เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย: สถานการณ์ปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการลดและขจัดภาวะไร้สัญชาติ

Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing an Accelerated Nationality Review Model

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล[1]
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200
เมลติดต่อ: liu.darunee@gmail.com
Darunee Paisanpanichkul
Faculty of Law, Chiang Mai University, 239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200, E-mail: liu.darunee@gmail.com

Received: October 27, 2022; Revised: January 26, 2023; Accepted: February 3, 2023

บทคัดย่อ

นับจากทศวรรษ 2510 ประเทศไทยดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลดและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวไร้สัญชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีความก้าวหน้าอย่างสำคัญในด้านกฎหมายนโยบายในช่วงทศวรรษ 2540-2550 อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากจำนวนคนไร้สัญชาติในปัจจุบันแล้วพบว่าจำนวนคนไร้สัญชาติไม่ได้ลดจำนวนอย่างเห็นได้ชัด โดยมีความน่าสนใจว่าจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เกิดใหม่มีแนวโน้มสูงขึ้น งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนสถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย โดยศึกษากฎหมายนโยบายที่เป็นอยู่ และเก็บข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติ 28 องค์กร หน่วยงานภาครัฐ 5 หน่วยงาน และสถานพยาบาล 4 แห่ง ใน 13 จังหวัด ข้อค้นพบที่สำคัญคือกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายนโยบายที่มุ่งป้องกันความไร้รัฐ และป้องกันความเสี่ยงที่บุคคลจะไร้สัญชาติ งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ คือ ควรต้องมีการพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายแนวปฏิบัติรวมถึงคู่มือในการแก้ปัญหาความไร้รัฐ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องจดทะเบียนการเกิด (โดยเฉพาะการแจ้งเกิดเกินกำหนด) การจัดทำทะเบียนคนอยู่ อย่างมีส่วนร่วมหรือรับฟังความเห็นจากภาคประชาสังคมและภาควิชาการ ยืดหยุ่นและผ่อนคลายในทางหลักเกณฑ์

[1] ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (Assistant Professor, Faculty of Law, Chiang Mai University)

ทางกฎหมายเพื่อให้การแก้ปัญหาความไร้สัญชาติดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยกำลังเผชิญ ประการสุดท้ายควรต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะคุ้มครองเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงครอบครัวของเด็กให้สามารถอาศัยในประเทศไทยได้

คำสำคัญ: เด็กไร้สัญชาติ เด็กไร้รัฐ แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย

Abstract

Since the decade of B.E 2510 (1967), Thailand has been initiating the policy and enforcing laws to reduce and alleviate statelessness for children from stateless families. Significant progress in law and policy was found during the decade of B.E. 2540-2550 (1997-2007). However, considering the current stateless population, the number of stateless people has not decreased significantly. Due to the fact that the number of stateless children who were born is not likely to increase, this research aims to review the situation of stateless children in Thailand by analyzing laws and policies and collecting data from the field site. Field data collection was carried out by interviewing 28 NGOs that provide legal assistance to stateless people, five government departments, and four hospitals in 13 provinces. This study found that Thailand can be considered to have laws and policies that target to prevent statelessness and prevent the risks of people being statelessness. This research has suggestions for the improvement of various mechanisms that it needs to develop criteria and manuals for addressing statelessness, such as the case of birth registration, (especially, overdue birth registration) and case of resident registration. The process of developing such guidelines and policies should be participatory and listens to the perspective of civil society and academia. Moreover, the criteria and guidelines in legal should be flexible and relaxed to be able to address the statelessness issue. Additionally, these solutions should be more consistent with the real situation of stateless children in Thailand. Finally, the legal system should be initiated to protect stateless children as well as their families to be able to live in Thailand.

Keywords: Stateless Children, Undocumented Children, Migrant workers, Refugee

1. บทนำ

นับจากทศวรรษ 2510 ประเทศไทยดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลดและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวไร้สัญชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีความก้าวหน้าอย่างสำคัญในด้านกฎหมายนโยบายในปี 2551[2], ปี 2557, ปี 2559, ปี 2560 และปี 2562[3] ส่งผลให้สามารถลดจำนวนคนไร้สัญชาติจากจำนวน 559,477 คน (ปี 2544) เหลือ จำนวน 539,696 คน ในปี 2563 (กรกฎาคม) อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในเชิงจำนวนคนไร้สัญชาติรายกลุ่ม อาทิ กรณีคนที่อพยพเข้ามาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งมีจำนวน 258,810 คน และบุตรที่เกิดในประเทศไทย ที่มีจำนวน 64,274 คน ในปี 2554 พบว่าเฉพาะจำนวนคนอพยพรุ่นที่หนึ่งที่ลดลงไปเกินครึ่ง แต่กรณีของคนรุ่นที่สองที่เกิดในประเทศไทยลดลงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาว่า นับจากปี 2551, ปี 2557 และปี 2559 ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในเชิงบวกของกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 1) นอกจากนี้ จำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย (ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00) มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ซึ่งข้อมูลเท่าที่ทีมวิจัยพอจะรวบรวมได้ พบว่า ในปี 2554 มีจำนวน 17,885 คน, เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 56,672 คน ในปี 2557, เพิ่มเป็น 72,318 คน ในปี 2559, เพิ่มเป็น 72,263 คน ในปี 2561, เพิ่มเป็น 74,100 คน ในปี พ.ศ. 2562 และเพิ่มเป็น 87,291 คนในปี พ.ศ. 2563 (ดูตาราง 1)

---

[2] แก้ไขกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ คือ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551

[3] มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2557, วันที่ 7 ธันวาคม 2559 และมีการออกกฎหมายลำดับรอง (ประกาศกระทรวงมหาดไทย) เพื่อให้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกฎหมายในปี 2560 และปี 2562

ตาราง 1 แสดงจำนวนคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐ ปี 2554 - กรกฎาคม 2563

รายการ	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2561	2562	2563
			เมย.			เมย.	ธค.	พค.	กค.
(1) กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ (เลข 6)	258,810	210,062	170,016	150,922	150,922	194,968	137,236	135,691	132,762
(2) บุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ (เลข 7)	64,274	50,868	85,882	85,759	85,759	49,557	41,556	40,242	36,943
รวม (1) - (2)	323,084	260,930	255,898	236,681	236,681	244,525	178,792	175,933	169,705
ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (0-89)									
(3) 0-89 กลุ่ม 1 ญาติกลุ่มชาติพันธุ์	148,389	152,859		109,608	166,280	148,319	143,185		140,999
(4) 0-89 กลุ่ม 2 คนในสถาบันการศึกษา	65,663	2,345		81,811	81,811	79,935	76,266		74,131
(5) 0-89 กลุ่ม 3 คนไร้รากเหง้า	4,461	9,151		9,158	9,158	8,880	8,319		8,023
(6) 0-89 กลุ่ม 4 คนทำคุณประโยชน์	25	28		28	28	28	18		14
รวม (3) -(6)	218,538	244,383	280,725	200,605	257,277	237,162	227,788	226,485	223,167
ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (0-00)									
(7) กลุ่ม 0-00 ที่ได้รับจากการแจ้งเกิด	17,855			56,672		72,318	72,263	74,100	87,291
(8) กลุ่ม 0-00 ทั่วไป						997	29,858	33,837	59,533
รวมทั้งหมด	559,477	505,313	536,623	493,958	493,958	555,002	508,701	510,355	539,696

