

สิทธิขั้นพื้นฐานทางการศึกษาของคนไร้รัฐในประเทศไทย

The Fundamental Rights to Education of Stateless Persons in Thailand

เดียนเด่น นาคสีหาราช¹

Dauenden Nakseeharach¹

Received: 10 June 2024

Revised: 6 August 2024

Accepted: 20 August 2024

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่เผชิญปัญหาเกี่ยวกับสิทธิอยู่อาศัยในประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งบทความวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงขั้นพื้นฐานทางการศึกษาของคนไร้รัฐในประเทศไทย โดยได้ศึกษา วิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด กฎหมายระหว่าง ประเทศและกฎหมายภายในของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า มาตรการกฎหมายของประเทศไทย ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการศึกษาของคนไร้รัฐยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และขาดความชัดเจนในการจัดการศึกษา กล่าวคือ สิทธิในการเข้าศึกษาของคนไร้รัฐ สิทธิในการรับรองผลทางการศึกษาของคนไร้รัฐ สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาภาคเอกชน และสิทธิในเงิน อุดหนุนการศึกษาของคนไร้รัฐ แม้ว่าสิทธิทางการศึกษาจะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐานในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้ลงนามไว้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ได้บัญญัติถึงสิทธิของบุคคลที่ต้องเคารพซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยมีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ยังมีข้อจำกัด ว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย ดังนั้น ประเทศไทยควรปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศซึ่ง เอื้อต่อการเข้าถึงการศึกษาของคนไร้รัฐมากขึ้น สร้างความเข้าใจและเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคม ให้ความสำคัญของการศึกษาสำหรับทุกคน จัดหาโอกาสทางการศึกษาอื่นๆ เช่น การเรียนรู้อตามอัธยาศัย หรือการศึกษาผ่านระบบออนไลน์ โดยรัฐบาล องค์กรเอกชน และชุมชนต้องร่วมมือกัน แก้ไขปัญหานี้ เพื่อความมีประสิทธิภาพและยั่งยืนทางการศึกษา อันเป็นประโยชน์ให้คนไร้รัฐได้มีโอกาส ศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมตามหลักพื้นฐานสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

คำสำคัญ: เด็กไร้รัฐ, สิทธิทางการศึกษา, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

¹ รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

¹ Associate Professor, Faculty of Law, Mahasarakham University

Abstract

Currently, a significant number of stateless individuals in Thailand face challenges in accessing their basic rights, particularly the right to education. This qualitative research investigates the fundamental educational rights of stateless persons in Thailand through document analysis of relevant concepts, international laws, and domestic legislation.

The study reveals that Thai legal measures related to the right to education for stateless persons remain inconsistent with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and lack clarity in educational implementation. These shortcomings include the right to access education, the right to recognition of educational outcomes, the right to attend private educational institutions, and the right to receive financial educational support. Although international human rights law—ratified by Thailand—guarantees the right to education, and Article 4 of the 2017 Thai Constitution affirms the protection of human dignity, liberty, and equality, the National Education Act B.E. 2542 (1999), Section 6, still restricts education to the development of Thai citizens.

Therefore, it is recommended that Thai laws be revised to align with both the Constitution and international obligations, ensuring stateless persons' access to education. Additionally, it is essential to foster public awareness and shift societal attitudes toward recognizing the educational rights of all individuals. The government, private organizations, and communities should collaborate to provide alternative learning opportunities—such as informal or online education—aimed at promoting equitable and sustainable education access for stateless persons in line with fundamental human rights principles.

Keywords: Stateless persons, Right to education, Human dignity

บทนำ

ปัจจุบันมีคนไร้รัฐตามข้อเท็จจริง (de facto stateless) มีจำนวนมากซึ่งสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถเดินทางกลับประเทศของตนเองได้จึงเป็นผู้พลัดถิ่น ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวมีอาจพิสูจน์สัญชาติที่แท้จริงของตนเองได้ หรืออยู่ในระยะการรอดำเนินการพิสูจน์สัญชาติทำให้คนส่วนหนึ่งในกลุ่มนี้จึงตกเป็น “คนไร้สัญชาติ” (nationality less) แต่ไม่ได้เป็นคนไร้รัฐ ดังนั้น ภาวะไร้รัฐ และไร้สัญชาตินั้นมักเกิดจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐในการพิจารณา

ให้สัญชาติต่อคนในรัฐ จึงทำให้คนเหล่านี้ถูกกระทำการโดยมีลักษณะเลือกปฏิบัติและไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐได้ (สุวรรณี เข้มเจริญ, 2547: 1) ทั้งนี้การที่บุคคลได้รับการระบุสัญชาติว่าเป็นคนในรัฐได้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะได้มาซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานครบทุกด้าน เพราะสัญชาติเป็นความผูกพันทางกฎหมายระหว่างคนกับรัฐที่ตนเองอาศัยอยู่

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ให้ความนิยามความหมาย

ของ “คนไร้รัฐตามกฎหมาย” (dejure stateless) หมายถึง ผู้ที่ไม่ได้ถูกนับรวมว่าเป็น “คนชาติ” (nationals) โดยกฎหมายของรัฐใดๆ เลย (กฤษฎา อาชวนิกุล, 2554: 104)

คนไร้สัญชาติ (nationalityless persons) หมายถึง คนที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย ภายหลังจากได้พิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริง (genuine link) กับบุคคลนั้นแล้ว ซึ่งคนไร้สัญชาติมีสาเหตุมาจาก 3 ประการ ดังต่อไปนี้ ได้แก่

ประการแรก สาเหตุมาจากการไม่ได้รับการจดทะเบียนเกิดในทะเบียนบุคคลของรัฐใดในโลก

ประการที่สอง สาเหตุจากการถูกถอนออกจากสัญชาติโดยรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับตนเอง

ประการที่สาม สาเหตุจากการไม่รู้จักรากเหง้าของตนเอง (พันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ม.ป.ป.)

ดังนั้น คนไร้รัฐ (stateless persons) หมายถึง บุคคลที่ไม่มีข้อเท็จจริงอันทำให้ได้รับสัญชาติของรัฐใดเลยและในขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับอนุญาตให้สิทธิอาศัยในรัฐใดเลยเช่นกัน สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฏระเบียบค่านิยมของคนไร้รัฐไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้ในบทความวิจัยจะได้กล่าวถึงสิทธิทางการศึกษาของคนไร้รัฐที่เป็นเด็ก ซึ่งหมายความว่าเด็กไร้รัฐที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี และไม่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนชาติ ตามผลของกฎหมายของรัฐใดเลยนั่นเอง

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอยู่อาศัยในประเทศอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนไร้รัฐที่ประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ เช่น การรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย การเข้ารับบริการสาธารณะจากรัฐ การรับรองสิทธิเสรีภาพ

การเข้าถึงสิทธิการศึกษา (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2553: 2) ดังนั้น หากไม่มีการดำเนินการจัดระบบคนไร้รัฐไร้สัญชาติแล้วนั้น ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น รัฐจึงได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาแก่คนไร้รัฐ เพราะการศึกษาถือว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาร่างกาย และสติปัญญาของมนุษย์ อันจะทำให้มนุษย์ตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิการรักษา และสิทธิของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของคนทุกคน จัดการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐควรมอบแก่บุคคลทุกคนในประเทศ รวมถึงการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐต้องดำเนินการจัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นความเสมอภาคเท่าเทียม อีกทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การรับนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2562 ซึ่งวิเคราะห์ในประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าศึกษาของคนไร้รัฐ สิทธิในการรับรองผลทางการศึกษาของคนไร้รัฐ สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาภาคเอกชนของคนไร้รัฐ สิทธิในเงินอุดหนุนการศึกษาของคนไร้รัฐ เพื่อทราบถึงคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไร้รัฐในประเทศไทยซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับมนุษย์ทุกคน

ผลการวิจัย

1. สิทธิในการเข้าศึกษาของคนไร้รัฐ

สิทธิทางการศึกษาของคนไร้รัฐเป็นสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงได้รับ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนไม่ว่ามีสัญชาติใด หรือแม้เป็นคนไร้สัญชาติ ย่อมมีสิทธิในการศึกษาเช่นเดียวกัน ฉะนั้นเด็กไร้สัญชาติย่อมจะมีสิทธิได้รับการศึกษา ซึ่งสิทธิในด้านการศึกษานี้ได้รับการยอมรับอย่างชัดแจ้งในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีผลผูกพันทั้งประเทศไทย อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989

