concept and legal concept for giving nationality, including with legal restrictions for giving nationality. In addition, legal protection mechanisms within the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and other state practices will involve for finding and solving Thai stateless persons problems.

According to the Nationality Act, giving nationality with territorial principle still raises some problematic issues, giving birth in Thai territory is not enough to gain Thai nationality, unless considering father and mother's identity. This defines fathers and mothers shall be the persons who are not in the criteria of legal restriction. The limitation has direct implications for newborn people, who have no parents proven, even they were born in Thai territory. These types of persons will implicitly become stateless persons.

From this reason, the author will suggest the ways for solving problems, Limitation in the Citizenship at birth to abandoned children found in Thailand, territory could gain Thai Nationality until proven otherwise. The proposal is based on domestic regulations and reasonable consideration for right and freedom protection in harmonious with democracy. However, right and freedom protection within democracy should be selected in certain respects that are not violated to state's security and balancing with human rights principle.

Key word : Right and Status of Citizenship, People without Civil Registration Record

๑. บทนำ

ความที่ไม่รู้ หรือรู้แต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงรากเหง้าความเป็นมาของตัวเองได้นั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้คนจำนวนนับหมื่นต้องตกอยู่ในสภาวะความเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และได้รับความยากลำบากในการดำเนินชีวิต เพราะประชาชนคนไทยที่ยังไม่ถูกรับรองสิทธิความเป็นพลเมืองนั้น ง่ายมากต่อการถูกกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง มีโอกาสสูงในการถูกเอาผิดเอาเปรียบ และถูกเลือกปฏิบัติ เนื่องจากโดยสภาพแล้วไม่สามารถอ้างสิทธิใดๆ ได้เลย เรียกได้ว่าขาดสิทธิ

ขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตแทบทุกด้าน อาทิ สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในการทำงานและได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย สิทธิในการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในด้านต่าง ๆ โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่สังคม กฎหมายจึงต้องมีบทลงโทษ

สำหรับผู้ที่จะเปิด เพื่อรักษากฎ ระเบียบ กติกา ของสังคม โดยทั่วไปกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีผลบังคับใช้กับพลเมืองของคนในชาตินั้น ๆ นั้น หมายถึง การที่คน ๆ หนึ่ง จะได้รับการคุ้มครองใน สิทธิและเสรีภาพของตน คนผู้นั้นย่อมจะต้องมี สถานะเป็นพลเมืองของชาตินั้นหรือจะกล่าวว่าคน ผู้นั้นย่อมต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติของชาตินั้น ๆ การมีสัญชาติของคนก็จะทำให้ได้รับสิทธิมากมาย หลายประการจากรัฐในฐานะที่เป็นพลเมืองของ ประเทศ นอกเหนือจากคนที่มีสัญชาติจะเป็นพลเมือง ของชาตินั้น ๆ แล้ว ยังมีกลุ่มคนอีกจำนวนไม่น้อย ที่อาศัยอยู่ในประเทศโดยที่ไม่มีสัญชาติ ซึ่งกลุ่ม บุคคลเหล่านี้ไม่มีสถานะเป็นพลเมือง เนื่องจาก เป็นบุคคลที่ไร้สัญชาติ จึงไม่มีสิทธิในด้านต่าง ๆ เทียบเท่ากับคนที่มีสัญชาติ

ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อบุคคลที่ตกอยู่ในสถานะ คนไร้สัญชาติเหล่านี้ ไม่ได้รับความคุ้มครองทั้งทาง ด้านสิทธิและเสรีภาพในทุกด้านทำให้ประสบกับ ปัญหามากมายในการดำเนินชีวิต ไม่ว่าจะเป็น ในด้านการศึกษา การทำงาน และสิทธิต่าง ๆ ใน สังคม หากรัฐไม่มีนโยบายในการแก้ปัญหา คนกลุ่ม นี้ก็อาจเป็นกลายเป็นกลุ่มคนที่สร้างปัญหาให้กับ สังคมได้ อันเนื่องมาจากการได้รับความบีบคั้นทาง สังคม หรือไม่ได้รับความยุติธรรมที่ควรจะได้ ส่งผล ให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้กลายเป็นบุคคลที่ก่อปัญหาให้

สังคม หรืออาจลุกลามไปถึงการก่ออาชญากรรมที่ ใหญ่ขึ้น

ปัญหาเรื่องความไร้สัญชาติของบุคคลนั้น ถือว่าเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนของหลาย ประเทศ จากการที่มีปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๔๙๑ และตราสารระหว่างประเทศหลาย ฉบับที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นการร่วมมือ กันระหว่างประเทศโดยสหประชาชาติเพื่อแก้ปัญหา ในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยมีจุดประสงค์เพื่อ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียม กัน ประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีของปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด ในปฏิญญาประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในภาคีสมาชิก ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948, UDHR)^๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องสัญชาตินั้น ปฏิญญาสากลได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๑๕ (๑) ทุกคน มีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง นอกจากนี้ยังมี อนุสัญญาในด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับที่ กำหนดในเรื่องสัญชาติให้บุคคลหนึ่งมีสิทธิในการ ถือสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง เช่น อนุสัญญาว่าด้วย สิทธิเด็ก พ.ศ. ๒๕๓๒ (Convention on the Rights of the Child 1989)^๒ ข้อ ๗ ที่กำหนด ให้เด็กมีสิทธิที่จะได้สัญชาติเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การขจัด

^๑ Universal Declaration of Human Rights 1948, UDHR, Opened for signature 10 December 1948, (entered into force 10 December 1948) Art 1.

^๒ Convention on the Rights of the Child 1989, Opened for signature 20 November 1989, (entered into force 26 April 1992) Art 7.

การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination -ICERD)^๓ ที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ ๕ ให้พลเมืองมีสิทธิในการครองสัญชาติ เป็นต้น

การจัดกลุ่มสถานภาพบุคคลของสมาชิกในสังคมไม่ว่าจะเป็นของประเทศไทยหรือประเทศอื่น ๆ ต่างมีหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยแผนกคดีบุคคลเป็นหลัก สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR) ให้นิยาม “คนไร้รัฐตามกฎหมาย” (de jure stateless) ว่าเป็น ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น “คนชาติ” (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใด ๆ เลย^๔

คนไร้รากเหง้าก็เป็นหนึ่งในกลุ่มคนไร้สัญชาติ เพราะไม่อาจที่จะพิสูจน์ทราบจุดเกาะเกี่ยวของบุคคลเหล่านั้นกับรัฐ และเพราะความไม่รู้ในจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐนี้ จึงส่งผล กล่าวคือ เราไม่อาจจัดสรรได้ว่าบุคคลนั้นเป็นคนสัญชาติใดของรัฐใด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความที่ไม่รู้ หรือรู้แต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ถึงรากเหง้าความเป็นมาของตัวเองได้นั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้คนจำนวนนับหมื่นต้องตกอยู่ในสภาวะความเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และได้รับความยากลำบากในการดำเนินชีวิต มักถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่าง ๆ อันมีเหตุมาจากความไร้ตัวตนดังกล่าวอีกด้วย

การศึกษาถึงปัญหาที่กลุ่มคนไร้รากเหง้าต้องประสบนี้ ซึ่งให้เห็นถึงความยากลำบากในการดำรงชีวิต เนื่องจากการขาดสถานภาพทางกฎหมาย เสี่ยงสิทธิที่ควรได้รับ รวมถึงการถูกละเมิดสิทธิโดยไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในทุกด้าน การศึกษาถึงปัญหาที่คนกลุ่มนี้ได้รับ ก็เพื่อที่จะนำไปสู่หนทางแก้ไข ซึ่งก็คือการให้สถานะตามกฎหมายที่เหมาะสม พิจารณาถึงข้อเท็จจริงอื่นประกอบเพื่อหาจุดเกาะเกี่ยวในความสัมพันธ์กับรัฐให้ได้ เพื่อที่จะนำไปสู่ขั้นตอนของการให้สัญชาติ อันเป็นสิ่งที่จะทำให้คนไร้รากเหง้าเหล่านี้สามารถมีตัวตนอยู่ในสังคมได้โดยมีสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นในสังคม

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาถึงภาพรวมของปัญหาของบุคคลไร้รากเหง้าในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาถึงการมีอยู่ของกฎหมายไทยในเรื่องการจัดการปัญหาคนไร้รากเหง้าในประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาถึงพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการจัดการปัญหาคนไร้รากเหง้าในประเทศไทย
๔. เพื่อศึกษาถึงวิธีการและกลไกในการต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลไร้รากเหง้า

^๓International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination -ICERD, Opened for signature 29 December 1965, (entered into force 27 February 2003) Art 5.

^๔ กฤตยา อาชวนกุล, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย” (ประชากรและสังคม, ๒๕๕๔), ๑๐๓

ภายใต้กฎหมายภายในระหว่างประเทศ และภายใต้
กติการะหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางที่
เหมาะสมที่จะทำให้บุคคลไร้รากเหง้าเหล่านั้น
กลายเป็นบุคคลที่มีสัญชาติได้ตามกฎหมาย

สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมาย
ระหว่างประเทศ เป็นภาคีของอนุสัญญาต่าง ๆ ใน
ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีผลผูกมัดให้ประเทศที่เป็น
ภาคีต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญานั้น เช่น
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๔๙๑
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง)
และทางการเมือง (International Covenant On
Civil and Political Rights 1966) อนุสัญญา
ระหว่างประเทศว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติ
ทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International
Convention on the Elimination of All Forms
of Racial Discrimination - ICERD) อนุสัญญา
ว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ. ๒๕๓๒ (Convention on
the Rights of the Child 1989) เป็นต้น และมี
หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนพลเมืองใน
ประเทศไทย แต่กลไกการคุ้มครองสิทธิของคน
ไร้สัญชาติหรือคนไร้รากเหง้าในประเทศไทยยังไม่
สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และก่อให้เกิดปัญหาในการละเมิดสิทธิของคน
ไร้สัญชาติมาอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องมีการ
ปรับปรุงกฎหมาย หรือกลไก เพื่อให้การดำเนินการ
คุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทยเป็น

ไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม เพื่อที่จะให้
บุคคลไร้ตัวตนเหล่านั้น กลับกลายเป็นบุคคลที่มี
สัญชาติ เพื่อที่จะได้รับสิทธิตามกฎหมายที่ควรจะได้รับ

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงแนวคิด
และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนไร้
รากเหง้า ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไป
ปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้รากเหง้า ศึกษากลไก
การคุ้มครองสิทธิของคนไร้รากเหง้า ภายใต้กติกา
ระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
และภายใต้กรอบของกฎหมายและพระราชบัญญัติ
ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาคคนไร้รากเหง้า
ภายในประเทศไทย รวมถึงศึกษาบทบัญญัติทาง
กฎหมายในการให้สัญชาติของต่างประเทศ เพื่อใช้
วิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้
ในการที่จะพัฒนาหาวิธีการที่จะทำให้บุคคลไร้
รากเหง้าเหล่านี้ กลายเป็นบุคคลที่มีสัญชาติ และ
ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคใน
การนำวิธีการปฏิบัติที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาคคนไร้
รากเหง้าสามารถเสนอแนวทางเพื่อพัฒนาปรับปรุง
แก้ไขข้อกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ
การคุ้มครองสิทธิของคนไร้รากเหง้า เพื่อที่จะทำ
ให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็นบุคคลไร้ตัวตนมา
เป็นบุคคลที่มีสัญชาติตามกฎหมายได้

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคนไร้รากเหง้าและการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติ

คำว่า “คนไร้สัญชาติ” ได้ถูกให้คำจำกัดความอย่างเป็นทางการโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nation) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๔ ว่าหมายถึง “บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นคนชาติตามกฎหมายของรัฐใด ๆ” อีกนัยหนึ่ง คนไร้สัญชาติหมายถึง บุคคลที่ถูกปฏิเสธการให้ความคุ้มครองปกป้องสิทธิต่าง ๆ ที่พวกเขาพึงจะได้รับโดยรัฐต่าง ๆ ปัญหาเรื่องคนไร้สัญชาติได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ผลของสงครามก่อให้เกิดกลุ่มคนไร้สัญชาติขึ้นเป็นจำนวนมาก กลุ่มคนเหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านสิทธิที่พึงจะมี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของที่อยู่อาศัย โอกาสในการประกอบอาชีพ โอกาสในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ หรือแม้แต่โอกาสในการได้รับการบริการด้านการศึกษา ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ขยายขอบเขตและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ องค์การสหประชาชาติจึงได้เข้าไปให้การช่วยเหลือ โดยร่างอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการดูแลสิทธิของคนไร้สัญชาติและร่างอนุสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการลดจำนวนผู้ไร้สัญชาติขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ และปี ค.ศ. ๑๙๖๕ ตามลำดับ