ที่มา: ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, 2564

(รวบรวมและปรับจากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

ยังมีข้อเท็จจริงอีกว่า เด็กไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (ไร้เอกสารแสดงตน/เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล) นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจำแนกแยกแยะสถานะให้ชัดเจน รวมถึงยอมรับข้อความจริงที่ว่าเด็กไร้สัญชาติไร้รัฐนี้ อาจไม่ใช่ “ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว (อายุไม่เกิน 15 ปี)” ที่บิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติหรือพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ซึ่งแน่นอนว่าแม้แต่กระทรวงมหาดไทยเองก็ไม่อาจทราบจำนวนที่แท้จริง เหตุผลที่ต้องกล่าวถึงเด็กไร้สัญชาติที่ไร้รัฐสองกลุ่มนี้ก็คือ หากเด็กคนดังกล่าวเกิดในดินแดนประเทศไทย ก็ควรต้องถูกนับรวมเข้าเป็นจำนวนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่เปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย แต่กระบวนการแก้ไข

ปัญหาความไร้สัญชาติ ย่อมเริ่มต้นขึ้นไม่ได้ หากการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐที่มีประสิทธิภาพไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ลำพังการแก้ปัญหาความไร้รัฐด้วยการดำเนินการให้เด็กมีทะเบียนคนอยู่ (Resident Registration) ย่อมไม่เพียงพอ ด้วยเพราะยังขาดพยานหลักฐานสำคัญที่ยืนยันว่าเด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทย ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานบุคคล มักเต็มไปด้วยข้อจำกัด และเรื่องนี้เป็นประเด็นร่วมของเด็กไร้สัญชาติทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการจดทะเบียนการเกิดย้อนหลัง (การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา) ให้กับ (อดีต) เด็กที่เกิดก่อนปี 2551 และยิ่งเวลาผ่านไปนานเท่าไร การรวบรวมพยานหลักฐานก็มักจะยากมากขึ้นตามไปด้วย จำนวนและความหนักแน่นของพยานหลักฐานแต่ละชิ้นที่รวบรวมมาได้ก็เป็นข้อท้าทายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยเช่นกัน ในฐานะผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทยจริงหรือไม่ ดังนั้น การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for All) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยหัวข้อการศึกษา สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย: สถานการณ์ปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อการลดและขจัดสภาวะไร้สัญชาติ (Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model) นี้ โดยวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ (1) ศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัญหา ข้อจำกัดในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย และ (2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และระเบียบวิธีวิจัยในงานศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีการศึกษาทบทวนกฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้อง สัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติจำนวน 28 องค์กร[4] หน่วยงานภาครัฐ 5 หน่วยงาน[5] และสถานพยาบาล

[4] (1) มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (2) ศูนย์เรียนรู้และพัฒนาผลิตภัณฑ์ กลุ่มพัฒนาสตรีอำเภอแม่สาย (3) สถานสงเคราะห์ ศูนย์คามิลเลียน โซเชียล เซนเตอร์ เชียงราย (4) มูลนิธิแอ็ดแวนติสเพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA Thailand) (5) องค์กรสิทธิชุมชน จังหวัดพะเยา (6) ศูนย์การเรียนไร่ส้มวิทยา มูลนิธิกระจกเงา สำนักงานอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ (7) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) สำนักงานอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ (8) องค์การแพลน อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย (Plan International Thailand) (9) องค์การยุติธรรมนานาชาติ (International Justice Mission: IJM) สำนักงานประจำจังหวัดเชียงใหม่ (10) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) (11) มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (World Vision Foundation of Thailand) (12) เครือข่ายคนไทยพลัดถิ่น (มูลนิธิชุมชนไท) (13) ศูนย์สังคมพัฒนา สังฆมณฑลสุราษฎร์ จังหวัดระนอง (14) เครือข่ายคนทำงานด้านสถานะบุคคลกลุ่มชาติพันธุ์มอแกน ประจำจังหวัดพังงา (15) มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา ตะกั่วป่า (16) สังฆมณฑลสุราษฎร์ ประจำจังหวัดภูเก็ต (17) สมาคมมิตรภาพอันดามัน 18) กลุ่มอาสาสมัครล่ามโรฮิงญา (19) มูลนิธิรักษ์ไทย ประจำจังหวัดปัตตานี (20) ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล ประจำจังหวัดสงขลา (Stella Maris Songkla) (21) คลินิกกฎหมายอุ้มผาง โรงพยาบาลอุ้มผาง โครงการสี่หมอชายแดน จังหวัดตาก (22) แม่ตาวคลินิก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (23) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน แม่สอด ตาก (24) มูลนิธิผู้หญิง (25) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ประจำอำเภอแม่สอด 26) Asylum Access Thailand 27) คลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 28) เด็กฮิมโขง จังหวัดอุบลราชธานี

[5] ที่ว่าการอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, สำนักทะเบียนอำเภอเมือง จังหวัดระนอง, สำนักทะเบียนอำเภอละงู, สำนักทะเบียนท้องถิ่นอำเภอละงู และสำนักทะเบียนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

4 แห่ง6 ใน13 จังหวัด และได้รับการรับรองการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัยในคน (Certificate of Approval) จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2562

2. ข้อค้นพบจากการวิจัย

2.1 นิยามและความหมาย

เด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวในประเทศไทยถูกนิยามผ่านกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ กฎหมายการทะเบียนราษฎร กฎหมายสัญชาติ และกฎหมายคนเข้าเมือง กล่าวโดยสรุปคือ เด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตนของรัฐไทยหรือรัฐใดเลย จะถูกพิจารณาว่าเป็นเด็กไร้รัฐ หรือเด็กไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Undocumented Children) หากว่าไม่มีสัญชาติไทยหรือสัญชาติใดของรัฐใดในโลกก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นเด็กไร้สัญชาติ (Stateless Children) และหากว่าเด็กไร้สัญชาตินั้นไม่มีเอกสารแสดงตน(Identification paper) ของรัฐไทยหรือรัฐใดเลยก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นเด็กไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented Stateless Children) และจะถูกกฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย[7]

2.2 เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ได้แก่ใครบ้าง

คำตอบที่ได้อาจพิจารณาจากลักษณะของเด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ในงานวิจัยฉบับนี้จำแนกเด็กไร้สัญชาติโดยพิจารณาจากนโยบายกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้แก่เด็กไร้สัญชาติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรวมถึงในทางวิชาการ กล่าวคือได้แก่ เด็กไร้สัญชาติ 3 กลุ่มย่อย 10 กลุ่มย่อยตามสถานการณ์

2.2.1 เด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการแก้ปัญหาความไร้รัฐ หรือการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายให้แก่เด็ก โดยการจดทะเบียนการเกิด ทะเบียนคนอยู่ ด้วยเพราะภายใต้กฎหมายนโยบายเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับการจดทะเบียนการเกิดเพื่อยืนยันรับรองข้อเท็จจริงนี้ และหากเป็นกรณีที่เด็กไม่ได้เกิดในประเทศไทย การรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายของเด็กคนดังกล่าวสามารถทำได้โดยการจัดทำทะเบียนคนอยู่ให้

---

[6] โรงพยาบาลจังหวัดระนอง โรงพยาบาลตะกั่วป่า จังหวัดพังงา โรงพยาบาลวชิระภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และโรงพยาบาลแม่สอด จังหวัดตาก

[7] ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, ชุติ งามอุรุเลิศ, ลีนหอม สายฟ้า และสรินยา กิจประยูร, *Nationality Procedures in Thailand: Bottlenecks Analysis and Recommendations in Addressing Implementation Challenges* (กรุงเทพฯ: United Nations High Commissioner for Refugees-Thailand, 2561), 1-10.

