



Final Report

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

Darunee Paisanpanichkul

Chuti Ngam-urulert

Siwawong Sooktawee

Khemmachart Tonboon

Legal Research and Development Center

Faculty of Law, Chiang Mai University

30 November 2020

สารบัญ

สารบัญ	ก
ส่วนที่ 1 บทนำ	1
ส่วนที่ 2 นิยามและความหมาย	8
ส่วนที่ 3 ทบทวนกฎหมายนโยบาย	13
3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ	13
3.2 กฎหมาย นโยบายของประเทศไทย	14
3.2.1 การจดทะเบียนการเกิดเพื่อป้องกันความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ	15
3.2.2 การแก้ปัญหาความไร้รัฐแก่เด็กไร้สัญชาติ รวมถึงครอบครัว	18
3.2.3 การแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็ก รวมถึงครอบครัว	20
3.2.3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติ	20
1) กรณีเด็กไร้สัญชาติเกิดในประเทศไทย	20
ก. การมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต	20
ข. การมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน	22
2) กรณีเด็กไร้สัญชาติที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย	28
3.2.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของครอบครัว	29
ส่วนที่ 4 ข้อค้นพบ	31
4.1 เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ได้แก่ ใครบ้าง	31
4.2 สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย	32
4.2.1 ประเทศไทยดำเนินการรับรองความเป็น “ราษฎรต่างด้าว” อย่างเป็นระบบแต่ในเชิงการป้องกัน (prevention) มิให้เกิดสถานะไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ยังคงมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ	33

สารบัญ (ต่อ)

4.2.1.1	การจดทะเบียนการเกิดกับปัญหาในทางปฏิบัติ	33
1)	ต้นทางของระบบการจดทะเบียนการเกิด	35
2)	การแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนราษฎร	37
3)	การแจ้งเกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราว : กรณีบ้านนุโพ	38
4)	ข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงปริมาณ	43
4.2.1.2	การจัดทำทะเบียนคนอยู่	48
4.2.2	เด็กสัญชาติไทยโดยข้อกำหนด แต่ยังคงไร้สัญชาติในความเป็นจริงอุปสรรคยังคงอยู่ที่ทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย	51
4.2.3	การลดจำนวน (reduction) เด็กไร้สัญชาติด้วยนโยบายที่เปิดกว้าง แต่ยังคงมีปัญหามิในทางปฏิบัติ	52
4.2.4	นโยบายการแก้ไขปัญหาคณะไร้สัญชาติ ยังสามารถเปิดกว้างได้อีก	55
4.2.5	การแก้ไขปัญหาคณะไร้สัญชาติ เป็นอีกหนทางป้องกันเด็กเกิดใหม่ไร้สัญชาติ แต่ทางปฏิบัติยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า	56
4.2.6	สรุปภาพรวมเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย และปัญหาที่สำคัญ	56
4.3	รูปแบบการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาคณะไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติ และครอบครัว	58
4.4	ทางปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ	60
4.4.1	กรณีการจดทะเบียนการเกิด	60
4.4.2	กรณีการแก้ไขปัญหาคณะไร้สัญชาติ	64
ส่วนที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	72
5.1	บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ	72
5.2	ข้อเสนอแนะเพื่อการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง	76
5.2.1	ข้อเสนอแนะต่อกรณีที่มีกฎหมายนโยบายแล้ว แต่มีปัญหาคณะไร้สัญชาติ	76
1)	ข้อเสนอต่อสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	76
2)	ข้อเสนอต่อ กระทรวงสาธารณสุข	84
3)	ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานปรมาน สำนักนายกรัฐมนตรี	84

สารบัญ (ต่อ)

5.2.2	ข้อเสนอแนะต่อกรณีปัญหาที่ยังไม่มีกฎหมายนโยบาย	85
	- ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ กระทรวงมหาดไทย	85
5.2.3	ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน	88
	- ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ผ่านสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการ ต่างประเทศ	88

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แผนภาพกระบวนการขอสัญชาติ กรณีต่างๆ

ภาคผนวก ข นโยบายการปรับสถานะทางกฎหมายให้กับคนอพยพกลุ่มต่างๆ นับจากอดีต -
จนถึงปัจจุบัน

สารบัญตาราง

ตารางที่

1	แสดงจำนวนคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐ ปี 2554 - กรกฎาคม 2563	3
2	แสดงสถิติการรับแจ้งการเกิดของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย พ.ศ.2551-2562	34
3	แสดงสถิติการจดทะเบียนการเกิด ระหว่างปี 2552-2562 ผ่านระบบออนไลน์ที่เชื่อมระหว่างสถานพยาบาลและสำนักทะเบียนท้องถิ่นหรือสำนักทะเบียนอำเภอ	34
4	แสดงตัวเลขของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ	41
5	แสดงสถิติความผิดพลาดในเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) และสาเหตุของการไม่ได้รับเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) จากสถานพยาบาล	46
6	แสดงจำนวน “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน”	49
7	การมีสัญชาติไทยโดยกระบวนการของระเบียบฯ พ.ศ. 2543	51
8	การมีสัญชาติไทยโดยกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ร.บ. สัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555	51
9	แสดงจำนวนบุคคลที่มีสัญชาติไทย ผ่านช่องทางมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ	54
10	แสดงจำนวนบุคคลที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย หรือ “คนไทย ตามมาตรา 23”	54
11	แสดงการทบทวนการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติและครอบครัว	59

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ

1	กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย (การแจ้งเกิดภายในระยะเวลาที่กำหนดของกฎหมาย)	ภาคผนวก ก-1
2	กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย (การแจ้งเกิดเกินกำหนด)	ภาคผนวก ก-2
3	กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย (กรณีเด็กแรกเกิด/เด็กไร้เดียงสาที่ถูกทอดทิ้ง)	ภาคผนวก ก-3
4	กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย (เด็กเร่ร่อน เด็กไม่มีพ่อแม่หรือถูกทอดทิ้ง และอยู่ภายใต้การอุปการะของสถานสงเคราะห์)	ภาคผนวก ก-4
5	กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย (การออกหนังสือรับรองการเกิด 20/1)	ภาคผนวก ก-5
6	การขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน	ภาคผนวก ก-6
7	การขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคล (สัญชาติไทย) ลงในทะเบียนราษฎร	ภาคผนวก ก-7
8	การขอลงรายการสัญชาติ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543	ภาคผนวก ก-8
9	กระบวนการขอพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น	ภาคผนวก ก-9
10	การขอลงรายการสัญชาติไทย ตามมาตรา 23	ภาคผนวก ก-10
11	กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย (บุตรชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน)	ภาคผนวก ก-11
12	กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย (บุตรคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ-ภูมิลำเนาออกเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-12
13	กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย (บุตรคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ-ภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-13
14	กระบวนการขอหนังสือรับรองความจำเป็นที่ต้องมีสัญชาติไทยตาม มาตรา 7 ทวิ	ภาคผนวก ก-14
15	กระบวนการขอสัญชาติไทย กรณีคนไร้รากเหง้า	ภาคผนวก ก-15
16	กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย (ผู้ทำคุณประโยชน์เป็นที่ประจักษ์ให้แก่ประเทศไทย-มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-16

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพ

17	กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย (ผู้ทำคุณประโยชน์เป็นที่ประจักษ์ให้แก่ประเทศไทย-มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-17
18	กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ (คนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานาน)	ภาคผนวก ก-18
19	กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ (คนต่างด้าวที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย-มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-19
20	กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ (คนต่างด้าวที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย-มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-20
21	กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ (คนต่างด้าวที่ไร้รากเหง้า-มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-21
22	กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ (คนต่างด้าวที่ไร้รากเหง้า-มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ)	ภาคผนวก ก-22
23	การได้รับ ท.ร.1/1 ของเด็ก อายุ 0-14 ปี	44
24	สาเหตุที่ไม่ได้รับเอกสารท.ร.1 ตอนหน้า	45
25	เปรียบเทียบจำนวนกลุ่ม 0-89 และ 0-00	49
26	บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์	53

บทนำ

เด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวในประเทศไทย ถูกนิยามผ่านกฎหมายสำคัญ 3 ฉบับ คือ กฎหมายการทะเบียนราษฎร กฎหมายสัญชาติ และกฎหมายคนเข้าเมือง¹ กล่าวโดยสรุปคือ เด็ก (รวมถึง บุคคลใดก็ตาม) ที่ไม่มีสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติใดของรัฐใดในโลกก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นไร้สัญชาติ (Stateless Children) และหากว่าเด็กไร้สัญชาตินั้นไม่มีเอกสารแสดงตน (Identification paper) ของรัฐไทยหรือรัฐใดเลย ก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นเด็กไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented Stateless Children) และจะถูกกฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²

นับจากอดีต การปรากฏตัวของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยมีสาเหตุที่แตกต่างหลากหลาย อาจสรุปได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ **กลุ่มแรก**-เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่เด็กคนดังกล่าวไม่ได้รับการแจ้งเกิดหรือไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้าน หรือกรณีบิดาเป็นคนไทยแต่มารดาเป็นคนต่างด้าว โดยบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกัน หรือไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตรที่เกิดมา ทำให้เด็กคนดังกล่าวตกหล่นจากการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย **กลุ่มที่สอง**-กรณีเด็กไร้สัญชาติ เนื่องจากบิดามารดาอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุผลต่างๆ อาทิ เหตุผลทางวัฒนธรรม-เครือญาติ หนีภัยความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศต้นทาง หรือด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ นับจากอดีต ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่อคนอพยพย้ายถิ่นนี้ผ่านการจำแนกและนิยามว่าเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ เป็นแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ (ลาว กัมพูชา เมียนมา) หรือผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมา (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อ นิยามศัพท์) ด้วยสถานะเข้าเมืองที่ไม่ถูกกฎหมายของคนรุ่นบิดามารดา แม้บุตรจะเกิดในประเทศไทย บุตรก็จะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน (jus soli)

อย่างไรก็ดี นับจากทศวรรษ 2510 ประเทศไทยดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลดและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวไร้สัญชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีความก้าวหน้าอย่างสำคัญในด้านกฎหมายนโยบายในปี พ.ศ. 2551, พ.ศ. 2557, พ.ศ. 2559, พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2562 โดยในปีพ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้รับคำชื่นชมจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The High Commissioner for Refugees-UNCHR) ว่าสามารถแก้ปัญหาความไร้สัญชาติในกลุ่มนักเรียนไร้สัญชาติได้ และเป็นไปได้ว่าจะมีเด็กไร้สัญชาติที่เข้าข่ายได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว 65,000 คน³ นอกจากนี้ ในระหว่างทางการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ อาทิ สิทธิที่จะเรียนหนังสือถาวร

¹ มาตรา 4 ของพ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2535 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2555, พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 และ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

² ข้อสันนิษฐานโดยกฎหมาย มาตรา 57, มาตรา 58 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522

³ คิดเป็นร้อยละ 15 ของจำนวนคนไร้สัญชาติที่ขึ้นทะเบียน ณ ปลายเดือนตุลาคม 2558 จำนวน 443,862 คน, ดู UNHCR commends steps taken to grant citizenship to stateless students in Thailand, 2016

https://www.unhcr.or.th/news/stateless_news

(Education for ALL, พ.ศ. 2548)⁴ สิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Health guarantee for ALL, พ.ศ. 2553)⁵

อาจกล่าวได้ว่า นับจากปีพ.ศ. 2551 จนถึงปีพ.ศ. 2561 ความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายนโยบายสามารถลดจำนวนคนไร้สัญชาติจากจำนวน 559,477 คน (ข้อมูลเท่าที่รวบรวมได้คือปีพ.ศ. 2544) เหลือ จำนวน 539,696 คน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงจำนวนคนไร้สัญชาติรายกลุ่ม อาทิ กรณีคนที่อพยพเข้ามาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งมีจำนวน 258,810 คน และบุตรที่เกิดในประเทศไทย ที่มีจำนวน 64,274 คน ในปีพ.ศ. 2554 พบว่าเฉพาะจำนวนคนอพยพรุ่นที่หนึ่งที่ลดลงไปเกินครึ่ง แต่กรณีของคนรุ่นที่สองที่เกิดในประเทศไทยลดลงมากกว่าร้อยละ 50 แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาว่า นับจากปีพ.ศ. 2551, พ.ศ. 2557 และพ.ศ. 2559 ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในเชิงบวกของกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ 1)

นอกจากนี้ จำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย (ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00⁶) 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 ในปีพ.ศ.2562 และเพิ่มเป็น 87,291 คนในปีพ.ศ.2563 (ดู ตารางที่ 1)

⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 (ลงวันที่ 5 กันยายน 2548)

⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553

⁶ เด็กที่เกิดในประเทศไทย และได้รับการบันทึกเป็น “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” กลุ่ม 0-00 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในนิยามศัพท์

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐ ปี 2554 - กรกฎาคม 2563

	2554	2555	2556 เมย.	2557	2558	2559 เมย.	2561 ธค.	2562 พค.	2563 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 ทั้งหมด						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, 2563 (รวบรวมและปรับจากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

ยังมีข้อเท็จจริงอีกว่า เด็กไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (ไร้เอกสารแสดงตน/เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล) ที่จำเป็นต้องมีการจำแนกแยกแยะสถานะให้ชัดเจน และการยอมรับข้อความจริงที่ว่าเด็กไร้สัญชาติไร้รัฐนี้ อาจไม่ใช่ “ผู้ติดตามแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา กัมพูชา และลาว (อายุไม่เกิน 15 ปี)” ที่บิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานยังไม่เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ หรือพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ซึ่งแน่นอนว่าแม้แต่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเอง ก็ไม่อาจทราบจำนวนของเด็ก 2 กลุ่มนี้ เหตุผลที่ต้องกล่าวถึงเด็กไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ 2 กลุ่มนี้ก็คือ หากเด็กคนดังกล่าวเกิดในดินแดนประเทศไทย ก็ควรต้องถูกนับรวมเข้าเป็นจำนวนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่เปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย แต่กระบวนการแก้ไขปัญหาคือ ไร้สัญชาติ ย่อมเริ่มต้นขึ้นไม่ได้ หากการแก้ไขปัญหาคือ ไร้รัฐที่มีประสิทธิภาพไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ ลำพังการแก้ปัญหาคือ ไร้รัฐด้วยการดำเนินการให้เด็กมีทะเบียนคนอยู่ (Household Registration) ย่อมไม่เพียงพอ ด้วยเพราะยังขาดพยานหลักฐานสำคัญที่ยืนยันว่าเด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทย ซึ่งการรวบรวมพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานบุคคล มักเต็มไปด้วยข้อจำกัด และเรื่องนี้เป็นประเด็นร่วมของเด็กไร้สัญชาติทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการจดทะเบียนการเกิดย้อนหลัง (การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา) ให้กับ (อดีต) เด็กที่เกิดก่อนปี 2551 และยิ่งเวลาผ่านไปนานเท่าไร การรวบรวมพยานหลักฐานก็มักจะยากมาก

ขึ้นตามไปด้วย จำนวนและความหนักแน่นของพยานหลักฐานแต่ละชั้นที่รวบรวมมาได้ก็เป็นข้อท้าทายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐด้วยเช่นกัน ในฐานะผู้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทยจริงหรือไม่ ดังนั้น การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for All) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปกับการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ

กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ร่วมกับศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงร่วมกันพัฒนางานวิจัยเพื่อทบทวนสถานการณ์ของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ใน 2 ประเด็นที่สำคัญคือ การเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดหรืออุปสรรคอันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อการส่งเสริมให้การแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติของเด็กไร้สัญชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์

- 1) ศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัญหา ข้อจำกัดในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย
- 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ดี (Model) เพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

ระเบียบวิธีวิจัยและขอบเขตการศึกษา

งานศึกษานี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative research) อย่างไรก็ดี แม้งานศึกษาวิจัยนี้จะเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ แต่เด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติจะไม่ใช่กลุ่มประชากร/กลุ่มเป้าหมายในการเก็บข้อมูลโดยตรง เนื่องจากกลุ่มเด็กดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มเปราะบาง และตัวเด็กเองอาจไม่สามารถเข้าใจ และดำเนินกระบวนการในการจดทะเบียนการเกิด การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยด้วยตัวเองได้ ทางโครงการวิจัยฯ จึงกำหนดให้เป็นการศึกษาข้อจำกัด อุปสรรคปัญหาในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยของเด็กไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ผ่านองค์กร/หน่วยงานที่ทำงานด้านสถานะบุคคล ด้านสิทธิของเด็ก ดังนั้น ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) จึงได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization-NGOs) องค์กรชุมชน (Community-based Organizations-CBOs) ที่ทำงานให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิด การพัฒนาสิทธิในสัญชาติ รวมถึง หน่วยงานรัฐ (Government agencies) ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ หน่วยงานที่ทำงานโดยตรงกับการออกเอกสารรับรองการเกิด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสิทธิในสัญชาติ อาทิ สถานพยาบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกสูติบัตร อาทิ สำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ฯลฯ รวมถึงนักวิชาการ ที่มีความรู้ ประสบการณ์ด้านการสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ

ข้อจำกัด

สถานะของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติมีความเปราะบาง มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมเฉพาะตามกลุ่มชาติพันธุ์ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมาย มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการแสวงหาประโยชน์ การต้องพึ่งพิงกลุ่มอิทธิพลภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อกระบวนการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย ทำให้การเข้าถึงเป็นไปได้ยากลำบาก จำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายทางสังคมที่คุ้นเคยในการเข้าถึงเด็กกลุ่มนี้ ขณะเดียวกัน การศึกษาถึงข้อจำกัด อุปสรรคในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด การพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยในโครงการนี้ต้องอาศัยความไว้วางใจในการให้ข้อมูล ซึ่งต้องอาศัยเงื่อนไขทางสังคมที่จะช่วยให้เข้าถึงและให้ข้อมูลที่ไม่ปิดบัง ฉะนั้นนอกเหนือไปจากเครือข่ายทางสังคมตามกลุ่มชาติพันธุ์แล้วที่กลุ่มเป้าหมายไว้วางใจแล้ว ก็รวมถึงกลุ่ม NGOs, CBOs ที่ทำงานในแต่ละพื้นที่อย่างยาวนานที่ได้สร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจจากกลุ่มเป้าหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในบางพื้นที่ที่แม้จะมีการปรากฏตัวของเด็กไร้สัญชาติ ไร้รัฐจำนวนมาก แต่ไม่มี NGOs, CBOs ทำงานอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว หรือมีแต่เป็นหน่วยงานที่เพิ่งเริ่มต้นทำงานในพื้นที่ดังกล่าวที่ยังไม่สามารถสร้างความไว้วางใจขึ้นในชุมชนเป้าหมาย ก็จะไม่ถูกนำมาใช้เป็นพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายการศึกษา

การเลือกพื้นที่เป้าหมาย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไข ความเสี่ยง ความสามารถในการเข้าถึงและความไว้วางใจจากกลุ่มประชากรเป้าหมายของหน่วยงานในแต่ละพื้นที่ดังกล่าว

การดำเนินงานวิจัยเชิงคุณภาพ

การทบทวนเอกสาร (Documentary Review) ได้แก่ กฎหมาย นโยบายที่ยังคงบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน (existing law and policy) อาทิ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535, (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555, พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 รวมไปถึง มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

การประชุมปรึกษาหารือกับหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง (Reference Group Consultation) อาทิ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในระดับปฏิบัติการ คือ สำนักทะเบียนราษฎร องค์การระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับประเด็นเด็กไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ได้แก่ UNHCR Regional Office for South-East และ UNHCR (Country Office-Thailand) รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละพื้นที่

การศึกษาทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ และการจดทะเบียนการเกิดในต่างประเทศ (ตัวอย่างที่ดี) โดยพิจารณาประเทศที่มีบริบททางภูมิศาสตร์ลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทย กล่าวคือเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการเคลื่อนย้ายด้วยเหตุผลต่าง ๆ อาทิ เหตุผลทางเศรษฐกิจ ฯลฯ

การรวบรวมข้อมูลสถิติจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทีมวิจัยทำหนังสือขอข้อมูลสถิติที่เกี่ยวกับคนไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ ถึงกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

การเก็บข้อมูล (Data Collection) โดยใช้เครื่องมือคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และจัดประชุมกลุ่มย่อยผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นกลุ่มเป้าหมายการศึกษา โดยกรอบในการคัดเลือกพื้นที่ในงานวิจัยครั้งนี้ ทีมวิจัยคำนึงถึงความพยายามครอบคลุมในทุกภูมิภาค มีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีกลุ่มองค์กรที่ทำงานให้ความช่วยเหลือ ติดตาม อย่างต่อเนื่อง รวม 13 จังหวัด (องค์กรพัฒนาเอกชน 28 องค์กร หน่วยงานภาครัฐ 5 หน่วยงาน และสถานพยาบาล 4 แห่ง) โดยมีรายละเอียดคือ

องค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ 1) มูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา 2) ศูนย์เรียนรู้และพัฒนาผลิตภัณฑ์ กลุ่มพัฒนาสตรีอำเภอแม่สาย 3) สถานสงเคราะห์ ศูนย์คามิลเลียน โซเชียล เซนเตอร์ เชียงราย 4) มูลนิธิแอ๊ดเวนตีสเพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA Thailand) 5) องค์กรสิทธิชุมชน จังหวัดพะเยา 6) ศูนย์การเรียนรู้ไร่ส้มวิทยา มูลนิธิกระจกเงา สำนักงานอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ 7) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) สำนักงานอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 8) องค์กรแพลน อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย (Plan International Thailand) 9) องค์กรยุติธรรมนานาชาติ (International Justice Mission - IJM) สำนักงานประจำจังหวัดเชียงใหม่ 10) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (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) มูลนิธิริักษ์ไทย ประจำจังหวัดปัตตานี 20) ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล ประจำจังหวัดสงขลา (Stella Maris Songkla) 21) คลินิกกฎหมายอุ้มผาง โรงพยาบาลอุ้มผาง โครงการสี่หมอชายแดน จังหวัดตาก 22) แม่ตาวคลินิก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 23) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน แม่สอด ตาก 24) มูลนิธิผู้หญิง 25) มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF) ประจำอำเภอแม่สอด 26) Asylum Access Thailand 27) คลินิกกฎหมายนเรศวรเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 28) เด็กฮิมโซง จังหวัดอุบลราชธานี

หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ที่ว่าการอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, สำนักทะเบียนอำเภอเมือง จังหวัดระนอง, สำนักทะเบียนอำเภอละงู, สำนักทะเบียนท้องถิ่นอำเภอละงู และสำนักทะเบียนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

สถานพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลจังหวัดระนอง โรงพยาบาลตะกั่วป่า จังหวัดพังงา โรงพยาบาลวชิระภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต และโรงพยาบาลแม่สอด จังหวัดตาก

การดำเนินงานวิจัยเชิงปริมาณ⁷

เพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด (Birth Registration Quantitative assessment)

พื้นที่เก็บข้อมูล

พื้นที่ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงราย) และภาคใต้ (จังหวัดพังงา)

ทีมที่ปรึกษา

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยมหิดล

ระยะเวลาการดำเนินงานวิจัย

พฤษภาคม 2562 - ธันวาคม 2563 (20 เดือน)

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) เกิดรายงานที่สะท้อนถึงสถานการณ์ปัญหาการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และบทวิเคราะห์ และข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ดี (Model) เพื่อการแก้ไขและป้องกันปัญหาความไร้สัญชาติ ไร้รัฐของเด็กและเยาวชนในประเทศ

2) เกิดทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสถานะบุคคลและสิทธิของเด็กไร้สัญชาติ รวมถึงกรอบครัว (Directory of Stateless Children Protection Stakeholders)

การขอจริยธรรมการวิจัยในคน

ทีมวิจัยได้รับการรับรองการพิจารณาจริยธรรมโครงการวิจัยในคน (Certificate of Approval) จากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2562 (หมดอายุ 16 พฤษภาคม 2563) และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อเดือนเมษายน 2563 โดยในกระบวนการเก็บข้อมูล การประมวลผลและวิเคราะห์ผล รวมถึงการนำเสนอผลการศึกษา จะไม่มีเปิดเผยหรือนำเสนอผลข้อมูลส่วนบุคคลหรือรายบุคคลของผู้ที่ให้ข้อมูล โดยจะนำเสนอหรือเผยแพร่ผลในภาพรวมที่ไม่เฉพาะเจาะจงบุคคลเท่านั้น

⁷ รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดูรายงาน ผลการศึกษาเพื่อประเมินสถานการณ์ปัญหาการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด จัดทำโดย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ส่วนที่ 2 นิยามและความหมาย

เด็กไร้สัญชาติ (Stateless children)

หมายถึง เด็กที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐใดในโลกว่าเป็นพลเมืองหรือคนชาติ (national)⁸ ซึ่งตรงกับความหมายของ *de jure statelessness*

สำหรับประเทศไทย คนไร้สัญชาติ จำแนกได้อีกเป็นคนไร้สัญชาติที่มีเอกสารแสดงตน กับคนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารแสดงตน (lacking of a State by which one is recognized) หรือนิยามที่รู้จักกันในสังคมไทยก็คือคนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (Undocumented stateless children)

เด็กไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล หรือไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented children)⁹

หมายถึง เด็กไร้สัญชาติ อาจเกิดในประเทศไทย หรือเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยปราศจากเอกสารที่เหมาะสม¹⁰ หรือ บุคคลที่ไม่มีรัฐใดในโลกดำเนินการออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลให้แก่บุคคล

ในทางระหว่างประเทศ การไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลยังหมายถึงการถูกปฏิเสธที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งขัดต่อหลักการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Right to be recognition as a person before the law)¹¹ ในประเทศไทย มักเรียกคนที่ไม่ใช่เอกสารแสดงตน หรือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลว่า “คนไร้รัฐ”

⁸ ‘a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law’, Article 1 (1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons

⁹ ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, ชุตติ งามอรุณเลิศ, สีนหอม สายฟ้าและสรินยา กิจประยูร, “Nationality Procedures in Thailand: Bottlenecks Analysis and Recommendations in Addressing Implementation Challenges” เสนอ United Nations High Commissioner for Refugees-Thailand, อ้างแล้ว, หน้า 1

¹⁰ “No.34 International Migration Law, Glossary on Migration”, International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf#page=233&zoom=auto,-178,268

¹¹ International Covenant on Civil and Political Rights

Article 16 Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.

Universal Declaration of Human Rights

Article 6 Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.

ผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน (Migrants)

หมายถึง บุคคลที่เดินทางย้ายถิ่นฐาน หรือได้เดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ หรือได้เดินทางจากถิ่นที่อยู่เดิมของตน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย ความสมัครใจหรือถูกบังคับ เหตุผลในการเดินทาง และระยะเวลาของอยู่อาศัย¹²

เด็กในบริบทการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน

หมายถึง (ก) เด็กที่อยู่ระหว่างเดินทางหรือเด็กที่เดินทางไปแล้วด้วยเหตุผลประการต่างๆ ทั้งโดยสมัครใจหรือไม่สมัครใจ ภายใน หรือระหว่างประเทศ โดยมีผู้ปกครองหรือผู้เลี้ยงดูหลักไปด้วยหรือไม่ก็ตาม (ข) เด็กซึ่งเป็นบุตรของบิดามารดาที่เป็นผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศปลายทาง และ (ค) เด็กที่ยังคงอยู่ในประเทศต้นทาง หลังจากบิดาหรือมารดาหรือทั้งบิดาทั้งมารดาอพยพโยกย้ายถิ่นฐานไปแล้ว¹³

การจดทะเบียนการเกิด

การจดทะเบียนการเกิด หมายถึง การจดทะเบียนเด็กอย่างเป็นทางการ โดยหน่วยงานแห่งรัฐ¹⁴ ด้วยเพราะเป็นสิทธิที่เริ่มต้นพร้อมกับการมีสภาพบุคคล และควรดำเนินการผ่านระบบการทะเบียนราษฎรเต็มรูปแบบที่มีสภาพบังคับ มีความเป็นสากล ถาวรและต่อเนื่อง รวมถึงเป็นที่มั่นใจได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลนี้จะถูกเก็บเป็นความลับ¹⁵ ดังนั้น การจดทะเบียนการเกิด จึงควรเป็นส่วนหนึ่งของการทะเบียนราษฎร กระบวนการจดทะเบียนการเกิดเป็นการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับสิทธิของบุคคลตามข้อ 16 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

นอกจากนี้ เอกสารการเกิด นับเป็นเอกสารสำคัญในการพิสูจน์หรือยืนยันการมีสัญชาติ ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละรัฐ รวมถึงมีส่วนในการสนับสนุนการเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ อาทิ การศึกษา สุขภาพ รวมถึงการคุ้มครองตัวบุคคล อาทิ มีส่วนในการป้องกันการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ อาชญากรรม หลีกเลี้ยงการถูกบังคับเป็นทหารเด็ก¹⁶

¹² International Organization for Migration, 'Key Migration Terms', 2018, <https://www.iom.int/key-migration-terms> , เข้าถึงเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2563

¹³ Regional Plan of Action for ASEAN Declaration on Migration

¹⁴ ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล 'สิทธิที่จะได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย : ศึกษากรณีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนคนเกิด และทะเบียนคนอยู่ในรัฐไทย' (2559)9(1), วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 205

¹⁵ UNICEF Innocenti Research Centre, *Innocenti Insight Birth Registration and Armed Conflict*. P2 [https://www.unicef.org/protection/birth_registration_and_armed_conflict\(1\).pdf](https://www.unicef.org/protection/birth_registration_and_armed_conflict(1).pdf), เข้าถึงเมื่อ 24 ธันวาคม 2562

¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, March 2010, <https://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d.html>, เข้าถึงเมื่อ 31 ธันวาคม 2562

กลุ่มชาติพันธุ์สัญชาติไทย

หมายถึง กลุ่มคนที่รัฐไทยยอมรับว่าเป็นคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อนการเกิดของรัฐชาติ (Nation-State) อาทิ ชาวไทยภูเขา (9 ชาติพันธุ์)¹⁷ บุคคลบนพื้นที่สูง¹⁸ มานี มอแกน (เฉพาะกลุ่มมอแกนที่เกาะสุรินทร์ และเกาะพระทอง จังหวัดพังงา)¹⁹

เอกสารแสดงตน: คนกลุ่มนี้หากได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทยแล้ว จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 5 และจะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนคนอยู่ (Household Registration) ประเภทผู้มีสิทธิอาศัยถาวร ได้แก่ทะเบียนบ้านประเภท 14 (ท.ร.14)

คนไทยพลัดถิ่น (Thai displaced person)

เด็กและบุคคลที่เป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่ คนเชื้อสายไทยแต่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทย เมื่อคนกลุ่มนี้เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทย ก็จะมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย ในอดีตรัฐไทยได้ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวประเภท “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” และ “บัตรผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า” อาศัยอยู่ในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, ระนอง และตาก

ในอดีต ประเทศไทยแก้ไขปัญหาค่าความไร้สัญชาติให้แก่ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” ด้วยการ การเปิดให้ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นกรณีพิเศษเพราะถือว่าเป็นคนเชื้อชาติไทย²⁰ ภายหลังมีความพยายามเรียกร้องต่อรัฐไทย ผ่านแนวคิดที่ว่า “คนเชื้อสายไทย ไม่ควรได้รับสัญชาติไทยคืน โดยวิธีการแปลงสัญชาติ แต่ควรต้อง “คืนสัญชาติไทย” ให้คนไทยพลัดถิ่น จนนำไปสู่การประกาศใช้ พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 โดยนิยามคนไทยพลัดถิ่นว่า หมายถึง คนเชื้อสายไทย แต่เสียสัญชาติเพราะการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยในอดีต ปัจจุบันคนดังกล่าวไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น อพยพเข้ามาในประเทศไทยระยะเวลาหนึ่ง มีวิถีชีวิตเป็นคนไทย ได้รับการสำรวจและ

¹⁷ ได้แก่ กะเหรี่ยง หรือ ปกาเกอญอ (สกอว์) โพล่ง (โป่ว), ตองสั่ว (ปะโอ), บะแก (บะเว), ม้ง, เมี่ยน, อาข่า, ลาหู่, ลีซอ, ลัวะ, ขมุ, มลาบรี, ดู ข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

¹⁸ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นชาวไทยภูเขา คนไทยหรือกลุ่มชนอื่น ๆ ที่อาศัยอยู่บนพื้นที่สูง ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มีนโยบายดูแลดำเนินการเป็นการเฉพาะ และให้หมายความรวมถึงบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพลงมาอาศัยอยู่บนพื้นราบด้วย โดย “พื้นที่สูง” หมายความว่า พื้นที่ที่เป็นอยู่ของชาวเขาเผ่าต่าง ๆ และชนกลุ่มน้อย หรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนและที่ทำกินที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 35 หรือมีความสูงกว่าระดับน้ำทะเล 500 เมตรขึ้นไป ในจังหวัดต่าง ๆ 20 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก น่าน ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี เลย ลำปาง ลำพูน สุโขทัย สุพรรณบุรี อุทัยธานี และจังหวัดที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง, ดู ข้อ 6 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

¹⁹ หนังสือ ที่ สฎง 0018/ว.05439 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2561 เรื่อง การแก้ไขปัญหาของขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ปัญหาด้านสถานะบุคคลและสัญชาติ)

²⁰ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท.0204.3/2311 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การพิจารณาแปลงสัญชาติไทยแก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

จัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคนกลุ่มนี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และถือว่าคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองว่าเป็นคนไทยโดยการเกิด

เอกสารแสดงตน: คนกลุ่มนี้หากได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทยแล้ว จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 8 และจะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนคนอยู่ (Household Registration) ประเภทผู้มีสิทธิอาศัยถาวร ได้แก่ทะเบียนบ้านประเภท 14 (ท.ร.14)

ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์

หมายถึง คนที่ไม่ใช่คนสัญชาติไทย เป็นคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลต่าง ๆ (อาทิข้ามแดนมาด้วยเหตุผลของเครือญาติ วัฒนธรรม, หนีภัยความขัดแย้งในประเทศต้นทาง) รวมถึงคนรุ่นบุตรหลานที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทย กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย (หรือที่สังคมไทยคุ้นเคยกับการเรียกเอกสารนี้ว่า “บัตรสี”²¹) ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 6, เลข 7 จำนวน 18 กลุ่ม

- (1) เวียดนามอพยพ (2) อดีตทหารจีนคณะชาติ หรืออดีต ทจช.
- (3) จีนฮ่ออพยพ (4) จีนฮ่ออิสระ (5) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา
- (6) ไทยลื้อ (7) ลาวอพยพ (8) เนปาลอพยพ
- (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า
- (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519
- (12) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา
- (13) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา
- (14) บุคคลบนพื้นที่สูง/ชาวเขาที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528
- (15) บุคคลหรือชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 3 ตุลาคม 2528
- (16) ม้งในที่พักสงฆ์ถ้ากระบอก (17) ลาวภูเขาอพยพ (18) ชาวมอแกน

²¹ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยจำนวน 17 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มญวนอพยพ (บัตรสีขาวขอบน้ำเงิน) (2) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจช. (บัตรสีขาว) (3) จีนฮ่ออพยพ (บัตรสีเหลือง) (4) จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีส้ม) (5) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม.(บัตรสีเขียว) (6) ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) (7) ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขอบน้ำเงิน) (8) เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (บัตรสีส้มและสีม่วง) (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (บัตรสีเหลืองขอบน้ำเงิน) (12) บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) (13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง (บัตรสีเขียว) (14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยขอบแดง) (15) เผ่าตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) (16) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขอบแดง) และ (17) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (บางส่วนเฉพาะปีพ.ศ.2451), ดู คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, กรมการปกครอง

เอกสารแสดงตน: คนกลุ่มนี้จะได้รับการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีกลุ่มต่าง ๆ ถูกยกเลิกในปี 2547)²² ในเวลาต่อมาที่คนกลุ่มนี้ได้รับการกำหนดสถานะให้เป็นคนเข้าเมืองตามกฎหมาย มีสิทธิอาศัยชั่วคราว ก็จะได้รับการจัดทำทะเบียนคนอยู่ประเภท พ.ร.13

ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-89)

ได้แก่ บุคคลที่เคยเป็นคนไร้รัฐ หรือคนไร้เอกสารแสดงตน (undocumented person)²³ และได้รับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐผ่านนโยบาย (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 มกราคม 2548) โดยได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ กลุ่ม “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” โดยประกอบไปด้วยคน 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง-กลุ่มญาติชนกลุ่มน้อย หรือชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นการสำรวจในอดีต, กลุ่มที่สอง-คนในสถาบันการศึกษา, กลุ่มที่สาม-คนไร้รากเหง้า และกลุ่มที่สี่-คนทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศไทย

เอกสารแสดงตน: ถือบัตร “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่เจ็ดและแปดเป็นเลข 89 หรือที่เรียกกันว่า กลุ่ม 0-89²⁴ ทั้งนี้รวมไปถึงกลุ่มบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งได้ดำเนินการจดทะเบียนการเกิดแล้วได้รับการกำหนดเลขประจำตัว สิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่เจ็ดและแปดเป็นเลข 00 ด้วย และจะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (ท.ร.38)

ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่ม 0-00

หมายถึง บุคคลที่เคยเป็นคนไร้รัฐ หรือคนไร้เอกสารแสดงตน และได้รับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐผ่านกฎหมาย (มาตรา 19/2 และมาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

เอกสารแสดงตน: ถือบัตร “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 เลขหลักที่เจ็ดและแปดเป็นเลข 00 หรือที่เรียกกันว่า กลุ่ม 0-00²⁵ และจะได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (ท.ร.38)

²² ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547

²³ หมายถึง บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 13 และ ท.ร. 14) เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิดหรือประวัติของบุคคลหรือมีหลักฐาน ไม่เพียงพอที่นายทะเบียนจะพิจารณาเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อยู่ในความ ควบคุมของทางราชการ หรือรัฐไม่มีนโยบายผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ, ดูระเบียบระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547

²⁴ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548

²⁵ มาตรา 38 วรรคสอง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

ส่วนที่ 3 ทบทวนกฎหมายนโยบาย

3.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

การจดทะเบียนการเกิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสูติบัตร (Birth Certificate) อันเป็นเอกสารชิ้นแรกของบุคคล ที่สามารถยืนยันถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐ ผ่านสถานที่เกิด (รัฐเจ้าของดินแดน) รวมถึงยืนยันถึงความสัมพันธ์ระหว่างบิดา มารดาและบุตร การจดทะเบียนการเกิดจึงเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่สามารถป้องกัน (prevent) และแก้ไข (reduce) ไม่ให้เด็กหรือบุคคลใด ๆ กลายเป็นคนไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented person) หรือตกในสภาวะไร้รัฐและไร้สัญชาติ (Undocumented Stateless person)

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) ข้อ 18 (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 2030²⁶

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และผูกพันปฏิญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กทุกคน รวมถึงเคารพต่ออารมณีสัญชาติของเด็ก

²⁶ HRC, Birth registration and the right of everyone to recognition everywhere as a person before the law: resolution adopted by the Human Rights Council, 24 March 2017, UN Doc A/HRC/RES/34/L14, <http://goo.gl/2b6TYA>. เข้าถึงเมื่อ 10 มกราคม 2563, อ้างใน กรรณก วัฒนภูมิ, อ้างแล้ว

นอกจากนี้ ภายใต้แผนปฏิบัติการระดับโลกเพื่อยุติความไร้สัญชาติระหว่างปี 2557-2567 (Global Campaign to End Statelessness 2014-2024) ซึ่งดำเนินการโดย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nation High Commissioner for Refugees-UNHCR)²⁷ รัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตร (Group of Friends) ภายใต้โครงการรณรงค์นี้ ในการกล่าวถ้อยแถลงรณรงค์และสนับสนุนการยุติความไร้รัฐให้หมดไปภายในปี 2567 และในการประชุมระดับสูงว่าด้วยภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2562 ณ สำนักงานสหประชาชาติ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ประเทศไทยได้ให้คำมั่นซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการจัดการกับภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติและให้ความคุ้มครองแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เพิ่มขึ้น²⁸

3.2 กฎหมาย นโยบายของประเทศไทย

สำหรับกฎหมายของประเทศไทย จำเป็นต้องแยกพิจารณาเป็นสองประเด็น กล่าวคือ กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนการเกิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีสิทธิในสัญชาติไทย

ในส่วนของกรจดทะเบียนการเกิดนั้น เพื่อเป็นการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ในปีพ.ศ.2551 ประเทศไทยได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือกฎหมายการทะเบียนราษฎร (พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551) โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Rights of Legal Personal) ผ่านการจัดทำเอกสารแสดงตน (Identification paper) ให้แก่แต่ละบุคคลคือ ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนอยู่ (รวมถึงทะเบียนคนตาย)

²⁷ 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 และประเทศต่างๆ ทั้งนี้ UNHCR ได้ขอให้ประเทศต่าง ๆ พิจารณาการประกาศคำมั่นที่เป็นรูปธรรม เฉพาะเจาะจง ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน และสามารถวัดผลได้ โดยควรสอดคล้องกับกรอบการทำงาน 10 ประการภายใต้แผนปฏิบัติการระดับโลกเพื่อยุติความไร้สัญชาติระหว่างปี 2557-2567

²⁸ รัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้นำของกลุ่มพันธมิตร (Group of Friends) ภายใต้โครงการรณรงค์นี้ ในการกล่าวถ้อยแถลงรณรงค์และสนับสนุนการยุติความไร้รัฐให้หมดไปภายในปี 2567 คำมั่นดังกล่าว ได้แก่ 1) ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษา 2) ปรับปรุงการให้ความคุ้มครองทางสังคม 3) ปรับปรุงระเบียบกฎหมายในการให้สัญชาติและสิทธิพลเมืองให้มีความเท่าเทียมและเที่ยงธรรม ครอบคลุมถึงประชากรกลุ่มเปราะบาง 4) ส่งเสริมการเข้าถึงบริการด้านการทะเบียนราษฎร และปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 5) เร่งรัดกระบวนการแก้ไขปัญหาภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติในกลุ่มผู้สูงอายุ 6) ส่งเสริมความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการจดทะเบียนการเกิดและการทะเบียนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชากรที่เข้าถึงยาก (hard-to-reach population) 7) ส่งเสริมความร่วมมือทั้งในระดับนานาชาติ และระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติ

ส่วนการเข้าถึงสัญชาติไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ²⁹ และยังมีกฎหมายคนเข้าเมือง³⁰ เหตุที่ต้องกล่าวถึงกฎหมายคนเข้าเมืองไว้ด้วยก็เพราะว่า แม้คนไร้สัญชาติอาจจะยังไม่สามารถมีสิทธิในสัญชาติไทย แต่คนไร้สัญชาติอาจมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นสิทธิอาศัยในลักษณะชั่วคราว (temporary residence) หรือมีถิ่นที่อยู่ (permanent residents) ในประเทศไทย หากคนไร้สัญชาติได้รับสถานะให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว ก็มีสิทธิที่จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ในอนาคต

3.2.1 การจดทะเบียนการเกิดเพื่อป้องกันความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

ในอดีต กฎหมายการทะเบียนราษฎรระบุเพียงว่า บิดามารดาหรือผู้ปกครองมีหน้าที่แจ้งการเกิดต่อนายทะเบียน และนายทะเบียนมีหน้าที่ออกสูติบัตรให้ ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า หากบิดามารดาไม่ใช่คนสัญชาติไทยที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้หรือไม่ เพราะหากดำเนินการให้แล้ว นายทะเบียนผู้พบเห็นคนเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย อาจต้องดำเนินการจับกุมบุคคลดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม นับจากปีพ.ศ.2545 เป็นต้นมา ทางปฏิบัติของการจัดทำทะเบียนราษฎรของประเทศไทยมีความชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ไม่สามารถรับแจ้งการเกิดให้แก่เด็กที่เกิดจากกลุ่มบิดามารดาที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง³¹ ส่งผลให้มีการเพิกถอนสูติบัตรที่เจ้าหน้าที่ในบางพื้นที่ได้ออกไป ส่งผลให้ (อดีต) เด็กกลุ่มดังกล่าว ที่เกิดในช่วงก่อนปีพ.ศ.2551 ไม่ได้รับการแจ้งการเกิด จนกระทั่งประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า และแก้ไขกฎหมายการทะเบียนราษฎรเพื่อรับรองสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดของเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านสัญชาติ การเข้าเมืองหรือสถานะบุคคลตามกฎหมายของบิดา มารดา³²

²⁹ พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2535, ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) รวมถึงกฎหมายการทะเบียนราษฎร (พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ.2562

³⁰ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

³¹ มท.0310.1/ว.8 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2545

³² กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง: มาตรา 18, ม.19, ม.19/1, ม.19/3, ม.20, ม.20/1 และม.23 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562, หนังสือสั่งการ ที่ มท.0309.1/ว.8 ลว.17 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่องการแจ้งเกิดฯ สำหรับคนไม่มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, หนังสือสั่งการ ที่ มท. 0309.1/ว.30 ลว.19 มิถุนายน 2557, หนังสือสั่งการ ที่ มท.0309.1/ว.3 ลว.22 มกราคม 2558 เรื่องการรับแจ้งการเกิดและการจัดทำทะเบียนประวัติ ฯลฯ

3.2.1.1 กระบวนการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า โดยทั่วไป

ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย การจดทะเบียนการเกิดประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน³³ คือ

ขั้นตอนแรก การออกเอกสารรับรองการเกิด

- สถานพยาบาลที่ทำคลอด จะต้องออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)³⁴
- กรณีคลอดนอกโรงพยาบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่การออกไปรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า)

ขั้นตอนที่สอง การแจ้งการเกิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสูติบัตร

- บิดามารดา ผู้ปกครองนำ ท.ร.1/1 หรือ ท.ร.1 ตอนหน้า ไปแจ้งการเกิดต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียน³⁵ ควรต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลา คือ 15 วัน (ดูแผนภาพที่ 1 ภาคผนวก ก) อย่างไรก็ตามก็สามารถแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา (แจ้งเกิดย้อนหลัง) ได้ (ดูแผนภาพที่ 2)
- เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการออก “สูติบัตร”³⁶ ให้
- กรณีเด็กแรกเกิด ถูกทอดทิ้ง บุคคลผู้พบตัวเด็กก็มีหน้าที่ต้องส่งมอบเด็กคนดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่อำเภอ หรือตำรวจ เพื่อส่งมอบต่อให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนา

³³ วินัส สีสุข, ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล และชาติชาย อมรเลิศวัฒนา, “3 สูตรสำเร็จเพื่อการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า ครบขั้นตอน และถูกต้อง, สนับสนุนโดย Action Aid Thailand, Open Society, 2553

³⁴ มาตรา 23 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

³⁵ มาตรา 18 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

เมื่อมีคนเกิดให้แจ้งการเกิด ดังต่อไปนี้

(1) คนเกิดในบ้าน ให้เจ้าบ้านหรือบิดาหรือมารดาแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่คนเกิดในบ้าน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเกิด

(2) คนเกิดนอกบ้าน ให้บิดาหรือมารดาแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีคนเกิดนอกบ้านหรือแห่งท้องที่ที่จะพึงแจ้งได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเกิด ในกรณีจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ตามกำหนด ให้แจ้งภายหลังได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเกิด

การแจ้งตาม (1) และ (2) ให้แจ้งตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด พร้อมทั้งแจ้งชื่อคนเกิดด้วย

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การแจ้งตามวรรคหนึ่งจะแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่อื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

³⁶ มาตรา 20 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

เมื่อมีการแจ้งการเกิดตามมาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 19/1 หรือมาตรา 19/3 ทั้งกรณีของเด็กที่มีสัญชาติไทยหรือเด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งรับแจ้งการเกิดและออกสูติบัตรเป็นหลักฐานแก่ผู้แจ้งโดยมีข้อเท็จจริงเท่าที่สามารถจะทราบได้

สำหรับการแจ้งการเกิดของเด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งออกสูติบัตรให้ตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด โดยให้ระบุสถานะการเกิดไว้ด้วย

สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) หรือส่งมอบเด็กให้กับเจ้าหน้าที่ของ พม. โดยตรง (ดูแผนภาพที่ 3)

- กรณีเด็กเร่ร่อนหรือเด็กไร้รากเหง้าซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์ดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งเกิด³⁷ (ดูแผนภาพที่ 4)

ประเภทเอกสาร : สูติบัตร

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ออกแบบให้มีสูติบัตร หรือเอกสารรับรองการเกิดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของบิดามารดา ประมาณ 7 ประเภท³⁸
- นอกจากนี้ กรณีที่บิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิดให้แก่บุตร แต่ต่อมาบุตรมีชื่อในทะเบียนคนอยู่ และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักแล้ว สามารถทำเอกสารรับรองว่าเกิดในราชอาณาจักรไทยได้ (ท.ร.20/1)³⁹ (ดูแผนภาพที่ 5)

ขั้นตอนสุดท้าย การเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน⁴⁰

เพื่อให้ครบถ้วนของขั้นตอนการจดทะเบียนการเกิด ในขั้นตอนการแจ้งเกิด เด็กจะต้องได้รับการเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนคนอยู่ด้วย โดยจะได้รับการบันทึกในทะเบียนประเภทใด อาทิ ทะเบียนบ้านคนมีสิทธิอาศัยถาวร ทะเบียนบ้านสำหรับคนมีสิทธิอาศัยชั่วคราว หรือทะเบียนประวัติ ก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของบิดามารดาของเด็ก

³⁷ มาตรา 19/1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ถ้าเด็กยังไม่ได้แจ้งการเกิดและไม่มีการบุคคลในทะเบียนบ้านให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้แจ้งการเกิดต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ และให้นายทะเบียนออกไปรับแจ้ง ทั้งนี้ ตามระเบียบและแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

³⁸ 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

³⁹ มาตรา 20/1 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มบุคคลใดหรือให้กลุ่มบุคคลใดแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หรือกรณีมีเหตุจำเป็นอื่น และบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องมีหนังสือรับรองการเกิด ให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวยื่นคำขอหนังสือรับรองการเกิดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

⁴⁰ มาตรา 36 มาตรา 38 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

3.2.2 การแก้ปัญหาความไร้รัฐแก่เด็กไร้สัญชาติ รวมถึงครอบครัว

การรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย ด้วยการบันทึกชื่อและรายการส่วนบุคคลเข้าในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร (ทะเบียนคนอยู่ : Household Registration) และออกเอกสารแสดงตนให้แก่บุคคล ในอีกด้านหนึ่งก็คือการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐให้แก่บุคคล บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนคนอยู่ได้รับบัตรประจำตัวที่ออกให้โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะถูกนับว่าเป็น “ราษฎรประเภทต่างด้าว” ในประเทศไทย

ประเทศไทยออกแบบทะเบียนคนอยู่เป็น 2 ลักษณะคือ ทะเบียนผู้มีสิทธิอาศัยถาวร (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.14) ซึ่งเป็นทะเบียนสำหรับคนสัญชาติไทย และคนต่างชาติ/ต่างด้าวผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร และทะเบียนบ้านสำหรับคนไม่มีสัญชาติไทย⁴¹ โดยแบ่งออกเป็นกรณีคนไม่มีสัญชาติไทยที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว (ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.13) อาทิ นักท่องเที่ยว ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐไทยมีนโยบายให้สถานะคนเข้าเมืองตามกฎหมายและมีสิทธิอาศัยชั่วคราว และทะเบียนสำหรับคนไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีสิทธิอาศัย แต่สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ภายใต้นโยบายผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราว (ทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38/1, ท.ร.38)⁴² กล่าวคือ

นับจากอดีต ประเทศไทยได้จัดทำทะเบียนคนอยู่ และบัตรประจำตัวให้กับคนอพยพย้ายถิ่นกลุ่มชาติพันธุ์ 17 กลุ่ม หรือที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย นิยามว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย” ที่สังคมไทยคุ้นเคยกับถ้อยคำเรียกว่า “บัตรสี” ต่อมาจึงมีปรับเปลี่ยนรูปแบบเอกสารแสดงตนเป็น “บัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย” ในปีพ.ศ.2547⁴³ และได้รับการบันทึกเข้าในทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.13 และในปีเดียวกันนั้นเอง ประเทศไทยมีนโยบายจัดทำทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38/1 รวมถึงจัดทำบัตรประจำตัว กำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 00⁴⁴ ให้กับแรงงาน

⁴¹ มาตรา 38 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดรายการและการบันทึกรายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

⁴² มาตรา 36 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2551

ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านไว้ทุกบ้าน สำหรับผู้มีสัญชาติไทยและคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ใน ราชอาณาจักร

การจัดทำทะเบียนบ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

⁴³ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547

⁴⁴ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ.2547 โดยแรงงานจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 00 ได้รับการ

ข้ามชาติจากเมียนมา, สปป.ลาว และกัมพูชา ที่มาขึ้นทะเบียนเพื่อทำงานในประเทศไทย รวมถึงบุตรของแรงงานที่เดินทางมาพร้อมกับบิดามารดาด้วย

ในปีต่อมาประเทศไทยมีนโยบาย (มติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548) ให้กรมการปกครองดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนคนอยู่ ประเภท “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-89)” ให้กับบุคคลไร้เอกสารแสดงตนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายการสำรวจเป็นคน 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นสำรวจ, (2) คนในสถาบันการศึกษา (ดำเนินการสำรวจในช่วงปีพ.ศ. 2548-2552), (3) คนไร้รากเหง้า (ดำเนินการสำรวจในช่วงปีพ.ศ.2550-2552) และ (4) คนทำคุณประโยชน์ โดยคนกลุ่มนี้จะมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทย (แต่ยังมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

มีข้อสังเกตว่า หากมีกรณีเด็กที่บิดามารดาไม่ได้ไปแจ้งการเกิด ทำให้เด็กไม่มีสูติบัตร ไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนคนอยู่ ส่งผลให้เด็กตกอยู่ในสภาวะไร้เอกสารแสดงตนหรือไร้รัฐ หรือกรณีเด็กไร้สัญชาติที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย ย่อมไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทยได้ ทำให้เด็กกลุ่มนี้ขาดเอกสารแสดงตนเบื้องต้น และเสี่ยงที่จะกลายเป็นเด็กไร้รัฐ ประเด็นก็คือ หากว่าเด็กคนดังกล่าว ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของการสำรวจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ก็ย่อมไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาความไร้รัฐตามนโยบายดังกล่าวได้

ในปีพ.ศ.2551 จึงมีการแก้ไขกฎหมายการทะเบียนราษฎร⁴⁵ โดยเพิ่มช่องทางการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ ด้วยการเปิดโอกาสให้คนไร้เอกสารแสดงตนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด กล่าวคือ หนึ่ง-ต้องมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่จริงในพื้นที่สำนักทะเบียน เช่น ตั้งบ้านเรือน ประกอบอาชีพ หรือมีครอบครัว เป็นต้น สอง-เป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารการทะเบียนราษฎร ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก และสาม-ไม่มีเอกสารราชการที่แสดงว่าเป็นคนสัญชาติอื่น⁴⁶ สามารถเข้าแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนเพื่อได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ รวมถึงบัตรประจำตัว ประเภท “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (กลุ่ม 0-00)” (ดูแผนภาพที่ 6)

บันทึกชื่อในทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38 แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38/1, หากมีบุตรเกิดในประเทศไทย เมื่อมาแจ้งเกิด บุตรจะได้รับสูติบัตรประเภท ท.ร.03

⁴⁵ มาตรา 38 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551

ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

รายการและการบันทึกรายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

⁴⁶ หนังสือ มท 0309.1/ว 3 ลงวันที่ 22 มกราคม 2558

นอกจากนี้ กรณีเด็กไร้รากเหง้าที่ไม่สามารถพิสูจน์ว่าเกิดในประเทศไทย ก็สามารถดำเนินการยื่นคำขอมีบัตรและทะเบียนประวัติกลุ่ม 0-00 นี้ (ม.19/2 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2551)

3.2.3 การแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็ก รวมถึงครอบครัว

นับจากอดีต ประเทศไทยมีนโยบาย รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อลดจำนวนเด็กไร้สัญชาติ ซึ่งผลลัพธ์ไม่เพียงแต่สามารถขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติคนดังกล่าว แต่ยังหมายถึงการป้องกันมิให้เกิดเด็กไร้สัญชาติในคนรุ่นถัดไปอีกด้วย เท่ากับเป็นการยืนยันว่าการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติจึงไม่สามารถพิจารณาแยกส่วนว่าจะแก้ปัญหาให้เฉพาะกับเด็กไร้สัญชาติเท่านั้น แต่จำเป็นต้องพิจารณาสถานการณ์ปัญหาความไร้สัญชาติของสมาชิกในครอบครัวด้วย

ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงกฎหมายของนโยบายของประเทศไทย ที่พยายามแก้ไขปัญหาคความไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติ รวมถึงครอบครัว โดยงานวิจัยแบ่งเด็กไร้สัญชาติออกเป็นสองกลุ่มหลักๆ คือ กรณีเด็กไร้สัญชาติเกิดในประเทศไทย และเด็กไร้สัญชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย

3.2.3.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติ

1) กรณีเด็กไร้สัญชาติเกิดในประเทศไทย

กฎหมายสัญชาติของประเทศไทยได้กำหนดหลักการการได้มาซึ่งสัญชาติไทยที่สอดคล้องกับหลักการของนานาประเทศคือ การมีสัญชาติไทยโดยการเกิด กล่าวคือ เป็นการมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิตจากบิดามารดาซึ่งมีสัญชาติไทย หรืออาจมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดน และการมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิด อาทิ การแปลงสัญชาติ การมีสัญชาติไทยโดยการสมรส ฯลฯ ในหัวข้อนี้จะเป็นการทบทวนถึงกฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสัญชาติไทยของเด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่าง ๆ โดยพิจารณาเป็นกลุ่มต่าง ๆ และมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต

การมีสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต เป็นกรณีของบิดามารดานั้นเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่ขาดหลักฐานที่จะยืนยันว่าเป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทยจริง ซึ่งในกรณีนี้เท่ากับว่าเด็กคนดังกล่าว “ไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง” (de Facto) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้ประกอบด้วยเด็ก 3 ลักษณะคือ

(1) เด็กไร้สัญชาติเป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย

มีเด็กไร้สัญชาติจำนวนไม่น้อยที่บิดามารดาเป็นคนสัญชาติไทย รวมถึงบิดามารดาเป็นคนกลุ่มมอแกน หรือมานิ ซึ่งประเทศไทยยอมรับว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย (de jure Thai) แต่ด้วยเพราะขาดหลักฐานแสดงว่าเป็นบุตรของคนสัญชาติไทย ด้วยเพราะผู้ปกครองหรือบิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิดทำให้ไม่ได้รับสูติบัตร และไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยถาวร

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : เด็กไร้สัญชาติคนดังกล่าวจะต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ในฐานะบุตร กับบิดามารดาผู้มีสัญชาติไทย โดยยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535⁴⁷ (ดูแผนภาพที่ 7)

(2) เด็กไร้สัญชาติเป็นบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูง

บุคคลบนพื้นที่สูงนั้นเกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว แต่ด้วยระยะทางที่ห่างไกล ทำให้คนกลุ่มนี้ตกหล่นการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย ด้วยเพราะการผลักดันของภาควิชาการและกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนถึงแนวคิดเรื่อง “ชาวเขาดั้งเดิม” ที่เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ก่อนที่รัฐไทยจะเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติ (Nation-State) เด็กและครอบครัวที่ไร้สัญชาติในทางปฏิบัติกลุ่มนี้ จึงมีสถานะเป็นสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต เด็กซึ่งเป็นบุตรหลานของบุคคลบนพื้นที่สูง ได้รับการสันนิษฐานโดยกฎหมายว่าเป็นคนสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต⁴⁸

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทย ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543⁴⁹ (ดูแผนภาพที่ 8)

(3) เด็กไร้สัญชาติเป็นบุตรหลานของคนไทยพลัดถิ่น

ด้วยเพราะกฎหมายสัญชาติที่แก้ไขในปีพ.ศ.2555 ยอมรับว่าคนไทยพลัดถิ่นคือคนเชื้อสายไทย และมีสัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิต (ดูรายละเอียดในส่วนที่ 2 นิยามศัพท์) ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้คนรุ่นบิดามารดาพิสูจน์เพื่อให้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้การรับรองว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน คนรุ่นบุตรก็จะถูกพิจารณาว่าเป็นคนสัญชาติไทยตามบิดามารดา⁵⁰

⁴⁷ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 97, ข้อ 102 และ ข้อ 103

⁴⁸ “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2456 จนถึงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เป็นบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยเว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น” ดู ข้อ 11 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

⁴⁹ เดิม มีการจัดการการเพื่อการลงรายการสัญชาติไทยให้แก่ชาวไทยภูเขาเป็นไปตาม “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2517 ในระหว่างวันที่ 2 มกราคม พ.ศ. 2518 – 14 กันยายน พ.ศ. 2535 และ “ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวไทยภูเขา พ.ศ. 2535 ในระหว่างวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2535 – 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายฉบับปัจจุบัน ได้แก่ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ.2543