รวมถึงสร้างกติกากาชาเนโฮเซในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ ที่ระบุว่า สิทธิในการได้สัญชาติเป็นสิทธิที่ไม่ล่วงละเมิดได้^๕

๒.๑ ความหมายของคนไร้รากเหง้า^๖

คำว่า “คนไร้รากเหง้า” อาจจะเป็นคำที่ไม่ค่อยคุ้นเคยนัก ว่าหมายถึงบุคคลกลุ่มไหน ในปัจจุบัน โดยงานวิจัยด้านสถานะบุคคลที่มีมากขึ้นในประเทศไทย นักวิชาการสายกฎหมายก็อาจตอบได้ว่า คนไร้รากเหง้า ก็คือคนไร้รัฐสัญชาติ เพราะไม่อาจที่จะพิสูจน์ทราบจุดเกาะเกี่ยวของพวกเขา กับรัฐ เพราะความไม่รู้ในจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐ ก็ส่งผลให้ไม่อาจจัดสรรได้ว่า เขาเป็นคนสัญชาติของรัฐใด ความไร้รากเหง้าอาจนำไปสู่การถูกสันนิษฐานโดยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองว่า เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งปัญหานี้นำไปสู่การเกิดขึ้นของเด็กไร้รากเหง้าที่เพิ่มเป็นจำนวนมากขึ้นในประเทศไทย

ในการศึกษาเกี่ยวกับคนไร้รากเหง้า นั้นจะมุ่งเน้นไปที่ความเป็นคนไร้รากเหง้าที่มีมาตั้งแต่เด็กจนเติบโตเป็นผู้ใหญ่และไม่ใช่เพราะสูญเสียความทรงจำ หากแต่เป็นเพราะไม่มีความทรงจำอยู่เลย ผลก็คือ คนไร้รากเหง้าเหล่านั้นก็จะกลายเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติและไร้ซึ่งตัวตนไปในที่สุด ดังนั้น เราจึงเห็นคนไร้รากเหง้าอยู่ ๒ ลักษณะ คือ^๗

^๕ วินิจ ล้ำเหลือ, “กลไกการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการถอดถอนสัญชาติจากนัยการถอนชื่อชาวบ้านออกจากทะเบียนราษฎร อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2545” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), ๒๐.

^๖ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, “คำถามสำหรับการวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิของเด็กไร้รากเหง้าในประเทศไทย,” เสนอคณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (วันจันทร์ที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕)

^๗ อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓

๑. ความไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง หมายถึง

กลุ่มคนที่ไม่มีความทรงจำใด ๆ เกี่ยวกับสถานที่เกิดหรือบิดามารดาเลย ทั้งนี้อาจจะเกิดจากการที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดพรากจากบุพการีมาตั้งแต่เด็ก นอกจากนี้ยังไม่มีใครคนอื่นทราบเลยว่า คน ๆ นี้เกิดที่ไหน เป็นบุตรของใคร ดังนี้ด้วยความที่ไม่สามารถหาจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลดังกล่าวกับรัฐกรณีได้ จึงไม่สามารถจะกำหนดสัญชาติให้แก่บุคคลดังกล่าวได้ อันนำไปสู่ความเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติไปในที่สุด

๒. ความไร้รากเหง้าเพราะไม่อาจพิสูจน์

ทราบถึงความมีอยู่ของรากเหง้า คือกลุ่มคนที่จำได้ว่าตัวเองเกิดที่ไหน บุพการีคือใคร แต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ถึงรากเหง้าของตนดังกล่าว เนื่องจากถูกทอดทิ้งหรือได้พลัดพรากจากบุพการีซึ่งอาจจะเป็นเพราะจงใจหรือไม่ก็ได้ เมื่อไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงรากเหง้าของตนได้ บุคคลกลุ่มนี้จึงตกเป็นคนไร้สัญชาติเช่นเดียวกับกรณีก่อนหน้า โดยแบ่งคนไร้รากเหง้าในกลุ่มนี้ออกเป็น ๒ กลุ่มคือ (๑) คนไร้รากเหง้าที่รัฐสถานที่เกิด แต่ไม่ทราบชื่อบุพการี และ (๒) คนไร้รากเหง้าที่รัฐสถานที่เกิดและชื่อบุพการี แต่พลัดพรากจากบุพการี จนไม่อาจพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวกับรัฐเจ้าของตัวบุคคลของบุพการี ดังนั้น คนไร้รากเหง้าในกลุ่มนี้จึงไม่ตกอยู่ในสภาพคนไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง เพราะอาจยังหาจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดระหว่างพวกเขาและรัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นที่เกิด

๒.๒ หลักทั่วไปว่าด้วยสัญชาติ^๔

สัญชาติ ได้แก่ สิ่งผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจที่ผูกมัดบุคคลไว้กับรัฐใดรัฐหนึ่ง การที่บุคคลจะมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งได้นั้น ก็จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศบัญญัติให้เขามีสัญชาติของประเทศนั้นได้ ทั้งนี้เพราะสัญชาติเป็นสิ่งไม่มีรูปร่าง เป็นแต่เครื่องผูกมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมายเท่านั้น

เนื่องจากสัญชาติเป็นสิ่งผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจ อันมีลักษณะถาวร ซึ่งยึดเหนี่ยวบุคคลไว้กับรัฐหนึ่ง กำหนดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐนั้น โดยถือเอาจากการที่รัฐยอมรับในข้อเท็จจริงที่ว่า บุคคลนั้นผูกพันใกล้ชิดกับพลเมืองคนอื่น ๆ ของรัฐนั้นมากกว่าพลเมืองของรัฐอื่น สิ่งผูกพันเช่นว่านี้มีส่วนช่วยในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลนั่นเอง และทำให้บุคคลนั้นเกิดมีหน้าที่ต่อรัฐซึ่งตนมีสัญชาติอยู่ พร้อมกันนั้นก็ทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐที่ให้สัญชาติแก่ตน และมีสิทธิที่จะขอให้รัฐนั้นเรียกร้องให้รัฐอื่นเคารพสิทธิหรือประโยชน์ส่วนเอกชนของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

องค์ประกอบของสัญชาติ จำแนกออกได้

๓ ประการ คือ

๑. รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ
๒. บุคคลเป็นผู้รับสัญชาติ
๓. สัญชาติเป็นสิ่งผูกพันระหว่างรัฐกับ

บุคคล

^๔ กมล สนธิเกษรตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ ๗, ๒๕๓๙) ๓๔.