การเป็นคนไร้สัญชาติจึงก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญในการเข้าศึกษาต่อเนื่องจากโรงเรียนหลายแห่งปฏิเสธการรับนักเรียนที่ไม่มีเอกสารตามที่โรงเรียนกำหนดในการสมัครเข้าศึกษาต่อ และหลายหน่วยงานไม่เข้าใจทำให้เด็กไร้รัฐขาดโอกาสในการเรียนรู้ ขาดการศึกษาส่งผลต่อการพัฒนาตนเอง จนนำไปสู่การประกอบอาชีพ และการเข้าร่วมในสังคม ส่งผลให้สังคมมองในแง่ลบและถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในการเข้าเรียนของเด็กไร้รัฐนั้น จำเป็นต้องมีหลักฐานในการรับนักเรียนเช่นเดียวกับเด็กที่เกิดในประเทศไทย ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ระเบียบดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่บุคคลให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและถือเป็นกฎหมายที่ให้การรับรอง

และประกันสิทธิในการศึกษาของบุคคลซึ่งหมายรวมถึงบุคคลไร้สัญชาติ และกลุ่มคนที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มคนไร้รัฐ เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดเลย ไม่มีสำเนาทะเบียนบ้าน ไม่มีใบรับรองการเกิด จึงไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนมีสัญชาติใด หรือควรมีสัญชาติอยู่ในประเทศใด แสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่บุคคลใดประสงค์จะเข้าเรียนในสถานศึกษา แต่มิใช่บุคคลสัญชาติไทย บุคคลนั้นจึงไม่มีสิทธิบัตร หรือทะเบียนบ้านที่จะนำมาแสดงได้ แต่บุคคลนั้นก็สามารถใช้หลักฐานอื่นในการสมัครเข้าเรียนในสถานศึกษาได้ โดยหากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย ก็สามารถนำเอกสารทางราชการอื่นๆ มาแสดงได้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด เช่น ทะเบียนสำรวจบุคคลในบ้านของกรมประชาสงเคราะห์ ทะเบียนประวัติบุคคลที่เข้าเมืองไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อำเภอหรือจังหวัดจัดทำ หรือหนังสือรับรองการเกิด และหากเป็นกรณีที่เป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ เลย ก็สามารถเข้าเรียนได้เช่นเดียวกัน

การจะทำให้สิทธิที่มีอยู่บังคับใช้ได้นั้นเป็นผลสืบเนื่องประการหนึ่งจากการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ การตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจากข้อเท็จจริงมีการอนุวัติการหลักการในข้อ 7 (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948) และหลักการในข้อ 1 และข้อ 2 (ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012) ที่รับรองความเท่าเทียมของบุคคลตามกฎหมาย และสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไว้ใน มาตรา 4 บรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความ

เสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยมีเจตนารมณ์ที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ถือเป็นการอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องความเสมอภาคของบุคคล ตามกฎหมายและสิทธิของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติให้มีผลบังคับใช้ในกฎหมายภายในประเทศไทยตามกฎหมายที่ (นพนิธิ, 2559: 102-105) ด้วยวิธีการออกกฎหมายให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับเสมือนเป็นกฎหมายภายในประเทศ ส่งผลให้รัฐต้องจัดการศึกษาสำหรับบุคคลทุกคนอย่างมีประสิทธิภาพ และเท่าเทียม (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538: 18-20) โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในความแตกต่างทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ทำให้เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีสิทธิในการศึกษาอันเป็นสิทธิในการพัฒนาที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกับคนสัญชาติไทย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 และปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ.1990 ยังไม่ได้มีการอนุวัติการให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในประเทศจากการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ประเทศไทยจะลงนามผูกพันเป็นภาคีก็ตาม จากปัญหากฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีการอนุวัติการ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจกระทำได้ ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหามาการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติได้ เพราะไม่มีการออกหรือปรับปรุงกฎหมายในการอนุวัติการกฎหมายทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่จะกำหนดรายละเอียดและวิธีการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้

รัฐไร้สัญชาติ เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ที่บัญญัติว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ซึ่งมีข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาที่สว่นว่าการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย อันขัดต่อหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิการศึกษาของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาสิทธิระหว่างการเรียน สิทธิในการได้รับการอุดหนุนการศึกษา และสิทธิประโยชน์จากการศึกษา ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายให้เอื้อต่อการเข้าถึงการศึกษาของคนไร้รัฐมากขึ้น โดยเฉพาะการผ่อนปรนเรื่องเอกสารประกอบการสมัครเรียนให้เป็นในทิศทางเดียวกัน