⁵⁰ พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555

มาตรา 9/5 ผู้ใดอ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นประสงค์จะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ: บิดามารดายื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตามพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง (ดูแผนภาพที่ 9)

ข. สัญชาติไทยตามหลักดินแดน

กล่าวได้ว่า ในอดีต ประเทศไทยมีความเปิดกว้างต่อหลักการมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน กล่าวคือ คนไม่มีสัญชาติไทยที่แม้ว่าจะย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากมีบุตรเกิดในประเทศไทย เด็กคนดังกล่าวก็สามารถมีสัญชาติไทยได้ตามหลักดินแดน (jus soli) จนกระทั่งในปีพ.ศ.2515 ที่มีการบังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 (ปว.337) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ให้ “ถอนสัญชาติไทย” หาก (อดีต) เด็กคนดังกล่าวเกิดก่อนวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 และ “ไม่ให้สัญชาติไทย” หาก (อดีต) เด็กคนดังกล่าวเกิดนับจากวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2515 เป็นต้นไป ในเชิงสถิติแล้ว ไม่มีการเก็บข้อมูลว่า มี (อดีต) เด็กจำนวนเท่าใดที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 จนต้องกลายเป็นคนไร้สัญชาติ แต่หากพิจารณาในเชิงกลุ่มคน กล่าวได้ว่า นโยบายดังกล่าวกระทบโดยตรงต่อบุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 17 กลุ่ม และแม้ว่าในเวลาต่อมา ปว.337 จะถูกยกเลิกผ่านการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในปีพ.ศ.2535 แต่การจำกัดสิทธิที่จะมีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนยังคงดำรงอยู่ จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ บุตรที่เกิดจากบิดามารดาที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง จะไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน โดยผลของมาตรา 7 ทวิ วรรคแรก (พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2535)⁵¹

ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พยายามดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลา (มติคณะรัฐมนตรี) เพื่อแก้ไขปัญหาคคนไร้สัญชาติแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ โดยคำนึงถึงความเป็นครอบครัวของคนไร้สัญชาติ หรือการพิจารณาผ่านกรอบเวลาความกลมกลืนเข้ากับสังคมไทยของคนรุ่นบิดามารดาผู้อพยพย้ายถิ่น กล่าวคือคนรุ่นบิดามารดาหากอพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (กรอบเวลาโดยทั่วไปคือ ประมาณ 10-15 ปีขึ้นไป) ภายใต้แนวปฏิบัติของประเทศไทยก็คือ กรณีคนรุ่นบิดามารดาผู้อพยพย้ายถิ่น จะสามารถเข้าสู่กระบวนการขอมีถิ่นที่อยู่ (permanent residence) ในประเทศไทย (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้ว ให้เสนอคำขอนั้นต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อพิจารณา

การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 9/6 ให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

บุตรของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งได้รับสัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เว้นแต่ผู้นั้นถือสัญชาติของประเทศอื่น

⁵¹ สารสำคัญของปว.337 ถูกนำมาเพิ่มเติมในกฎหมายสัญชาติ ปรากฏเป็นมาตรา 7 ทวิ วรรคแรก พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2535 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551

ส่วนคนรุ่นที่สองหรือบุตรที่เกิดในประเทศไทยจะสามารถมีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม อดีตกฎสัญชาติ หรือเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยกลุ่มนี้อาจเข้าถึงการมีสัญชาติไทยโดยช่องทางที่แตกต่างกัน ขึ้นกับข้อเท็จจริงที่ว่าอดีตกฎ หรือเด็กไร้สัญชาตินั้น เป็นบุตรของบิดามารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ที่เกิดในช่วงก่อนหรือหลัง 26 กุมภาพันธ์ 2535 หรือเป็นบุตรของบิดามารดาที่ไม่ได้เป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ และเกิดหลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535⁵²

(4) (อดีต) เด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย หรือ “คนไทยตามมาตรา 23”

ในปีพ.ศ.2551 ได้มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ⁵³ โดยกำหนดให้ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่อดีตกฎไร้สัญชาติที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เนื่องจากเป็นบุตรของบิดามารดาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง ดังนั้นอดีตกฎไร้สัญชาติที่ถูกถอนสัญชาติไทย, ไม่ได้สัญชาติไทย รวมถึงบุตรของทั้งสองกลุ่ม หรือกล่าวโดยสรุปคือ อดีตกฎไร้สัญชาติที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535⁵⁴ จะได้รับการคืนสัญชาติไทย หรือที่รู้จักกันดีในกรณี “คนไทยตามมาตรา 23”

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : อดีตกฎไร้สัญชาติกลุ่มนี้จะต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทยในกรณีของ “คนไทยตามมาตรา 23” (ดู แผนภาพที่ 10)

⁵² วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นวันที่กฎหมายสัญชาติที่ได้รับการแก้ไขในปี พ.ศ.2535 และในปีพ.ศ.2551 กำหนดให้สิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

⁵³ มาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551

มาตรา 23 บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าว ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้มีคุณสมบัติตามวรรคหนึ่งยื่นคำขอลงรายการสัญชาติในเอกสารการทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแห่งท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนาในปัจจุบัน

ประกอบกับหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง คือ หนังสือสั่งการที่ มท 0309.1/ว1587 ลว.22 พฤษภาคม 2551 เรื่อง การขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

⁵⁴ มีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2515 – 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535

(5) เด็กไร้สัญชาติกับการมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ

สำหรับอดีตเด็ก และเด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของบิดามารดาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง และเกิดในประเทศไทยนับตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 จะสามารถเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทยได้ หากว่ารัฐไทยใช้อำนาจทางบริหารเพื่อกำหนดกลุ่มเป้าหมาย (มติคณะรัฐมนตรี)⁵⁵ หลังจากนั้นอดีตเด็ก หรือเด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้ จะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติไทย หรือที่สังคมไทยคุ้นเคยกับถ้อยคำ “การมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ”

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : ล่าสุดปีพ.ศ.2559 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ว่าอดีตเด็กไร้สัญชาติหรือเด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย จะต้องมิเอกสารทางทะเบียนราษฎรเป็นหลักฐาน⁵⁶ โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือบิดามารดาจะต้องเข้ามาในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 15 ปี นับถึงวันที่มีการยื่นคำขอ⁵⁷ (ดู แผนภาพที่ 11)

⁵⁵ การดำเนินการในทางนโยบาย โดยใช้อำนาจตาม มาตรา 7 ทวิ พ.ร.บ.สัญชาติ 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

“มาตรา 7 ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีให้เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

⁵⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2559 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และได้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

⁵⁷ บิดาและมารดาไม่ใช่คนสัญชาติไทย ไม่ได้เกิดในประเทศไทย และบิดา หรือมารดาคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว ได้แก่ กลุ่มเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพพลเรือน จีนฮ่ออิสระ ไทยลื้อ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เนปาลอพยพ ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูง ลาวภูเขาอพยพ ม้งถ้ากระบอก ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ชาวมอแกน โดยจะต้องได้รับการจัดทำทะเบียน โดยบิดามารดา อาจ (1) มีชื่อในทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.13 เลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข 6 และเลขหลักที่ 6-7 เป็นเลข 50 ถึง 72 หรือ (2) มีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 เลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข 5 หรือ 8 มีใบถิ่นที่อยู่ระบุว่าเป็น “ไร้สัญชาติ นอกโควตา” หรือมีทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยก่อนที่จะได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือ (3) มีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0 และเลขหลักที่ 6-7 เป็นเลข 89 เฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ โดยจะต้องไม่ใช่กลุ่มที่ระบุชื่อกลุ่มว่า “กลุ่มอื่น ๆ” ดู มท 0309/ว 3008 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 และ มท 0309/ว 17656 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2562

(6) เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรคนต่างด้าวกลุ่มอื่น ๆ สามารถมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ

นโยบายรับรองสิทธิในสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนของประเทศไทย ได้เปิดกว้างมากขึ้น โดยเริ่มจากเปิดโอกาสให้เด็กไร้รากเหง้า สามารถเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ ได้ ในปีพ.ศ. 2555⁵⁸ (ต่อมายกเลิกในปี 2560) และเปิดกว้างในเชิงนโยบายมากขึ้นอีก นับจากปี 2560⁵⁹ กล่าวคือ กำหนดหลักเกณฑ์เพียงว่า หากเด็กไร้สัญชาติเกิดในประเทศไทย ไม่สนใจว่าเด็กไร้สัญชาติคนดังกล่าวจะเป็นบุตรหลานของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ หรือไม่ หากมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร, ไม่ปรากฏว่ามีหรือใช้สัญชาติของประเทศอื่น และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย ก็สามารถมีสัญชาติไทย

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : ยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอ หรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองความมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ⁶⁰ (ดูแผนภาพที่ 12 และแผนภาพที่ 13) นอกจากนี้ นอกจากนั้นกรณีเด็กไร้สัญชาติซึ่งกำลังศึกษาอยู่แต่ยังไม่จบชั้นปริญญาตรี ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติได้เช่นกัน โดยการอ้างถึงกรณี "มีเหตุจำเป็น"⁶¹ และร้องขอหนังสือรับรองความจำเป็นที่จะต้องมีสัญชาติไทยจาก

⁵⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 26 กันยายน 2555 ซึ่งออกภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553, ประกาศกระทรวงฉบับนี้ถูกยกเลิกในปี 2560

⁵⁹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 134 ตอนพิเศษ 79 ง วันที่ 14 มีนาคม 2560 หน้า 10-14 และคูหนังสือสั่งการ มท 0309/ว 3008 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560

⁶⁰ ข้อ 3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560, อ้างแล้ว

⁶¹ แนวทางปฏิบัติในการพิจารณา “เหตุความจำเป็น” ที่จะต้องมีสัญชาติไทย ได้แก่

- (1) มีบิดามารดาซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งไม่มีผลต่อการได้สัญชาติไทยของบุตร
- (2) ได้รับการจดทะเบียนเป็นบุตรบุญธรรมของผู้มีสัญชาติไทย และอาศัยอยู่ในประเทศไทยกับผู้รับบุตรบุญธรรมไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (3) กรณีบิดามารดาได้สัญชาติไทย เพราะคุณสมบัติที่ว่าจบการศึกษาระดับปริญญาตรี และบุตรเกิดก่อนที่บิดามารดาจะได้สัญชาติไทย
- (4) เป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นตัวแทนเพื่อไปแข่งขัน หรือประกวดผลงานในระดับนานาชาติ หรือทำประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย โดยมีหนังสือรับรองจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักเรียนนักศึกษาคนดังกล่าวจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี
- (5) เป็นผู้ที่เคยทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ หรือมีบิดามารดาเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ โดยมีหนังสือรับรองจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และนักเรียนนักศึกษาคนดังกล่าวจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดูแผนภาพที่ 14) ก็จะทำให้ทรงสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยได้”

(7) เด็กไร้สัญชาติที่เป็นเด็กไร้รากเหง้า⁶²

นับจากปี 2555 เด็กไร้สัญชาติที่เป็นเด็กไร้รากเหง้า ได้รับความสำคัญจากนโยบายของประเทศไทยโดยถูกกำหนดให้เป็นกลุ่มที่มีช่องทางพิเศษ ล่าสุดในปีพ.ศ.2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า เด็กไร้สัญชาติที่ถูกทอดทิ้งตั้งแต่แรกเกิด, เด็กเร่ร่อน-พลัดพรากจากครอบครัว ไม่สามารถติดตามหาบิดามารดาได้ หากสามารถยืนยันได้ว่า “เกิดในประเทศไทย” หรือ “ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเกิดในประเทศ หรือเกิดนอกประเทศแล้วจึงเข้ามาในประเทศไทย” จะสามารถมีสัญชาติไทยได้ โดยเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอทางทะเบียนราษฎร อย่างไรก็ตาม เด็กไร้รากเหง้านี้ อาจเข้าสู่สิทธิการมีสัญชาติไทยด้วยช่องทางที่แตกต่างกัน โดยพิจารณาจากว่า เมื่อมีการสืบค้น ตรวจสอบข้อมูลแล้ว พบว่ามีข้อมูลบิดามารดาที่ทอดทิ้ง หรือพลัดพรากกัน กับกรณีที่ไม่พบข้อมูลบิดามารดาเลย โดยช่องทางการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ (ดูแผนภาพที่ 15)

(7.1) กรณีที่ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับบิดามารดา

เด็กกลุ่มนี้จะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายการทะเบียนราษฎร⁶³ โดยจะถือว่าเด็กไร้รากเหง้ากลุ่มนี้มีสัญชาติไทย โดยการเกิดตามหลักดินแดน (jus soli) ทันที⁶⁴

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ: ผู้ปกครองจะต้องไปดำเนินการทางทะเบียนราษฎร⁶⁵

(6) เป็นผู้ที่ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางซึ่งบิดามารดามีสัญชาติ หรือมีภูมิลำเนา โดยมีหนังสือปฏิเสธความเป็นคนสัญชาติของประเทศดังกล่าวจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล หรือหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น หรือมีข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้นั้นเป็นคนไร้สัญชาติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาเหตุความจำเป็น, ดูหนังสือสั่งการ มท 0309/ว 16260 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2560 และ มท 0309/ว 17656 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2562

⁶² คนไร้รากเหง้า ที่ไม่ปรากฏข้อมูลของบิดามารดา โดยเฉพาะข้อมูลทางทะเบียนราษฎรและสัญชาติ ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าบิดามารดาของเด็กเป็นใคร มีตัวตนอยู่จริงหรือไม่ มีสัญชาติอะไร นายทะเบียนไม่อาจสันนิษฐานได้ว่าบิดามารดาของเด็กเป็นคนต่างด้าวหรือไม่

⁶³ มาตรา 19/2 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 ถือว่าเด็กไร้รากเหง้ามีสัญชาติไทยตามหลักดินแดนตาม มาตรา 7 (2) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

⁶⁴ มาตรา 7 (2) พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

⁶⁵ แบ่งเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง-หากเด็กคนดังกล่าวยังไม่ได้รับการแจ้งเกิด ไม่มีเลขประจำตัวสิบสามหลัก ผู้ปกครองเด็กสามารถจะต้องไปดำเนินการยื่นคำร้องแจ้งเกิดเด็กและเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านในสถานะผู้มีสัญชาติไทย (ท.ร.14) กรณีที่สอง-กรณีที่เด็กได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักเป็นคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มใดก็ตามไปแล้ว รวมถึงกรณีที่เด็กถูกเพิกถอนหรือจำหน่ายรายการทางทะเบียนราษฎร ผู้ปกครองสามารถดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางทะเบียนราษฎรได้, ดู หนังสือ มท 0309/ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

(7.2) กรณีที่พบข้อมูลว่าบิดา มารดาเป็นใคร มีสัญชาติใด (โดยเฉพาะ ข้อมูลทะเบียนราษฎร) หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่สามารถสันนิษฐานได้ว่าบิดามารดาของเด็กเป็นคนต่างด้าว แต่ต่อมาไม่สามารถติดตามตัวบิดามารดาได้

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ: กรณีนี้ต้องพิจารณาว่า เด็กคนดังกล่าวเกิดในช่วงเวลาใด หากว่าเกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 อาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทย มีความประพฤติดี ก็จะต้องใช้ช่องทางการได้รับการคืนสัญชาติตามมาตรา 23 พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 แต่หากเกิดนับตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี กำลังเรียนหรือจบการศึกษาแล้ว มีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็จะสามารถมีสัญชาติไทยโดยใช้ช่องทางตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ได้⁶⁶

อย่างไรก็ดี หากมีบุคคลสัญชาติไทย จดทะเบียนรับเด็กไร้รากเหง้าเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กคนดังกล่าวอาศัยอยู่กับครอบครัวผู้รับเป็นบุตรบุญธรรมไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเด็กเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้กับประเทศ ก็อาจขอมีสัญชาติไทย โดยไม่ต้องขอหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้า แต่จะต้องมีหนังสือรับรองการทำคุณประโยชน์ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการขอมีสัญชาติไทยได้ หากว่าเรียนจบปริญญาตรี หรือ หากว่าได้รับการพิจารณาว่า “มีเหตุผลความจำเป็น” ก็อาจยื่นคำขอ ก่อนเรียนจบได้⁶⁷

(8) เด็กไร้สัญชาติที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศจนเป็นที่ประจักษ์

สืบเนื่องจาก มติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ.2559 ได้กำหนดว่า หากเด็กไร้สัญชาติได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย เด็กไร้สัญชาติจะสามารถมีสัญชาติไทยได้⁶⁸

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ: ยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองความมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ (ดูแผนภาพที่ 16 และแผนภาพที่ 17)

⁶⁶ หากเด็กยังไม่ได้รับการแจ้งการเกิด ยังไม่มีเลขประจำตัว ให้ผู้ปกครองดำเนินการแจ้งการเกิดก่อน เพื่อจะได้มีพยานหลักฐานยืนยันว่าเกิดในประเทศไทยจริง, ดู หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁶⁷ หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁶⁸ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2559 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 14 มีนาคม 2560 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 79 ง หน้า 10-14)

2) กรณีเด็กไร้สัญชาติที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย

สำหรับกรณีอดีตเด็กไร้สัญชาติ หรือเด็กไร้สัญชาติที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทย โดยหลักทั่วไปแล้ว อาจมีสัญชาติไทยอันเป็นกรณีของการมีสัญชาติไทยภายหลังการเกิด อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ย่อมต้องขึ้นกับนโยบายของรัฐไทยว่าจะมีนโยบายให้เด็กไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงสัญชาติไทยได้หรือไม่ที่ผ่านมา ประเทศไทยใช้แนวทางว่า มีนโยบาย (มติคณะรัฐมนตรี) กำหนดให้คนย้ายถิ่นที่เข้าประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายนี้ มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย และสามารถเข้าสู่กระบวนการขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ เมื่อได้รับสถานะบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็จะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย (permanent residence) เมื่อเวลาผ่านไป 5 ปี ก็จะสามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

1) (อดีต) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มชาติพันธุ์ที่ย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : ปัจจุบัน ประเทศไทยมีนโยบายให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ แก่คนสองกลุ่ม คือ 1) กรณีกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ หรือชนกลุ่มน้อย (ดูแผนภาพที่ 18) กรณีของเด็กไร้สัญชาติที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยแล้ว (ดูแผนภาพที่ 19 และแผนภาพที่ 20)

2) เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย⁶⁹

แนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ : เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และต่อมาได้รับการจัดทำเอกสารแสดงตนแล้ว⁷⁰ อาจมีสัญชาติไทยได้ เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้า⁷¹ โดยยื่นคำขอต่อ

⁶⁹ เช่น เด็กเร่รอน เด็กพลัดหลงจากผู้ปกครอง และไม่สามารถแจ้งข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของบ้านที่อยู่อาศัย ข้อมูลตามหลักฐานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับบิดามารดาพี่น้อง ญาติ หรือบุคคลที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร มีการโยกย้ายถิ่นที่อยู่บ่อยครั้ง หรือมีที่อยู่อาศัยไม่เป็นหลักแหล่ง หรือติดตามบิดามารดาไปอยู่ท้องที่อื่นตั้งแต่ยังไร้เดียงสา ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเกิดของตน หรือเด็กที่ถูกลักพาตัวไปจากผู้ปกครองเวลานาน ติดตามหาบิดามารดาไม่พบ , ต.มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁷⁰ หากเด็กยังไม่ได้รับการแจ้งการเกิด ยังไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ให้ผู้ปกครองยื่นคำร้องขอแจ้งเกิดตาม มาตรา 19/1 หรือมาตรา 19/3 กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านตามมาตรา 37 พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งหากนายทะเบียนพบว่าไม่สามารถระบุได้ว่าเด็กคนดังกล่าวเกิดในประเทศไทยหรือไม่ มีสัญชาติไทยหรือไม่ นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนและบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท 0 ทั่วไป (0-00) ให้ หากเด็กได้รับการกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักแล้ว (ไม่ว่าจะเป็นประเภท 6, 0-00, 0-89) หากการมีเลขประจำตัวไม่ได้เกิดจากการแจ้งเกิด จะต้องดำเนินการแจ้งเกิดก่อน (ท.ร.20/1), หนังสือ มท 0309/ ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

⁷¹ หนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีสถานะเช่นเดียวกับสถานสงเคราะห์ หรือออกโดยสำนักทะเบียนอำเภอ/เขต หรือหน่วยงานอื่นที่

เจ้าหน้าที่เพื่อเข้าสู่กระบวนการขอมีสัญชาติไทยตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร (มาตรา 19/2)⁷² (ดูแผนภาพที่ 21 และแผนภาพที่ 22)

3.2.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของครอบครัว

แม้ว่าคนย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งจะได้รับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไปแล้ว แต่ด้วยสถานะเข้าเมืองที่ไม่ถูกกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วสถานะไร้สัญชาติจึงยังคงถูกส่งต่อไปยังคนรุ่นที่สองสามต่อไปแม้ว่าจะเกิดในประเทศไทย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้กับคนรุ่นบิดามารดาจึงมีความสำคัญ ที่ผ่านมามาประเทศไทยดำเนินนโยบายเปิดโอกาสให้คนย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ (ชนกลุ่มเดิม-เดิม) สามารถปรับสถานะจากคนเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายเป็นสู่สถานะคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและสามารถมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยได้ (และเป็นฐานไปสู่โอกาสในสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ) โดยการยื่นคำร้องขอสถานะต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย และมีถิ่นอยู่ถาวรในประเทศไทย⁷³ โดยทางปฏิบัติก็คือ จะต้องมิตติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข

กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบัน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับคนไร้สัญชาติที่สามารถของมีถิ่นที่อยู่ หรือขอมีสหิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องคือ

- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2553 อาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2555

มีสถานะเช่นเดียวกับสถานสงเคราะห์ หรือออกโดยนายอำเภอ ผู้อำนวยการเขต, มีพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ 3 คน รับรองความประพฤติและการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

⁷² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คุณสมบัติตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยตาม มาตรา 19/2 วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) 2562 เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2562 และดูประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอมีสัญชาติไทย และการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสัญชาติไทยตาม มาตรา 19/2 วรรคสอง แห่งพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) 2562 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2562

⁷³ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2523 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

- หนังสือคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0308.4/ว.5286 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2555 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการให้สัญชาติไทย และการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แก่ กลุ่มเป้าหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553

จนถึงปัจจุบัน กลุ่มเป้าหมายที่สามารถยื่นขอสถานะต่างด้าวฯ นี้ได้ ประกอบไปด้วย คน 4 กลุ่มคือ

- 1) ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม (ไม่รวมกลุ่มเชื้อสายไทย) ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อน 18 มกราคม 2538
- 2) คนจบการศึกษาปริญญาตรี (ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม และบุคคลที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในสถานศึกษา ซึ่งสำรวจระหว่าง ปี พ.ศ.2548-2552)
- 3) กลุ่มบุคคลไร้รากเหง้า (บุคคลไร้รากเหง้าที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งสำรวจระหว่าง ปี พ.ศ. 2550-2552)
- 4) กลุ่มบุคคลที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ

ส่วนที่ 4 ข้อค้นพบ

4.1 เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย ได้แก่ ใครบ้าง

คำตอบที่ได้จากพิจารณาจากลักษณะของเด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ ที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ในงานวิจัยฉบับนี้จำแนกเด็กไร้สัญชาติ พิจารณาจากนโยบายกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลให้แก่เด็กไร้สัญชาติไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงในทางวิชาการ ซึ่งหากพิจารณาจากผลการศึกษาทบทวนกฎหมายนโยบายของประเทศไทยใน ส่วนที่ 3 แล้ว งานวิจัยฉบับนี้จึงแบ่งกลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวในประเทศไทยได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ กล่าวคือ

กลุ่มที่หนึ่ง

เด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการแก้ปัญหาความไร้รัฐ ผ่านกลไกของการจดทะเบียนการเกิด ทะเบียนคนอยู่

- เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย มีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลัก และได้รับการบันทึกชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน หรือทะเบียนประวัติ
- เด็กที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการจดทะเบียนการเกิด มีสิทธิที่จะได้รับเอกสารแสดงตนด้วยการยื่นคำขอรับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” กลุ่ม 0-00

กลุ่มที่สอง

เด็กไร้สัญชาติที่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทยได้

- **กรณีเด็กเกิดในประเทศไทย**
 - 1) **เด็กสัญชาติไทย แต่ยังไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง**
ได้แก่ กรณีเด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่ยังคงไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง รวมถึงบุตรหลานของมอแกน มอกลอน มานี, เด็กที่เป็นบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูง และเด็กที่เป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่น
 - 2) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์
 - 3) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ (ไม่ใช่กลุ่มชนกลุ่มน้อย)
 - 4) เด็กไร้สัญชาติซึ่งมีความเปราะบางลักษณะต่าง ๆ อาทิ เด็กไร้รากเหง้า เด็กเร่ร่อน
 - 5) เด็กไร้สัญชาติที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติจนเป็นที่ประจักษ์

- **กรณีเด็กไม่ได้เกิดในประเทศไทย**

- 6) (อดีต) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว
- 7) เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

กลุ่มที่สาม

กลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่ยังไม่มีกฎหมาย นโยบายรับรองให้สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทย ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ อาจเป็นเด็กที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว หรือเกิดในประเทศไทย

- 8) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ชายแดนไทย-เมียนมา
- 9) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้ที่หนีภัยความตายจากประเทศต้นทาง อาศัยอยู่ในเขตเมือง หรือที่เรียกกันว่า “กลุ่มผู้ลี้ภัยในเมือง” (Urban Refugee)
- 10) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มเมียนมามุสลิม

4.2 สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

จากผลการศึกษาในแต่ละส่วนที่ผ่านมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติรวมถึงครอบครัว โดยตระหนักดีว่า การดำเนินการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (BR for ALL) นอกจากจะเป็นการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย หรือป้องกันความไร้รัฐให้แก่เด็กที่เกิดในประเทศไทย อันเป็นการดำเนินการตามพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแล้ว ยังเป็นมาตรการหรือกลไกสำคัญในการป้องกันความไร้สัญชาติให้กับเด็กอีกด้วย ต่อความเปลี่ยนแปลงที่ดีในเชิงกฎหมายนโยบาย ทีมวิจัยเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยสามารถได้รับการจดทะเบียนเกิดอย่างถ้วนหน้า หรือการดำเนินการเพื่อลดจำนวนเด็กไร้สัญชาติ (รวมถึงอดีตเด็กไร้สัญชาติ) ยังหมายถึงการเดินทางที่เป้าหมายยังคงห่างไกล โดยทีมวิจัยเห็นว่าอุปสรรค หรือข้อจำกัดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายนโยบาย ซึ่งยืนอยู่บนแนวคิดในเรื่องของความเป็นพลเมืองที่ถูกกำกับด้วยแนวคิดของความมั่นคง (รายละเอียดโปรดอ่าน “19 สถานการณ์ปัญหาของเด็กไร้สัญชาติ ตุภาคผนวก ค)

4.2.1 ประเทศไทยดำเนินการรับรองความเป็น “ราษฎรต่างด้าว” อย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นมาตรการในเชิงการป้องกัน (prevention) มิให้เกิดสถานะไร้รัฐ ไร้สัญชาติ แต่ยังคงมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

4.2.1.1 การจดทะเบียนการเกิด กับปัญหาในทางปฏิบัติ

การจดทะเบียนการเกิด และการจัดทำทะเบียนคนอยู่ เป็นมาตรการสำคัญของประเทศไทย เพื่อการป้องกันมิให้เด็กหรือบุคคลต้องตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ (undocumented person) ไร้สัญชาติ (Stateless person) รวมถึงเป็นคนไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ (Undocumented Stateless person) ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีที่จะต้องดำเนินการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย

การดำเนินงานจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for ALL) รวมถึงการจัดทำทะเบียนคนอยู่ให้กับคนที่ไร้เอกสารแสดงตน ในปีพ.ศ.2551 นับเป็นหมุดหมายสำคัญ คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำชื่นชมในทางระหว่างประเทศถึงการเป็นประเทศที่ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจดทะเบียนการเกิดที่รอบคอบ เกิดเป็นทางปฏิบัติที่ดี และเป็นตัวอย่างที่ดีของการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Good practice)

จากข้อมูลเชิงสถิติที่รวบรวมได้จากกรมการปกครอง พบว่าในรอบ 10 ปี ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (ปีพ.ศ.2551-ปีพ.ศ.2562 ดู ตารางที่ 1) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ สามารถแจ้งเกิดได้ (เข้าถึงสูติบัตร) เป็นจำนวนรวม 542,434 คน และหากพิจารณาสถิติการแจ้งเกิดผ่านระบบการเชื่อมต่อข้อมูลจากสถานพยาบาลไปยังสำนักทะเบียนอำเภอ พบว่า มีเด็กจำนวน 3,494,047 คน ที่สถานพยาบาลดำเนินการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ให้แก่เด็กหรือผู้ปกครอง และมีการนำท.ร.1/1 ไปดำเนินการแจ้งเกิดเพื่อขอรับสูติบัตรให้แก่เด็ก จำนวน 3,374,777 คน โดยมีเด็กจำนวน 119,270 คน ที่ไม่ได้แจ้งเกิด ส่วนต่างประมาณ 2-7% (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 แสดงสถิติการรับแจ้งการเกิดของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย พ.ศ.2551-2562

รายละเอียด	แยกปีดำเนินการ												รวม
	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	
กลุ่มเลข 7 ⁷⁴	7,550	6,934	8,168	14,279	23,165	32,511	39,545	40,435	36,345	34,710	28,448	4,183	276,273
กลุ่ม 00 ⁷⁵	8,177	12,185	15,336	15,305	13,330	5,948	7,630	12,857	14,181	26,859	20,553	11,462	163,823
กลุ่ม 0-00 ⁷⁶	1,143	3,176	6,280	7,799	8,584	9,194	8,588	7,585	8,429	6,563	7,928	2,778	78,047
0-75 ⁷⁷	-	-	701	1,985	3,668	3,585	3,429	1,729	1,612	3,675	3,228	679	24,291
รวม	16,870	22,295	30,485	39,368	48,747	51,238	59,192	62,606	60,567	71,807	60,157	19,102	542,434

ที่มา: ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (ข้อมูล ณ พฤษภาคม 2562)

ตารางที่ 3 แสดงสถิติการจดทะเบียนการเกิด ระหว่างปี 2552-2562 ผ่านระบบออนไลน์ที่เชื่อมระหว่างสถานพยาบาลและสำนักทะเบียนท้องถิ่นหรือสำนักทะเบียนอำเภอ