๒.๓ ความหมายของการพิสูจน์สัญชาติ (Definition and Importance of Proof of Nationality)

การพิสูจน์สัญชาติ (Proof of Nationality) หมายถึง กระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อยืนยันการมีสิทธิในสัญชาติ การพิสูจน์สัญชาติยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงการพิสูจน์หน้าที่ของคนชาติที่มีต่อประเทศเจ้าของสัญชาติด้วย

สิทธิในการพิสูจน์สัญชาติ (Right to Proof of Nationality) จะนำไปสู่การมี “สิทธิในสัญชาติ (Right to a Nationality)” ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนดังที่ปรากฏไว้ในปฏิญญาสากล กติกา ระหว่างประเทศ และอนุสัญญาหลายฉบับ ให้ ความสำคัญในเรื่องสัญชาติของบุคคล ยกตัวอย่าง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง เป็นต้น^๔

๓. กลไกการคุ้มครองสิทธิและการให้สัญชาติทางกฎหมายของประเทศไทยและในทางสากล

๓.๑ ศึกษาถึงกฎหมายไทยในการคุ้มครองสิทธิและการให้สัญชาติแก่บุคคล

๓.๑.๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย

^๔ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948, UDHR) ข้อ ๑๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 - ICCPR) ข้อ ๑๖ บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน

ข้อ ๒๔ ๓) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของการปกครอง ทั้งนี้เพราะถือว่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพราะมนุษย์เป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้สิทธิและเสรีภาพจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตย

สิทธิเสรีภาพเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ บทบัญญัติสิทธิเสรีภาพจะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองของประเทศ เพราะประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองย่อมมีกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ชัดเจนและเป็นจริงในทางปฏิบัติ ในส่วนของเรื่องหลักประกันสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น จะให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนที่มีสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การมีอยู่ของรัฐก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็น

มนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้บัญญัติวิธีการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของบุคคลธรรมดาไว้ในหมวด ๑ มาตรา ๗ ถึง มาตรา ๑๒ โดยแบ่งวิธีการได้มาซึ่งสัญชาติไทยออกเป็น ๔ วิธี คือ

๑. สัญชาติไทยโดยการเกิด (Nationality of Origin)

๒. สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติ (Naturalization)

๓. สัญชาติไทยโดยการสมรส (Marriage)

๔. สัญชาติไทยโดยการรับคืน (Recovery of Nationality)

๓.๒ ศึกษาถึงพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องการจัดการปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทย

ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสัญชาติ และคนไร้สัญชาติการที่ผูกพันกับประเทศไทย คือ

(๑.) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948, UDHR)

(๒.) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966 - ICCPR)

(๓.) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination -ICERD)

(๔.) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child 1989)

พันธกรณีหลักที่ต้องปฏิบัติเมื่อเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน^{๑๐}

โดยข้อกำหนดของอนุสัญญาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดพันธกรณีที่ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญาเหล่านั้น ต้องปฏิบัติตามมี ๔ เรื่องหลัก คือ

- การประกันให้เกิดสิทธิตามสนธิสัญญานั้น
- การดำเนินการให้เกิดสิทธิและคุ้มครองสิทธิ
- การเผยแพร่เรื่องของสิทธินั้น ๆ
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานที่จัดให้มีขึ้นเพื่อใช้สิทธิตามสนธิสัญญานั้น ๆ

^{๑๐} สันถัย เกษมสันต์ ณ อยุธยา, “คู่มือรายงานประเทศตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี”, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, (กันยายน ๒๕๔๘)

๔. วิเคราะห์ผลการศึกษาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาคคนไร้รากเหง้า

ในปัจจุบันแม้ประเทศไทยจะมีนโยบายกำหนดสถานะบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติ โดยออกกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลได้ คนไร้สัญชาติก็ยังคงไร้สัญชาติเช่นเดิม ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญ คือ กระบวนการในการแก้ไขปัญหานั้นยังคงซับซ้อนและยุ่งยาก และใช้เวลานานในการกำหนดสถานะของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการให้สถานะหรือการพิจารณาการให้สัญชาติ โดยอุปสรรคสำคัญในการกำหนดให้สถานะหรือการให้สัญชาติ อยู่ที่กระบวนการพิสูจน์ความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลกับรัฐ และที่สำคัญที่สุดคือ ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาคในส่วนี้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาค ประเด็นแรกเป็นปัญหาคในเรื่องของข้อจำกัดในทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองบุคคลและการพิสูจน์สัญชาติ ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่สิทธิในสัญชาติไทยอยู่ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ซึ่งสิทธิในสัญชาติไทยดังกล่าววางอยู่บน ๒ หลักการใหญ่ คือ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (Thai nationality at birth) และการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด

(Thai nationality after birth) ในที่นี้จะกล่าวถึงประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้สัญชาติแก่คนไร้รากเหง้าโดยการเกิดตามหลักดินแดน กล่าวคือ ประเด็นข้อจำกัดทางกฎหมายการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน พระราชบัญญัติสัญชาติได้บัญญัติ ให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยได้สัญชาติไทย แต่มีข้อยกเว้นมิให้บุคคลในมาตรา ๗ ทวิวรรคหนึ่ง ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด^{๑๑}

กรณีแรก ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยทั้งคู่ หรือบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งเป็นผู้มีสัญชาติไทย ย่อมได้สัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต นั่นคือสามารถได้สัญชาติไทยได้ทั้งตามหลักสืบสายโลหิตตามสัญชาติของบิดาหรือมารดา นอกจากนั้นยังได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนอีกด้วยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย

กรณีที่สอง ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่บิดามารดาเป็นคนต่างด้าว กรณีนี้จะต้องพิจารณาถึงการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยของบิดามารดาว่า เป็นบุคคลที่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา ๗ ทวิ หรือมาตรา ๘ หรือไม่ หากเป็นบุคคลที่เข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนด บุตรที่เกิดมาแม้จะเกิดในราชอาณาจักรไทยก็จะไม่ได้รับสัญชาติไทย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า บุตรของคนต่างด้าวจะมีสิทธิได้รับสัญชาติไทยได้เฉพาะกรณีที่บิดาและ