2. สิทธิในการรับรองผลทางการศึกษาของคนไร้รัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 นี้ มีได้ให้การรับรองสิทธิในการศึกษาเฉพาะบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ให้การรับรองสิทธิในการศึกษาของบุคคลทุกคนรวมถึงคนไร้รัฐในฐานะที่เป็นสิทธิ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นเด็กไร้รัฐในประเทศไทยจึงได้รับการรับรองสิทธิในการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 มาตรา 6 ที่กำหนดให้เด็กทุกคนที่อายุถึงเกณฑ์ต้องเข้าเรียนใน

สถานศึกษา โดยเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนมิฉะนั้นจะมีความผิด และกฎหมายสำคัญที่รับรองสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติอย่างชัดเจน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ข้อ 6 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดชัดเจนถึงสิทธิในการเข้าเรียนในสถานศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน รวมถึงสิทธิที่จะได้รับหลักฐานทางการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษา โดยระเบียบฉบับนี้ได้จัดทำเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่บุคคลให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ระเบียบฉบับนี้จึงเป็นการยืนยันว่าในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับนั้นให้สิทธิแก่คนทุกคน ไม่ใช่แต่เพียงคนชาติ เด็กไร้สัญชาติก็มีสิทธิการศึกษาตามกฎหมายดังกล่าวนี้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เช่น มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548) ซึ่งมตินี้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย เปิดกว้างให้ทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ และได้รับหลักฐานทางการศึกษา ได้รับอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนดเฉพาะระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัยสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรระดับนั้นๆ โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว

3. สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาภาคเอกชนของคนไร้รัฐ

ปัญหาที่เกี่ยวกับบุคคลไร้สัญชาติมักจะมีคามมั่นคงของรัฐของประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง

ทำให้บุคคลเหล่านี้ต้องถูกจำกัดสิทธิต่างๆ ด้วยอำนาจของรัฐ แม้แต่การจำกัดเขตควบคุมโดยมีข้อจำกัดในการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมไม่สามารถมีอิสระในการเดินทางไปไหนมาไหนโดยการห้ามออกนอกพื้นที่ควบคุมสำหรับเด็กไร้สัญชาติถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการศึกษาอย่างหนึ่ง เนื่องจากหากเด็กไร้สัญชาติประสงค์ที่จะศึกษาที่ใดก็ย่อมมีความจำเป็นที่ต้องออกนอกพื้นที่เพื่อไปศึกษาในสถานศึกษาตามความต้องการ ยิ่งในปัจจุบันการศึกษาถือเป็นเรื่องที่ไร้ขอบเขตนักเรียน นักศึกษาสามารถเลือกเรียนในสถาบันต่างประเทศได้ สถาบันการศึกษาต่างๆ ก็มีความร่วมมือระหว่างกัน ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนนักเรียน เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษาและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เชี่ยวชาญ มีการแข่งขันทางวิชาการ เกม กีฬาระหว่างประเทศ จะเห็นว่าหากรัฐจำกัดเขตพื้นที่ของเด็กไร้สัญชาติแล้วเด็กไร้สัญชาติย่อมไม่ได้รับสิทธิการศึกษาอย่างเท่าเทียมกับคนที่มิใช่สัญชาติโดยตรง

ปัญหาการขาดกฎหมายรับรองการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยองค์กรเอกชนอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 ที่กำหนดว่านอกเหนือจากรัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้แล้ว ยังให้สิทธิบุคคลและองค์กรเอกชน มีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย โดยองค์กรเอกชน ในศูนย์การศึกษาคนต่างด้าว นั้น (มานิดา อติศยสกุล, 2554: 2) สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่การจัดทำกฎหมายในรูปแบบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ได้เป็นการวางระเบียบปฏิบัติราชการเฉพาะส่วน

ราชการเท่านั้น หากแต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับเอกชนด้วย จึงสมควรพิจารณาที่จะนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันมาปรับใช้