ปี	การออกหนังสือรับรองการเกิด (ทร.1/1) โดยสถานพยาบาล	การออกสูติบัตร โดยสำนักทะเบียน	สูติบัตรที่ยังไม่ได้ออก ให้แก่เด็ก/ผู้ปกครอง	เหตุผล	
				ติดตามมาแจ้งเกิดไม่ได้	ไม่มาแจ้งเกิด
2552	7,506	7,480	26	-	26
2553	12,295	12,072	223	-	223
2554	103,861	101,192	2,669	7	2,662
2555	163,617	157,930	5,687	106	5,581
2556	369,126	355,980	13,146	556	12,590
2557	491,305	477,955	13,350	325	13,025
2558	493,405	479,579	13,826	373	13,453
2559	483,211	471,806	11,405	226	11,179
2560	529,441	515,040	14,401	244	14,157
2561	529,452	505,592	23,860	174	23,686
2562	310,828	290,151	20,677	16	20,661
รวม	3,494,047	3,374,777	119,270	2,027	117,243

ที่มา: ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (ข้อมูล ณ วันที่ 16 สิงหาคม 2562)

⁷⁴ ได้รับการบันทึกในทะเบียนบ้านประเภท ท.ร.3 ได้แก่ บุตรของชนกลุ่มน้อย, บุตรคนต่างด้าวมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และ บุตรคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

⁷⁵ ได้รับการบันทึกในทะเบียนบ้าน ประเภท ท.ร.3 ได้แก่ บุตรของแรงงานต่างด้าว

⁷⁶ ได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ได้แก่ บุตรของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร

⁷⁷ ได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ ท.ร.031 ได้แก่ บุตรของผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า

จำนวนส่วนต่างประมาณ 2-7% ของเด็กที่ได้รับการแจ้งเกิดครบขั้นตอน กับเด็กไร้สัญชาติ มีเพียงท.ร.1/1 แม้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่สูง แต่จำนวนเด็กที่ตกหล่นระบบการจดทะเบียนการเกิดไป ย่อมหมายถึงระยะทางของการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลที่ยืดเยื้อยาวนานออกไป เช่น การเข้าถึงสัญชาติ ต้องใช้ระยะเวลามากขึ้นกว่าเดิม เพราะเอกสารจากการจดทะเบียนการเกิดเป็นพยานหลักฐานสำคัญในการพัฒนาสถานะบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการจดทะเบียนการเกิดที่ไม่ได้ไปต่อจนจบข้างต้นนี้เกิดขึ้นกับการแจ้งเกิดผ่านระบบออนไลน์ จึงมีคำถามสำคัญต่อไปว่าแล้วกับกระบวนการจดทะเบียนการเกิดที่เป็นดำเนินการด้วยตนเองของผู้ปกครองจะมีจำนวนเท่าไรที่หนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ไม่ถูกใช้เพื่อการแจ้งเกิด “ส่วนต่างในเชิงสถิตินี้” หมายถึงจำนวนของเด็กไร้สัญชาติที่กำลังเผชิญอุปสรรคในการเข้าถึงการมีสัญชาติไทย และแน่นอนว่า จำเป็นต้องกล่าวถึง (อดีต) เด็กไร้สัญชาติจำนวนมากที่เกิดก่อนที่ปีพ.ศ.2551 ที่ไม่มีสูติบัตร ซึ่งไม่มีใครทราบจำนวนที่แท้จริง

ในลำดับต่อไป จะเป็นการนำเสนอถึงข้อค้นพบจากภาคสนาม และข้อวิเคราะห์ของทีมวิจัย

1) **ต้นทางของระบบการจดทะเบียนการเกิด**⁷⁸

1.1) **สถานพยาบาล กับการออกเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)**

• **บทบาทของสถานพยาบาล**

สถานพยาบาลเป็นหน่วยงานต้นทางของระบบการจดทะเบียนการเกิด ด้วยเพราะกฎหมายกำหนดให้สถานพยาบาลมีหน้าที่ออกเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) ให้แก่เด็กที่คลอดที่สถานพยาบาล และเอกสารดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อยืนยันขอจดทะเบียนเกิดกับสำนักทะเบียนท้องถิ่นหรือสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อรับสูติบัตร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ รวมถึงสถานพยาบาลบางแห่ง พบว่า สถานพยาบาลมีความเข้าใจต่อความสำคัญของการจดทะเบียนการเกิด และตระหนักถึงบทบาทของตนเอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ มารดาของเด็กไม่มีเอกสารแสดงตน หรือมารดาเด็กเป็นคนต่างด้าว สามีเป็นคนสัญชาติไทย ทำให้สถานพยาบาลมีความกังวลใจในการออกเอกสารรับรองการเกิด นอกจากนี้ ในบางพื้นที่ที่สถานพยาบาลที่มีความเข้มแข็งในองค์ความรู้ด้านการจดทะเบียนการเกิดรวมถึงการพัฒนาสถานะบุคคล เจ้าหน้าที่ในสถานพยาบาลหรือคลินิกกฎหมายในสถานพยาบาล จะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างมารดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและบุตรที่เกิด ที่สำคัญคือหากบิดามีสัญชาติไทย การตรวจสอบจะเป็นไปอย่างเข้มข้นเพื่อให้แน่ใจว่าเด็กที่เกิดเป็นบุตรของบิดาสัญชาติไทยจริง ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การสอบปากคำมารดา บิดา เพื่อพิสูจน์ตัวบุคคลและรับรองตนเอง, การขอให้นำพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการ อาทิกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำชุมชน ฯลฯ มารับรอง, การตรวจกลุ่มเลือด (blood test), การเรียกผล DNA, การแจ้งให้บิดาไปดำเนินการลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจว่าเป็นบิดา-บุตรกันจริง ฯลฯ หากทางสถานพยาบาลยังคงติดใจสงสัย แม้ทางสถานพยาบาลจะออกเอกสารท.ร.1/1 ให้ แต่จะไม่มีกระบวนการขู่มูลบิดาตามที่มารดาของเด็กแจ้ง

⁷⁸ รายละเอียดโปรดอ่าน “19 สถานการณ์ปัญหาของเด็กไร้สัญชาติ คู่มือคนท.ร.ค

สถานพยาบาลบางแห่งต้องการมั่นใจว่า เมื่อมารดา หรือครอบครัวของเด็ก ได้รับท.ร.1/1 ไปแล้ว จะไปดำเนินการจดทะเบียนเกิดที่สำนักทะเบียนอย่างแน่นอน ก็จะใช้มาตรการ เรียกให้มารดาหรือครอบครัววางเงินประกัน เมื่อมีการนำสูติบัตรมาแสดงก็จะคืนเงินประกันให้ มาตรการนี้สถานพยาบาลใช้กับทุกกรณี ไม่ว่าจะบิดาของเด็กจะมีสัญชาติไทยหรือไม่

ทีมวิจัยเห็นว่า การดำเนินงานของสถานพยาบาลเป็นกลไกสำคัญที่จะหนุนเสริม การทำงานของสำนักทะเบียนในระดับพื้นที่ อย่างไรก็ดี การที่สถานพยาบาลดำเนินบทบาทในการ ตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างบิดา-บุตร เพื่อพิสูจน์ว่าเด็กที่เกิดมามีสัญชาติไทยตามบิดาจริงหรือไม่ นั้น เป็นการดำเนินการที่ปราศจากกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ ไม่เกินเลยไปที่จะกล่าวว่า สถานพยาบาลมีความพร้อมที่จะออกเอกสารรับรองการเกิดให้อย่างแน่นอน แต่ครอบครัวของเด็กไร้ สัญชาติจะได้รับเอกสารดังกล่าวหรือไม่ ขึ้นกับว่าสามารถบรรลุเงื่อนไขของแต่ละสถานพยาบาลหรือไม่

• **ควรมีการปรับปรุงเอกสารรับรองการเกิดของสถานพยาบาล**

ทีมวิจัยมีความเห็นว่า ท.ร.1/1 หรือเอกสารรับรองการเกิดที่ระบุเพียงชื่อ-สกุล เลขประจำตัวของบิดามารดา ไม่เพียงพอต่อการระบุอัตลักษณ์เด็ก ส่งผลให้เอกสารชิ้นนี้กลายเป็น พยานหลักฐานที่มีน้ำหนักน้อยมากในกระบวนการพัฒนาสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทย จึงควรมีการ ปรับปรุงรูปแบบการระบุข้อมูลส่วนบุคคลของเด็ก รวมถึงพิจารณาถึงวิธีการอื่นเพิ่มเติมเพื่อให้ท.ร.1/1 เป็นเอกสารที่มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น อาทิ การพิมพ์ลายเท้าของเด็ก ดังที่คลินิกแม่ตาว ดำเนินการอยู่

• **ข้อสังเกตเพิ่มเติมจากทีมวิจัย**

ทีมวิจัยมีความเห็นว่า บริการสาธารณสุขที่เชื่อมโยงเป็นระบบมีส่วนสนับสนุน การจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า การสนับสนุนให้มารดา หรือครอบครัวสามารถเข้าถึงหลักประกัน สุขภาพ รวมถึงมีระบบดูแลมารดาเด็กก่อนคลอดในบางพื้นที่ หรือการดำเนินงานบริการด้านสาธารณสุข อย่างเป็นระบบ มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้มารดาคลอดบุตรอย่างปลอดภัยที่สถานพยาบาลและเข้าถึง การจดทะเบียนการเกิด อันเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาสิทธิในสัญชาติต่อไป

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ข้อมูลจากภาคสนามพบว่า เหตุผลที่ เด็กหรือ ครอบครัวของเด็ก “ไม่ได้รับ ท.ร.1/1” นั้น นอกจากเหตุผลพื้นฐานที่ว่า “ไม่ทราบ” รวมถึงไม่มีล่าม ช่วยสื่อสารว่าควรรอรับเอกสารก่อนออกจากโรงพยาบาล รวมถึงความกังวลใจที่ว่ามารดา หรือบิดาไม่มี เอกสารแสดงตน จึงรีบร้อนออกจากโรงพยาบาลไป ยังมีอีกเหตุผลที่ว่า ครอบครัวเห็นว่าการไปแจ้งเกิด ที่สำนักทะเบียนเป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยความยุ่งยาก หรือตั้งใจไว้แต่แรกอยู่แล้วว่าจะไม่ไปแจ้งเกิด เพราะ จะนำบุตรกลับไปประเทศต้นทาง หรือตั้งใจไม่รอเอกสารท.ร.1/1 เพราะเกรงว่าจะมีปัญหาเมื่อนำบุตร กลับประเทศ

1.2) **กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการออกไปรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1ตอนหน้า)**

แม้การคลอดนอกสถานพยาบาลจะลดจำนวนลง แต่สำหรับคนไร้สัญชาติบางกลุ่ม ในบางพื้นที่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของแรงงานข้ามชาติที่อาศัยอยู่ละแวกเดียวกันจนเกิดเป็น ชุมชนแรงงาน หรือในแคมป์ก่อสร้าง ซึ่งพบว่า หากแรงงาน ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน (นายทะเบียนผู้รับ แจ้ง) ต่างไม่รู้จักกัน การแจ้งเกิดเด็กกับผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ก็เป็นเรื่องเป็นไปได้ ส่งผลให้การแจ้ง

เกิดที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยสำหรับเด็กคนนั้น เพราะเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสาร ท.ร.1 ตอนหน้า และที่สำคัญจะเรียกให้นำพยาน ซึ่งก็คือผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันมายืนยัน

2) การแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนราษฎร

จากข้อค้นพบจากภาคสนาม สรุปเฉพาะสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้⁷⁹

2.1) กรณีทั่วไป

• การแจ้งเกิดที่ไม่มีปัญหา

ได้แก่ การแจ้งเกิดภายใน 15 วัน และมีเอกสารรับรองการเกิดจากสถานพยาบาลแล้ว การแจ้งการเกิดต่อสำนักทะเบียนราษฎรแทบจะไม่มีปัญหาใด ๆ

• ข้อยกเว้นของ “กรณีการแจ้งเกิดภายใน 15 วัน”

ได้แก่ กรณีการแจ้งเกิดของบุตรของแรงงานข้ามชาติ ที่พบว่า ทางปฏิบัติของแต่ละสำนักทะเบียนจะมีความแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่แล้ว สำนักทะเบียนจะแจ้งให้แรงงานนายจ้างมาเป็นพยาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นนายจ้างขณะที่เด็กเกิดหรือนายจ้างที่แรงงานได้จดทะเบียนเป็นลูกจ้าง ซึ่งในความเป็นจริงแรงงานได้เปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้างไปแล้ว การไปตามนายจ้างคนเดิมไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในวิสัยทำได้, สำนักทะเบียนบางแห่งแจ้งให้นำผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันมาเป็นพยาน แต่ตั้งที่กล่าวไปข้างต้นว่า หากแรงงานอาศัยอยู่ในชุมชนแรงงานหรือแคมป์ก่อสร้าง ย่อมไม่รู้จักผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน ก็ย่อมไม่สามารถรับรองข้อเท็จจริงได้, บางกรณีเจ้าหน้าที่รัฐแจ้งให้แรงงานนำพยานบุคคลที่มีสัญชาติไทยมายืนยัน ซึ่งเป็นเรื่องเป็นไปไม่ได้ เพราะแรงงานอาจไม่รู้จักคนสัญชาติไทย หรือไม่มีความคุ้นเคยที่เห็นการเกิดบุตรของตน, สำนักทะเบียนบางแห่งรับแจ้งการเกิดแก่เด็ก ที่บิดามารดาไม่มีเอกสารแสดงตน โดยอาจแจ้งหรือไม่แจ้งล่วงหน้าว่าจะดำเนินคดีกับบิดามารดาในความผิดฐานเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต

• การแจ้งเกิดเกินกำหนดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคและข้อจำกัด : ประเด็นปัญหาพร้อมของทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทย

การแจ้งเกิดเกินกำหนด (แจ้งเกิดย้อนหลัง) โดยเฉพาะกรณีแจ้งเกิดล่าช้ากว่า 30 วัน มักเป็นกระบวนการที่ใช้ระยะเวลายาวนาน มีน้อยกรณีที่สามารถแจ้งเกิดได้สำเร็จ เหตุผลสำคัญก็คือ ข้อจำกัดในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่ย้ายบ้านหรือย้ายที่ทำงานบ่อย เมื่อการหาพยานบุคคลที่รู้เห็นการเกิดของเด็กเป็นเรื่องยาก เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจในพยานหลักฐานที่มี การเพิ่มจำนวนพยานบุคคลแวดล้อมจึงเป็นเรื่องที่ตามมา รวมถึงการเรียกพยานหลักฐานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด อาทิ แจ้งให้นำพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการมายืนยัน หรือพยานจะต้องเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น หรือให้นายจ้างขณะที่เด็กเกิดมาเป็นพยาน ส่งผลให้ระยะเวลาในการดำเนินการยิ่งเนิ่นนาน ตามมาด้วยค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหารสำหรับทุกคน รวมถึงค่าเสียเวลาให้พยาน ทั้งยังมีค่าปรับที่เป็นเงินด้วย ยิ่งไปกว่านั้นขั้นตอนที่กำหนดว่า กรณีการแจ้งเกิดย้อนหลังต่อ

⁷⁹ รายละเอียดโปรดอ่าน “19 สถานการณ์ปัญหาของเด็กไร้สัญชาติ” ในภาคผนวก ค

สำนักงานเทศบาล สำนักงานเทศบาลจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ แต่จะต้องส่งเรื่องต่อให้สำนักทะเบียนอำเภอ ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาการแจ้งเกิดย้อนหลังยืดออกไปอีก

- **กระบวนการแก้ไขเอกสารทะเบียนราษฎรที่ผิดพลาด ยังคงใช้เวลานาน**

เอกสารทะเบียนราษฎรที่เกี่ยวข้อง หากมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในทางข้อเท็จจริง อาทิ บิดาหรือมารดาเกิดในประเทศไทย แต่ในทะเบียนประวัติระบุว่า “เกิดพม่า” เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกรแจ้งเกิด เพราะโดยขั้นตอนแล้ว จะต้องมีการดำเนินการแก้ไขเอกสารที่ผิดพลาดเสียก่อน ซึ่งการแก้ไขเอกสารดังกล่าวมักใช้ระยะเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งไม่มีพยานเอกสารอื่นใด พยานบุคคลก็อาจแยกย้ายกันไปแล้ว หรือหากมีพยาน แต่ก็ไม่น่าเชื่อถือมากพอในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ รวมถึงกรณีการระบุข้อเท็จจริงในสูติบัตรผิดพลาด การแก้ไขเอกสารดังกล่าวใช้เวลานานเช่นกัน ทำให้การเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยล่าช้าเนิ่นนานออกไปด้วย

- **ข้อสังเกตเพิ่มเติมจากทมิวจัย**

การจดทะเบียนการเกิดในระหว่างที่บิดามารดาอยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์เพื่อพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย ระบบการจดทะเบียนการเกิดในสำนักทะเบียนราษฎร ควรต้องปรับปรุงในเรื่องของการกำหนดสัญชาติให้เด็ก เจ้าหน้าที่อ้างว่า ไม่สามารถระบุได้ว่า “ไม่ระบุสัญชาติ” ดังนั้นหลายๆ กรณีจึงเป็นการระบุสัญชาติให้เด็ก โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าบิดามารดาของเด็กไร้สัญชาติ แต่คาดเดาเอาเอง

การแจ้งเกิดเป็นกระบวนการที่มีต้นทุน และเป็นภาระของครอบครัวคนไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าอาหารของครอบครัวของเด็กไร้สัญชาติ พยาน รวมถึงค่าเสียเวลาของพยาน รวมถึงค่าปรับ ฯลฯ ต้นทุนเหล่านี้เป็นภาระที่หนักเกินศักยภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัวไร้สัญชาติ นอกจากนี้ เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างจำนวนคำร้อง กับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่จำกัด ยิ่งส่งผลให้กระบวนการแจ้งเกิด โดยเฉพาะการแจ้งเกิดย้อนหลังใช้เวลานาน กลายเป็นต้นทุนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับครอบครัวไร้สัญชาติ

3) การแจ้งเกิดเด็กในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

: ศึกษากรณีพื้นที่พักพิงชั่วคราว บ้านนุโพ จังหวัดตาก

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กฎหมายนโยบายเพื่อการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้ามีการดำเนินการทั่วประเทศ รวมถึงในพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary shelter) ทั้ง 9 แห่งที่ตั้งอยู่บนชายแดนไทย-เมียนมา และเพื่อการสำรวจสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดให้รอบด้านมากยิ่งขึ้น ทมิวจัยจึงทำการศึกษาสถานการณ์การจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวด้วย โดยเลือกบ้านนุโพเป็นพื้นที่กรณีศึกษา

3.1) การดำเนินการจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ

เด็กทุกคนที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวสามารถเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดในปี.ศ. 2552 กรรมการประสานงานช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทย (กปชล.) สะท้อนว่า การแจ้งเกิดบุตรหลานของผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากสถานะของผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น

จำเป็นต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุมของทางราชการ แม้จะได้รับอนุญาตให้ออกไปแจ้งเกิดได้ แต่การเดินทางของ ผู้ปกครองก็มีความยุ่งยาก ทั้งยังเสียค่าใช้จ่ายไม่น้อย ด้วยเพราะพื้นที่พักพิงชั่วคราวมักอยู่ในพื้นที่ห่างไกล จากสถานที่ราชการ ประเด็นดังกล่าวได้นำไปสู่การออกหนังสือสั่งการโดยกรมการปกครองเพื่อกำหนดทาง ปฏิบัติ⁸⁰ กล่าวคือ กำหนดให้ปลัดอำเภอผู้ดูแลพื้นที่พักพิงชั่วคราว ในฐานะผู้ช่วยนายทะเบียนจะเป็นผู้ทำ หน้าที่รับแจ้งการเกิดภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยใช้ใบรับแจ้งการเกิดตามแบบ ท.ร. 1 ตอนหน้า โดยให้ สอบสวนผู้รู้เห็นการเกิดและบันทึกข้อเท็จจริงตาม ปค. 14 แล้วรวบรวมหลักฐานส่งให้สำนักทะเบียนอำเภอ เพื่อออกสูติบัตร ทั้งนี้ การออกสูติบัตรสำหรับบุตรของผู้ลี้ภัยให้ใช้แบบ ท.ร. 031 กำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก เป็นบุคคลประเภท 0 โดยให้เพิ่มชื่อเด็กที่เกิดเข้าในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก. ของบ้านเลขที่ที่ กำหนดขึ้นศูนย์พักพิงแต่ละแห่งโดยระบุชื่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวไว้ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีสถานพยาบาลที่ดำเนินการโดยองค์กรการ กุศล ไม่ใช่สถานพยาบาลที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐ ทำให้เกิดมีคำถามว่า แพทย์หรือเจ้าหน้าที่สุขภาพ ขององค์กรกุศลในฐานะผู้ทำคลอดนั้นต้องออกหนังสือรับรองการเกิด ท.ร. 1/1 หรือไม่ และต้องดำเนินการ อย่างไร เพื่อให้เป็นหนังสือสั่งการข้างต้น จนต่อมาเมื่อข้อสรุปว่าแพทย์และเจ้าหน้าที่สุขภาพขององค์กรการ กุศลมีหน้าที่ในการออกหลักฐานการเกิดให้แก่ผู้มีหน้าที่แจ้งการเกิดเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันการมีอยู่ของ สภาพบุคคลของเด็กโดยต้องออกหนังสือรับรองการเกิด ท.ร. 1/1 โดยแบบพิมพ์หนังสือรับรองการ เกิด สถานพยาบาลเองสามารถจัดพิมพ์ได้โดยต้องได้รับความเห็นจากสำนักทะเบียนกลางก่อน

สำหรับกรณีที่มาตราของเด็กถูกส่งไปทำคลอดที่สถานพยาบาลนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้ปกครองอาจแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนอำเภอท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของพื้นที่พักพิงชั่วคราว หรือกลับไป ดำเนินการแจ้งการเกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวก็ได้ โดยรายการสถานที่เกิดในสูติบัตร ท.ร. 031 ให้ระบุชื่อ และที่ตั้งของโรงพยาบาลตามหนังสือรับรองการเกิดตามที่โรงพยาบาลออกให้ด้วย⁸¹

ทางปฏิบัติในการจดทะเบียนการเกิด

ด้วยการสนับสนุนจากองค์กร UNHCR ในส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์รับแจ้งการเกิด จะทำหน้าที่รับแจ้งการเกิดในระหว่างวันจันทร์ – พุธสัปดาห์ โดยในวันศุกร์ เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะเดินทางไป ยังสำนักทะเบียนอำเภอเพื่อนำเอกสารต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ นำเข้าสู่ระบบทะเบียนที่อุ้มผางและดำเนินการ กับปลัดอำเภอเพื่อออกสูติบัตรให้เด็ก)

บิดามารดาของเด็กจะต้องมาแจ้งเกิด เดินทางมาแจ้งเกิดที่ศูนย์รับแจ้งเกิดด้วยตนเอง โดยรวบรวมเอกสารต่าง ๆ อาทิ ทะเบียนบ้านสำรวจแบบต่าง ๆ เพื่อยืนยันว่าเป็นคนอาศัยในพื้นที่พักพิง ชั่วคราวจริง, เอกสารเกี่ยวกับเด็ก เช่น สมุดฝากครรภ์ และหนังสือรับรองการเกิด ท.ร. 1/1 ซึ่งออกโดยผู้ทำ คลอดจากโรงพยาบาลภายในพื้นที่พักพิง⁸² หรือจากโรงพยาบาลอุ้มผาง (กรณีต้องถูกส่งไปทำคลอดที่

⁸⁰ หนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ ว60 เรื่อง การรับแจ้งการเกิดและการตายสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย กลุ่มผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2552

⁸¹ หนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ว 7 ลงวันที่ 27 เมษายน 2553 เรื่อง การรับแจ้งการเกิดและการตาย สำหรับผู้ลี้ภัยในพื้นที่ชั่วคราว

⁸² ปัจจุบันเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับรองการเกิดได้ เช่น ประวัติการฉีดวัคซีน ท.ร. 1/1 ของผู้เอกสารใบฉีด วัคซีนของหน่วยวิจัยมาลาเรียโซโคร -Shoklo Malaria Research Unit (SMRU), ท.ร. 1/1 ของ American Refugee Committee (ARC) หรือ International Rescue Committee (IRC)

โรงพยาบาลอุ้มผาง) รวมไปถึงรูปถ่ายของแม่และเด็กขนาด 3x5 นิ้ว เป็นต้น เจ้าหน้าที่จะเก็บรวบรวม เอกสารและสอบถามข้อมูลผู้มาแจ้งและพยานบุคคลที่รู้เห็นเหตุการณ์ (ส่วนมากมักจะเป็นเพื่อนบ้าน หรือ ผู้นำชุมชนระดับ section หรือระดับ zone) เจ้าหน้าที่จะออกไปรับแจ้งเกิดให้กับผู้หนีภัยฯ

หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่รวบรวมหลักฐานทั้งหมด ให้ปลัดอำเภอประจำพื้นที่พักพิงฯ ใน ฐานะผู้รับแจ้งตรวจสอบและลงนามเอกสาร ติดประกาศเพื่อป้องกันการสวมตัว ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะ นำเอกสารทั้งหมดไปที่สำนักงานทะเบียนอำเภออุ้มผางเพื่อนำข้อมูลเข้าสู่ระบบและดำเนินการจัดทำสูติบัตร เมื่อสูติบัตรได้มีการจัดพิมพ์จนเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำมาส่งให้กับพ่อแม่เด็กในพื้นที่พักพิงฯ ต่อไป กรณีที่ได้กล่าวไปเป็นกรณีที่เกิดในระยะเวลา 15 วัน ซึ่งทางปลัดอำเภอให้สัมภาษณ์ว่า กระบวนการ ตั้งแต่รับแจ้งจนถึงออกสูติบัตรหากไม่มีประเด็นอะไรที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจะใช้ระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน ทางปลัดอำเภอพยายามจะกระชับให้เจ้าหน้าที่รับแจ้งเกิดเด็กที่เกิดใหม่และมาแจ้งภายใน ระยะเวลาให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จแบบเดือนต่อเดือน ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีแจ้งเกิดภายในระยะเวลามักจะ ไม่มีตกหล่นถ้ามาแจ้งมาแสดงตัวกับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เป็นการแจ้งเกิดเกินระยะเวลา 15 วัน

ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่จะสอบสวนตามแบบของตาม ปค.14 เพื่อให้ได้ความชัดเจนว่า เด็กเกิดที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร พ่อแม่ของเด็กเป็นใคร พร้อมกับสาเหตุที่ไม่ได้มาแจ้งเกิดเพราะอะไร ปลัดอำเภอให้สัมภาษณ์ถึงแนวทางในการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการสวมตัวจึงได้มีการจัด ประชุมประชาคมซึ่งประกอบด้วย กรรมการของพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Karen Refugee Committee) ผู้ใหญ่บ้านในชุมชน (section leader) ผู้แทนของผู้ใหญ่บ้านไทย หน่วยงานราชการต่างๆ เช่น กรมป่าไม้ มาร่วมเป็นสักขีพยาน โดยนำข้อมูลมาชี้แจงว่า บุคคลดังกล่าวอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจริงหรือไม่ ข้อมูลที่ผู้แจ้งให้มาเป็นความจริงหรือไม่ หากในที่ประชุมรับรองก็จะบันทึกข้อมูลนี้ นำไปรวมกับเอกสาร ต่างๆ นำไปบันทึกข้อมูลที่สำนักทะเบียนอำเภออุ้มผาง ดำเนินการออกสูติบัตรต่อไป การประชุมประชาคม ไม่ได้จัดขึ้นเป็นประจำขึ้น แต่เป็นการจัดขึ้นมาเฉพาะกิจในกรณีมีจำนวนเด็กที่แจ้งเกิดเกินเวลาเป็นจำนวน พอสมควร ปลัดอำเภอยังให้สัมภาษณ์ต่อไปว่า ตนเชื่อถือในพยานเอกสารมากกว่าพยานบุคคล เนื่องจาก อาจแอบเตรียมหรือตกลง กันมาก่อนที่จะพบกับเจ้าหน้าที่ก็ได้ พยานเอกสารต้นทางที่ปลัดอำเภอจะรับฟัง คือ หนังสือรับรองการเกิด หรือประวัติการรักษา/การฝากครรภ์จากโรงพยาบาลภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว มากกว่า การใช้พยานบุคคลเพื่อความแน่ใจมักจะใช้วิธีการประชุมประชาคมเพื่อรับรองตัวตนว่าอยู่ในชุมชน จริง ไม่ได้มาสวมตัว

หลังจากที่การแจ้งเกิดดำเนินการจนเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ของ UNHCR จะเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนบ้านในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยจะมีการถ่ายรูปเพื่อเพิ่มข้อมูลในระบบทะเบียนของ UNHCR ในทางปฏิบัติคนที่มิสถานะดีก็มักจะเป็นคนแจ้งเกิด เช่น พ่อได้รับการขึ้นทะเบียนแล้ว แต่แม่ยังไม่ขึ้น ทะเบียน พ่อจะเป็นคนแจ้งเกิดให้ลูก

จากการรวบรวมสถิติ⁸³ การจดทะเบียนการเกิดดำเนินการกับเด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยไม่เลือกปฏิบัติว่า ครอบครัวของเด็กคนดังกล่าวเป็นกลุ่มที่ได้รับการรับรองว่าเป็นผู้หนีภัยการสู้รบจากหน่วยงานรัฐแล้วหรือไม่ โดยความน่าสนใจของเด็กกลุ่มนี้น่าจะเป็นเรื่องของจำนวนสะสมของเด็กเกิดใหม่ในพื้นที่พักพิง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีจำนวนสูงขึ้นทุกปี ความหมายในเชิงสถานะบุคคลก็คือเด็กจำนวน 2,514 คน (จำนวนปีพ.ศ.2562, ดูตารางที่ 4) คือจำนวนของเด็กไร้สัญชาติในพื้นที่พักพิง 1 แห่งจาก 9 แห่งบนชายแดนไทย-เมียนมา

ตารางที่ 4 แสดงตัวเลขของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิด
ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ

ปี	มีทะเบียน (NPO) ⁸⁴		ยังไม่ได้สถานะผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Pre-screen) ⁸⁵		ไม่มีทะเบียน (URG) ⁸⁶		รวม
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	
2553	41	55	35	21	0	1	153
2554	117	109	58	60	0	0	350
2555	109	110	58	66	9	22	367
2556	94	98	39	29	0	1	261
2557	108	95	40	43	1	1	288
2558	72	86	38	34	1	0	231
2559	90	59	40	33	2	4	228
2560	76	71	43	44	5	4	243
2561	75	55	27	40	6	5	208
2562	63	59	30	26	5	2	185
รวม	845	797	413	390	29	40	2,514