2.2.2 เด็กไร้สัญชาติที่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทยได้เพราะเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กฎหมายนโยบายของรัฐไทยกำหนดรับรองสิทธิให้แล้ว ซึ่งสามารถแบ่งได้อีกเป็นสองกลุ่มคือ

1) กรณีเด็กเกิดในประเทศไทยหรือเด็กสัญชาติไทย แต่ยังไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง ได้แก่ (1) กรณีเด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่ยังคงไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง รวมถึงบุตรหลานของมอแกน มอแกลน มานิ เป็นบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูง และเด็กที่เป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่น (2) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์[8] (3) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ (ไม่ใช่กลุ่มชนกลุ่มน้อย) (4) เด็กไร้สัญชาติซึ่งมีความเปราะบางลักษณะต่าง ๆ อาทิ เด็กไร้รากเหง้า เด็กเร่ร่อน และ (5) เด็กไร้สัญชาติที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติจนเป็นที่ประจักษ์ และกรณีไม่ได้เกิดในประเทศไทย อาทิ (อดีต) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

2) กรณีที่มิได้เกิดในประเทศไทย[9] ได้แก่ (6) (อดีต) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (7) เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

2.2.3 กลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่ยังไม่มีกฎหมาย นโยบายรับรองให้สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทย ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ อาจเป็นเด็กที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว หรือเกิดในประเทศไทย อาทิ (8) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ชายแดนไทย-เมียนมา (9) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้ที่หนีภัยความตายจากประเทศต้นทาง อาศัยอยู่ในเขตเมือง หรือที่เรียกกันว่า “กลุ่มผู้ลี้ภัยในเมือง” (Urban Refugee) (10) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มเมียนมามุสลิม ฯลฯ

---

[8] หมายถึง อดีตผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงเหตุผลอื่นๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกกฎหมายในอดีต จำนวน 17 กลุ่ม ต่อมารัฐไทยได้นิยามคนกลุ่มนี้ว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ดูเพิ่มเติม ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, “ในปีที่ 47 ของพลเมืองโดยหลักดินแดนที่ถูกทำให้เป็นอื่น,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์* 12, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2562): 57-175.

[9] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเด็กกลุ่มนี้ได้ใน ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, “หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย),” *วารสารนิติสังคมศาสตร์* 9, ฉ.2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 170-204.

2.3 กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ

การจดทะเบียนการเกิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสูติบัตร (Birth Certificate) อันเป็นเอกสารชิ้นแรกของบุคคล ที่สามารถยืนยันถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐ ผ่านสถานที่เกิด (รัฐเจ้าของดินแดน) รวมถึงยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างบิดา มารดาและบุตร การจดทะเบียนการเกิดจึงเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สามารถป้องกัน (Prevent) และแก้ไข (Reduce) ไม่ให้เด็กหรือบุคคลใด ๆ กลายเป็นคนไร้เอกสารแสดงตน หรือตกในสภาวะไร้รัฐและไร้สัญชาติ

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้รับรองถึงสิทธิของเด็กทุกคนที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด โดยไม่เลือกปฏิบัติ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ข้อ 24 (2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ข้อ 7 (1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities - CRPD) ข้อ18 (2) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families หรือ CMW) ข้อ 29 รวมถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Human Rights Declaration) ข้อ 6 นอกจากนี้ การจดทะเบียนการเกิดเด็ก ยังถือเป็นการปกป้องไม่ให้เด็กตกอยู่ในสภาวะไร้รัฐ ตาม the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังได้รับรองถึงสิทธิของเด็ก (รวมถึงบุคคล) ที่จะต้องมีสัญชาติ ตามปฏิญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 15 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 7 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และการเมือง ข้อ 24.3 อีกทั้งยังปรากฏในกฎหมายระดับภูมิภาค อย่างเช่น African Charter on the Rights and Welfare of the Child ข้อ 6 (2) และ Covenant on the Rights of the Child in Islam ข้อ 7(1) ดังนั้น รัฐภาคีจึงมีหน้าที่ที่จะดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้กับทุกคนที่เกิดภายในอาณาเขตของรัฐโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ และรวมถึงเด็กที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติ คนไม่มีสัญชาติ ผู้แสวงหาการลี้ภัย ผู้ลี้ภัย และคนไร้รัฐ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงเป้าหมายของ Human Rights Council ที่จะต้องดำเนินการให้ลุล่วงในปี 2030[10]

[10] HRC, Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the Law: Resolution Adopted by the Human Rights Council, March 24, 2017, UN Doc A/HRC/RES/34/L14, accessed May 12, 2020, http://goo.gl/2b6TYA

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และผูกพันปฏิญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กทุกคน รวมถึงเคารพต่อการมีสัญชาติของเด็ก

นอกจากนี้ ภายใต้แผนปฏิบัติการระดับโลกเพื่อยุติความไร้สัญชาติระหว่างปี 2557-2567 (Global Campaign to End Statelessness 2014-2024) ซึ่งดำเนินการโดย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nation High Commissioner for Refugees-UNHCR)[11] รัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตร (Group of Friends) ภายใต้โครงการรณรงค์นี้ ในการกล่าวถ้อยแถลงรณรงค์และสนับสนุนการยุติความไร้รัฐให้หมดไปภายในปี 2567 และในการประชุมระดับสูงว่าด้วยภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2562 ณ สำนักงานสหประชาชาติ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ประเทศไทยได้ให้คำมั่นซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการจัดการกับภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติและให้ความคุ้มครองแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ดีขึ้น[12]