4. สิทธิในเงินอุดหนุนการศึกษาของคนไร้รัฐ

การได้รับทุนการศึกษา เด็กไร้สัญชาติส่วนใหญ่แล้วเป็นเด็กยากไร้ หากบางคนพอมีทุนทรัพย์ในการศึกษาเล่าเรียนบ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงการศึกษาในระดับต้น หากแต่การศึกษาในระดับที่สูงกว่าหรือการศึกษาในต่างประเทศ ย่อมเป็นไปได้ยากลำบาก นอกจากค่าศึกษาเล่าเรียนในภาคการศึกษาแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในเครื่องใช้ส่วนตัว อุปกรณ์การเรียน ค่าที่พัก ค่ากินอยู่ ทุนการศึกษาส่วนใหญ่ของหน่วยงานของรัฐ ล้วนแล้วแต่กำหนดคุณสมบัติในการขอรับทุนการศึกษาว่าต้องเป็นคนที่มีสัญชาติของประเทศไทย ดังนั้นกรณีประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องการให้ทุนการศึกษาในการศึกษาเล่าเรียนคือ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 แต่จากบทบัญญัติจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติแรกของนักเรียน นักศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการศึกษาได้นั้นจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ดังนั้นนักเรียนนักศึกษาที่เป็นคนไร้สัญชาติ แม้จะเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ก็ไม่มีสิทธิขอกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

จะเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของคนไร้สัญชาติ แม้เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อให้ นักเรียน นักศึกษาที่ยากจนที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนสามารถกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการศึกษาได้ แต่ได้กำหนดคุณสมบัติของนักเรียน นักศึกษาที่มีสิทธิขอกู้ยืมเงินจากกองทุนได้จะต้องมีคุณสมบัติประการหนึ่งคือ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ดังนั้นนักเรียน นักศึกษาที่เป็นคนไร้สัญชาติ แม้จะเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์

ก็ไม่มีสิทธิขอกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่งผลให้บุคคลไร้สัญชาติที่มีฐานะยากจน ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการศึกษาตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เนื่องจากไม่มีทุนให้กู้ยืมเพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ ทั้งนี้เหตุผลสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ การลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ยากไร้สามารถเรียนในระดับที่สูงขึ้นได้ ช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น จากการพิจารณาเด็กไร้สัญชาติที่ได้รับให้มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในประเทศไทย มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของไทยและได้รับบัตรประจำตัวก็ต้องย่อมเป็นประชาชนคนหนึ่งของไทย เพราะคำว่า ประชาชน หมายถึง บุคคลที่อยู่ในประเทศหรือรัฐ เมื่อเด็กไร้รัฐเหล่านั้นเป็นคนยากจน ยากไร้พวกเขาซึ่งเป็นประชาชนของไทยก็สมควรได้รับทุนการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจะได้รับสิทธิการศึกษาได้นั้น มิใช่เพียงแค่มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองให้เท่านั้น แต่ยังต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่นๆ ส่งเสริมด้วย เช่น การส่งเสริมในด้านเงินทุนเพื่อการศึกษา เป็นต้น

สรุปผลการวิจัย

แม้ว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการจัดการศึกษาสำหรับเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน ค.ศ. 1990 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 แต่จากการที่ประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการอนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านการศึกษาของคนไร้รัฐไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ ให้การรับรองสิทธิในการศึกษาของบุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นเด็กไร้รัฐในประเทศไทยจึงได้รับการรับรองสิทธิในการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้แก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้เด็กทุกคนที่อายุถึงเกณฑ์ต้องเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าเรียนมิฉะนั้นจะมีความผิด และกฎหมายสำคัญที่รับรองสิทธิด้านการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติอย่างชัดเจน ได้แก่ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดชัดเจนถึงสิทธิในการเข้าเรียนในสถานศึกษาของเด็กไร้สัญชาติหรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน รวมถึงสิทธิที่จะได้รับหลักฐานทางการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษา โดยระเบียบฉบับนี้ได้จัดทำเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่บุคคลให้ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ระเบียบฉบับนี้จึงเป็นการยืนยันว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับนั้นให้สิทธิแก่คนทุกคน ไม่ใช่แต่เพียงคนชาติ เด็กไร้รัฐจึงมีสิทธิการศึกษาตามกฎหมายดังกล่าวนี้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีนโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เช่น มติคณะรัฐมนตรี 5 กรกฎาคม 2548 ซึ่งมตินี้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย เปิดกว้างให้ทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ได้รับหลักฐานทางการศึกษา ได้รับอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนดเฉพาะ

ระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัยสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรที่กำหนด โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว แม้ว่าจะมีกฎหมายหลายฉบับที่รับรองการจัดการเรียนการสอนแก่คนไร้รัฐแต่ยังมีปัญหาในการยังสิทธิทางการศึกษาของคนไร้รัฐที่ไม่สอดคล้องกับมาตรการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนาม แต่ยังไม่ได้ดำเนินการอนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพด้านการศึกษาแก่คนไร้รัฐ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรดำเนินการอนุวัติการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ การตรากฎหมายภายในประเทศ หรือปรับแก้กฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องและรองรับกับกฎหมายระหว่างประเทศ

2. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายภายใน ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกันกับรัฐธรรมนูญอันเป็นการส่งเสริมสิทธิทางการศึกษาของคนไร้รัฐให้สามารถบังคับการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยอาจจะออกเป็นระเบียบหรือประกาศเพิ่มเติม

3. ภาครัฐควรมีการการอบรมและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่รับรองสิทธิในการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติแก่สถานศึกษา เพื่อให้มีการปฏิบัติต่อเด็กไร้สัญชาติอย่างถูกต้อง อันนำไปสู่การเข้าถึงสิทธิต่างๆ รวมถึงสิทธิทางการศึกษาตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่กฎหมายรับรอง

4. เปิดโอกาสให้ภาครัฐและประธานองค์กรเอกชนมาให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของคนไร้รัฐ

และความสำคัญในการจัดการศึกษาแก่เด็กไร้รัฐ และให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของคนไร้รัฐ และการปกป้องสิทธิของตนเองได้ และสร้างเครือข่ายเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ แก่คนไร้รัฐ

5. ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้เด็กไร้รัฐมีสิทธิในการขอรับทุนการศึกษา การได้รับทุนการศึกษาก็เป็นสิทธิทางด้านการศึกษาอย่างหนึ่ง รัฐที่บุคคลคนนั้นอาศัยอยู่ก็ต้องจัดให้เขาได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกับคนที่ถือสัญชาติของรัฐตนเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ทุกคนที่อยู่ในรัฐต้องได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม เสมอภาคโดยไม่คำนึงถึงเรื่องสัญชาติหรือความเป็นพลเมืองของรัฐ สิทธิที่จะได้รับทุนการศึกษาเป็นสิทธิทางด้านการศึกษาที่สำคัญ เพราะในการศึกษาที่สูงขึ้นไปย่อมต้องใช้ทุนในการศึกษา รวมถึงการใช้จ่ายอุปกรณ์การเรียน และค่าใช้จ่ายที่พักในการศึกษาด้วย รัฐจึงควรมีนโยบายหรือบทบัญญัติเพื่อให้โอกาสเด็กไร้รัฐได้ขอรับทุนการศึกษาโดยไม่ถูกจำกัดกรณีประเทศไทยในเรื่องของทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของรัฐได้จำกัดสิทธิเด็กไร้สัญชาติไว้ทำให้ไม่สามารถขอรับทุนการศึกษาจากรัฐได้ พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่

กำหนดคุณสมบัติว่าต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น ส่งผลให้เด็กไร้สัญชาติที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ โดยเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้เด็กไร้สัญชาติมีสิทธิดำเนินการขอรับทุนการศึกษานี้เช่นกัน

6. จัดให้สถานศึกษาทุกแห่งที่มีเด็กไร้รัฐเข้าศึกษาจัดทำหลักฐานทางการศึกษา และในการเข้าเรียนให้เด็กไร้รัฐได้รับความสะดวกในการเข้าเรียนโดยให้เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนดเฉพาะระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัยสามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรระดับนั้นๆ โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่ให้ทุนสนับสนุนโครงการวิจัย งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2566 ในครั้งนี้ ขอขอบคุณคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมถึงเจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยมหาสารคามที่ให้บริการผู้วิจัยในการศึกษาค้นคว้าอย่างดียิ่ง

เอกสารอ้างอิง

- กฤตยา อาชวนิกุล. (2554). *การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย*. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- นพนิธิ สุริยะ. (2559). *กฎหมายระหว่างประเทศ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 10). สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (ม.ป.ป.). *ความเป็นคนไร้รัฐและคนไร้สัญชาติในประเทศไทย: คืออะไร และควรจัดการ อย่างไร*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2566, <http://www.archanwell.org>
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (ม.ป.ป.). *การเข้ามาในประเทศของคนต่างด้าวเพื่อทำงาน*. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2566, <http://www.archanwell.org>
- มานิดา อติชัยสกุล. (2554). *ประเทศไทยกับการจัดการศึกษาให้กับคนไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร*. รายงานการประชุมเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จังหวัดตาก เขต 2 ประจำปี 2554.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (น. 18-20). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2548, 5 กรกฎาคม). *มติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2566,
<http://www.cabinet.soc.go.th>