ที่มา : รวบรวมโดยทีมวิจัย ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2562

⁸³ ข้อมูลได้รับการสัมภาษณ์กับนาย A (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2562 ณ พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ

⁸⁴ หมายถึง บุคคลที่มีทะเบียนได้รับการสำรวจจากคณะกรรมการระดับจังหวัด (PAB) แล้วโดยมีความเห็นตกลงกันว่าคนกลุ่มนี้เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ ส่วนมากจะได้รับการสำรวจในช่วงปี พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2549

⁸⁵ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการขึ้นทะเบียนคัดกรองแล้ว แต่ยังไม่เข้าคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อเปลี่ยนสถานะผู้หนีภัยจากการสู้รบ

⁸⁶ หมายถึง บุคคลที่เข้ามาใหม่ส่วนมากจะมาหลังปี 2549 เป็นการสำรวจเพื่อให้ทราบจำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบ

3.2) ปัญหาในทางปฏิบัติ

- **การพิสูจน์ทราบตัวบุคคล กรณีการแจ้งเกิดเกินกำหนด**

ประเด็นนี้เป็นปัญหาร่วมเช่นเดียวกับการแจ้งเกิดเกินกำหนดในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เนื่องจากคำถามที่ว่า จะเชื่อได้อย่างไรว่าบุคคลที่มายื่นขอแจ้งเกิดเพื่อรับสูติบัตรนี้ คือคนๆเดียวกับเด็กที่มีข้อมูลระบุในเอกสารท.ร.1/1 สำหรับพื้นที่พักพิงชั่วคราว ปลัดอำเภอจะใช้แนวทางว่า จะต้องดำเนินการในสองส่วนคือ การสอบข้อเท็จจริงและการตรวจสอบเอกสาร และคำยืนยันจากการประชุมของประชาคม

- **ระยะทางที่ห่างไกลทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนการจดทะเบียนการเกิด/การออกสูติบัตร**

พื้นที่พักพิงชั่วคราวตั้งอยู่ห่างจากสำนักงานทะเบียนอำเภออุ้มผางประมาณ 64 กิโลเมตร (เดินทางด้วยรถยนต์ใช้เวลา 1.30 – 2 ชั่วโมง) นอกจากนี้ในการบันทึกข้อมูลต่าง ๆ เข้าคอมพิวเตอร์ ก็มีข้อจำกัดเรื่องไฟฟ้าที่ไม่เสถียรเพราะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวใช้ระบบปั่นไฟ

- **บางครั้งที่ผู้ปกครองไปแจ้งเกิดนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว เด็กอาจได้รับการกำหนดเลขประจำตัวคลาดเคลื่อน**

กล่าวคือ แทนที่จะได้รับการกำหนดเลข 0-75 บางครั้งเจ้าหน้าที่กำหนดเลขสิบสามหลักขึ้นต้นด้วย 00 ซึ่งหมายถึงบุตรของแรงงานข้ามชาติ นอกจากนี้ พบว่ามีกรณี里去แจ้งเกิดข้างนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวและเด็กยังไม่สามารถรับสูติบัตร 8 กรณี

- **บางกรณีเมื่อมารดาคลอดบุตร และได้รับเอกสาร ท.ร.1/1 แล้ว บิดามารดาไม่มารับสูติบัตร** เนื่องจากบิดามารดาเดินทางไปทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว

4) ข้อค้นพบจากการศึกษาเชิงปริมาณ⁸⁷

จากการดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งกำหนดกลุ่มเป้าหมายการศึกษาเป็นกลุ่มครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ⁸⁸ ในพื้นที่ภาคใต้) และครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์⁸⁹ (ในพื้นที่ภาคเหนือ)⁹⁰ โดยเก็บข้อมูลเด็กแรกเกิด - อายุ 14 ปี พบว่า จากกลุ่มตัวอย่าง 723 คน ส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 93.4 หรือ 675 คนเกิดในประเทศไทย โดยเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติมีสัดส่วนที่เกิดในประเทศไทยสูงกว่าเด็กในครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์เล็กน้อย ที่ร้อยละ 94.1 และ 92.8 ตามลำดับ

มีข้อสังเกตว่าร้อยละ 6.6 หรือ 48 คนของเด็กที่เหลือนี้ไม่ได้เกิดในประเทศไทยนั้น ไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดที่ประเทศต้นทาง

เด็กที่เกิดในประเทศไทยจำนวน 675 คนนั้น พบว่า 567 คน (ร้อยละ 84.0) เกิดในโรงพยาบาลของรัฐ และที่เหลือคือ 108 คน (ร้อยละ 16.0) เกิดที่บ้าน หรือในชุมชนนอกสถานพยาบาล โดยเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติมีสัดส่วนที่เกิดในโรงพยาบาลรัฐถึงร้อยละ 89.6 สูงกว่าเด็กในครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสัดส่วนร้อยละ 79.3

• **การได้รับเอกสารรับรองการเกิดของเด็กที่เกิดในสถานพยาบาล** จากเด็ก 567 คนที่เกิดในสถานพยาบาล มีสัดส่วนที่ได้รับเอกสารรับรองการเกิด ท.ร.1/1 เพียงร้อยละ 56.6 โดยเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ มีสัดส่วนได้รับ ท.ร.1/1 ร้อยละ 68.6 สูงกว่ากลุ่มเด็กในครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับท.ร.1/1 เพียง 46.6 คน (ดูแผนภาพที่ 23)

เมื่อสอบถามถึงสาเหตุที่เด็กหรือครอบครัวไม่ได้รับเอกสาร ท.ร.1/1 พบว่า คำตอบของครัวเรือนแรงงานข้ามชาติตอบว่า เป็นเพราะ โรงพยาบาลไม่ได้ให้ (ร้อยละ 63.5) ครอบครัวไม่ทราบว่าจะต้องได้รับเอกสาร (ร้อยละ 23.8), พ่อหรือแม่ไม่มีเอกสารแสดงตน (ร้อยละ 10.2) และ ไม่ประสงค์จะรับเอกสารดังกล่าวเอง (ร้อยละ 2.5) ขณะที่ครัวเรือนชาติพันธุ์ ให้คำตอบว่า มีสาเหตุจากที่สถานพยาบาลไม่ให้เอกสาร (ร้อยละ 82.4) ซึ่งสูงกว่าครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ, ไม่ทราบว่าจะต้องได้รับเอกสาร (ร้อยละ 12.7) บิดามารดาไม่มีเอกสาร (ร้อยละ 4.8) (ดูตารางที่ 5)

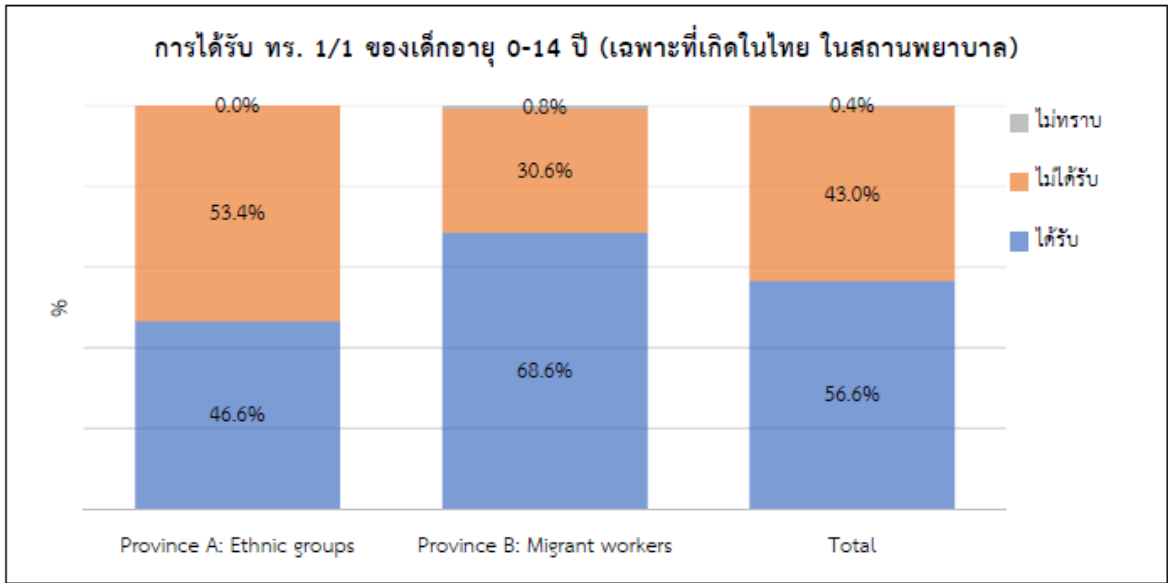
⁸⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เฉลิมพล แจ่มจันทร์, ภัณฑุญา อภิพรชัยสกุล, พงษ์ศักดิ์ หมั่นศักดิ์, “โครงการประเมินสถานการณ์การเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดกรณีเด็กข้ามชาติ” สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ส่วนที่ 4 หน้า 44-57, การศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand: Developing An Accelerated Nationality Review Model, รับผิดชอบโดยดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, ชูติ งามอรุณเลิศ, ศิววงศ์ สุขทวี และเชมชาติ ตนบุญ, ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2563

⁸⁸ ได้แก่ คนทวาย, เมียนมา และอื่นๆ (ยะไข่ กะเหรี่ยง มอญ)

⁸⁹ ประกอบด้วยชาติพันธุ์อาข่า (ร้อยละ 80), ลาหู่ (ร้อยละ 12.7), ไทยลื้อ (ร้อยละ 4.2) และมีคนฉาน เนปาล พบบ้างเล็กน้อย

⁹⁰ เก็บข้อมูลจากครัวเรือนเด็กข้ามชาติ จำนวน 425 ครัวเรือน ใน 2 จังหวัด จังหวัด A เก็บข้อมูลครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 212 ครัวเรือนใน 3 อำเภอ อำเภอ A1 จำนวน 33 ครัวเรือน อำเภอ B1 จำนวน 70 ครัวเรือน อำเภอ C1 จำนวน 109 ครัวเรือน ส่วนจังหวัด B เก็บข้อมูลครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ จำนวน 213 ครัวเรือน อำเภอ A2 จำนวน 71 ครัวเรือน อำเภอ B2 จำนวน 71 ครัวเรือน และ อำเภอ C3 จำนวน 71 ครัวเรือน

แผนภาพที่ 23 การได้รับ ท.ร.1/1 ของเด็ก อายุ 0-14 ปี

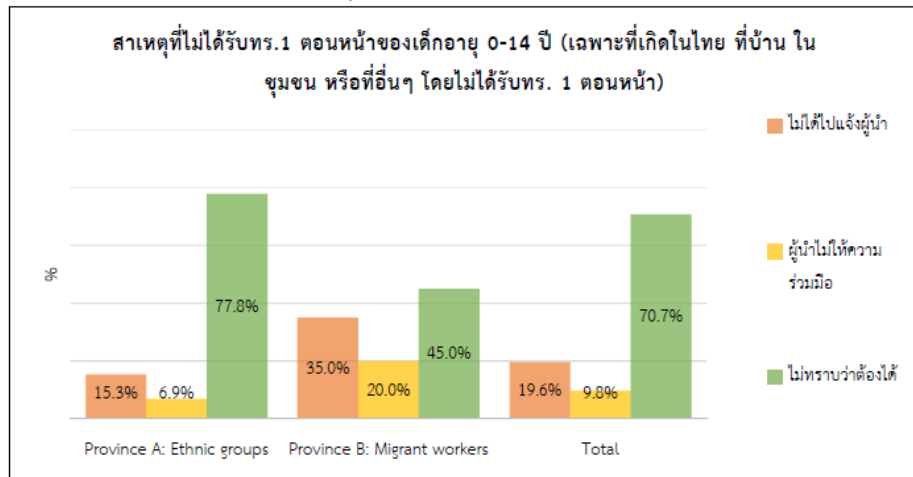


ที่มา: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563

- **ความผิดพลาดในเอกสารท.ร.1/1** พบว่า เด็กที่ได้รับเอกสาร ท.ร.1/1 จำนวน 13 คน จาก 321 คน (ร้อยละ 4.0) มีความผิดพลาด และความผิดพลาดในเอกสารที่เกิดขึ้นกับเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติสูงกว่าเด็กในครัวเรือนชาติพันธุ์ โดยความผิดพลาดเป็นเรื่องของการสะกดชื่อเด็กผิด (ร้อยละ 23.1) การสะกดนามสกุลบิดาหรือมารดาผิด (ร้อยละ 15.4) (ดูตารางที่ 5)

- **การไม่ได้รับเอกสารรับรองการเกิดของเด็กที่เกิดนอกสถานพยาบาล** จากจำนวนเด็กที่เกิดที่บ้าน หรือในชุมชนนอกสถานพยาบาล จำนวน 108 คน (ร้อยละ 16. ของเด็กทั้งหมด 675 คนที่เกิดในประเทศไทย) พบว่ามีเพียง 6 คน (ร้อยละ 5.6) เท่านั้น ที่ได้รับเอกสาร ท.ร.1 ตอนหน้า ซึ่งทั้งหมดเป็นเด็กในครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ และเอกสารทั้ง 6 ฉบับพบว่าไม่มีข้อผิดพลาด ส่วนกลุ่มครัวเรือนที่ไม่ได้รับเอกสารท.ร.1 ตอนนั้น (รวม 92 คน) ให้ข้อมูลถึงสาเหตุที่ไม่ได้เอกสารว่า ไม่ทราบว่าต้องได้รับเอกสาร (ร้อยละ 70.7) ไม่ได้ไปแจ้งผู้นำชุมชน (ร้อยละ 19.6) และผู้นำชุมชนไม่ให้ความร่วมมือในการออกเอกสาร ร้อยละ 9.8 มีข้อน่าสังเกตว่า จากเหตุผลทั้งสามประการนี้ ครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ไม่รู้ไม่ทราบว่าสามารถได้รับเอกสารนี้ มีจำนวนสูงกว่าครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ, ขณะที่เหตุผลของการที่ไม่ได้รับเอกสาร เนื่องจากไม่ได้ไปแจ้งผู้นำ หรือผู้นำไม่ให้ความร่วมมือในการออกเอกสาร เป็นปัญหาที่เกิดกับครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 35.2 และ 20 ตามลำดับ) และเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ (ร้อยละ 15.30 และ 6.9 ตามลำดับ)

แผนภาพที่ 24 สาเหตุที่ไม่ได้รับเอกสารท.ร.1 ตอนหน้า



ที่มา: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563

- การแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียนราษฎร** เด็กที่เกิดทั้งหมด 675 คน พบว่ามีเพียงประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.2) ที่แจ้งว่าไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียน โดยเด็กในครัวเรือนที่ไปดำเนินการแจ้งเกิดมีจำนวน 172 คนจาก 288 คน (ร้อยละ 59.7) สูงกว่าเด็กในครัวเรือนชาติพันธุ์ที่ไปดำเนินการแจ้งเกิดไม่ถึงครึ่ง คือ 167 คนจาก 387 คน (ร้อยละ 42.3) โดยเหตุผลของการไปแจ้งเกิดแบ่งพิจารณาได้เป็น กรณีครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ ต้องการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย (ร้อยละ 53.4) อยากให้เด็กมีสัญชาติไทยในอนาคต (ร้อยละ 39.2) และต้องการให้เด็กได้รับสิทธิทางสุขภาพ สิทธิทางการศึกษาในประเทศไทย (ร้อยละ 31.9) ส่วนครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์นั้น มีเหตุผลว่า ต้องการให้เด็กได้รับสัญชาติไทยในอนาคต (ร้อยละ 82.6) ต้องการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย (ร้อยละ 39.5)

ตารางที่ 5 แสดงสถิติความผิดพลาดในเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)
และสาเหตุของการไม่ได้รับเอกสารรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) จากสถานพยาบาล

ที่มา: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2563

Migrant children (0-14)		Province A: Ethnic Groups				Province B: Migrant workers				Total
		District A	District B	District C	Sub-Total	District A	District B	District C	Sub-Total	
(เฉพาะที่ได้รับ ท.ร. 1/1 และมี ข้อผิดพลาดที่ ข้อผิดพลาดที่ เกิด (ตอบได้มากกว่า 1 เหตุผล)	ชื่อพ่อ/แม่เกิด	100.0%	33.3%	100.0%	60.0%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%	84.6%
		(1)	(1)	(1)	(3)	(5)	(0)	(3)	(8)	(11)
	นามสกุลพ่อ/แม่เกิด	0.0%	66.7%	0.0%	40.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	15.4%
		(0)	(2)	(0)	(2)	(0)	(0)	(0)	(0)	(2)
	ชื่อเด็กเกิด	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	60.0%	0.0%	0.0%	37.5%	23.1%
		(0)	(0)	(0)	(0)	(3)	(0)	(0)	(3)	(3)
	นามสกุลเด็กเกิด	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
		(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
	วันเดือนปีเกิดเด็กเกิด	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
		(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)
ไม่ได้ใส่หมายเลขประจำตัวของพ่อ/แม่	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	
รวม	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	(1)	(3)	(1)	(5)	(5)	(0)	(3)	(8)	(13)	
สาเหตุที่ไม่ได้รับ ท.ร.1/1	รพ.ไม่ได้ให้	37.5%	31.3%	94.0%	82.4%	15.6%	4.0%	59.1%	24.1%	63.5%
		(6)	(5)	(125)	(136)	(5)	(1)	(13)	(19)	(155)
	ไม่ทราบว่าต้องให้	12.5%	68.8%	6.0%	12.7%	46.9%	64.0%	27.3%	46.8%	23.8%
		(2)	(11)	(8)	(21)	(15)	(16)	(6)	(37)	(58)
	ไม่ประสงค์จะรับ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%	12.0%	4.5%	7.6%	2.5%
		(0)	(0)	(0)	(0)	(2)	(3)	(1)	(6)	(6)
	พ่อแม่ไม่มีเอกสาร	50.0%	0.0%	0.0%	4.8%	31.3%	20.0%	9.1%	21.5%	10.2%
	(8)	(0)	(0)	(8)	(10)	(5)	(2)	(17)	(25)	
ไม่ทราบ ไม่ตอบ	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	
รวม	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	(16)	(16)	(133)	(165)	(32)	(25)	(22)	(79)	(244)	

- **ความผิดพลาดในสูติบัตร** ภาพรวมพบว่า มีจำนวน 10 คนจากเด็กทั้งหมด 339 คน (ร้อยละ 2.9) โดยมีสัดส่วนไม่แตกต่างกันมากระหว่างเด็กในครัวเรือนชาติพันธุ์และในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ โดยความผิดพลาดส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการสะกดชื่อบิดา มารดาผิด (ร้อยละ 50) สะกดชื่อเด็กผิด (ร้อยละ 40) สะกดนามสกุลบิดาหรือมารดาผิด (ร้อยละ 30) โดยเด็กในครัวเรือนชาติพันธุ์พบความผิดพลาดในเรื่องของการสะกดนามสกุลบิดาหรือมารดาผิด (ร้อยละ 60) และสะกดชื่อบิดามารดาผิด (ร้อยละ 40) ในขณะที่เด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ เป็นข้อผิดพลาดในเรื่องสะกดชื่อเด็กผิด (ร้อยละ 80) รองลงมาคือสะกดชื่อบิดาหรือ มารดาผิด

- **กรณีการแจ้งเกิดเกินกำหนด (หลัง 15 วัน)** กลุ่มเด็กที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดภายใน 15 วัน มีจำนวน 319 คน (ร้อยละ 47.3 จากจำนวนทั้งหมด 675 คน) ภาพรวมพบว่า ส่วนใหญ่ครอบครัวไม่ได้พยายาม ไม่ได้ดำเนินการไปแจ้งเกิดให้กับเด็ก (ร้อยละ 82.1) มีบ้างที่พยายามไปดำเนินการแจ้งเกิด แต่ไม่สามารถแจ้งเกิดได้ (ร้อยละ 12.5) โดยมีเพียง 1 คน (ร้อยละ 0.3) เท่านั้นที่ได้ดำเนินการและสามารถแจ้งเกิดได้สำเร็จ ซึ่งเป็นกรณีของเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ

สาเหตุที่ไม่สามารถแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาได้ ภาพรวมพบว่า อันดับแรกเกิดจากขาดเอกสาร ไม่มีเอกสาร หรือเอกสารแสดงตนหมดอายุ (ร้อยละ 45) ผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนไม่รับรองตัวบุคคลให้ (ร้อยละ 25) สำนักทะเบียนไม่รับคำร้อง (ร้อยละ 22.5) และไม่มีพยานบุคคล (ร้อยละ 12.5) หากแยกพิจารณาแต่ละกลุ่ม กรณีครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า สาเหตุอันดับแรกเกิดจากสำนักทะเบียนไม่รับคำร้อง (ร้อยละ 45.5) ขาดเอกสารแสดงตน (ร้อยละ 27.3) และผู้ใหญ่บ้านไม่รับรองตัวบุคคล (ร้อยละ 18.2) ส่วนกรณีครัวเรือนแรงงานข้ามชาติพบว่า สาเหตุอันดับแรกเกิดจากขาดเอกสารแสดงตน ไม่มี หรือเอกสารขาดอายุ (ร้อยละ 51.7) รองลงมาคือผู้ใหญ่บ้านไม่รับรองตัวบุคคลให้ (ร้อยละ 27.6) และสำนักทะเบียนไม่รับคำร้อง และไม่มีพยานบุคคล (ร้อยละ 13.8)

สำหรับกรณีก่อนที่ไม่ได้พยายาม หรือไม่ได้ดำเนินการแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา ซึ่งมีจำนวน 262 คน (กลุ่มชาติพันธุ์ 207 คน และแรงงานข้ามชาติ 55 คน) ในภาพรวมสาเหตุเกิดจาก ผู้ปกครองของเด็กไม่มีเอกสาร (ร้อยละ 68.3) เพราะไม่ทราบว่าจะต้องไปดำเนินการ (ร้อยละ 16.8) ไม่ทราบสาเหตุ (6.9) และไม่รู้ว่าจะต้องไปดำเนินการ (ร้อยละ 6.1) ครอบครัวไม่มีเงินสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ (ร้อยละ 5) ครอบครัวไม่สามารถพูดภาษาไทยได้ (ร้อยละ 3.8) บิดามารดากลัวความผิดจากการแจ้งเกิดล่าช้า (ร้อยละ 2.7) และไม่มีใครให้ความช่วยเหลือ (ร้อยละ 2.3) หากแยกพิจารณาแต่ละกลุ่ม กรณีครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ พบว่า สาเหตุอันดับแรกเกิดจากผู้ปกครองไม่มีเอกสาร (ร้อยละ 83.1) ไม่รู้ว่าจะต้องไปดำเนินการ (ร้อยละ 9.7) พูดภาษาไทยไม่ได้ (ร้อยละ 3.9) ส่วนกรณีครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ พบว่า สาเหตุอันดับแรกเกิดจากความไม่รู้ว่าจะต้องไปดำเนินการ (ร้อยละ 43.6) ไม่ทราบว่าจะสามารถดำเนินการแจ้งเกิดเกินเวลาได้ (ร้อยละ 16.4) บิดามารดา ผู้ปกครองไม่มีเอกสาร (ร้อยละ 12.7) ไม่มีเงินสำหรับค่าใช้จ่ายต่างๆ (ร้อยละ 9.1) ไม่มีใครให้ความช่วยเหลือ (ร้อยละ 9.1) ซึ่งจำนวนหนึ่งมีสาเหตุจากที่ครัวเรือนย้ายสถานที่ทำงาน ย้ายที่อยู่ (เป็นแรงงานในภาคเกษตร)

- **ผู้สนับสนุนการจดทะเบียนการเกิด** เกี่ยวกับการได้รับความช่วยเหลือในการจดทะเบียนการเกิด ภาพรวมพบว่า มากกว่า 1 ใน 3 ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล (หรือร้อยละ 36.0) ได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้าง (ร้อยละ 31.6) ได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อน เพื่อนร่วมงาน ญาติพี่น้อง ตามลำดับ (ร้อยละ 6.5)

การกลับไปเพิ่มชื่อเด็ก (ที่เกิดในไทย) เข้าในระบบทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทาง

ทีมวิจัยมีความสนใจในประเด็นความเป็นไปได้ของการที่บิดามารดาผู้ย้ายถิ่นได้มีการดำเนินการกลับไปเพิ่มชื่อบุตรหลานของตนเข้าในระบบทะเบียนราษฎรของประเทศต้นทางของตนหรือไม่ จึงมีการออกแบบคำถามเพื่อสำรวจสถานการณ์ในประเด็นนี้ ซึ่งพบว่า จากเด็กที่เกิดในประเทศไทยจำนวน 675 คน มีจำนวน 137 คน (คิดเป็นร้อยละ 20.3) ที่บิดามารดาหรือครัวเรือนดำเนินการดังกล่าว ในจำนวนนี้ เกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มเด็กในครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ โดยมีเด็กจากครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ที่บิดามารดาไปดำเนินการเพิ่มชื่อในประเทศเมียนมา เพียง 1 คนเท่านั้น โดยการในการดำเนินการ ภาพรวมพบว่า ครอบครัวยังไม่ได้ใช้สูติบัตรที่ออกโดยประเทศไทยในฐานะเอกสารประกอบ (ร้อยละ 81.8)

การไม่ดำเนินการเพิ่มชื่อบุตรในประเทศต้นทาง

เหตุผลในภาพรวม ได้แก่ ครัวเรือนไม่คิดจะกลับไปยังประเทศต้นทาง (ร้อยละ 50.2) ไม่มีเวลา (ร้อยละ 14.2) นอกจากนี้ตัวคนรุ่นบิดามารดาเป็นคนที่เกิดในประเทศไทย จึงไม่ประสงค์จะเพิ่มชื่อบุตรของตนในประเทศต้นทาง (ร้อยละ 6.4) ไม่มีญาติในประเทศต้นทางแล้ว (ร้อยละ 6.1) และบุตรได้สัญชาติไทยตามมารดาแล้ว (ร้อยละ 5.1) และหากแยกพิจารณาเป็นรายกลุ่ม จะพบว่า ครัวเรือนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเกือบทั้งหมดไม่ได้ไปดำเนินการเพิ่มชื่อในประเทศต้นทาง ให้เหตุผลว่า ตนไม่คิดว่าจะกลับไปยังประเทศต้นทาง (ร้อยละ 67.7) บิดามารดาของเด็กเองก็เกิดในประเทศไทย (ร้อยละ 19.3) ไม่มีญาติในประเทศต้นทางแล้ว (ร้อยละ 6.5) และบุตรได้รับสัญชาติไทยตามมารดาแล้ว (ร้อยละ 5.7) สำหรับครัวเรือนแรงงานข้ามชาติ พบว่า เหตุผลของการไม่ไปดำเนินการฯ คือ ไม่มีเวลา (ร้อยละ 66) ไม่มีค่าเดินทางกลับไปประเทศต้นทาง (ร้อยละ 21.5) ไม่มีญาติอยู่ที่ประเทศต้นทางแล้ว (ร้อยละ 4.9) ไม่คิดว่าจะกลับไปประเทศต้นทางอีก (ร้อยละ 3.5) และบุตรได้สัญชาติไทยตามมารดาแล้ว (ร้อยละ 3.5)

4.2.1.2 การจัดทำทะเบียนคนอยู่ : ปัญหาในทางปฏิบัติ และยังมีเด็กที่ตกหล่นนโยบาย

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า การจัดทำทะเบียนคนอยู่ให้กับคนไร้สัญชาติเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ประเทศไทยดำเนินการเพื่อลดจำนวนอดีตเด็กและเด็กไร้สัญชาติที่ไร้รัฐ โดยมีการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-89 อันเป็นการดำเนินการตามนโยบายในปีพ.ศ.2548 และการจัดทำทะเบียนผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00 อันเป็นการดำเนินการตามกฎหมายในปีพ.ศ.2551 จะเห็นได้ว่า คนไร้สัญชาติที่ได้รับการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายไร้รัฐแล้ว กลุ่ม 0-89 มีจำนวน 223,167 คนในปีพ.ศ.2563 ขณะที่ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00 มีจำนวน 146,824 คน (ดูตารางที่ 4) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการเก็บข้อมูลภาคสนาม ทีมวิจัยยังคงได้พบเจอกับเด็กไร้สัญชาติที่ไร้

เอกสารแสดงตน รวมถึงครอบครัวของเด็ก, ผู้ใหญ่ที่มีเอกสารแสดงตน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนในหลากหลายพื้นที่ได้ให้ข้อมูลตรงกันว่าเด็กและผู้ใหญ่ไร้สัญชาติไร้เอกสารแสดงตนมีอยู่จริง ดังนั้น จำนวนของคนกลุ่ม 0-89 และ 0-00 จึงมีความหมายถึงคนไร้รัฐที่ได้รับการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐแล้วเท่านั้น ไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าจำนวนที่ปรากฏในข้อมูลสถิติคือจำนวนที่แท้จริงของ (อดีต) คนไร้รัฐในแต่ละปี

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่า จำนวนเด็กเกิดใหม่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี (ดูตารางที่ 4 และแผนภาพที่ 23) ซึ่งเท่ากับว่ามีจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีด้วย

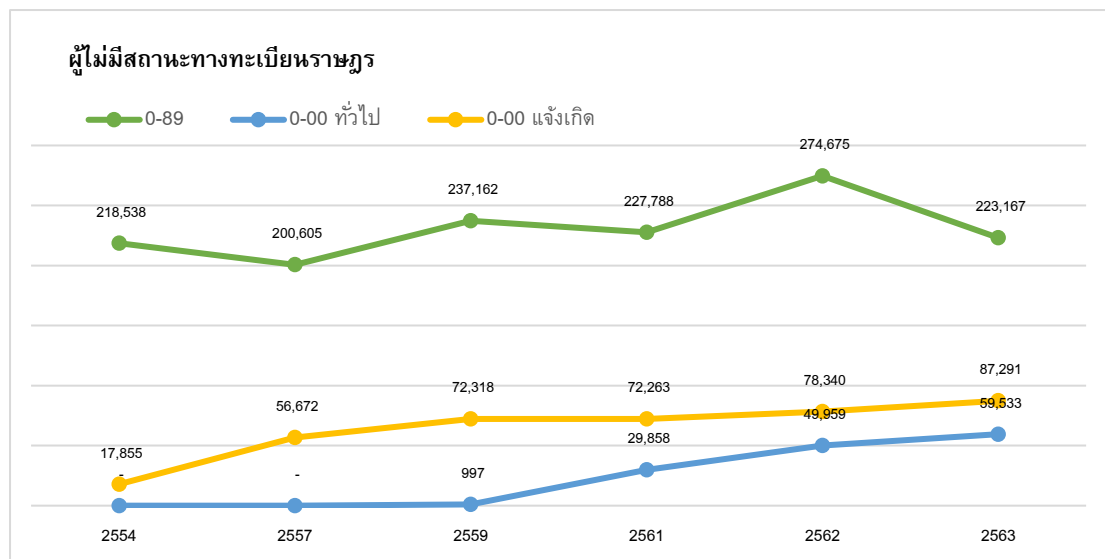
ตารางที่ 6 แสดงจำนวน “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน”