---

[11] ในปีพ.ศ. 2557 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nation High Commissioner for Refugees-UNHCR) ได้ริเริ่มโครงการรณรงค์ในทางระหว่างประเทศเพื่อขจัดความไร้สัญชาติให้หมดไปภายในปีพ.ศ. 2567 (Global Campaign to End Statelessness 2014-2024) หรือ #IBelong และนับจากเดือนมิถุนายน 2561 เป็นต้นมา UNHCR ได้จัดเตรียมการประชุมสำหรับการประชุมระดับสูงว่าด้วยความไร้สัญชาติแต่ละภูมิภาคทั่วโลก โดยในส่วนของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ได้จัดการประชุมขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30-31 พฤษภาคม 2562 โดยมีผู้แทนรัฐบาลจาก 16 ประเทศในเอเชียแปซิฟิก เข้าร่วมและได้มีการนำเสนอผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของแต่ละประเทศในการลดภาวะไร้สัญชาติ และประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ UNHCR ได้ขอให้ประเทศต่าง ๆ พิจารณาการประกาศคำมั่นที่เป็นรูปธรรม เฉพาะเจาะจง ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และสามารถวัดผลได้ โดยควรสอดคล้องกับกรอบการทำงาน 10 ประการภายใต้แผนปฏิบัติการระดับโลกเพื่อยุติความไร้สัญชาติระหว่างปี 2557-2567

[12] รัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตร (Group of Friends) ภายใต้โครงการรณรงค์นี้ ในการกล่าวถ้อยแถลงรณรงค์และสนับสนุนการยุติความไร้รัฐให้หมดไปภายในปี 2567 คำมั่นดังกล่าว ได้แก่ (1) ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษา (2) ปรับปรุงการให้ความคุ้มครองทางสังคม (3) ปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ในการให้สัญชาติและสิทธิพลเมืองให้มีความเท่าเทียมและเที่ยงธรรม ครอบคลุมถึงประชากรกลุ่มเป้าหมาย (4) ส่งเสริมการเข้าถึงบริการด้านการทะเบียนราษฎร และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (5) เร่งรัดกระบวนการแก้ไขปัญหาภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในกลุ่มผู้สูงอายุ (6) ส่งเสริมความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการจดทะเบียนการเกิดและการทะเบียนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรที่เข้าถึงยาก (Hard-to-Reach Population) (7) ส่งเสริมความร่วมมือทั้งในระดับนานาชาติ และระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ

2.4 กฎหมายนโยบายของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ[13]

2.4.1 การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for ALL) ได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิของเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยตามพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 โดยทะเบียนคนเกิดนี้เริ่มต้นแต่ใบรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถานพยาบาลจะต้องออกให้การมาคลอดบุตร (มาตรา 23) หากว่าเด็กคลอดในชุมชน จะเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการออกใบรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า) โดยพ่อแม่หรือผู้ปกครองมีหน้าที่ไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียน (มาตรา 18) และเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ออกสูติบัตร (มาตรา 20) ให้ โดยจะมีการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลัก โดยประเภทของสูติบัตรจะขึ้นกับข้อเท็จจริงของบิดามารดา[14]

ในกรณีที่ยังไม่มีการแจ้งเกิด แต่ต่อมาได้รับการจัดทำทะเบียนคนอยู่ก่อน (อดีต) เด็กคนดังกล่าวสามารถมาแจ้งเกิดย้อนหลังเพื่อพิสูจน์ว่าตนเกิดในประเทศไทยจริง และจะได้รับเอกสารรับรองการเกิด หรือท.ร.20/1 (มาตรา 20/1)

2.4.2 การจัดทำ“ทะเบียนคนอยู่” (Resident registration) ในขั้นตอนการแจ้งเกิดจะมีการเพิ่มชื่อของเด็กเข้าในทะเบียนคนอยู่[15] อย่างไรก็ดี คนที่ไม่มีเอกสารแสดงตนใด ๆ เลยแต่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาระยะเวลาหนึ่ง ก็สามารถแสดงตนต่อสำนักทะเบียนเพื่อขอรับทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วย “เลข 0 กลุ่ม 89” (มาตรา 38 วรรคสอง)[16]

2.5 กฎหมายนโยบายของประเทศไทยในการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ

เพื่อป้องกันเด็กมิให้ตกอยู่ในสภาวะไร้สัญชาติ ภายใต้พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508

---

[13] ในเชิงระบบทะเบียนราษฎรของประเทศไทยแล้วเกิดจากผลของการรวบรวมข้อมูลรายการสถานะบุคคลของบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทยโดยมีความสอดคล้องกับทางปฏิบัติของนานาประเทศ โดยแบ่งเป็นข้อมูลด้านทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนอยู่และทะเบียนคนตาย

[14] ได้แก่ (1) สูติบัตรกรณีเด็กสัญชาติไทย ประเภท ท.ร.1 (แจ้งเกิดภายในกำหนด) (2) เด็กสัญชาติไทย ประเภท ท.ร.2 (แจ้งเกิดเกินกำหนด), (3) บุตรของคนต่างด้าว ประเภท ท.ร.3 (4) บุตรของแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ ท.ร.03 (5) บุตรของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ประเภท ท.ร.031 (6) สูติบัตรบุตรของผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิง ประเภท ท.ร.031 (7) ใบรับแจ้งการเกิดกรณีเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน ประเภท ท.ร.100

[15] ทะเบียนคนมีสิทธิอาศัยถาวร ประเภท ท.ร.14 สำหรับคนไทยและคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร, สำหรับคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและมีสิทธิอาศัยชั่วคราวจะสามารถมีชื่อในทะเบียนบ้านประเภทท.ร.13 หรือทะเบียนประวัติสำหรับคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ฯลฯ

[16] มาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ประกอบหนังสือ มท 0309.1/ว 3 ลงวันที่ 22 มกราคม 2558 กำหนดเงื่อนไข คือ (1) ต้องมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่จริงในพื้นที่สำนักทะเบียน เช่น ตั้งบ้านเรือน ประกอบอาชีพ หรือมีครอบครัว เป็นต้น (2) เป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารการทะเบียนราษฎร ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก และ (3) ไม่มีเอกสารราชการที่แสดงว่าเป็นคนสัญชาติอื่น

แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 ฉบับ 4 พ.ศ. 2551 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 แล้ว หากเด็กเกิดจากบิดามารดาสัญชาติไทย ก็ย่อมจะมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต (มาตรา 7 วรรคหนึ่งและวรรรสอง) และหากเกิดในประเทศไทยอาจมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ หากเข้าหลักเกณฑ์เงื่อนไขกล่าวคือ บิดามารดาเป็นคนต่างด้าวมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย (มาตรา 7 วรรคสอง) หรือแม้บิดามารดาจะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองไม่ถูกต้อง หรือได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ เด็กที่เกิดอาจมีสัญชาติไทยได้ในสองกรณีคือ กรณีแรก หากเด็กคนดังกล่าวเกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย (มาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551)[17] กรณีที่สอง หากเกิดหลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 จะต้องเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย (มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ประกอบมติคณะรัฐมนตรี) ซึ่งนโยบายปัจจุบันระบุว่า หากเป็นบุตรของคนต่างด้าวที่ไม่ใช่ “ชนกลุ่มน้อย” จะสามารถเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ ได้ก็ต่อเมื่อเรียนจบระดับปริญญาตรี ในขณะที่เด็กที่มีบิดามารดาเป็นชนกลุ่มน้อยจะสามารถเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ได้ทันที