^{๑๑}พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑.) ผู้ที่เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรก็ดี

(๒.) ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

มารดาของเด็กที่เกิดมาเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นการถาวรตามสัญชาติของบิดาหรือมารดา หรือกรณีที่เด็กถูกทิ้งตั้งแต่แรกเกิด ถือว่าเป็นกรณีที่ยากต่อการหาจุดเกี่ยวพัน

จากบทบัญญัติของกฎหมายการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของบุคคล ไม่ว่าจะปฏิบัติตามหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน จะเห็นได้ว่ามีข้อพิจารณาที่เป็นหลักสำคัญอยู่ที่บิดาและมารดาของเด็กที่เกิด หากบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยและเกิดในราชอาณาจักรไทยบุตรก็จะได้รับสัญชาติไทยทั้งตามหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน แต่หากบิดาหรือมารดาไม่ได้มีสัญชาติไทยหรือเป็นคนต่างด้าว ก็ต้องมาพิจารณาถึงการพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย หากไม่เข้าข่ายยกเว้นที่กฎหมายบัญญัติไว้บุตรที่เกิดมาก็ย่อมได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ดังนั้น จะเห็นว่า ปัญหาของเด็กที่เกิดมาโดยไม่ทราบถึงตัวบิดาหรือมารดาที่แท้จริง เด็กคนนั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน เนื่องจากติดข้อจำกัดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั่นคือเมื่อไม่ทราบถึงบิดามารดาที่แท้จริงก็หมดสิทธิที่จะได้สัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตระหว่างตัวเด็กกับประเทศไทย แม้ว่าตามข้อเท็จจริงเด็กเกิดในประเทศไทย แต่อาจจะเกิดจากบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว ซึ่งเด็กอาจจะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ หากบิดาหรือมารดาที่เป็นคนต่างด้าวไม่ใช่บุคคลที่เข้าข้อจำกัดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ มาตรา ๗ ทวิ แต่เมื่อไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าบิดาและมารดาของเด็กได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรโดยถูกต้องตามกฎหมาย เด็กคนนั้น

ก็ไม่สามารถได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ หรือแม้แต่กรณีที่บิดาหรือมารดาที่แท้จริงของเด็กเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่เมื่อไม่มีข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนก็ย่อมไม่ได้สัญชาติไทยทั้งตามหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน เพราะไม่มีข้อพิสูจน์ที่แน่ชัดถึงความเกี่ยวพันกับประเทศไทย

จากข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน ที่ยังคงต้องต้องพิจารณาจากสัญชาติของบิดามารดาหรือการเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นหลัก เป็นจุดหนึ่งที่ทำให้มีบุคคลไร้สัญชาติในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบุคคลไร้รากเหง้า ที่ไม่ทราบถึงความเป็นมาของตัวเอง ทราบได้เพียงหาข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนของตัวเองกับประเทศไทยไม่ได้ บุคคลไร้รากเหง้าเหล่านี้ ก็จะกลายเป็นบุคคลที่ไร้สัญชาติชาติตลอดไป

ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิสูจน์สัญชาติ แนวคิดเรื่องการพิสูจน์สัญชาติจึงเป็นแนวคิดในเชิง 'วิธีการ' ที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับแนวคิดในเชิง 'เนื้อหาสาระ' ที่ว่าด้วยการมีสิทธิในสัญชาติของบุคคล แต่แนวคิดในเชิงวิธีการว่าด้วยการพิสูจน์สัญชาตินั้น มีความสำคัญอยู่ที่วิธีการหรือกระบวนการในทางปฏิบัติในการพิสูจน์สัญชาติ

การมีสิทธิในสัญชาติที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ หรือ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศ เป็นกำหนดเงื่อนไขในสาระสำคัญของสิทธิเท่านั้น แต่การกำหนดสิทธิในกฎหมายดังกล่าวนั้น ไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะสามารถใช้สิทธินั้นได้ตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่มีกระบวนการในขั้นตอนต่อมากล่าวคือ **วิธีการแสวงหา**

พยานหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติใด วิธีการแสวงหาพยานในการพิสูจน์เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในสัญชาตินั้นก็ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศเจ้าของสัญชาติเช่นเดียวกัน ในส่วนของการพิสูจน์สัญชาติของประเทศไทยนั้นในทางข้อกฎหมาย จัดว่ายังไม่มีความหมายในเรื่องนี้อย่างชัดเจนโดยตรง เมื่อพิจารณาแนวคิดในเรื่องวิธีการพิสูจน์สิทธิในสัญชาติไทยของประเทศไทย วิธีการพิสูจน์สัญชาติจะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลัก ๓ ฉบับ กล่าวคือ กฎหมายลักษณะพยาน พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

ดังที่กล่าวมา ข้อจำกัดของคนไร้รากเหง้าในการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ในการหาสัญชาติ จึงมีทั้งข้อจำกัดของพยานเอกสาร พยานบุคคล และพยานวัตถุ นั่นคือไม่มีเอกสารหลักฐานการเกิด ไม่มีพยานวัตถุหรือสิ่งของใดๆ ที่พอจะนำมาอ้างอิงได้ รวมถึงการหาพยานบุคคลมาพิสูจน์ถึงความเกี่ยวพันทางสายเลือดหรือบรรพบุรุษ ซึ่งจะส่งผลไปถึงการที่จะขอพิสูจน์ดีเอ็นเอ เพราะไม่มีบุคคลที่พอจะเชื่อได้ว่าน่าจะมีความเกี่ยวพันทางสายเลือด ประกอบกับมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ซึ่งคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ไม่มีกำลังพอสำหรับค่าใช้จ่าย จึงกล่าวได้ว่า ในระบบกฎหมายของไทย ที่โดยส่วนใหญ่จะใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดี พยานหลักฐานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลใช้ในการพิจารณาคดี เป็นหน้าที่ของผู้ร้องขอให้พิจารณาคดีที่จะแสวงและแสดงพยานที่น่าเชื่อถือมาสนับสนุน ในกรณีพิสูจน์หาสัญชาติผู้ร้องขอจะต้องหาพยานหลักฐานสามารถหาจุดเกี่ยวพันของตัวเองกับประเทศไทย

และแสดงพยานหลักฐานที่เชื่อถือได้นั้นต่อศาลให้พิจารณา เมื่อไม่สามารถหาได้ทั้งพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานผู้เชี่ยวชาญตามที่กฎหมายกำหนด มาสนับสนุนความน่าเชื่อถือให้ตัวเองได้ การไม่สามารถจะร้องขอพิสูจน์สัญชาติตามกฎหมายได้