	2554	2555	2557	2558	2559		2561	2562	2563
					เมย	กค			
กลุ่ม 0-89									
- กลุ่ม 1	148,389	152,859	109,608	166,280	148,319	*	143,185	*	140,999
- กลุ่ม 2	65,663	82,345	81,811	81,811	79,935	79,579	76,266	*	74,131
- กลุ่ม 3	4,461	9,151	9,158	9,158	8,880	8,806	8,319	*	8,023
- กลุ่ม 4	25	28	28	28	28	28	18	*	14
รวม กลุ่ม 0-89	218,538	244,383	200,605	257,277	237,162	88,413	227,788	274,675	223,167
กลุ่ม 0-00 ทั้งหมด					997	997	29,858	49,959	59,533
กลุ่ม 0 จากการแจ้งเกิด	17,855	-	56,672		72,318	72,318	72,263	78,340	87,291
รวมทั้งหมด	236,393	244,383	257,277	257,277	310,477	161,728	329,909	353,015	369,991

หมายเหตุ * ไม่ปรากฏข้อมูล

ที่มา : ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, 2563 (รวบรวมข้อมูลจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

แผนภาพที่ 25 เปรียบเทียบจำนวนกลุ่ม 0-89 และ 0-00



ที่มา ปรับปรุงจากข้อมูลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรกฎาคม 2563

ที่มิวิจัยมีข้อสังเกตต่อมาตรการในการขจัดความไร้เอกสารแสดงตนของประเทศไทย ดังนี้

- **ยังคงมีเด็กไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารแสดงตน**

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กในสถานศึกษาของรัฐ (ได้รับการกำหนดรหัส G) และสถานศึกษาของเอกชน (ได้รับการกำหนดรหัส P), เด็กในระบบการศึกษาบ้านเรียน, เด็กที่เรียนในศูนย์การเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงยังมีความไม่ชัดเจนสำหรับเด็กในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนอีกด้วย

- **การแก้ไขปัญหาความไร้รัฐให้เด็กไร้สัญชาติ จำเป็นต้องพิจารณาลิทธิในการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวของเด็ก**

การดำเนินการระงับความเคลื่อนไหว หรือจำหน่ายรายการบุคคลออกจากระบบข้อมูลทะเบียนราษฎรในหลายพื้นที่ และการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ จนถึงปัจจุบันร่วม 10 ปี ย่อมส่งผลกระทบต่อเด็กที่เกิดใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่กระบวนการจดทะเบียนการเกิด การแก้ปัญหาความไร้รัฐ การเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทย นอกจากนี้ กรณีของครอบครัวเมียนมามุสลิมที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง เพราะถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธด้วยมีความเห็นว่า “ดูจากลักษณะกายภาพแล้ว ทำให้ไม่ได้ หรือทำไปก็ไม่ผ่าน” หรือพิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน รวมถึงผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ในการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวให้ ทำให้เกิดข้อกั้ววลต่อบุตรหลานของคนกลุ่มดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะกรณีเด็กที่เกิดในประเทศไทย

- **กลุ่มเด็กและครอบครัวซึ่งไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง ?**

ยังมีกรณีของเด็กไร้สัญชาติในทางข้อกฎหมาย แต่มีความเสี่ยงว่าจะไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง เพราะครอบครัวของเด็กย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลของการหนีภัยแก่ชีวิตจากประเทศเจ้าของสัญชาติด้วยเหตุผลทางศาสนา หรืออุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งเด็กและครอบครัวกลุ่มนี้ถูกนิยามว่าเป็น “ผู้หนีภัยความตาย” ซึ่งมีทั้งกรณีกลุ่มที่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา หรือที่เรียกว่า “ผู้หนีภัยการสู้รบ (displaced person)” และกลุ่มที่อาศัยอยู่พื้นที่ชั้นในอย่างกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกว่า “ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (urban refugee)” เปรียบเทียบกับกรณีของผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ประเทศไทยร่วมกับ UNHCR ได้ดำเนินการจัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัวให้ และสำหรับเด็กที่เกิดใหม่ก็สามารถได้รับการรับรองการเกิดว่าเกิดในประเทศไทย (สูติบัตร ประเภท 031) แต่สำหรับกรณีของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่อาจเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างรอพิสูจน์สถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะได้รับรองสถานะผู้ลี้ภัยและไม่อาจเดินทางกลับประเทศตนได้ เพราะมีความเสี่ยงต่อชีวิต ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดทำทะเบียนคนอยู่ รวมถึงบัตรประจำตัวให้ โดยเห็นว่าคนกลุ่มนี้ยังคงมีรัฐเจ้าของสัญชาติอยู่ แม้ในความเป็นจริงแล้วหลายคนปฏิเสธที่จะกลับประเทศของตน และอาศัยในประเทศไทยจนครบกำหนดการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว แต่การผลักดันให้คนกลุ่มนี้กลับประเทศต้นทางก็มีความเสี่ยงว่าจะเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่ความตาย ดังนั้น เด็กและครอบครัวผู้ลี้ภัยในเมือง จึงมีสถานะไม่แตกต่างจาก “มนุษย์ล่องหน” ในสายตาของรัฐไทย

4.2.2 เด็กสัญชาติไทยโดยข้อกฎหมาย แต่ยังคงไร้สัญชาติในความเป็นจริง อุปสรรคยังคงอยู่ที่ทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การแก้ไขเด็กสัญชาติไทยโดยข้อกฎหมาย แต่ยังคงไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริงนั้น ประเทศไทยได้กำหนดช่องทางที่แตกต่างกันสำหรับกรณีอดีตเด็กไร้สัญชาติ และเด็กไร้สัญชาติกลุ่มบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงและกลุ่มมอแกน มานี (ผ่านช่องทางของระเบียบฯ ปีพ.ศ.2543) และกรณีของไทยพลัดถิ่น (ผ่านช่องทางตามพ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555) หากพิจารณาในเชิงภาพรวม พบว่า กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงได้รับการรับรองในสัญชาติไทยนับจากปีพ.ศ.2551 - พ.ศ.2562 เพิ่มขึ้นทุกปี รวมเป็นจำนวน 15,439 คน (ดูตารางที่ 7) และหากนับจากปีพ.ศ.2535 จนถึงปี 2562 รวมบุคคลที่ได้รับการรับรองว่ามีสัญชาติไทยแล้วจำนวน 106,666 คน ในขณะที่คนไทยพลัดถิ่น กรณีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น นับจากการบังคับใช้กฎหมายสัญชาติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปีพ.ศ.2562 มีคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองสถานะเป็นคนสัญชาติไทยจำนวน 9,165 คน (ดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 7 การมีสัญชาติไทยโดยกระบวนการของระเบียบฯ 2543

2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	รวม	2535-2562
4,586	3,824	1,409	1,690	440	1,645	778	489	290	139	124	37	15,439	106,666

ที่มา : ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2562

ตารางที่ 8 การมีสัญชาติไทยโดยกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
พ.ร.บ.สัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555

2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2551-2562
-	780	1,471	1,872	1,526	1,464	1,620	373	9,165

ที่มา : ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2562

การพัฒนาสิทธิในสถานะไปสู่การเป็นคนสัญชาติไทยของคนกลุ่มนี้มีประเด็นเรื่องกระบวนการที่ใช้ระยะเวลาเนิ่นนาน และกลุ่มคนที่มีปัญหาส่วนใหญ่จะไม่ใช่เด็ก แต่เป็นผู้ใหญ่ไปจนถึงผู้เฒ่า (อายุมากกว่า 60 ปี) ซึ่งมีปัญหาอย่างมากในการแสวงหาพยานหลักฐานว่าตนเกิดในประเทศไทยจริง

นอกจากนี้ ทีมวิจัยมีความเห็นว่ากลุ่มที่นับว่ามีปัญหาซับซ้อนที่สุด ได้แก่กลุ่มเด็กซึ่งเป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่น ด้วยเพราะกฎหมายกำหนดหลักการว่าให้บิดามารดาเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน ซึ่งในคนรุ่นบิดามารดานี้ มีปัญหาในกระบวนการพิสูจน์หลากหลายประเด็น อาทิ การขึ้นทะเบียนเป็นกลุ่มอื่นโดยผิดหลง ที่จะต้องไปดำเนินการแก้ไขรายการในทะเบียนราษฎรก่อน คนไทยพลัดถิ่นที่ตกหล่นการสำรวจและจัดทำทะเบียนในอดีต แต่ต่อมาได้รับการจัดทำทะเบียนเป็นกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะเป็กลุ่ม 0-89 หรือ 0-00 หรือแม้แต่ไปขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติ ทั้งสามกลุ่มนี้จะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่เจ้าหน้าที่เรียกพยานบุคคลโดยกำหนดว่าหมายถึงผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เฒ่า นั้น ฯลฯ ซึ่งหากว่าคนรุ่นบิดามารดาไม่สามารถผ่านกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เพื่อนำไปสู่การรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว บุตรหลานก็ไม่สามารถได้รับการรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทยเช่นกัน

4.2.3 การลดจำนวน (reduction) เด็กไร้สัญชาติด้วยนโยบายที่เปิดกว้าง แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ประเทศไทยมีกฎหมายนโยบายที่เปิดกว้างให้ครอบครัวไร้สัญชาติ โดยเฉพาะเด็กไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงการมีสัญชาติไทย ต่อความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นนี้มีคนสัญชาติไทยที่เพิ่มจำนวนขึ้นจากการปรับสถานะของเด็กไร้สัญชาติ (รวมถึงอดีตเด็กไร้สัญชาติ) ทุกปี อย่างไรก็ตาม จำนวนเด็กไร้สัญชาติที่ลดลงในแต่ละปี ยังไม่สามารถลดจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่สะสมเป็นสถิติได้อย่างมีนัยสำคัญ ทีมวิจัยเห็นว่าอุปสรรคใหญ่ ไม่ใช่ประเด็นที่ว่าประเทศไทยขาดกฎหมายนโยบาย แต่การบังคับใช้กฎหมายนโยบาย (Law and policy enforcement) ต่างหากที่เป็นปัญหาหลัก

กล่าวคือ ผลการจากการดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นไปที่คนอพยพกลุ่มชาติพันธุ์ หรือชนกลุ่มน้อย (เดิม) โดยนโยบายของประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้บุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงกระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยได้ จนกระทั่งปี 2559 ที่ประเทศไทยมีนโยบายให้คนอพยพรุ่นที่สองสามารถเข้าถึงการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยได้ทุกกลุ่ม⁹¹ ซึ่งหากพิจารณาจากข้อมูลเชิงสถิติ (ดู แผนภาพที่ 24) จะเห็นได้ว่า นับจากปี 2559 (อดีต) เด็กไร้สัญชาติมีจำนวนลดลง และในปี 2560 มีประเทศไทยมีนโยบายเปิดกว้างให้ เด็กไร้สัญชาติกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เฉพาะบุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ สามารถเข้าถึงกระบวนการมีสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอฯ ได้ รวมถึงการลดขั้นตอนผู้อนุมัติคำร้องให้เป็นอำนาจระดับท้องถิ่น คือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ส่งผลให้จนถึงปัจจุบัน ตัวเลขของเด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นคนอพยพรุ่นที่ 2 อยู่ที่จำนวน 36,943 คน (ณ กรกฎาคม พ.ศ.2563)

⁹¹ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ.2559

แผนภาพที่ 26 บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ย้ายถิ่น



ที่มา :ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ กรกฎาคม 2563

หมายเหตุ : เลข 7 ในที่นี้ หมายถึงกรณีบุตรของชนกลุ่มน้อยเท่านั้น⁹²

แต่ในอีกด้านหนึ่งของข้อมูล พบว่า จนถึงปีพ.ศ.2562 มีจำนวนอดีตเด็กและเด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการปรับสถานะเป็นคนสัญชาติไทย จำนวน 110,578 คน กล่าวอีกอย่างได้ว่า เป็นความพยายามแก้ปัญหาอดีตเด็กและเด็กไร้สัญชาติประมาณหนึ่งแสนคนที่ใช้เวลาประมาณ 27 ปี (นับจากปี 2535-2562) (ตารางที่ 9) อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ต้องกล่าวก็คือ ประการแรก-จำนวนอดีตเด็กและเด็กไร้สัญชาติที่มีจำนวน 36,943 คน ในปีพ.ศ.2563 นี้ ลดลงจากจำนวน 64,274 คนในปี 2554 นี้ กล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการร่วม 10 ปี แต่จำนวนที่ลดลงยังไม่ถึงครึ่งหนึ่ง ประการที่สอง-ยังมี เด็กและอดีตเด็กที่เกิดในประเทศไทยและไม่มีสัญชาติไทย ส่วนในกรณีของการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยตามมาตรา 23 นั้น พบว่านับจากวันที่กฎหมายสัญชาติฉบับที่ 4 ใช้บังคับในปี 2551 จนถึงปี 2562 หรือใช้เวลา 11 ปีในการดำเนินการคืนสัญชาติไทยให้กับ 52,841 คน (ตารางที่ 10)

⁹² เฉพาะกรณีปี 2562 หากรวม เลข 7 ซึ่งเป็นบุตรคนต่างด้าวทั่วไปที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยซึ่งมีจำนวน 270,317 คน จะรวมเป็น 308,319 คน

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนบุคคลที่มีสัญชาติไทย ผ่านช่องทางมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ

												รวม	รวมทั้งสิ้น
2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2551-2562	2535-2562
5,012	281	107	73	867	1,056	165	3,233	5,096	7,307	10,646	2,482	36,325	108,808

ที่มา : ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2562

ตารางที่ 10 แสดงจำนวนบุคคลที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย หรือ “คนไทย ตามมาตรา 23”

												รวม
2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561	2562	2551-2562
9,445	10,413	11,413	4,846	1,688	2,760	3,024	2,444	1,902	1,744	2,580	582	52,841

ที่มา : ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ข้อมูล ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2562

ทีมวิจัยเห็นว่าการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่อดีตเด็กและเด็กไร้สัญชาติที่ยังดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ มีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องคือ

- กระบวนการที่ล่าช้า ปัญหาของการเข้าถึงสัญชาติไทยของเด็กและอดีตเด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้ เริ่มตั้งแต่การยื่นคำร้อง ที่บางสำนักทะเบียนยังมีการปฏิเสธไม่รับคำร้อง เจ้าหน้าที่เรียกพยานบุคคลโดยกำหนดว่าจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และประเด็นสำคัญคือมีอดีตเด็กจำนวนมากไม่มีหลักฐานการเกิด ซึ่งต้องไปเริ่มต้นกระบวนการที่ยาวนานของการแจ้งเกิดย้อนหลัง

- โอกาสที่สร้างข้อจำกัด แม้นโยบายของประเทศไทยจะกำหนดให้ บุตรของคนต่างด้าวที่ไม่ใช่กลุ่มชาติพันธุ์ สามารถเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอได้ แต่เงื่อนไขสำคัญอย่างการกำหนดว่าจะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีก่อน กล่าวได้ว่าเป็นโอกาสที่สร้างข้อจำกัดสำหรับเด็กไร้สัญชาติที่มาจากครอบครัวที่ไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจ รวมถึงเด็กในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งเรื่องนี้มีความจริงที่ต้องตระหนักก็คือ ต้นทุนของเด็กไร้สัญชาติแต่ละคนไม่เท่ากัน การเกิดมาพร้อมสถานะไร้สัญชาติก็เป็นจุดเริ่มต้นที่ติดลบสำหรับเด็กไร้สัญชาติแล้ว

- การแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็ก จำเป็นต้องพิจารณาสิทธิในการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวของเด็ก ในครอบครัวหนึ่งของเด็กไร้สัญชาติ โอกาสในการหลุดพ้นจากสถานะไร้สัญชาติของเด็กมีสูงกว่าคนรุ่นบิดามารดา จนถึงปู่ย่าตายายหรือผู้เฒ่าไร้สัญชาติ กล่าวคือในกรณีของบิดามารดา แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายให้คนอพยพรุ่นที่หนึ่งสามารถเข้าสู่กระบวนการขอมมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ แต่จำกัดเฉพาะคนที่เข้ามาก่อนวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2538 เท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้ มีความหมายว่า บิดามารดาของเด็กไร้สัญชาติจำนวนหนึ่งยังไม่สามารถพัฒนาสถานะใดๆ ได้เลย แต่หากนโยบายเปิดโอกาสให้ขอมมีถิ่นที่อยู่ถาวรเปิดกว้างสำหรับคนอพยพรุ่นที่ 1 ทุกคน (โดยเฉพาะบุคคลที่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรแล้ว) ก็ย่อมเป็นการลดเงื่อนไขในการเกิดใหม่ของเด็ก

ไร้สัญชาติ เพราะบิดามารดากลุ่มนี้ หากมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแล้ว บุตรที่เกิดมาจะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนทันที

- ประเด็นสืบเนื่องต่อมาถึงการพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้สัญชาติ กลุ่มนี้คือ เมื่อบิดามารดามีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแล้ว กระบวนการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบประวัติ พฤติกรรมด้านยาเสพติดและอาชญากรรมที่มีความซ้ำซ้อน รวมถึงการกำหนดเกณฑ์รายได้ และหลักฐานการเสียภาษี ซึ่งไม่สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มชาติพันธุ์ นอกจากนี้ในระดับจังหวัดยังขาดงบประมาณสำหรับการจัดประชุมอนุกรรมการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าว ทำให้คำร้องของคนกลุ่มนี้ตกค้างอยู่ในระดับจำนวนมากถึง 800-900 คำร้องในบางจังหวัด

- กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยเป็นกระบวนการที่มีต้นทุน และสร้างภาระให้แก่ครอบครัวคนไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะ เป็นค่าเดินทาง ค่าอาหารของครอบครัวของเด็กไร้สัญชาติ พยาน รวมถึงค่าเสียเวลาของพยาน รวมถึงค่าปรับ นอกจากนี้ เมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างจำนวนคำร้อง กับจำนวนเจ้าหน้าที่ที่จำกัด ยิ่งส่งผลให้กระบวนการยื่นคำขอมีสัญชาติไทย กลายเป็นต้นทุนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับครอบครัวคนไร้สัญชาติ ซึ่งทำให้หลายครอบครัวไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงกลไกและกระบวนการดังกล่าวได้ และต้องเผชิญกับความไร้รัฐไร้สัญชาติต่อไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

- ประการสุดท้ายจำนวนเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย (กลุ่มผู้ไม่มีปัญหาสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00) ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี (แผนภาพที่ 25) เด็กกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มเป้าหมายต่อไปที่รอคอยนโยบายการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่พวกเขา

4.2.4 นโยบายการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ยังสามารถเปิดกว้างได้อีก

ทีมวิจัยมีความเห็นว่า นโยบายการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สัญชาติในปัจจุบันที่เปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติกลุ่มอื่นๆ กล่าวคือเด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่นๆ ที่มีเชื้อชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทยเป็นนโยบายที่น่าชื่นชมแต่อย่างไรก็ดี ทีมวิจัยมีความเห็นว่า เพื่อการแก้ไขปัญหาคือความไร้สัญชาติให้แก่เด็กอย่างเท่าเทียมถ้วนหน้า นโยบายฯ ดังกล่าวนี้อย่างยิ่งยังสามารถเปิดกว้างได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขที่กำหนดว่า หากเป็นเด็กไร้สัญชาติกลุ่มอื่นๆ ที่มีเชื้อชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีก่อน เงื่อนไขลักษณะนี้ย่อมส่งผลให้เด็กกลุ่มนี้ที่อาจอยู่ในพื้นที่ห่างไกล เด็กที่ต้องทำงานเพื่อหารายได้เลี้ยงดูครอบครัว ฯลฯ เข้าถึงไม่ถึงโอกาสที่จะปรับสถานะไปสู่คนสัญชาติไทย การเรียกร้องวุฒิปริญญาตรีสำหรับเด็กหลายคนที่ต้นทุนชีวิตและครอบครัวติดลบย่อมเป็นข้อจำกัดมากกว่าโอกาส

4.2.5 การแก้ไขปัญหาครอบครัวไร้สัญชาติ เป็นอีกหนทางป้องกันเด็กเกิดใหม่ไร้สัญชาติ แต่ทางปฏิบัติยังคงเป็นไปอย่างล่าช้า

ประเด็นนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะหากบิดามารดาได้รับการแก้ไขปัญหาสถานะไร้สัญชาติแล้ว บุตรหลานที่เกิดในประเทศไทยย่อมก้าวพ้นสถานะไร้สัญชาติโดยปริยาย และกฎหมายของประเทศไทยก็เปิดช่องทางไว้อยู่ ทั้งในกรณีของการแปลงสัญชาติ การขอมีสัญชาติไทยตามสามี อย่างไรก็ตาม กระบวนการขอแปลงสัญชาติใช้นี้ใช้ระยะเวลานานมาก ด้วยเพราะขั้นตอนที่ซับซ้อนและซ้ำซ้อน เกณฑ์การใช้ดุลพินิจอนุญาตก็มีความไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อาทิ การกำหนดเกณฑ์รายได้และหลักฐานการเสียภาษี ซึ่งคนไร้สัญชาติส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าว

และในกรณีของการแปลงสัญชาตินี้ บิดามารดาจะต้องมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยก่อน ซึ่งประเด็นนี้แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายให้คนอพยพย้ายถิ่นฐานที่หนึ่งสามารถรับสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรได้ แต่กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน กลไกการพิจารณาในระดับจังหวัดเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้มีปริมาณคำร้องสะสมในบางจังหวัดมากกว่า 1,000 คำร้องนอกจากนี้การตรวจสอบประวัติและพฤติการณ์หรือคุณสมบัติต่างๆ มีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และการตรวจสอบประวัติฯ นี้จะมีการดำเนินการซ้ำอีกครั้ง ในขั้นตอนของการแปลงสัญชาติ

4.2.6 สรุปประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนก้าวต่อไป

- **กรณีการแก้ไขความไร้รัฐให้เด็กไร้สัญชาติ**
 - สถานพยาบาลกับบทบาทในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างมารดา บุตร และบิดาสัญชาติไทย
 - เอกสารรับรองการเกิดที่ออกโดยสถานพยาบาลควรแสดงถึงอัตลักษณ์ของเด็ก อาทิ ใช้วิธีประทับรอยฝ่าเท้า
 - กรณีบุตรของแรงงานข้ามชาติ ยังขาดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เหมือนกันในแต่ละสำนักทะเบียน
 - การแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาเป็นปัญหาร่วมกันของทุกพื้นที่ เป็นกระบวนการใช้เวลา เจ้าหน้าที่ไม่มั่นใจที่จะใช้ดุลพินิจ เป็นเหตุให้เกิดการเรียกพยานหลักฐานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

• **กรณีกฎหมายนโยบายในการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย**

- ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าเป็นบุตรของบิดามารดาไทย
- ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ว่าเกิดในประเทศไทย
- ปัญหาการเรียกพยานบุคคลที่กำหนดว่าต้องเป็นราชการ มีสัญชาติไทย ปริมาณคำร้องที่มีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย
- การแจ้งเกิดเกินกำหนดยังคงมีปัญหาอุปสรรค และดำเนินการไปโดยล่าช้า
- ยังขาดแนวทางที่ชัดเจน และเป็นการทำงานไปในการรับรองสถานะให้แก่เด็กนักเรียนในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ ที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน
- การกำหนดให้การจบปริญญาตรี เป็นเงื่อนไขในการเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทย เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์โดยไม่พิจารณาว่าต้นทุนของเด็กไร้สัญชาติแต่ละคนไม่เท่ากัน ส่งผลต่อโอกาสที่จะจบปริญญาตรี
- ต้นทุนและระยะเวลาในกระบวนการพัฒนาสิทธิสร้างภาระให้กับครอบครัวไร้สัญชาติ
- ปริมาณคำร้องที่มีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย
- การพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของเด็กไร้สัญชาติ ควรคำนึงถึงโอกาสและการลดอุปสรรคในการพัฒนาสิทธิของสมาชิกในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดา หรือคนรุ่นปู่ย่าตายาย

• **กรณีเด็กที่มีความเสี่ยงว่าจะตกในสถานะไร้สัญชาติ และประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมาย นโยบายรับรองให้สามารถพัฒนาสถานะไปสู่การมีสัญชาติไทยได้**

กลุ่มเด็กที่มีความเสี่ยง ได้แก่ เด็กซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ชายแดนไทย-เมียนมา, เด็กซึ่งเป็นบุตรหลานของผู้ที่หนีภัยความตายจากประเทศต้นทาง อาศัยอยู่ในเขตเมือง หรือที่เรียกกันว่า “กลุ่มผู้ลี้ภัยในเมือง” (Urban Refugee) และเด็กกลุ่มเมียนนามุสลิม

4.3 รูปแบบการทำงานเพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็ก ไร้สัญชาติ และครอบครัวในประเทศไทย

ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติและครอบครัว มีได้ดำเนินการโดยภาครัฐเพียงลำพัง ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเพื่อสนับสนุนให้เด็กไร้สัญชาติ และครอบครัวในกระบวนการปรับสถานะบุคคลลักษณะต่างๆ⁹³ และยังมีกรรวมกลุ่มกันเป็น คณะทำงาน ร่วมกับหน่วยงานรัฐเกิดเป็นคณะทำงานระดับจังหวัดของจังหวัดเชียงราย นอกจากนี้ยังมี ภารกิจที่สถาบันการศึกษาดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เด็กไร้สัญชาติและครอบครัว อาทิ บางกอกคลินิก คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คลินิกกฎหมายเพื่อสิทธิมนุษยชน คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, คลินิกกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่⁹⁴ รวมถึงภารกิจ ที่สถาบันการศึกษาร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ผ่านกระบวนการลงนามในความร่วมมือ (MOU) ได้แก่ ภารกิจ MOU ระหว่างกรมการปกครองทั้งในระดับส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) และระดับพื้นที่ (ผู้ว่า ราชการจังหวัด และนายอำเภอ) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ องค์กรพัฒนาเอกชนคือ มูลนิธิชุมชนไท กับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ในการแก้ไขปัญหาคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดระนองและจังหวัดชุมพร และร่วมมือกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ (กลุ่มเลข 0) ในพื้นที่อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (ดูตารางที่ 11 ประกอบ)

⁹³ จากการรวบรวมของทีวิจัยพบว่า มีองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเพื่อสนับสนุนเด็กไร้สัญชาติและครอบครัว จำนวน 27 องค์กร

⁹⁴ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในด้านอื่น ๆ นอกจากประเด็นด้านสถานะบุคคลด้วย

ตารางที่ 11 แสดงการทบทวนการดำเนินงานเพื่อสนับสนุน
การแก้ไขปัญหาเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติและครอบครัว

การดำเนินงานระดับพื้นที่	ระดับจังหวัด	ระดับนโยบายจาก ส่วนกลาง	ข้อสังเกต
รูปแบบที่ 1	สำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น ตั้งรับคำร้อง, คำขอ		<ul style="list-style-type: none"> • การทำงานเชิงรับ ไม่ทันต่อปริมาณ และการขยายตัวของสถานการณ์ปัญหา
รูปแบบที่ 2	องค์กรพัฒนาเอกชน พยายาม ประสาน/สร้างความร่วมมือ กับสำนักทะเบียนในพื้นที่ เพื่อ เข้าสนับสนุนการทำงาน - งบประมาณสำหรับอุปกรณ์ - คน (ประจำ /ไม่ประจำ)		<ul style="list-style-type: none"> • ในพื้นที่ของสำนักทะเบียนที่ NGOs มีความสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่ได้ การดำเนินงานก็จะเป็นไปได้ด้วยดี
รูปแบบที่ 3	คำสั่งระดับจังหวัด ตั้ง กรรมการระดับจังหวัด ประกอบไปด้วย หน่วยงาน ทะเบียนราษฎร และองค์กร พัฒนาเอกชน - พื้นที่จังหวัดเชียงราย - องค์กรพัฒนาเอกชน : ม. กระเจกเงา, พชภ....		<ul style="list-style-type: none"> • เป็นรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ที่ดี • ในแต่ละพื้นที่ จำนวนคนทำงานอาจมากน้อยไม่เหมือนกัน
รูปแบบที่ 4		ความร่วมมือ 5 ฝ่าย : กสม , จังหวัด, สำนักทะเบียนใน พื้นที่, องค์กรพัฒนาเอกชน , ภาควิชาการ : กรณีคนไทยพลัดถิ่น ภาควิชาการ: นิตี ม.รังสิต NGOs : เครือข่ายคนไทย พลัดถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> • การให้ความเชื่อถือ/ไว้วางใจต่อการเก็บข้อมูล /สอบพยานของนักศึกษา • การทำงานของนักศึกษามีความผิดพลาดอยู่จริง
		: กรณีเพิกถอนชื่อบุคคลที่ แม่แดง ภาควิชาการ : นิตี มช NGOs : IJM, เครือข่าย สถานะบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> • การให้ความเชื่อถือ/ไว้วางใจต่อการเก็บข้อมูล /สอบพยานของนักศึกษา • การทำงานของนักศึกษามีความผิดพลาดอยู่จริง • ระยะเวลาการเปิด-ปิด ของตารางเรียน-สอบในแต่ละภาคการศึกษา

4.4 ทางปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ

งานวิจัยได้ดำเนินการทบทวนกรณีศึกษาของต่างประเทศ ถึงทางปฏิบัติในการจดทะเบียนการเกิด และการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ โดยมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

4.4.1 กรณีการจดทะเบียนการเกิด⁹⁵

1) การดำเนินการที่เอื้อให้เกิดการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่ห่างไกล