นอกจากนี้ กรณีเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กไร้รากเหง้าก็อาจมีสัญชาติไทยได้ หากมีการนำไปแจ้งเกิดในขณะแรกเกิด แล้วไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าบิดามารดาเป็นคนสัญชาติไทย กฎหมายจะพิจารณาจากหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยจะเพิ่มชื่อเด็กในทะเบียนบ้านคนไทย แต่หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าบิดามารดาของเด็กเป็นคนต่างด้าว อาจต้องมีหนังสือรับรองความไร้รากเหง้าจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ต่อไป (มาตรา 19 และมาตรา19/1 พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562)

2.6 สถานการณ์ปัญหาที่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยกำลังเผชิญ

พบว่า ประเทศไทยดำเนินการรับรองความเป็นราษฎรต่างด้าวอย่างเป็นระบบเพื่อเป็นมาตรการในเชิงการป้องกัน (Prevention) มิให้เกิดสภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ แต่ยังคงมีข้อจำกัด ปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวโดยสรุปเป็นดังนี้

2.6.1 ปัญหาในทางปฏิบัติ ณ ต้นทางของระบบการจดทะเบียนการเกิด ข้อมูลจากภาคสนามพบว่า สถานพยาบาลมีความเข้าใจต่อความสำคัญของการจดทะเบียนการเกิดและตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองที่จะต้องออกท.ร.1/1 แต่หากเป็นกรณีมารดาของเด็กไม่มีเอกสารแสดงตน หรือมารดาเด็กเป็นคนต่างด้าว สามีเป็นคนสัญชาติไทย สถานพยาบาลบางแห่งจะมีความกังวลใจในการออกท.ร.1/1 สถานพยาบาลบางแห่งทำหน้าที่ของสำนัก

[17] ได้รับการคืนสัญชาติไทย เนื่องจากถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติโดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337ซึ่งประกาศในวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ทะเบียนในการตรวจสอบว่ามารดาต่างด้าวกับบิดาสัญชาติไทยเป็นสามีภรรยากันจริงหรือไม่ (สอบปากคำมารดาบิดาเพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลและรับรองตนเอง การขอให้นำพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชน ฯลฯ มารับรอง การตรวจกลุ่มเลือด (Blood test) การเรียกผล DNA การแจ้งให้บิดาไปดำเนินการลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจว่าเป็นบิดา-บุตรกันจริง ฯลฯ) หากทางสถานพยาบาลยังคงติดใจสงสัย แม้ทางสถานพยาบาลจะออกเอกสารท.ร.1/1 ให้ แต่จะไม่มีการระบุข้อมูลบิดาตามที่มารดาของเด็กแจ้ง นอกจากนี้สถานพยาบาลบางแห่งต้องการความมั่นใจว่า เมื่อมารดา หรือครอบครัวของเด็กได้รับ ท.ร.1/1 ไปแล้ว จะไปดำเนินการจดทะเบียนเกิดที่สำนักทะเบียนอย่างแน่นอน ก็จะใช้มาตรการเรียกให้มารดาหรือครอบครัววางเงินประกัน เมื่อมีการนำสูติบัตรมาแสดงก็จะคืนเงินประกันให้ มาตรการนี้สถานพยาบาลใช้กับทุกกรณี ไม่ว่าบิดาของเด็กจะมีสัญชาติไทยหรือไม่

2.6.2 งานวิจัยมีข้อสังเกตว่า ท.ร.1/1 ระบุเพียงชื่อ-สกุล เลขประจำตัวของบิดามารดา ไม่เพียงพอต่อการระบุอัตลักษณ์เด็ก ส่งผลให้เอกสารชิ้นนี้กลายเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักน้อยมากในกระบวนการพัฒนาสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทย จึงควรมีการปรับปรุงรูปแบบการระบุข้อมูลส่วนบุคคลของเด็ก รวมถึงพิจารณาถึงวิธีการอื่นเพิ่มเติมเพื่อให้ท.ร.1/1 เป็นเอกสารที่มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น อาทิ การพิมพ์ลายเท้าของเด็ก ดังที่คลินิกแม่ตาว ดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ บริการสาธารณสุขที่เชื่อมโยงเป็นระบบมีส่วนสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า การสนับสนุนให้มารดาหรือครอบครัวสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ รวมถึงมีระบบดูแลมารดาเด็กก่อนคลอดในบางพื้นที่ หรือการดำเนินงานบริการด้านสาธารณสุขอย่างเป็นระบบ มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้มารดาคลอดบุตรอย่างปลอดภัยที่สถานพยาบาลและเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด อันเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาสิทธิในสัญชาติต่อไป และล่ามเป็นกลไกที่จำเป็นในพื้นที่ที่มีคนต่างด้าวอาศัยอยู่ เพราะยังคงมีกรณีว่าเด็กหรือครอบครัวของเด็ก “ไม่ได้รับ ท.ร.1/1” นั้น นอกจากเหตุผลพื้นฐานที่ว่า “ไม่ทราบ” รวมถึงไม่มีล่ามช่วยสื่อสารว่าควรรอรับเอกสารก่อนออกจากโรงพยาบาล รวมถึงความกังวลใจที่ว่ามารดา หรือบิดาไม่มีเอกสารแสดงตน จึงรีบร้อนออกจากโรงพยาบาลไป ยังมีอีกเหตุผลที่ว่า ครอบครัวเห็นว่าการไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนเป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยความยุ่งยาก หรือตั้งใจไว้แต่แรกอยู่แล้วว่าจะไม่ไปแจ้งเกิด เพราะจะนำบุตรกลับไปประเทศต้นทาง หรือตั้งใจไม่รอเอกสารท.ร.1/1 เพราะเกรงว่าจะมีปัญหาเมื่อนำบุตรกลับประเทศ

2.6.3 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการออกใบรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1ตอนหน้า) แม้การคลอดนอกสถานพยาบาลจะลดจำนวนลง แต่สำหรับคนไร้สัญชาติบางกลุ่มในบางพื้นที่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ละแวกเดียวกันจนเกิดเป็นชุมชนแรงงาน หรือในแคมป์ก่อสร้าง ซึ่งพบว่า หากแรงงาน ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน (นายทะเบียน

ผู้รับแจ้ง) ต่างไม่รู้จักกัน การแจ้งเกิดเด็กกับผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ก็เป็นเรื่องเป็นไปไม่ได้ ส่งผลให้การแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยสำหรับเด็กคนนั้น เพราะเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสาร ท.ร.1 ตอนหน้า และที่สำคัญจะเรียกให้นำพยานซึ่งก็คือผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันมายืนยัน

2.6.4 การแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนราษฎร การแจ้งเกิดภายใน 15 วัน แทบจะไม่มีปัญหา แต่แจ้งเกิดย้อนหลังนั้น พบว่า ทางปฏิบัติของแต่ละสำนักทะเบียนจะมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกรณีของบุตรแรงงานต่างด้าว (สำนักทะเบียนบางแห่งแจ้งให้นำนายจ้างมาเป็นพยานด้วย) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาร่วมของทุกพื้นที่ศึกษาที่ว่ากรณีแจ้งเกิดล่าช้ากว่า 30 วัน มักใช้เวลานาน มีน้อยกรณีที่สามารถแจ้งเกิดได้สำเร็จ เหตุผลสำคัญก็คือ ข้อจำกัดในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่ย้ายบ้านหรือย้ายที่ทำงานบ่อย ส่งผลให้การติดตามหาพยานบุคคลที่รู้เห็นการเกิดของเด็ก เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจในพยานหลักฐานที่มี การเพิ่มจำนวนพยานบุคคลแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ตามมา รวมถึงการเรียกพยานหลักฐานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อาทิ แจ้งให้นำพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการมายืนยัน หรือพยานจะต้องเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น ตามมาด้วยค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหารสำหรับทุกคน รวมถึงค่าเสียเวลาให้พยาน ฯลฯ

2.6.5 การแก้ไขเอกสารทะเบียนราษฎรที่ผิดพลาด ยังคงใช้เวลานาน อาทิ บิดาหรือมารดาเกิดในประเทศไทย แต่ในทะเบียนประวัติระบุว่า “เกิดพม่า” นั้นจำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขเอกสารที่ผิดพลาดเสียก่อน ซึ่งมักต้องใช้เวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมพยานหลักฐาน พยานบุคคลที่อาจโยกย้ายไปจากชุมชน รวมถึงกรณีการระบุข้อเท็จจริงในสูติบัตรผิดพลาด การแก้ไขเอกสารดังกล่าวใช้เวลานานเช่นกัน ทำให้การเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยล่าช้าเนิ่นนานออกไปด้วย

2.6.6 การจัดทำทะเบียนคนอยู่และบัตรประจำตัว “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-00) กรณีกลุ่มนักเรียนในสถานศึกษา พบว่า แม้รัฐไทยจะมีนโยบายให้ปรับรหัส G ที่กระทรวงศึกษาธิการออกให้แก่นักเรียน ทว่าการแปรจาก “G to 0-00” นี้เองยังคงต้องใช้เวลา

2.6.7 การแก้ไขปัญหาความไร้รัฐให้เด็กไร้สัญชาติ จำเป็นต้องพิจารณาสิทธิในการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวของเด็ก ดังจะเห็นได้จากกรณีการระงับความเคลื่อนไหว หรือจำหน่ายรายการบุคคลออกจากระบบข้อมูลทะเบียนราษฎรในหลายพื้นที่ที่จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาให้แล้วเสร็จ ส่งผลต่อเด็กที่เกิดใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนการเกิด การแก้ปัญหาความไร้รัฐ การเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทย นอกจากนี้ กรณีของครอบครัวเมียนมามุสลิมที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง เพราะถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธด้วยมีความเห็นว่า “ดูจากลักษณะกายภาพ

แล้ว ทำให้ไม่ได้ หรือทำไปก็ไม่ผ่าน" หรือพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน รวมถึงผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายในการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวให้ ทำให้เกิดข้อกังวลต่อบุตรหลานของคนกลุ่มดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะกรณีเด็กที่เกิดในประเทศไทย

2.6.8 ยังขาดนโยบายต่อกลุ่มเด็กและครอบครัวซึ่งไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง เพราะครอบครัวของเด็กย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลของการหนีภัยแก่ชีวิตจากประเทศเจ้าของสัญชาติด้วยเหตุผลทางศาสนา หรืออุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งเด็กและครอบครัวกลุ่มนี้ถูกนิยามว่าเป็น "ผู้หนีภัยความตาย" หรือ "ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban refugee)" หรือเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างรอพิสูจน์สถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะได้รับรองสถานะผู้ลี้ภัย และไม่อาจเดินทางกลับประเทศตนได้ เพราะมีความเสี่ยงต่อชีวิต ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายในการจัดทำทะเบียนคนอยู่ รวมถึงบัตรประจำตัวให้ โดยเห็นว่าคนกลุ่มนี้มียังคงมีรัฐเจ้าของสัญชาติอยู่ แม้ในความเป็นจริงแล้วหลายคนปฏิเสธที่จะกลับประเทศของตน และอาศัยในประเทศไทยจนครบกำหนดการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว แต่การผลักดันให้คนกลุ่มนี้กลับประเทศต้นทางก็มีความเสี่ยงว่าจะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่ความตาย ดังนั้น เด็กและครอบครัวผู้ลี้ภัยในเมือง จึงมีสถานะไม่แตกต่างจาก "มนุษย์ล่องหน" ในสายตาของรัฐไทย

2.6.9 เด็กสัญชาติไทยโดยข้อกฎหมาย แต่ยังคงไร้สัญชาติในความเป็นจริง อุปสรรคยังคงอยู่ที่ทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่ กระบวนการที่ใช้ระยะเวลานาน งานวิจัยเห็นว่ากลุ่มที่นับว่ามีปัญหาซับซ้อนที่สุด ได้แก่กลุ่มเด็กซึ่งเป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่น ด้วยเพราะกฎหมายกำหนดหลักการว่าให้บิดามารดาเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน ซึ่งในคนรุ่นบิดามารดานี้ มีปัญหาในกระบวนการพิสูจน์หลากหลายประเด็น อาทิ การขึ้นทะเบียนเป็นกลุ่มอื่นโดยผิดหลง ที่จะต้องไปดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนราษฎรก่อน คนไทยพลัดถิ่นที่ตกหล่นการสำรวจและจัดทำทะเบียนในอดีต แต่ต่อมาได้รับการจัดทำทะเบียนเป็นกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม 0-89 หรือ 0-00 หรือแม้แต่ไปขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติ ทั้งสามกลุ่มนี้จะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เจ้าหน้าที่เรียกพยานบุคคลโดยกำหนดว่าหมายถึงผู้ใหญ่บ้าน กำนันเท่านั้น ฯลฯ ซึ่งหากว่าคนรุ่นบิดามารดาไม่สามารถผ่านกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เพื่อนำไปสู่การรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว บุตรหลานก็ไม่สามารถได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทยเช่นกัน

2.6.10 ปัญหาร่วมในหลากหลายพื้นที่ ได้แก่ บางสำนักทะเบียนไม่รับคำร้อง หรือ

รับคำร้องแต่ไม่ยอมออกเอกสารรับคำร้อง เจ้าหน้าที่เรียกพยานบุคคลโดยกำหนดว่าจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และประเด็นสำคัญคือมีอดีตเด็กจำนวนมากไม่มีหลักฐานการเกิด ซึ่งต้องไปเริ่มต้นกระบวนการที่ยาวนานของการแจ้งเกิดย้อนหลัง

2.6.11 ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ในประเด็นต่าง ๆ ประเด็นการพิสูจน์หลักได้แก่ การเป็นบุตรของบิดามารดาไทย การพิสูจน์ว่าเกิดในประเทศไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างทางการพิสูจน์ได้แก่ การเรียกพยานบุคคลที่กำหนดว่าต้องเป็นข้าราชการมีสัญชาติไทยปริมาณคำร้องที่มีจำนวนมากแต่เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย

2.6.12 โอกาสที่ยังคงมีข้อจำกัด แม้นโยบายของประไทยจะกำหนดให้ บุตรของคนต่างด้าวที่ไม่ใช่กลุ่มชาติพันธุ์ สามารถเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอได้ แต่เงื่อนไขสำคัญอย่างการกำหนดว่าจะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีก่อน กล่าวได้ว่าเป็นโอกาสที่สร้างข้อจำกัดสำหรับเด็กไร้สัญชาติที่มาจากครอบครัวที่ไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจ รวมถึงเด็กในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งเรื่องนี้มีข้อความจริงที่ต้องตระหนักก็คือ ต้นทุนของเด็กไร้สัญชาติแต่ละคนไม่เท่ากัน การเกิดมาพร้อมสถานะไร้สัญชาติก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ติดลบสำหรับเด็กไร้สัญชาติแล้ว

2.6.13 การแก้ไขปัญหาครอบครัวไร้สัญชาติ เป็นอีกหนทางป้องกันเด็กเกิดใหม่ไร้สัญชาติ แต่ทางปฏิบัติยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า ประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะหากบิดามารดาได้รับการแก้ไขปัญหาสถานะไร้สัญชาติแล้ว บุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยย่อมก้าวพ้นสภาวะไร้สัญชาติโดยปริยาย และกฎหมายของประเทศไทยก็เปิดช่องทางไว้ ทั้งในกรณีของการแปลงสัญชาติ การขอมีสัญชาติไทยตามสามี อย่างไรก็ดีกระบวนการขอแปลงสัญชาตินั้นใช้ระยะเวลานานมาก ด้วยเพราะขั้นตอนที่ซับซ้อนและซ้ำซ้อน เกณฑ์การใช้ดุลพินิจอนุญาตก็มีความไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อาทิ การกำหนดเกณฑ์รายได้และหลักฐานการเสียภาษีซึ่งคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว และในกรณีของการแปลงสัญชาตินั้นบิดามารดาจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยก่อน ซึ่งประเด็นนี้แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายให้คนอพยพย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งสามารถปรับสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรได้ แต่กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน กลไกการพิจารณาในระดับจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้มีปริมาณคำร้องสะสมในบางจังหวัดมากกว่า 1,000 คำร้อง นอกจากนี้ การตรวจสอบประวัติและพฤติการณ์หรือคุณสมบัติต่าง ๆ มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และการตรวจสอบประวัติฯ นี้จะมีการดำเนินการซ้ำอีกครั้ง ในขั้นตอนของการแปลงสัญชาติ

2.6.14 กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยเป็นกระบวนการที่มีต้นทุน และสร้างภาระให้แก่ครอบครัวคนไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหารของครอบครัวของเด็กไร้สัญชาติ พยาน รวมถึงค่าเสียเวลาของพยาน รวมถึงค่าปรับ นอกจากนี้ เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างจำนวนคำร้อง กับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่จำกัด ยิ่งส่งผลให้กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติไทย กลายเป็นต้นทุนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับครอบครัวคนไร้สัญชาติ ซึ่งทำให้หลายครอบครัวไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงกลไกและกระบวนการดังกล่าวได้ และต้องเผชิญกับความไร้รัฐไร้สัญชาติต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

ประเทศไทยมีกฎหมายนโยบายที่สอดคล้องกับหลักการในทางระหว่างประเทศที่มุ่งป้องกันและลดปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่เด็ก รวมถึงครอบครัว อย่างไรก็ดี ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนับเป็นประเด็นสำคัญ และจำเป็นต้องมีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายต่อไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อการสนับสนุนให้เด็กไร้สัญชาติและครอบครัวได้รับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของตน

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 กรณีการรับรองการเกิดและการจดทะเบียนการเกิด เสนอให้กรมการปกครองร่วมกับกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) จัดทำหนังสือสั่งการแนวปฏิบัติให้กับสถานพยาบาลทั่วประเทศในการออก ท.ร.1/1 โดยคำนึงถึงหลักการไม่สร้างภาระเกินสมควร โดยตระหนักว่าการออก ท.ร.1/1 เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล (2) จัดทำเอกสารคู่มือ จัดอบรมการใช้คู่มือ และมีกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข (3) ดำเนินการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประเด็น รายละเอียดที่ควรต้องระบุ ท.ร.1/1 โดยเอกสารนี้ต้องสามารถยืนยันตัวบุคคลในเบื้องต้นได้ อาทิ การพิมพ์รอยเท้า (4) จัดทำคู่มือการขอเอกสารรับรองการเกิดย้อนหลัง เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นการทั่วไป และ (5) ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บเอกสารรับรองการเกิด ที่ทั้งสถานพยาบาลและกรมการปกครองสามารถเข้าถึงได้

3.2.2 กรณีการออกใบรับแจ้งการเกิดโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้กรมการปกครองจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน โดยอธิบายขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยตระหนักว่าเป็นกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล และ

พัฒนาระบบรายงานการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยรายงานต่อสำนักทะเบียนในพื้นที่ เพื่อที่ว่าเมื่อมีการไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียน ก็ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต้องไปรับรองด้วยตัวเองอีก

3.2.3 กรณีการรับแจ้งเกิดของสำนักทะเบียนราษฎร เสนอให้กรมการปกครองจัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติการรับแจ้งการเกิด สำหรับกลุ่มเด็กที่เกิดในประเทศไทยซึ่งได้รับการจดทะเบียนการเกิดแล้วได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านกลาง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานฯ ซึ่งไม่สามารถติดตามให้มาแสดงตัวได้เนื่องจากย้ายสถานที่อยู่ตามข้อเท็จจริง เปลี่ยนนายจ้าง ย้ายสถานที่ทำงานต่างพื้นที่ เป็นต้น จัดทำคู่มือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไปสำหรับกรณีแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับปริมาณคำร้องกับกำลังของเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกัน

3.2.4 กรณีการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ

พัฒนากลไกเพื่อตรวจสอบการรับคำร้องคำขอ ติดตามความคืบหน้าของคำร้อง เพื่อให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การนำระบบติดตามของระบบไปรษณีย์มาปรับใช้ หรือพัฒนา application ขึ้นมารองรับ

ลดเงื่อนไข และขยายโอกาสการเข้าถึงสัญชาติของเด็กที่เกิดในประเทศไทย เพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายในการแก้ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ และเพื่อการบรรลุถึงคำมั่นฯ ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้

กรณีคนไทยพลัดถิ่น เสนอให้ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อวางกรอบวิธีการจำแนกตัวบุคคลซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติซ้ำซ้อน หรือ ผิดหลงสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีเชื้อสายไทยขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันในทุก ๆ สำนักทะเบียน บุคคลหรือเด็กที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติตาม มาตรา 38 วรรค 2 และ มาตรา19/2 วรรคหนึ่ง หากเป็นคนไทยพลัดถิ่น ก็ให้ดำเนินการรับรองความมีเชื้อสายไทยในระบบทะเบียนฯ เพื่อนำตัวบุคคลเข้าสู่กลไกการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ และลดขั้นตอนกลไกของการรับรองโดยคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ลง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณารับรอง

ผลักดันให้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเปิดโอกาสให้คนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นที่ 1 ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว คือ มากกว่า 30 ปี ได้รับการปรับสถานะให้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่มทันที (อัตโนมัติ) เพื่อลดโอกาสการเกิดใหม่ของเด็กไร้สัญชาติ

กรณีการขอแปลงสัญชาติไทยหรือการขอสัญชาติไทยตามสามี เสนอให้มีการลดขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการดำเนินไปได้เร็วขึ้น โดยคำนึงถึงมาตรฐานกลาง ภายใต้พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ปรับปรุงเงื่อนไขด้านอายุ ภาษา และการเกิดในประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของเด็ก โดยการแปลงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10 และ 12/1 (1) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย และจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดทางปฏิบัติในทางทั่วไป

นำแนวทางปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศมาปรับใช้ อาทิ คนไร้สัญชาติที่เป็นคนดั้งเดิมได้สัญชาติโดยอัตโนมัติ (ศรีลังกา) การรับรองสิทธิในสัญชาติให้กับชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาชาติพันธุ์ได้ (บังคลาเทศ) การมีสัญชาติโดยการเกิด กรณีที่เด็กเกิดจากบุพการีไร้สัญชาติหรือยังไม่สามารถกำหนดสัญชาติได้ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขว่า บุพการีของเด็กจะต้องอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย 5 ปีก่อนเด็กเกิด (ดัดแปลงจากแนวทางของประเทศเอสโตเนีย) กรณีที่คนย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ได้รับการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว ลดเงื่อนไขในเรื่องของขั้นตอนการขอมีถิ่นที่อยู่ ภาษา อาชีพรายได้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม โดยให้สามารถเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติได้เลย (ประเทศรัสเซีย) คนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนสามารถแปลงสัญชาติได้ หากอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย 20 ปี ระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้อง คนไร้สัญชาติจะได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวและมีสิทธิในการทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วย (มอลโตวา) หรือคนไร้สัญชาติ มีสิทธิอาศัยตามหลักมนุษยธรรมในครั้งแรกเป็นเวลา 3 ปี จากนั้นวีซ่าจะต่อได้ครั้งละ 1 ปี ภายหลังที่คนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในฮังการีเป็นระยะเวลา 5 ปี (หรือ 3 ปี ในบางกรณี) ก็จะสามารถขอมีถิ่นที่อยู่ถาวรได้ และเมื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศได้เป็นเวลา 3 ปี จึงขอแปลงสัญชาติฮังการีได้ ต่างจากกรณีคนต่างด้าวทั่วไปที่จะต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรเป็นเวลา 8 ปีจึงจะสามารถขอแปลงสัญชาติได้ (ฮังการี) ฯลฯ[18]

---

[18] สืบค้นเพิ่มเติม ได้ที่ UNHCR Good Practices Paper, “Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/54e75a244.html.

UNHCR Good Practices Paper, “Action 2: Ensuring that no child is born stateless,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/58cfab014.html.

UNHCR Good Practices Paper, “Action 3: Removing Gender Discrimination from Nationality Laws,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/54f8377d4.html.

UNHCR Good Practices Paper, “Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/5f203d0e4.html.

UNHCR Good Practices Paper, Action 7: Ensuring birth registration for the prevention of statelessness,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html.

เสริมประสิทธิภาพและเร่งกลไกการพิจารณาคำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะ โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการส่วนกลางระดับกรมการปกครอง (รวมไปถึงกรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น) เช่น เพิ่มงบประมาณในการจัดประชุม และกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการประชุมให้เกิดความสม่ำเสมอ

กรณีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ เสนอให้มีการของบประมาณกรณีพิเศษ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ โดยพิจารณาถึงการแยกงานด้านสถานะบุคคล (ทะเบียน สัญชาติ) เป็นหน่วยงานโดยเฉพาะ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับที่รัฐบาลได้ให้คำมั่นต่อที่ประชุมระดับสูงว่าด้วยภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติไว้ พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จซึ่งภาครัฐต้องเสนอเป็นผลสัมฤทธิ์ของการได้รับงบประมาณดังกล่าว และศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจในกระบวนการพิจารณา-อนุมัติในการพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่รัฐ และการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม เสนอให้มีการจัดการอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐระดับปฏิบัติการ (นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น) ในพื้นที่ให้บ่อยครั้งมากยิ่งขึ้น จัดการอบรมและให้ความรู้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงผู้ประสบปัญหา ว่าด้วยองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสำรวจ กำหนดและพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยมีฐานของกฎหมายรองรับ (ควรต้องมีลักษณะบังคับให้หน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการต้องรับความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ) เช่น การทำ MOU หรือการออกคำสั่งจากกรมการปกครอง[19]

UNHCR Good Practices Paper, “Action 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions,” accessed May 12, 2020, https://www.refworld.org/docid/553f617f4.html.

[19] ทีมงานของงานวิจัยฉบับนี้ประกอบไปด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ชุติ งามอุรุเลิศ นักกฎหมายด้านสถานะบุคคลและสิทธิ, ศิววงศ์ สุขทวี นักวิจัยอิสระ, อาจารย์เขมชาติ ตนบุญ สาขานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ และกรกนก วัฒนภูมิ นักกฎหมาย และทีมวิจัยภาคสนาม ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์กิติวรญา รัตนมณี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปณิธาน บ้านพุ่มยาง นักกฎหมาย, วิกานดา พัติบูรณ์ คลินิกกฎหมายโรงพยาบาลอุ้มผาง

References

Darunee Paisanpanichkul, Chuti Ngam-Urulert, Luernhom Saifha, and Sarinya Kitprayoon. *Nationality Procedures in Thailand: Bottlenecks Analysis and Recommendations in Addressing Implementation Challenges.* Bangkok: United Nations High Commissioner for Refugees-Thailand, 2561: 1-10 [In Thai]

Darunee Paisanpanichkul. "47th Years of the Alienated Citizen from the Alienated Lane." *CMU Journal of Law and Social Sciences* 12, no. 2 (2019): 157-178. [In Thai]

Darunee Paisanpanichkul. "After Border Crossing: Legal Status of Ethnic Migrants in Thailand." *CMU Journal of Law and Social Sciences* 9, no. 2 (2016): 170-205. [In Thai]

UNHCR Good Practices Paper "Action 3: Removing Gender Discrimination from Nationality Laws." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/54f8377d4.html.

UNHCR Good Practices Paper "Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/5f203d0e4.html.

UNHCR Good Practices Paper "Action 7: Ensuring birth registration for the prevention of statelessness." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html.

UNHCR Good Practices Paper "Action 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/553f617f4.html.

UNHCR Good Practices Paper. "Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/54e75a244.html.

UNHCR Good Practices Paper. "Action 2: Ensuring that no child is born stateless." Accessed May 12, 2020. https://www.refworld.org/docid/58cfab014.html.