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รากเหง้า นั้นที่สำคัญนั้น คือ

๑. ปัญหาในเรื่องข้อจำกัดกฎหมายในเรื่องการพิสูจน์สถานะการเกิดและการพิสูจน์สัญชาติ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นเกิดในประเทศไทยหรือมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย บุคคลนั้นก็จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิตหรือหลักดินแดน

๒. ปัญหาการขาดพยานหลักฐาน ในส่วนของการพิสูจน์หาสัญชาตินั้น การหาพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาพิพากษาคดี เพราะศาลจะพิพากษาตัดสินคดีโดยยึดจากพยานหลักฐานเป็นสำคัญ การเป็นคนไร้รากเหง้าที่ไม่รู้ที่มาของตัวเองจึงเป็นอุปสรรคในการที่จะหาหลักฐานมาอ้างอิงถึงความเกี่ยวพันของตัวเองกับประเทศไทย

๓. ปัญหาทางข้อกฎหมายในการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลตามพระราชบัญญัติสัญชาติ โดยเฉพาะการให้สัญชาติไทยโดยการเกิด ที่ยังต้องพิจารณาจากสัญชาติของบิดาหรือมารดาว่าต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย อันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่อาจจะดำเนินการพิจารณาให้สัญชาติแก่คนไร้รากเหง้าได้

แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการให้สัญชาติแก่คนไร้รากเหง้าตามหลักสากล

ดังที่กล่าวมาแล้วในส่วนของปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี ก็ยังมีปฏิญญาสากลเกี่ยวกับการลดภาวะการไร้สัญชาติของบุคคลที่ไทยไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก เช่นอนุสัญญาว่าด้วยสถานะคนไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๕๔ (The 1954 Convention Relating to The Status of Stateless Persons) ที่ในอนุสัญญาได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงสิทธิและหน้าที่ของคนไร้รัฐรวมถึงสถานะบุคคลตามกฎหมายในระหว่างที่อยู่ในรัฐที่อาศัยอยู่ และยังได้ครอบคลุมถึงประเด็นสิทธิต่าง ๆ ในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนไร้รัฐ เช่น มาตราที่ ๒๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของคนไร้รัฐ ได้กล่าวถึงสิทธิในการได้รับเอกสารในการเดินทาง ซึ่งคนไร้รัฐตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของคนไร้รัฐมีสิทธิได้รับสถานะบุคคลตามกฎหมาย รวมทั้งเอกสารพิสูจน์ตน และเอกสารสำหรับการเดินทางที่ออกให้โดยรัฐภาคีที่คนไร้รัฐอาศัยอยู่ หรือมาตราที่ ๓๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของคนไร้รัฐ ได้กล่าวถึงการแปลงชาติของคนไร้รัฐ โดยรัฐภาคีจะดำเนินการในการผลมกลมกลืนคนไร้รัฐเข้าสู่สังคม และการแปลงชาติให้คนไร้รัฐ รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ (The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness) อนุสัญญาฉบับนี้มีหลักการสำคัญในการลดปัญหาการไร้สัญชาติ กล่าวคือ รัฐต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของตนโดยใช้หลักดินแดน (jus soli) โดยจะให้ในตอนเกิดหรือภายหลังการเกิดก็ได้ หากพำนักอยู่ในประเทศของตนหรือมีถิ่นที่อยู่สำคัญ

ในรัฐนั้น ๆ โดยเอาจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องการอาศัยอยู่เป็นจุดสำคัญ

นอกจากนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายในเรื่องของการให้สัญชาติของหลายประเทศ ยังมีการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่เด็กที่เกิดหรือถูกพบในประเทศแบบไม่มีเงื่อนไข ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายบัญญัติในเรื่องของการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนแบบไม่มีเงื่อนไข นั่นคือ เด็กที่เกิดในสหรัฐอเมริกาจะได้สัญชาติอเมริกันทันทีภายหลังการเกิดทันที โดยกฎหมายไม่ได้จำกัดสถานะของบิดาหรือมารดาว่าจะต้องเป็นคนสัญชาติอเมริกัน และไม่ได้จำกัดห้ามบุคคลที่มีบิดาและ/หรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่ได้เข้ามาอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นหมายความว่า หากมีเด็กแรกเกิดที่ถูกพบในสหรัฐอเมริกาหากมีหลักฐานหรือสันนิษฐานได้ว่าเกิดในสหรัฐอเมริกา เด็กก็จะได้สัญชาติอเมริกันโดยทันที แม้จะไม่ทราบตัวบิดามารดาก็ตาม เพราะกฎหมายได้บัญญัติเปิดช่องในเรื่องของการให้สัญชาติตามหลักดินแดนแบบไม่มีเงื่อนไขอยู่แล้ว อีกประเทศที่มีหลักกฎหมายการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนที่ช่วยแก้ปัญหาไม่ให้เกิดต้องตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติน่าสนใจคือ ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญในกรณีที่เกิดในฝรั่งเศสที่อาจจะต้องตกอยู่ในสถานะการไร้รัฐซึ่งเป็นกรณีของเด็กที่เกิดในประเทศฝรั่งเศสแต่ไม่ปรากฏตัวบิดามารดาที่แท้จริง ไม่อาจได้รับสัญชาติของรัฐอื่นมาจากบิดามารดาตามหลักสืบสายโลหิต เด็กนั้นก็อาจเสี่ยงต่อการเป็นคนไร้สัญชาติ จึงมีบทบัญญัติทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ ซึ่งจะพิจารณาถึง