- การจดทะเบียนการเกิดผ่านแอปพลิเคชัน iCivil บนโทรศัพท์มือถือ โดยเจ้าหน้าที่สถานพยาบาลหรือผู้ทำคลอดจะกรอกข้อมูลรายละเอียดของเด็กและสร้างเป็นโค้ดติดไว้กับสายรัดข้อมือของเด็กทารก เจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรสามารถสแกนข้อมูลต่าง ๆ เพื่อทำโค้ดการจดทะเบียนการเกิด และจะถูกใช้เป็น ID Code โดยกระบวนการดังกล่าวนี้ถูกกำหนดว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 เดือนนับจากเด็กเกิด เจ้าหน้าที่จะสามารถส่งพริ้นท์เอกสารรับรองการเกิดจากโค้ดดังกล่าวโดยผู้ปกครองสามารถรับเอกสารจากสำนักทะเบียนที่ใดก็ได้ในประเทศ (ประเทศบูร์กินาฟาโซ - Burkina Faso)
- โครงการจดทะเบียนการเกิดเคลื่อนที่ (Mobile Birth Registration) ในพื้นที่ห่างไกล ด้วยการร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงมีการกำหนดให้ผู้บริหารของโรงเรียนเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งการเกิดแทนนักเรียนในโรงเรียน (ประกาศกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2017) นอกจากนี้ มีการยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับการแจ้งเกิดล่าช้า (ประเทศเคนยา)
- การจดทะเบียนการเกิดให้กับชนกลุ่มน้อย รวมถึงชาวโรมา กลุ่มคนเปราะบาง โดยการรับฟังคำแถลงจากพยานบุคคล และยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ (ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา Bosnia and Herzegovina)

⁹⁵ รวบรวมโดยกรรณก วัฒนภูมิ, สืบค้นจาก

- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Birth Registration: A Topic Proposed for an Executive Committee Conclusion on International Protection**, 9 February 2010, UN Doc EC/61/SC/CRP.5, <https://www.refworld.org/docid/4b97a3242.html> เข้าถึงเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2563
- Minority Rights Group International, **OHCHR report on best practices on birth registration, particularly for those children most at risk**, October 2017, 3
- The Regional Workshop on the Promoting the Right to Nationality for Women and Children in the implementation of CEDAW and CRC in ASEAN, **Recommendations**, 19 August 2013 < https://acwc.asean.org/wp-content/uploads/2016/10/Recommendations-Workshop-on-Right-of-Nationality_FINAL.pdf> เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2563

- การกำหนดให้มีทีมเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรเคลื่อนที่ (Mobile Registration Teams) เพื่อการรับจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่ห่างไกลตัวเมือง โดยการสนับสนุนจาก Asian Development Bank, UNICEF, Plan International (ประเทศกัมพูชา)
- เพิ่มจุดบริการรับจดทะเบียนการเกิด รวมถึงจุดบริการเคลื่อนที่ (mobile unit) ไปในพื้นที่ห่างไกล (แอฟริกาใต้ – South Africa)
- จัดแคมเปญจดทะเบียนการเกิดเคลื่อนที่ประจำปี (Annual Mobile Registration) ในพื้นที่ห่างไกล (โดยการสนับสนุนจาก UNICEF) ส่งผลให้อัตราการได้รับเอกสารการเกิดของเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 5 ปี เพิ่มขึ้นจาก 60% ในปี 2006 เป็น 78% ในปี 2011 (ประเทศนามิเบีย - Namibia)
- การตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่เพื่อรับแจ้งข้อมูลการเกิด และร่วมมือกับผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ในการพัฒนาระบบส่งต่อข้อมูลการจดทะเบียนการเกิด หรือการจดทะเบียนการเกิดออนไลน์ผ่านแอปพลิเคชัน (ประเทศแทนซาเนีย - Tanzania)
- ตั้งหน่วยจดทะเบียนการเกิดเคลื่อนที่ ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมถึงผู้พลัดถิ่นจากสงครามอาศัยอยู่ (โคลัมเบีย – Columbia)
- มีการอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลไร้เอกสารพิสูจน์ตนที่ประสงค์จะขอสัญชาติบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (ประเทศบอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา)

2) กรณีผู้ลี้ภัยเด็ก

- มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีกระบวนการจดทะเบียนการเกิดย้อนหลังให้กับผู้ลี้ภัยเด็ก (บังคลาเทศ)
- มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ : กรณีผู้ลี้ภัยเด็กที่เกิดในประเทศกานา (Ghana) หากครอบครัวสมัครใจจะกลับประเทศโกตดิวัวร์ (Côte d'Ivoire) ก่อนเดินทาง เจ้าหน้าที่สถานทูต หรือสถานกงสุลโกตดิวัวร์ ในประเทศกานา จะใช้เอกสารรับรองการเกิดเป็นหลักฐานเพื่อเพิ่มข้อมูลเด็กและครอบครัวเข้าในข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศโกตดิวัวร์
- ในกรณีการจดทะเบียนการเกิดให้แก่บุตรผู้ลี้ภัยชาวซีเรียซึ่งเป็นชาวมุสลิมนั้น การสมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายซารีอะห์มีความสำคัญเป็นอย่างมาก รัฐบาลจอร์แดนจึงมีการอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนการเกิดให้กับบุตรผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย ด้วย (1) การตั้งศาลซารีอะห์และการให้บริการดำเนินการสมรสเคลื่อนที่ในค่ายผู้ลี้ภัย และ (2) จัดให้มีกระบวนการทำให้การสมรสที่เกิดขึ้นแล้วของผู้ลี้ภัยถูกกฎหมายซารีอะห์ โดยมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมและค่าปรับซึ่งอาจสูงถึง 1,500 ดอลลาร์ต่อครอบครัว สำหรับเด็กผู้ลี้ภัยที่เกิดในซีเรียแต่หนีภัยเข้ามาอาศัยในจอร์แดนก่อน จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดในประเทศต้นทาง กระทรวงมหาดไทยจอร์แดนได้บันทึกและออกบัตรประจำตัวให้แก่บุคคลเหล่านี้ตั้งแต่ปี 2017 โดยใช้ข้อมูลที่เก็บโดย UNHCR เป็นพื้นฐาน การเก็บข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยในอนาคตหากมีการเดินทางกลับประเทศหรือในกรณีอื่นๆ (ประเทศจอร์แดน)

3) การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- การออกข้อกำหนดให้ยกเลิกการจดทะเบียนสมรส เพื่อเป็นหลักฐานในการจดทะเบียนการเกิด รวมถึงกำหนดเงื่อนไขใหม่ที่สามารถใช้เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ฉบับสำเนาได้ (ประเทศจอร์แดน Jordan)
- ลดค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการเกิด รวมถึงรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักรู้ ซึ่งส่งผลให้อัตราการจดทะเบียนการเกิดเพิ่มขึ้น 20% ในระหว่างปี 2010-2011 (ประเทศเซเนกัล - Senegal)
- ปรับปรุงระบบทะเบียนราษฎร รวมถึงรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ ทำให้อัตราการจดทะเบียนการเกิดเพิ่มขึ้น 20% ภายใน 6 ปี (ประเทศเบนิน- Benin)
- ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการเกิด TSH 3,500 (US 1.60) ส่งผลให้ครอบครัวที่ยากจนเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดได้ (ประเทศแทนซาเนีย - Tanzania)
- มีการแก้ไขกฎหมาย Law on Registry Books of the Federation of Bosnia and Herzegovina ในปี 2012 เพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการเกิดของชนกลุ่มน้อย (อาทิ ชาวโรมา) และคนกลุ่มเปราะบางอื่นๆ รวมถึงให้บิดามารดาที่แม่ไม่มีเอกสารอะไรเลยก็สามารถจดทะเบียนการเกิดให้กับบุตรได้ เพียงแค่ใช้พยานบุคคลในการรับรอง (ประเทศบอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา)

4) การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมต่าง ๆ

- การดำเนินการให้มีการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การบริการให้คำปรึกษาในการจดทะเบียนการเกิด การเปิดสายด่วนและโต๊ะบริการให้คำปรึกษาในเรื่องขั้นตอนการจดทะเบียนการเกิด และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจดทะเบียนการเกิด (ประเทศจอร์แดน Jordan)
- มีการเชื่อมโยงข้อมูลการเกิดในสถานพยาบาลเพื่อใช้ในการจดทะเบียนการเกิด (ประเทศจอร์แดน Jordan)
- การส่งเสริมให้แม่และครอบครัวเด็กสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขตั้งแต่ขณะตั้งครรภ์ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด (ประเทศจอร์แดน Jordan)

5) การสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค

ความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคต่าง ๆ โดยแต่ละประเทศกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการระดับชาติในการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ ไร้รัฐด้วยการจดทะเบียนการเกิด ได้แก่ the Banjul Plan of Action of the Economic Community of West Africa States on the Eradication of Statelessness 2017-2014 ในทวีปแอฟริกา, การผลักดันให้เกิดปฏิญญาซาเกรบ (the Zagreb Declaration, 2011) โดยการสนับสนุนของ UNHCR ร่วมกับ the OSCE High Commissioner on National Minorities and the European Commission เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติในยุโรปตะวันออกเฉียงใต้ (South-Eastern Europe) และประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ประเทศโครเอเชีย ประเทศโคโซโว ประเทศมอนเตเนโกร ประเทศเซอร์เบีย และประเทศมาซิโดเนีย ได้ตกลงที่จะดำเนินการตามปฏิญญาดังกล่าวที่จะออก

กฎหมายภายในเพื่อดำเนินการจดทะเบียนการเกิดและการจดทะเบียนการเกิดล่าช้า การยกเว้นค่าธรรมเนียมสร้างกลไกความร่วมมือระดับชาติ ฯลฯ ความร่วมมือในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันเด็กไร้สัญชาติในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North Africa) โดยเห็นพ้องว่า ให้ประเทศต่างๆ ออกเอกสารประจำตัวให้แก่ประชาชน และในประชาคมอาเซียนเองก็มีความตื่นตัวในประเด็นนี้เช่นกัน ดังข้อเสนอจาก Regional Workshop on the Promoting the Rights to Nationality for Women and Children in the Implementation of CEDAW and CRC in ASEAN ที่แนะนำให้รัฐสมาชิกของอาเซียนดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ด้วยการปรับปรุงการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในระดับนโยบายและการดำเนินการในทางปฏิบัติ โดยเน้นกลุ่มผู้หญิงและเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ชนพื้นเมืองที่อยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล พื้นที่ชายแดน รวมถึงเด็กเร่รอน ผู้หญิงที่แต่งงานกับชาวต่างชาติ ผู้พลัดถิ่น แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย เหยื่อจากการค้ามนุษย์ กลุ่มผู้หญิงและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการไร้รัฐ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอว่าให้เกิดความช่วยเหลือกันในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อเพิ่มความสามารถในการเก็บข้อมูลการจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนการเกิดของแต่ละประเทศ และแนะนำให้มีการนำระบบจดทะเบียนออนไลน์ (Online Registration Systems) มาใช้

4.4.2 กรณีการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติ⁹⁶

แนวทางในการแก้ปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
1. การปฏิรูปกฎหมายนโยบายเกี่ยวกับสัญชาติ		
<ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อให้คนไร้สัญชาติได้สัญชาติโดยอัตโนมัติ 	ศรีลังกา (Sri Lanka)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการออกกฎหมายเฉพาะหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของชาว Hill Tamils ที่อพยพมาจากประเทศอินเดียในอดีต ได้แก่ The Grant of Citizenship to Stateless Persons Act, No. 5 of 1986, the Grant of Citizenship to Certain Stateless Persons (Special Provisions) Act, No. 39 of 1988 และ the Grant of Citizenship to Persons of Indian Origin Act, No. 153 of 2003 - ในกฎหมายฉบับปี 2003 กำหนดให้ชาว Hill Tamils เชื้อสายอินเดียที่อาศัยอยู่ในศรีลังกาตั้งแต่ตุลาคม 1964 รวมถึงบุตรหลานเป็นคนศรีลังกา นอกจากนี้ยังมีการปรับกระบวนการให้สัญชาติให้เป็นแบบอัตโนมัติ ซึ่งต่างจากกฎหมายก่อนที่ยังให้อำนาจในการอนุมัติอยู่ที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

⁹⁶ รวบรวมโดย Bongkot Napaumporn UNHCR Regional Bureau for Asia and the Pacific 23 November 2020, สืบค้นจาก

- UNHCR Good Practices Paper - Action 1: Resolving Existing Major Situations of Statelessness, 23 February 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/54e75a244.html>
- UNHCR Good Practices Paper - Action 2: Ensuring that no child is born stateless, 20 March 2017, available at: <https://www.refworld.org/docid/58cfab014.html>
- UNHCR Good Practices Paper - Action 3: Removing Gender Discrimination from Nationality Laws, 6 March 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/54f8377d4.html>
- UNHCR Good Practices Paper – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures to Protect Stateless Persons, July 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/5f203d0e4.html>
- UNHCR Good Practices Paper - Action 7: Ensuring birth registration for the prevention of statelessness, November 2017, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a0ac8f94.html>
- UNHCR Good Practices Paper – Action 9: Acceding to the UN Statelessness Conventions, 28 April 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/553f617f4.html>
- UNHCR Good practices in nationality laws for the prevention and reduction of statelessness, November 2018, Handbook for Parliamentarians N° 29, available at: <https://www.refworld.org/docid/5be41d524.html>

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
		<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อการเร่งกระบวนการแก้ไขปัญหาสัญชาติตามกฎหมาย รัฐบาล UNHCR และภาคประชาสังคมในศรีลังการ่วมกันจัดตั้งคลินิกกฎหมาย 50 แห่ง และฝึกอาสาสมัครกว่า 500 คนเพื่อทำงานเก็บข้อมูลเพื่อรวบรวมคำร้องของชาว Hill Tamils ในเวลาเพียง 10 วัน คลินิกกฎหมายสามารถรวบรวมและยื่นคำร้องให้แก่ชาว Hill Tamils ทั้งสิ้นจำนวน 190,000 คน - ภายหลังมีการออกกฎหมายอีก 2 ฉบับ คือ the Grant of Citizenship to Persons of Chinese Origin (Special Provisions) Act, No. 38 of 2008 และ the Grant of Citizenship to Stateless Persons (Special Provisions) (Amendment) Act, No. 5 of 2009 เพื่อแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่คนเชื้อสายจีนที่อาศัยถาวรในศรีลังกา และชาว Hill Tamils ที่มีสิทธิในสัญชาติศรีลังกาแต่หนีภัยและอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยในอินเดียตั้งปี 1980 เป็นต้นมา ตามลำดับ
	บังคลาเทศ (Bangladesh)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการใช้การดำเนินคดีในเชิงยุทธศาสตร์ (โปรดดู <i>Khan v. Election Commissioner (2008)</i>) เพื่อให้ศาลรับรองสิทธิในสัญชาติบังคลาเทศของชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาอูรดู (Stateless Urdu-speaking community) - จากคดีดังกล่าว ศาลสูงมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกรายชื่อของชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาอูรดูทั้งหมดเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีสัญชาติบังคลาเทศตามกฎหมาย นอกจากนี้ ศาลยังสั่งให้คณะกรรมการฯ ออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ชนกลุ่มน้อยนี้โดยเร็ว
	คีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการออกกฎหมายและนโยบายเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาสัญชาติให้แก่อดีตพลเมืองสหภาพโซเวียต คือ the Law on Citizenship of the Kyrgyz Republic in 2007 ด้วยการรับรองให้อดีตพลเมืองสหภาพโซเวียตมีสัญชาติคีร์กีซสถานโดยอัตโนมัติ หากบุคคลเหล่านี้มีถิ่นที่อยู่ถาวรมาแล้ว 5 ปี และยังไม่มียุติบัตรสัญชาติของรัฐอื่น ทั้งนี้ การนับระยะเวลาการมีถิ่นที่อยู่ถาวร 5 ปี ให้เริ่มตั้งแต่วันที่บุคคลยื่นคำขอต่อกระทรวงมหาดไทย - นอกจากนี้ ยังมีการออกนโยบายเมื่อปี 2013 คือ the Regulation on the Procedure for Considering Issues relating to the Citizenship of the Kyrgyz Republic เพื่อแก้ไขปัญหาให้คนไร้สัญชาติกลุ่มอื่นๆ ด้วยการลดระยะเวลาการมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศเหลือแค่ 1 ปี เพื่ออำนวยความสะดวกในการแปลงสัญชาติ ซึ่งหลักฐานในการพิสูจน์การมีถิ่นที่อยู่อนุโลมให้ใช้เอกสารอื่นๆ ได้ด้วย อาทิ หลักฐานการสแตมป์วีซ่าในหนังสือเดินทาง หนังสือรับรองการทำงาน หนังสือรับรองการศึกษา หนังสือรับรองการ

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
		<p>เกณฑ์ทหาร หรือคำรับรองจากผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีตำรวจประจำเขต และเพื่อนบ้านอย่างน้อย 3 คนเป็นพยาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - นโยบายยังกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจน เช่น กำหนดเวลา 10 วันในการตรวจสอบคำร้องที่กระทรวงมหาดไทย และกำหนดเวลาอีก 30 วันในการพิจารณาเพื่อกำหนดสถานะว่าบุคคลดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ในการแปลงสัญชาติตามกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น
<ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อป้องกันและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กที่เกิดในประเทศ 	ฝรั่งเศส (France)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดใน Civil Code ให้สัญชาติฝรั่งเศสแก่เด็กที่เกิดในประเทศ ในกรณีที่เด็กไม่สามารถมีสัญชาติจากบุพการีได้หรือบุพการีไม่ปรากฏ
	ฟินแลนด์ (Finland)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดใน The Nationality Act and Nationality Decree of 1968 และปัจจุบันใน the new Nationality Act in 2003 ให้เด็กที่เกิดในประเทศฟินแลนด์ได้สัญชาติโดยอัตโนมัติ หากเด็กจะตกเป็นคนไร้สัญชาติในท้ายที่สุด
	เอสโตเนีย (Estonia)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการปฏิรูปกฎหมายสัญชาติในปี 2015 เพื่อให้สัญชาติโดยการเกิดแก่เด็กที่เกิดในประเทศเอสโตเนียจากบุพการีไร้สัญชาติหรือยังไม่สามารถกำหนดสัญชาติได้ โดยมีเงื่อนไขว่าบุพการีของเด็กจะต้องอาศัยอยู่ในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายมาแล้ว 5 ปีก่อนเด็กเกิด กฎหมายฉบับนี้ยังมีผลย้อนหลังให้สัญชาติแก่เด็กที่มีคุณสมบัติที่อายุยังไม่ถึง 15 ปี เพื่อเป็นการป้องกันความไร้สัญชาติที่จะเกิดแก่เด็กใน generation ต่อไป
<ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อป้องกันและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กที่เกิดในประเทศ แต่ไม่ปรากฏบุพการีหรือถูกบุพการีทอดทิ้ง 	ฝรั่งเศส (France)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดใน Civil Code ให้สัญชาติฝรั่งเศสแก่เด็กที่เกิดในประเทศ ในกรณีที่เด็กไม่สามารถมีสัญชาติจากบุพการีได้หรือบุพการีไม่ปรากฏ
	ฟินแลนด์ (Finland)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดในกฎหมายสัญชาติ ปี 2003 ให้ถือว่าเด็กแรกเกิดที่ถูกพบว่าโดนทอดทิ้งในฟินแลนด์เป็นพลเมืองของฟินแลนด์ตราบที่เด็กไม่สามารถได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐต่างประเทศ หากเด็กได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐต่างประเทศภายหลังจากอายุครบ 5 ปี ให้ถือว่าเด็กยังคงเป็นพลเมืองฟินแลนด์
	เคนย่า (Kenya)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญปี 2010 ว่าเด็กทุกคนมีสิทธิในการมีชื่อและสัญชาติตั้งแต่เกิด และยังมีกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า 8 ปีที่เกิดในเคนย่าแต่ไม่ปรากฏบุพการี
	อิรัก (Iraq)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดในกฎหมายสัญชาติอิรัก เมื่อปี 2006 ให้ถือว่าบุคคลที่เกิดในอิรักแต่ไม่ปรากฏบุพการีและเด็กแรกเกิดที่ถูกทอดทิ้งมีสัญชาติอิรัก

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
	อียิปต์ (Egypt)	- มีการกำหนดในกฎหมายสัญชาติอียิปต์ซึ่งแก้ไขเมื่อปี 2004 ว่าคนสัญชาติอียิปต์คือบุคคลที่เกิดในอียิปต์แต่ไม่ปรากฏบุพการี และให้รวมถึงเด็กแรกเกิดที่ถูกทอดทิ้งที่พบในประเทศด้วย
	บอสเนียและ เฮอร์เซโกวีนา (Bosnia and Herzegovina)	- มีการกำหนดในกฎหมายสัญชาติให้เด็กที่เกิดหรือถูกพบในประเทศมีสัญชาติบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา หากไม่ปรากฏบุพการีทั้งคู่หรือพบว่าเด็กเป็นคนไร้สัญชาติ
<ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อป้องกันและขจัดความไร้สัญชาติที่ให้แก่เด็กที่เกิดในต่างประเทศจากบุพการีที่มีสัญชาติ 	ชิลี (Chile)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญในปี 2005 กำหนดให้เด็กที่เกิดในต่างประเทศมีสัญชาติชิลีโดยอัตโนมัติ หากพ่อหรือแม่หรือปู่ย่าตายายคนใดคนหนึ่งมีสัญชาติชิลีโดยการเกิดหรือโดยการแปลงสัญชาติ - การปฏิรูปกฎหมายในครั้งนี้เริ่มมาจากการที่กฎหมายฉบับก่อนเมื่อปี 1980 กำหนดเงื่อนไขว่าเด็กที่เกิดในต่างประเทศจะได้สัญชาติชิลีก็ต่อเมื่อได้กลับมาอาศัยอยู่ในประเทศชิลีอย่างน้อย 1 ปี ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ทำให้เกิดคนไร้สัญชาติเชื้อสายชิลีในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก
	บราซิล (Brazil)	<ul style="list-style-type: none"> - ในอดีต บราซิลมีการตั้งเงื่อนไขการได้สัญชาติของเด็กที่เกิดในต่างประเทศเช่นเดียวกับชิลี เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นประเทศที่ถือสัญชาติโดยหลักดินแดนเป็นหลัก - ในปี 2007 มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของบราซิล กำหนดให้เด็กที่เกิดในต่างประเทศมีสัญชาติบราซิลโดยการเกิด โดยการขึ้นทะเบียนกับกงสุลในต่างประเทศ และไม่จำเป็นต้องเดินทางกลับมาดำเนินการเรื่องสัญชาติที่บราซิล
<ul style="list-style-type: none"> ● เพื่อป้องกันและขจัดความไร้สัญชาติที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ 	อัลจีเรีย (Algeria)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการปฏิรูป Nationality Code ในปี 2005 ให้หญิงชาวอัลจีเรียสามารถให้สัญชาติแก่บุตรได้ไม่ว่าเด็กจะเกิดในประเทศหรือในต่างประเทศ โดยให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง - ในการปฏิรูปปีเดียวกัน ยังมีการกำหนดให้สามีชาวต่างชาติของภรรยาชาวอัลจีเรียสามารถได้สัญชาติโดยการสมรส เป็นการปฏิรูปที่ทำให้เกิดความเสมอภาคของชายหญิงในประเด็นเรื่องสัญชาติในทุกด้าน
	เซเนกัล (Senegal)	- มีการปฏิรูปกฎหมายสัญชาติในปี 2013 ให้หญิงชาวเซเนกัลสามารถให้สัญชาติแก่บุตรได้ไม่ว่าเด็กจะเกิดในประเทศหรือในต่างประเทศ รวมถึงเด็กที่เป็นบุตรไม่ชอบด้วยกฎหมายของบิดามารดา นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ให้สามีชาวต่างชาติของภรรยาชาวเซเนกัลสามารถได้สัญชาติโดยการสมรสด้วย
	โมร็อกโก (Morocco)	- มีการปฏิรูป Nationality Code ในปี 2007 ที่สร้างความเสมอภาคของบิดาและมารดาในการส่งต่อสัญชาติโมร็อกโกให้แก่บุตร และกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังด้วย

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
2. การอำนวยความสะดวกในการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติ		
	รัสเซีย (Russia)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่อดีตพลเมืองสหภาพโซเวียตที่อาศัยอยู่ในรัสเซียหลายครั้ง ได้แก่ The Federal Law No. 62-FZ on Citizenship of the Russian Federation in 2002 (2002 Citizenship Law) รวมถึงการแก้ไขกฎหมายนี้เมื่อปี 2003 และ ปี 2012 - ในกฎหมายที่มีการแก้ไขเมื่อปี 2012 ได้อำนวยความสะดวกให้อดีตพลเมืองสหภาพโซเวียตแปลงสัญชาติได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยจัดเงื่อนไขในการพิสูจน์การมีทะเบียนบ้านตั้งแต่ปี 2002 ที่ปรากฏในกฎหมายเดิม รวมถึงการยกเว้นเงื่อนไขอื่นๆ เช่น การมีถิ่นที่อยู่ในรัสเซีย 5 ปี การมีอาชีพเป็นหลักฐาน และความสามารถในการใช้ภาษารัสเซีย นอกจากนี้กฎหมายยังยกเว้นค่าธรรมเนียมในการแปลงสัญชาติอีกด้วย
	เวียดนาม (Viet Nam)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการออกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2007 เพื่อแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่อดีตผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา โดยอำนวยความสะดวกให้บุคคลเหล่านี้สามารถแปลงสัญชาติเวียดนามได้ มีการยกเว้นเงื่อนไขการสละสัญชาติของประเทศต้นทาง อนุโลมให้ใช้คำให้การของผู้ยื่นคำร้องเกี่ยวกับการเกิดแทนการใช้สูติบัตรซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถหาได้ และทำให้เงื่อนไขในการมีความรู้ภาษาเวียดนามง่ายขึ้น รวมถึงยกเว้นค่าธรรมเนียมในการแปลงสัญชาติ - มีการปฏิรูปกฎหมาย Law on Vietnamese Nationality ในปี 2008 ซึ่งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติเป็นการเฉพาะ โดยให้คนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนสามารถแปลงสัญชาติได้ หากอาศัยอยู่ในประเทศเวียดนามอย่างน้อย 20 ปี
	บอสเนียและ เฮอร์เซโกวีนา (Bosnia and Herzegovina)	<ul style="list-style-type: none"> - ใน Law on citizenship of Bosnia and Herzegovina กำหนดว่าคนไร้สัญชาติและผู้ลี้ภัยสามารถแปลงสัญชาติบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีความรู้เรื่องภาษาและมีอาชีพเป็นหลักฐาน หากบุคคลดังกล่าวได้อาศัยอย่างต่อเนื่องในประเทศอย่างน้อย 5 ปีจนถึงวันที่ยื่นคำร้อง
	อุซเบกิสถาน (Uzbekistan)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการปฏิรูปกฎหมายในปี 2020 เพื่อแปลงสัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศอุซเบกิสถานก่อนวันที่ 1 มกราคม 1995 โดยบุคคลเหล่านี้จะได้รับการอำนวยความสะดวกเพื่อให้มีสัญชาติได้โดยสะดวกเร็วยิ่งขึ้น

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
3. การป้องกันไม่ให้เกิดการถอนสัญชาติของบุคคลอย่างไม่เป็นธรรม		
	แคนาดา (Canada)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการแก้ไขกฎหมายในปี 2017 เพื่อแก้ไขกฎหมาย Citizenship Act เมื่อปี 2014 ที่มีการกำหนดให้รัฐสามารถถอนสัญชาติของบุคคลในกรณีที่ถูกต้องตัดสินว่าเป็นผู้ก่อการร้ายได้ แม้จะทำให้บุคคลดังกล่าวตกเป็นคนไร้สัญชาติ - ในกฎหมายฉบับใหม่จึงกำหนดว่าการถอนสัญชาติที่จะทำให้บุคคลตกเป็นคนไร้สัญชาติสามารถกระทำได้ในกรณีเดียว คือ หากบุคคลดังกล่าวกระทำการอันทุจริต ปกปิดหรือให้ข้อความอันเป็นเท็จที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสัญชาติ
	ยูเครน (Ukraine)	<ul style="list-style-type: none"> - ในกฎหมายที่มีการแก้ไขฉบับล่าสุดเมื่อปี 2016 กำหนดว่าคนสัญชาติยูเครนไม่สามารถเสียหรือถูกถอนสัญชาติได้ หากการกระทำดังกล่าวจะทำให้บุคคลตกเป็นคนไร้สัญชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดว่าการสิ้นสุดการสมรสหรือการเสียสัญชาติของคู่สมรสไม่ส่งผลให้คู่สมรสอีกฝ่ายเสียสัญชาติได้
4. การกำหนดกระบวนการพิจารณาสถานะความไร้สัญชาติของบุคคลตามกฎหมาย		
	ฝรั่งเศส (France)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของคนไร้สัญชาติใน the French Asylum Law of 1952 - มีการเปิดรับคำร้องเพื่อขอพิจารณาสถานะความไร้สัญชาติของบุคคลในทุกสถานะ แม้คนไร้สัญชาติที่ไม่มีสิทธิอาศัยก็สามารถยื่นคำร้องได้
	สหราชอาณาจักร อาณาจักร (the United Kingdom)	<ul style="list-style-type: none"> - ภายหลังจากที่มีสร้างกระบวนการพิจารณาสถานะความไร้สัญชาติของบุคคลในสหราชอาณาจักรเมื่อปี 2013 ก็มีการก่อตั้งคลินิกกฎหมาย โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยลิเวอร์พูล เพื่อช่วยให้ความช่วยเหลือในการยื่นคำร้องขอมีถิ่นที่อยู่และคำร้องขอมีสัญชาติบริติชสำหรับเด็กไร้สัญชาติ
	ปารากวัย (Paraguay)	<ul style="list-style-type: none"> - เมื่อได้รับการกำหนดสถานะคนไร้สัญชาติในปารากวัย คนไร้สัญชาติจะได้รับบัตรประจำตัวประเภทเดียวกับคนที่มีถิ่นที่อยู่ถาวร รวมถึงหนังสือเดินทาง - ด้วยเหตุที่ปารากวัยให้ความสำคัญกับ family reunification จึงมีการกำหนดให้สิทธิอาศัยถาวรแก่ครอบครัวของบุคคลไร้สัญชาติด้วย แม้ว่าสมาชิกในครอบครัวจะเป็นคนมีสัญชาติซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศอื่นก็ตาม
	มอลโดวา (Moldova)	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ยื่นคำร้องของสถานะคนไร้สัญชาติจะได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวในมอลโดวาระหว่างการรอพิจารณาสถานะ และยังมีสิทธิในการทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วย