การได้สัญชาติฝรั่งเศสโดยการเกิดตามหลักดินแดน แก่เด็กที่เข้าตามเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติคือ เด็กที่ไม่ปรากฏตัวบิดามารดา เด็กที่ถูกรับในฝรั่งเศส และมีบทสันนิษฐานตามกฎหมายได้ว่าเกิดในฝรั่งเศส หรือเด็กที่ไม่อาจได้รับสัญชาติของบิดามารดาตามหลักสืบสายโลหิตได้ แต่การได้มาซึ่งสัญชาติฝรั่งเศสตามมาตรานี้คงเป็นเพียงสัญชาติชั่วคราวที่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือสละได้ในอนาคต หากพิสูจน์ได้ว่าเด็กมีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับรัฐอื่น หมายความว่า ความเสี่ยงต่อการตกเป็นคนไร้สัญชาติได้หมดไปแล้วนั่นเอง ในส่วนของประเทศเยอรมันก็มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่เด็กที่ถูกรับในดินแดนประเทศเยอรมัน ให้มีสัญชาติเยอรมันจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีสัญชาติอื่น จะเห็นว่าเป็นการให้สัญชาติเยอรมันแก่เด็กที่ถูกรับในดินแดนของตนทันที โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเด็กมีสัญชาติอื่น ซึ่งหากพิสูจน์ได้ว่าเด็กมีสัญชาติอื่นเยอรมันก็สามารถถอนสัญชาติเยอรมันได้ แนวทางการให้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดนแก่เด็กที่ถูกรับในประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขในอนาคตไว้ว่าหากพิสูจน์สัญชาติที่แท้จริงได้ ประเทศที่ให้สัญชาติก็มีสิทธิที่จะขอถอนสัญชาติที่ได้ให้ไป เนื่องจากป้องกันไม่让孩子ที่ถูกรับต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ ถือว่าเป็นแนวทางที่น่าจะนำมาเป็นบทบัญญัติในการให้สัญชาติแก่คนไร้รากเหง้าในประเทศไทยได้

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเรื่องคนไร้สัญชาติยังคงเป็นปัญหาที่มีมายาวนานในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรังมายาวนาน

ที่ยังไม่มีทางออกที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐจะมีมาตรการหรือแนวทางในการให้สถานะแก่บุคคลที่ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้เป็นการให้สัญชาติแก่บุคคล เพียงแต่ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่ได้เป็นบุคคลไร้ตัวตนเท่านั้น แต่ก็ยังคงเป็นบุคคลที่ไร้สัญชาติอยู่เช่นเดิม

สัญชาติถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐจะต้องให้แก่บุคคล การให้สัญชาตินั้นเป็นเรื่องของอำนาจภายในรัฐ รัฐจึงมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขในหลักการให้สัญชาติหรือการเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคล สัญชาติจึงเปรียบเสมือนเป็นข้อผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐนั้น ๆ ซึ่งหมายถึง เป็นความผูกพันทางกฎหมายที่รัฐใช้ผูกคนเข้าไว้กับรัฐ ซึ่งเป็นการผูกมัดในทางกฎหมายที่รัฐทำให้บุคคลเข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐนั้น รวมถึงหน้าที่ที่มีต่อรัฐในฐานะคนชาติ มีทั้งสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายของรัฐนั้นบัญญัติไว้ โดยรัฐสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในเรื่องสัญชาติได้เพราะเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิ ในขณะที่เดียวกันรัฐผู้เป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลก็มีหน้าที่ดูแลและจัดการให้บุคคลในชาติของตน ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานรวมถึงความคุ้มครองตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ มีสิทธิและหน้าที่ที่จะปกป้องคุ้มครองบุคคลนั้นหากบุคคลนั้นได้รับความเสียหายทั้งจากบุคคลอื่นหรือรัฐอื่น

“สิทธิในการพิสูจน์สัญชาติ (Right to Proof of Nationality)” เป็นสิทธิมนุษยชนดังที่ปรากฏที่ในปฏิญญาสากล กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาหลายฉบับ นอกจากนี้ ยังพอสรุปได้ว่าปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของมนุษย์ในปัจจุบัน

ส่วนน้อยที่จะเกิดจากตัวกฎหมายที่กำหนดสิทธิในสัญชาติ หรือที่เรียกว่า “ความไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยข้อกฎหมาย (De Jure Stateless or Nationalityless)” แต่ปัญหาส่วนใหญ่ที่ทำให้เกิด “ความไร้รัฐไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริง (De Facto Stateless or Nationalityless)” มักจะอยู่ที่เรื่องของการพิสูจน์ ซึ่งหมายถึง วิธีการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อมาพิสูจน์เงื่อนไขของการมีสิทธิในสัญชาติตามกฎหมายเสียมากกว่า

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการพิสูจน์สัญชาติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เมื่อไหร่มีการกล่าวอ้างสิทธิในสัญชาติเมื่อนั้นย่อมมีการพิสูจน์สิทธิเกิดขึ้น บุคคลธรรมดาอาจร้องขอการพิสูจน์สิทธิก็เพื่อใช้สิทธิในสัญชาติหรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการมีสัญชาติ ไม่ว่าจะเป็น สิทธิในสวัสดิการของรัฐ หรือ สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อกำหนดนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อตน หรือ การใช้สิทธิอื่น ๆ เป็นต้น ส่วนรัฐเองก็อาจจะเป็นผู้เข้ามาพิสูจน์สิทธิในสัญชาติของบุคคล ในกรณีที่ต้องการรับรองสิทธิของบุคคลที่อาจจะมีความเสี่ยงในการตกเป็นคนไร้สัญชาติ

ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการให้สัญชาติแก่บุคคลไร้รากเหง้าที่สำคัญคือ กระบวนการ และขั้นตอนที่ซับซ้อน ยุ่งยากใช้เวลานาน การขาดพยานหลักฐานในการพิสูจน์ ซึ่งทำให้การพิจารณาการให้สัญชาติเกิดความล่าช้า รวมถึงไม่มีนโยบายหรือบทบัญญัติในการช่วยเหลือในการให้สัญชาติที่ชัดเจนแน่นอน ซึ่งเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับการได้สัญชาติขึ้นอยู่กับ การที่บุคคลนั้นต้องมีความใกล้ชิดกับรัฐนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ความผูกพันในทางจิตใจ วัฒนธรรม

ประวัติศาสตร์ ภาษา การเมือง กฎหมาย มีความจงรักภักดีต่อรัฐที่ตนอยู่

ข้อเสนอแนะ

เพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมายให้สัญชาติไทยแก่กรณีที่เกิดครั้งแรกหรือเด็กก่อนที่ถูกลบในประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน โดยอาจจะระบุเงื่อนไขในการได้สัญชาติ เช่น เป็นเพียงสัญชาติชั่วคราวที่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือสละได้ในอนาคต หากพิสูจน์ได้ว่าเด็กมีสัญชาติอื่นหรือจดทะเบียนที่แท้จริงกับรัฐอื่น

เพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมายในการพิจารณาให้สัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า โดยอาศัยข้อเท็จจริงในเรื่องการอาศัยอยู่ในประเทศไทยภายหลังการเกิด โดยอาจจะกำหนดเงื่อนไขประกอบกับอาศัยพยานหลักฐานอื่นมาประกอบในการพิจารณา เช่น กำหนดเงื่อนไขในเรื่องอายุที่จะดำเนินการขอสัญชาติในกรณีนี้ได้ มีที่อยู่ที่เป็นหลักแหล่งจริง มีงาน การดำเนินชีวิตแบบปกติชนทั่วไป รวมถึงมีพยานบุคคล ที่สามารถรับรองได้ว่าบุคคลนี้ได้เกิด และอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตลอดจริง ๆ โดยอาจจะพิจารณาการให้สัญชาติแบบชั่วคราวไป หากครบกำหนดและยังคงมีการดำเนินชีวิตอยู่ในประเทศไทยแบบถาวร ก็อาจจะพิจารณาในการให้สัญชาติแบบถาวรอีกครั้งหนึ่ง

เพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมายกรณีที่มีการรับคนไร้รากเหง้าเป็นบุตรบุญธรรมให้สามารถได้สัญชาติตามบิดาหรือมารดาที่รับเป็นบุตรบุญธรรมได้ จากบทบัญญัติของกฎหมายไทยในปัจจุบันไม่ได้มีข้อห้ามในการที่จะไม่ให้รับบุคคลไร้รากเหง้าเป็นบุตรบุญธรรม เพียงแค่เพิ่มบทบัญญัติที่ชัดเจนขึ้น

ในกรณีที่มีการรับเด็กไร้สัญชาติเป็นบุตรบุญธรรม ให้สามารถมีสัญชาติตามผู้รับบุตรบุญธรรมได้

เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญา ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้รัฐ ค.ศ. 1961 (The 1961 Convention on the Reduction of Statelessness) ซึ่งอนุสัญญานี้มีหลักการสำคัญในการลดปัญหาการไร้สัญชาติ กล่าวคือ รัฐต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของตนโดยใช้หลักดินแดน (jus soli) โดยจะให้ในตอนเกิดหรือภายหลังการเกิดก็ได้หากพำนักอยู่ในประเทศของตนหรือมีถิ่นที่อยู่สำคัญในรัฐนั้น ๆ โดยเอาจุดเกาะเกี่ยวในเรื่องการอาศัยอยู่เป็นจุดสำคัญ อนุสัญญาอีกฉบับที่น่าสนใจคืออนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมายสัญชาติ ค.ศ. 1930 ที่กำหนดไว้ว่ากฎหมายภายในเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศแทรกแซงไม่ได้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้สัญชาติแก่บุคคลที่อาศัยภายใต้การปกครองของรัฐนั้น ๆ อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาถือว่ามีผลชัดเจนมากในการลดปัญหาการไร้สัญชาติแก่บุคคล

รวมถึงยกเลิกการตั้งข้อสงวนในบางข้อของกติกาหรืออนุสัญญาเพื่อตีกรอบให้อนุสัญญาหรือกติกานั้น ๆ มีผลบังคับใช้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายภายใน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ไทยตั้งข้อสงวนไว้ คือ ข้อ ๗ (๑) ที่กำหนดให้เด็กจะต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และสิทธิที่จะได้สัญชาติ และในข้อ (๒) ที่กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในและพันธกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เด็กจะต้องตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ หากไทยยกเลิกการตั้ง

ข้อสงวนดังกล่าวนี้ ก็ถือได้ว่าไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายภายในที่ร้ายแรง เพราะกฎหมายภายในที่บัญญัติไว้ในเรื่องการให้สัญชาติ ก็มีแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศ การยกเลิกข้อสงวนที่ตั้งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีมากยิ่งขึ้น เพราะให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีความตั้งใจในการจะแก้กันอย่างจริงจัง

กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศไทยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาหลายครั้ง จะเห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้สัญชาติ จนเกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้มีบุคคลจำนวนไม่น้อยต้องตกเป็นคนไร้สัญชาติ เนื่องจากประเทศไทยให้สัญชาติแก่บุคคลโดยถือเอาจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐเป็นหลัก การให้สัญชาติในกรณีที่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ในทางกลับกันการที่มีคนไร้สัญชาติเป็นจำนวนมากอาจจะเป็นการลดความมั่นคงของประเทศลงไปมากกว่า เพราะกลุ่มคนเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะไม่สิทธิและสถานภาพใดเลย กลับกลายเป็นปัญหาให้กับรัฐมากยิ่งขึ้นกว่าเป็นปัญหาของสังคม ทั้งยังไม่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการทางกฎหมายได้เลย ดังนั้น การเปิดโอกาสในการพิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลให้มากขึ้นแต่ยังคงไว้ภายใต้กรอบของกฎหมายที่รัดกุม ให้ได้รับสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียม สร้างให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพของสังคมมากกว่าจะปล่อยให้บุคคลที่เป็นปัญหาเป็นภาระของสังคม อาจจะเป็นการสร้างความมั่นคงที่ยั่งยืนให้กับประเทศมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- กมล สนธิเกษตริณ, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, พิมพ์ครั้งที่ ๗, ๒๕๓๙).
- กฤตยา อาชวนิจกุล, การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย, (ประชากรและสังคม, ๒๕๕๔)
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำถามสำหรับการวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิของเด็กไร้รากเหง้าในประเทศไทย, เสนอคณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (วันจันทร์ที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕)
- เรวัต เฉลียวศิลป์, สิทธิการได้มาซึ่งสัญชาติ: ศึกษาปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลในการได้สัญชาติไทย โดยหลักดินแดน (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒)
- วินิจ ล้ำเหลือ, กลไกการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการถอดถอนสัญชาติจากนัยการถอนชื่อชาวบ้านออกจากทะเบียนราษฎร อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๕ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๖)
- ศิวนุช สร้อยทอง, บุตรของคนต่างด้าวซึ่งเกิดในประเทศไทย แต่ถูกถือว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย : บุคคลภายใต้มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖)
- สมคิด ใจยิ้ม, ปัญหาที่เกิดจากการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ เฉพาะกรณีการได้สัญชาติโดยการเกิด, หลักสูตร “ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมระดับสูง(บ.ย.ส.)” รุ่นที่ ๑๒ (วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๒)
- สิน้อย เกษมสันต์ ณ อรุณยา, คู่มือรายงานประเทศตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, (กันยายน ๒๕๕๘)