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
5. การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายคนเข้าเมืองให้แก่คนไร้สัญชาติในระหว่างรอการแก้ปัญหาสัญชาติ		
	ทาจิกิสถาน (Tajikistan)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการออกกฎหมาย Amnesty Law เมื่อปี 2019 เพื่อนิรโทษกรรมให้อดีตพลเมืองสหภาพโซเวียตที่เข้าเมืองและอาศัยอย่างผิดกฎหมายในทาจิกิสถาน เพื่อให้คนไร้สัญชาติเหล่านี้มีสิทธิอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการแปลงสัญชาติในลำดับต่อไป
	ฮังการี (Hungary)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดให้บุคคลที่ได้รับสถานะคนไร้สัญชาติในประเทศฮังการี มีสิทธิอาศัยตามหลักมนุษยธรรมในครั้งแรกเป็นเวลา 3 ปี จากนั้นวีซ่าจะต่อได้ครั้งละ 1 ปี - ภายหลังจากที่คนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในฮังการีเป็นระยะเวลา 5 ปี (หรือ 3 ปีในบางกรณี) ก็จะสามารถขอมิถินที่อยู่ถาวรได้ และเมื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศได้เป็นเวลา 3 ปี จึงขอแปลงสัญชาติฮังการีได้ต่างจากคนต่างด้าวทั่วไปที่จะต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรเป็นเวลา 8 ปีจึงจะสามารถขอแปลงสัญชาติได้
	บราซิล (Brazil)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการกำหนดให้บุคคลที่ได้รับสถานะคนไร้สัญชาติในประเทศบราซิลได้รับสิทธิอาศัยทันทีโดยไม่มีกำหนดสิ้นสุด ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถยื่นขอแปลงสัญชาติบราซิลได้ภายหลังจากที่อาศัยอยู่ในบราซิลได้ 2 ปี
6. สร้างความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศโดยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเรื่องคนไร้สัญชาติ		
	ฟิลิปปินส์ (The Philippines)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในกระทรวงยุติธรรมขึ้นมาดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและคนไร้สัญชาติ คือ the Refugees and Stateless Persons Protection Unit (RSPPU) โดยให้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและระหว่างประเทศ - มีการทำบันทึกข้อตกลง MOU ระหว่าง UNHCR และ สำนักงานอัยการฟิลิปปินส์ ในการสร้างความร่วมมือ เพื่อ (1) ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยและคนไร้สัญชาติในการขอสถานะและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต่างๆ และ (2) พัฒนาศักยภาพให้แก่พนักงานกฎหมายที่สนใจทำงานให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย รวมถึงการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ในเรื่องดังกล่าว - มีการจัดทำ National Action Plan to End Statelessness ซึ่งล้อตาม Global Action Plan to End Statelessness ของ UNHCR เพียงแต่มีการปรับให้เข้ากับสถานการณ์และการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นภายในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นการวางเป้าหมายระยะยาวในการขจัดความไร้สัญชาติภายในประเทศ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

แนวทางในการแก้ปัญหา ความไร้รัฐไร้สัญชาติ	ประเทศ ตัวอย่าง	มาตรการรองรับ
		<ul style="list-style-type: none"> - มีการเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่จะขจัดความไร้สัญชาติในฟิลิปปินส์ภายในปี 2024 อาทิ Facilitated (Administrative) Naturalization Bill, Comprehensive Refugees and Stateless Persons Protection Bill และ Amendments to the Philippine Immigration Law

ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะ

5.1 บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

การย้ายถิ่นของคนกลุ่มต่างๆ ในอดีตเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลต่างๆ อาทิ หนีภัยการสู้รบ ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศตนเอง หรือการย้ายถิ่นตามญาติชุมชน หรือต้องการหางานทำ นอกจากนี้เมื่อเกิดสภาวะปะปนกันระหว่างคนย้ายถิ่นกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่เกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของไทยนับจากอดีต แต่ตกหล่นกระบวนการรับรองความเป็นคนชาติ (national) จากหน่วยงานรัฐไทย ความไร้เอกสารแสดงตนที่แสดงถึงสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาคนกลุ่มนี้ด้วยสถานะคนเข้าเมืองไม่ถูกต้องกฎหมาย ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ตกอยู่ในสถานะไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และไร้สิทธิอย่างยาวนาน และส่งต่อสถานะตามกฎหมายนี้ให้กับบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยดำเนินการจัดทำเอกสารแสดงตนให้ ด้วยเหตุผลของความมั่นคง (อาทิ ต้องการทราบจำนวน ควบคุมให้อยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง) ในเวลาต่อมาการมีเอกสารแสดงตน และการถูกบันทึกเข้าในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประเทศไทย สามารถตีความปรับเข้ากับคุณค่าความหมายของการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายในฐานะสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่รัฐเจ้าของดินแดน รัฐเจ้าของสัญชาติควรต้องดำเนินการ ต่อมา เอกสารดังกล่าวยังสามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงถึงระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างยาวนานมากกว่าอายุขัยของหนึ่งรุ่นคน อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของเงื่อนไขการเปิดรับคนไร้สัญชาติเข้าเป็นสมาชิกสังคมตามนโยบายของประเทศไทย โดยการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวย้ายถิ่น เริ่มต้นด้วยนโยบายในแต่ละช่วงเวลา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ย้ายถิ่น (ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดาหรือบุตร) สามารถเข้าสู่กระบวนการขอมิถินที่อยู่ในประเทศไทย และคนรุ่นที่สองที่เกิดในประเทศไทยสามารถเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย โดยมีข้อสังเกตว่านโยบาย (นับจากประมวลทศวรรษ 2510) และกฎหมาย (เริ่มต้นในปี พ.ศ.2535) นี้ถูกใช้กับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ประเทศไทยจำแนกและนิยามว่าเป็น “ชนกลุ่มน้อย” เท่านั้น ขณะเดียวกันคนสัญชาติไทยโดยข้อกฎหมาย แต่ไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริงก็ได้รับการกำหนดแนวทางแก้ปัญหาความไร้สัญชาติเช่นกันด้วยกฎหมายเฉพาะกลุ่ม (ดูหัวข้อ 3.2 ในส่วนที่ 3)

การจดทะเบียนการเกิด ได้รับความสำคัญในฐานะมาตรการหนึ่งที่มีส่วนในการป้องกันมิให้เด็กตกอยู่ในสถานะไร้สัญชาติ นอกจากนี้ทะเบียนการเกิดยังเป็นพยานหลักฐานชิ้นสำคัญในกระบวนการปรับสถานะตามกฎหมายไปสู่คนสัญชาติไทย หลักการนี้ถูกเพิ่มเติมเข้าในกฎหมายการทะเบียนราษฎรในปีพ.ศ.2551 (ดูหัวข้อ 3.1 ในส่วนที่ 3)

อย่างไรก็ดี การดำเนินร่วม 6 ทศวรรษที่ผ่านมา แม้จำนวนเด็กไร้สัญชาติ รวมถึงคนรุ่นบิดามารดาผู้ย้ายถิ่นรุ่นที่หนึ่งจะมีจำนวนที่ลดลงมากกว่าร้อยละ 50 เมื่อนับจากจำนวนในปีพ.ศ.2554 แต่อาจกล่าวได้ว่านับเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินสำหรับการลดจำนวนคนไร้สัญชาติ (ดูตารางที่ 1) รวมถึงนโยบายกฎหมายเพื่อการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า ที่เด็กเกิดใหม่ นับจากปีพ.ศ.2551 สามารถเข้าถึงการทะเบียนการเกิดมากขึ้น แต่ก็เช่นเดียวกัน ยังพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ต้นทางคือการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) โดยสถานพยาบาล หรือการออกหนังสือรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า) โดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไปจนถึงการดำเนินการของสำนักทะเบียนท้องถิ่น/อำเภอ (ดู รายละเอียดในหัวข้อ 4.2 ในส่วนที่ 4 และ ดู “19 สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย” ในภาคผนวก ค.)

ในแง่รูปแบบการดำเนินการเพื่อเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาค่าความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้กับเด็ก รวมถึงครอบครัวนั้น หน่วยงานรัฐอย่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมิได้ดำเนินการโดยลำพัง โดยมีกำลังสนับสนุนจากภาคองค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มต่างๆ ที่กระจายทำงานอยู่ทั่วประเทศ ทั้งยังปรากฏรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่นในรูปแบบไม่เป็นทางการ อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งสนับสนุนงบประมาณจ้างบุคลากรไปช่วยงานการทะเบียนและสัญชาติที่สำคัญ ทะเบียนอำเภอ, เป็นคณะทำงานรูปแบบต่างๆ อาทิ คณะทำงานระดับจังหวัดที่จังหวัดเชียงราย, เป็นความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ในรูปแบบของการลงนามบันทึกความร่วมมือ ระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จังหวัด สำนักทะเบียนอำเภอ องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษา อาทิ ในกรณีการแก้ไขปัญหาค่าคนไทยพลัดถิ่น หรือการแก้ไขปัญหาค่ากรณีการเพิกถอนและจำหน่ายรายการบุคคลที่อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ (ดูหัวข้อ 4.3 ในส่วนที่ 4)

ที่มิวิจัยเห็นว่า ข้อจำกัดหรืออุปสรรคของการแก้ไขปัญหาค่าความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัว รวมถึงการแก้ไขปัญหาค่าความไร้รัฐ มิได้อยู่ที่ขาดกฎหมายนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาจากทางปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ากฎหมาย นโยบายของประเทศไทยมีเป้าหมายและลักษณะการดำเนินการที่ไม่แตกต่างกับทางปฏิบัติที่ดีของประเทศไทย (ดูหัวข้อที่ 4.4.)

5.1.1 กรณีการจดทะเบียนการเกิด

เพิ่มมาตรการต่างๆ ในระดับทางปฏิบัติ	ปรับปรุงกฎหมายนโยบาย
- กำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนให้กับสถานพยาบาล และกำนันผู้ใหญ่บ้าน	- ยกเลิกค่าธรรมเนียมในการแจ้งการเกิด การแจ้งเกิดเกินกำหนด
- การสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงาน ภาคส่วนอื่น ๆ อาทิ บทบาทของโรงเรียน เจ้าหน้าที่อาสาสมัครสาธารณสุขในการแจ้งการเกิด	- แก้ไขแบบฟอร์มหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1) และ ท.ร.1 ตอนหน้า เพื่อให้สามารถระบุอัตลักษณ์ของเด็กได้
- พิจารณาถึงการตั้งหน่วยเคลื่อนที่เพื่อรับแจ้งการเกิดในพื้นที่ห่างไกล หรือการประสานงานขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในการแจ้งการเกิด	
- เสริมสร้างความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุข การดูแลสุขภาพอนามัยมารดาระหว่างตั้งครรภ์ เป็นการลดความเสี่ยงของเด็กที่ไม่ได้รับการแจ้งเกิด	
- กำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการพิจารณา พยานหลักฐาน การใช้ดุลพินิจกรณีการแจ้งเกิดเกินกำหนด	

5.1.2 ประเด็นการแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัว

หากพิจารณาระยะเวลาการอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนไร้สัญชาติที่ยาวนานเท่ากับคนหนึ่งถึงสองรุ่น ประกอบการสถานการณ์การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย ที่มีวิจัยเสนอว่าควรต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอแนะร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงการเปิดกว้างทางนโยบายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ เช่น

- คนไร้สัญชาติที่เป็นชาวตั้งเดิมได้สัญชาติโดยอัตโนมัติ (ศรีลังกา)
- รับรองสิทธิในสัญชาติให้กับชนกลุ่มน้อยที่พูดภาษาชาติพันธุ์ได้ (บังคลาเทศ)
- การมีสัญชาติโดยการเกิด กรณีที่เด็กเกิดจากบุพการีไร้สัญชาติ หรือยังไม่สามารถกำหนดสัญชาติได้ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขว่า บุพการีของเด็กจะต้องอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย 5 ปีก่อนเด็กเกิด (ตัดแปลงจากแนวทางของประเทศเอสโตเนีย)
- กรณีที่คนย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว ได้รับการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว ลดเงื่อนไขในเรื่องของขั้นตอนการขอมิถินที่อยู่ ภาษา อาชีพ/รายได้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม โดยให้สามารถเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติได้เลย (ประเทศรัสเซีย)
- คนไร้สัญชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนสามารถแปลงสัญชาติได้ หากอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย 20 ปี
- ระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้อง
 - คนไร้สัญชาติจะได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวและมีสิทธิในการทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการเข้าสู่ระบบประกันสังคมด้วย (มอลโดวา)
 - คนไร้สัญชาติ มีสิทธิอาศัยตามหลักมนุษยธรรมในครั้งแรกเป็นเวลา 3 ปี จากนั้นวีซ่าจะต่อได้ครั้งละ 1 ปี, ภายหลังจากที่คนไร้สัญชาติอาศัยอยู่ในฮังการีเป็นระยะเวลา 5 ปี (หรือ 3 ปีในบางกรณี) ก็จะสามารถขอมิถินที่อยู่ถาวรได้ และเมื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศได้เป็นเวลา 3 ปี จึงขอแปลงสัญชาติฮังการีได้ ต่างจากกรณีคนต่างด้าวทั่วไปที่จะต้องมิถินที่อยู่ถาวรเป็นเวลา 8 ปีจึงจะสามารถขอแปลงสัญชาติได้ (ฮังการี)
 - ฯลฯ

5.1.3 รูปแบบการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาคความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็ก รวมถึงครอบครัว

คู่ขนานไปกับการผลักดันความเปลี่ยนแปลงในทางนโยบายและทางปฏิบัติ รูปแบบการทำงานเพื่อร่วมผลักดัน บังคับใช้กฎหมายนโยบายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการพิจารณาถึงรูปแบบการทำงานที่เป็นอยู่ ที่มีวิจัยเห็นว่า แต่ละรูปแบบการทำงานสามารถสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาคความไร้รัฐ ไร้สัญชาติได้จริง ข้อจำกัดที่มี อาทิ ความผิดพลาดในการเก็บข้อมูลหากเป็นกรณีที่นักศึกษาดำเนินการ เป็นประเด็นที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ เช่น การอบรมที่มีระยะเวลามากขึ้น การมีพี่เลี้ยงประจำจุดเพื่อแก้ไขปัญหาคเฉพาะหน้าได้ทันที ฯลฯ (ดูตารางที่ 10 ในหัวข้อ 4.3 ในส่วนที่ 4 ประกอบ) หรือหากจะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กระบวนการถอดบทเรียนและแลกเปลี่ยนรูปแบบการทำงานระหว่างพื้นที่ โดยมีองค์ประกอบวงถอดบทเรียนจากผู้ปฏิบัติงานทั้งในส่วนภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ จะยิ่งทำให้เกิดข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการทำงานที่ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานในแต่ละพื้นที่ จำเป็นต้องถึงความพร้อมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ และที่สำคัญการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการร่วมกันกำหนดรูปแบบการทำงาน ซึ่งเวทีการพูดคุยเพื่อถอดบทเรียนย่อมเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนารูปแบบการทำงานในพื้นที่ได้เช่นกัน

5.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง

5.2.1 ข้อเสนอแนะต่อกรณีที่มีกฎหมายนโยบายแล้ว แต่มีปัญหาการบังคับใช้

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
1) ข้อเสนอต่อสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย		
1.1) ข้อเสนอต่อทางปฏิบัติ		
(1) ประเด็นการรับรองการเกิด และการจดทะเบียนการเกิด		
<p>(1.1) กรณีบทบาทของสถานพยาบาลในการออกหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.1/1 : สถานพยาบาลตรวจสอบ รวมถึงเรียกพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างบิดา มารดา บุตร</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดทำหนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติให้กับสถานพยาบาลทั่วประเทศในการออก ท.ร.1/1 โดยคำนึงถึงหลักการไม่สร้างภาระเกินสมควร⁹⁷ โดยตระหนักว่าการออก ท.ร.1/1 เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล พร้อมกับจัดทำเอกสารคู่มือ จัดอบรมการใช้คู่มือ และมีกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ 2) ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประเด็น รายละเอียดที่ควรต้องระบุ ท.ร.1/1 โดยเอกสารนี้ต้องสามารถยืนยันตัวตนบุคคลในเบื้องต้นได้ อาทิ การพิมพ์รอยเท้า 3) ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข จัดทำคู่มือการขอเอกสารรับรองการเกิดย้อนหลัง เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นการทั่วไป 4) ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บเอกสารรับรองการเกิด ที่ทั้งสถานพยาบาลและกรมการปกครองสามารถเข้าถึงได้ 	

⁹⁷ ประเด็นที่เสนอให้พิจารณา ข้อมูลที่สถานพยาบาลมีหน้าที่ต้องกรอก, กรอบเวลาในการส่งมอบเอกสาร

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
<p>(1.2) กรณีการออกไปรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า) โดยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ในกรณีที่เกิดนอกสถานพยาบาล : พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บางพื้นที่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยให้เหตุผลว่าไม่มีความรู้ไม่เข้าใจกฎหมาย รวมถึงไม่มั่นใจที่จะดำเนินการ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน โดยอธิบายขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยตระหนักว่าเป็นกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล 2) พัฒนาระบบรายงานการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยรายงานต่อสำนักทะเบียนในพื้นที่เพื่อที่ว่าเมื่อมีการไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียน ก็ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต้องไปรับรองด้วยตัวเองอีก 	
<p>(1.3) กรณีการดำเนินการจดทะเบียนการเกิด (แจ้งเกิด) ของสำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) ออกหนังสือสั่งการหรือคำสั่งที่ชัดเจนถึงวิธีปฏิบัติในการรับจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม ทุกประเภท โดยเน้นย้ำการป้องกันมิให้เกิดการเรียกพยานมาให้รับรองตัวบุคคล (เว้นแต่มีข้อสงสัย) หรือการบังคับให้เพิ่มชื่อเด็กเข้าทะเบียนบ้านของนายจ้างแรงงาน พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่นบางพื้นที่ สร้างเงื่อนไขการรับแจ้งการเกิดกรณีเด็กซึ่งเป็นบุตรของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยกำหนดให้นายจ้างมาแสดงตัว หรือให้นายจ้างยินยอมในการเพิ่มชื่อเด็กเข้าสู่ทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ของนายจ้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานที่ไม่มีนายจ้างชัดเจน, นายจ้างไม่ยินยอมมา หรือนายจ้างเรียกเก็บเงินค่ารับรองหรือยินยอมจากตัวลูกจ้าง 2) จัดทำคู่มือ /แนวปฏิบัติการรับแจ้งการเกิด สำหรับกลุ่มเด็กที่เกิดในประเทศไทยซึ่งได้รับการจดทะเบียนการเกิดแล้วได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านกลาง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานฯ ซึ่งไม่สามารถติดตามให้มาแสดงตัวได้เนื่องจากย้ายสถานที่อยู่ตามข้อเท็จจริง, เปลี่ยนนายจ้าง, ย้ายสถานที่ทำงานต่างพื้นที่ เป็นต้น จากกรณีที่กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของเด็กซึ่งเป็นบุตรของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีกลไกการเพิ่มชื่อเด็กเข้าสู่ทะเบียนบ้านกลางนั้น ในอนาคตอาจนำมาซึ่งปัญหาการจำหน่ายรายการของเด็กหากบิดาและมารดาไม่ย้ายชื่อเด็กออกจากทะเบียนบ้านกลางภายในระยะเวลา 10 ปี (แนวปฏิบัติของ สทร. และหนังสือสั่งการที่ มท. 0309.1/ว62 ลว. 20 กุมภาพันธ์ 2563 	

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
	3) ดำเนินการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการระบุอัตลักษณ์ของเด็ก เพื่อใช้พิสูจน์หรือยืนยันตัวบุคคลในอนาคต รวมถึงระบบการจัดเก็บข้อมูล จากกรณี สุตีบัตร์ ไม่มีการเก็บอัตลักษณ์ของเด็ก ทำให้เกิดประเด็นปัญหาสำหรับบุคคล ไร้สัญชาติ หากต้องการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลในอนาคต ซึ่งต้องทำการรับรอง ตัวบุคคลกับเอกสารอีกครั้ง	
(1.4) ปัญหาการแจ้งเกิดเกินกำหนด, แจ้งเกิด ย้อนหลัง	1) จัดทำคู่มือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นการทั่วไป ให้สอดคล้องกับ ปริมาณคำร้อง กับกำลังของเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกัน	
	2) พัฒนาเกณฑ์การพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นคุณหรือการยกประโยชน์แห่งความ สงสัยให้แก่เด็ก หรืออดีตเด็ก และจัดทำคู่มือเพื่อให้เกิดมาตรฐานในแนวทางปฏิบัติ เดียวกัน จากกรณีที่ปรากฏในหลายกรณีว่าเด็กที่เกิดในอดีตที่ไม่ได้รับการจดทะเบียน การเกิดนั้น ปัจจุบันไม่มีเอกสารและหลักฐานในเชิงประจักษ์ที่จะสามารถนำมา พิสูจน์และรับรองการเกิดในประเทศไทยได้ ซึ่งอาจเกิดจากที่เอกสารสูญหาย ไม่ สามารถสืบค้นได้ หรือย้ายถิ่นที่อยู่บ่อยครั้ง (มักเกิดกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติ) 3) ยกเลิกการจัดเก็บค่าปรับ	
(2) การพัฒนาสิทธิในสัญชาติ		
(2.1) กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติของเด็กไร้สัญชาติกรณีปัญหาการติดตาม ความคืบหน้าของคำร้องฯ ซึ่งได้ยื่นต่อ สำนักทะเบียนอำเภอหรือทะเบียน ท้องถิ่นนั้น ผู้ร้องเองหรือบุคคลที่ เกี่ยวข้องติดตามความคืบหน้าได้ยาก มาก ว่าคำร้องของตนเองนั้นอยู่ใน ขั้นตอนของการพิจารณาใด แม้จะเข้าไป ติดตามกับเจ้าหน้าที่ของสำนักทะเบียน โดยตรงก็ตาม	1) สร้างกลไกเพื่อตรวจสอบการรับคำร้อง/คำขอ, การติดตามความคืบหน้าของคำร้อง ฯ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การนำระบบติดตามของระบบไปรษณีย์มาปรับใช้ หรือพัฒนา application ขึ้นมา รองรับ	1) สร้างระบบการยื่นคำร้อง Online สำหรับ ผู้ประสบปัญหาไร้รัฐไร้สัญชาติ

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
(2.2) เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวที่มีใช้กลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องเรียบจบในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าจึงจะสามารถขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทยได้ ⁹⁸ นั้น สร้างผลกระทบต่อเด็กเป็นจำนวนมากที่ด้อยโอกาสและไม่มีความสามารถในเชิงสังคมและเศรษฐกิจที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับนั้น ๆ สามารถขอแก้ไขหรือจัดการปัญหาความไร้สัญชาติของตนเองได้	1) ลดเงื่อนไขดังกล่าว ขยายโอกาสการเข้าถึงความมีสัญชาติไทยเพื่อการบรรลุถึงเป้าหมายในการแก้ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ และเพื่อการบรรลุถึงค่าน้ำา ที่รัฐบาลได้ประกาศไว้	1) พัฒนาระบบความร่วมมือ/สร้างกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางของการอพยพ 2) รับรองสิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวระหว่างการดำเนินการ
(2.3) กระบวนการพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของครอบครัวไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นที่มีความล่าช้า รวมทั้งคนไทยพลัดถิ่นตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏการขึ้นทะเบียนผิดหลง หรือตกสำรวจการจัดทำทะเบียนประวัติฯ ในอดีตและปัจจุบัน ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายได้ เนื่องจากคำนิยามตามมาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ นั้น ได้สร้างเงื่อนไขว่าจะต้องเป็น	1) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อวางกรอบวิธีการจำแนกตัวบุคคลซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติฯ ช้าซ้อน หรือ ผิดหลงสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีเชื้อสายไทยขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันในทุก ๆ สำนักทะเบียน 2) บุคคลหรือเด็กที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติตาม ม.38 ว.2 และ ม.19/2 ว.1 หากเป็นคนไทยพลัดถิ่น ก็ให้ดำเนินการรับรองความมีเชื้อสายไทยในระบบทะเบียนฯ เพื่อนำตัวบุคคลเข้าสู่กลไกการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ 3) ลดขั้นตอนกลไกของการรับรองโดยคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ลง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณารับรอง	1) พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสัญชาติ มาตรา 4 โดยแก้ไขการคำนิยามของคนไทยพลัดถิ่น ไม่ให้อิงอยู่การการจัดทำทะเบียนมากจนเกินไป แต่ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยในอดีตของบุคคลนั้น ๆ แทน

⁹⁸ มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559 ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
<p>“บุคคลที่ได้รับการจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”</p>		
<p>(2.4) กรณีของบิดามารดาที่เป็นคนชาติพันธุ์อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว ตกหล่นนโยบายที่จะพัฒนาไปสู่การมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (permanent residence) เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ไม่ครอบคลุมถึงคนที่อพยพเข้ามาหลังจากวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2538</p>	<p>1) ผลักดันให้มติดังกล่าวเพื่อเปิดโอกาสให้คนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นที่ 1 ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (กลุ่มเลข 6, 0-89⁹⁹) คือมากกว่า 30 ปี สามารถเข้าถึงการมีสถานะการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม เพื่อลดโอกาสการเกิดใหม่ของเด็กไร้สัญชาติ</p>	<p>1. ทบทวนแนวทางการรับคนไม่มีสัญชาติเข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทย โดยคำนึงถึงกรอบเวลาตามหลักแนวคิดความผสมกลมกลืน (10-15 ปี) เพื่อให้เกิดกรอบการปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับคนย้ายถิ่นที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว อาทิ กลุ่ม 0-00</p>
<p>(2.5) กรณีการแปลงสัญชาติภายหลังมีสถานะ PR แล้ว หรือการขอสัญชาติไทยตามสามีของคนไร้สัญชาติ ปัจจุบันมีกรอบระยะเวลามากกว่า 730 วัน</p>	<p>1) ลดขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการดำเนินไปได้เร็วขึ้น โดยคำนึงถึงมาตรฐานกลาง ภายใต้พระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558</p> <p>2) ปรับปรุงเงื่อนไขด้านอายุ ภาษา และการเกิดในประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของเด็ก โดยการแปลงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10 และ 12/1 (1) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย</p> <p>3) จัดทำคู่มือ แนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดทางปฏิบัติในทางทั่วไป</p>	<p>1) ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกรอบการใช้ดุลยพินิจของรมต. มท (ม. 9 ว.2 และ ม.12 ว.3) ในการอนุญาตให้สัญชาติไทยตามสามีและการแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย โดยหลักเกณฑ์ควรจะต้องมีความเป็นไปได้เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพวิถีชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย</p>

⁹⁹ รวมถึงกรณีของคนที่ได้รับการสำรวจและถือบัตร 0-00 โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงของบุคคลเป็นหลัก

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
		<p>2) ดำเนินการตามผลการศึกษาในกรณีของคนไร้สัญชาตินั้นควรกำหนดให้ระยะเวลาที่อยู่ในประเทศเป็นเงื่อนไขและคุณสมบัติในการแปลงสัญชาติ โดยคำนึงถึงหลักฐานการปรากฏตัวในทางทะเบียนฯ มิใช่มุ่งเน้นไปที่การนับระยะเวลาเมื่อได้รับสถานะการเป็นคนเข้าเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (PR)</p>
<p>(2.6) ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ทั้งในระดับอำเภอ, จังหวัด รวมไปถึงส่วนกลางที่มีความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของคนไร้สัญชาติ เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ ในระดับต่าง ๆ ที่ถูกแต่งตั้งขึ้น</p>	<p>1) เสริมประสิทธิภาพและเร่งกลไกการพิจารณาคำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะ โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการส่วนกลางระดับกรมการปกครอง (รวมไปถึงกรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น) เช่น เสริมงบประมาณในการจัดประชุม และกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการประชุมให้เกิดความสม่ำเสมอ</p>	<p>1) ปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการ บนพื้นฐานแนวคิดความคล่องตัวและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม - อันจะทำให้เกิดความเร็ว รวดเร็ว รอบด้าน และประหยัดงบประมาณในการจัดการประชุมพิจารณาคำร้อง</p>
<p>(2.7) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่</p>	<p>1) เสนอขอของบประมาณกรณีพิเศษ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาความไร้สัญชาติ เพื่อเป็นการสอดคล้องกับที่รัฐบาลได้ให้คำมั่นต่อที่ประชุมระดับสูงว่าด้วยภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติไว้ 2) พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จซึ่งภาครัฐต้องเสนอเป็นผลสัมฤทธิ์ของการได้รับงบประมาณดังกล่าว 3) ศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจในกระบวนการพิจารณา-อนุมัติในการพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>1) ศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการแยกหรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในระดับกรม ขึ้นในมท. เพื่อการกำกับดูแล พัฒนางานด้านสถานะบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทย้ายถิ่นที่เป็นแนวโน้มของโลก</p>

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
(2.8) ความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม	<ol style="list-style-type: none"> 1) จัดการอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐระดับปฏิบัติการ (นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น) ในพื้นที่ให้บ่อยครั้งมากยิ่งขึ้น 2) จัดการอบรมและให้ความรู้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงผู้ประสบปัญหา ว่าด้วยองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล 3) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสำรวจ กำหนดและพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยมีฐานของกฎหมายรองรับ (ควรต้องมีลักษณะบังคับให้หน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการต้องรับความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ) เช่น การทำ MOU หรือการออกคำสั่งจากกรมการปกครอง 	<ol style="list-style-type: none"> 1) สร้างหลักสูตรเฉพาะเพื่อให้ความรู้ในการจัดการปัญหาต่อความไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้นในโรงเรียนปลัดอำเภอ/นายอำเภอ เพื่อเสริมความรู้ให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการหรือผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่ง 2) พัฒนาหลักสูตรระยะสั้นภายในภาควิชาการต่าง ๆ (หลักสูตรประกาศนียบัตร) ที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล ให้ผู้มีความสนใจสามารถมีช่องทางในการศึกษา 3) ปรับแก้ไขคำสั่ง, ระเบียบฯ หรือกฎหมาย เพื่อกระจายกลไกการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติตาม MOU หรือการออกคำสั่งจากกรมการปกครอง นั้น ๆ (ตามความเหมาะสม)

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
(2.9) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า	<ol style="list-style-type: none"> จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, สภาความมั่นคงแห่งชาติ, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอัยการ เพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันต่อทางปฏิบัติที่เคารพต่อหลักการประโยชน์สูงสุดของเด็ก ในกรณีที่เกิด บาดแผล หรือผู้มีหน้าที่แจ้งการเกิด มีสถานะเป็น คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เข้าเมืองและอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ไม่กล้าแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กที่เกิด เพราะกลัวถูกจับดำเนินคดีในระหว่างดำเนินการ (ตัวอย่าง กรณีนางบัวเงิน ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนแจ้งเจ้าหน้าที่ตรวจให้จับกุมดำเนินคดี) ศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองสิทธิชั่วคราวของบิดาและมารดาของเด็กที่มี สถานะการเข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำตัวของเด็กเข้าสู่กระบวนการ หรือกลไกการจดทะเบียนการเกิด ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น เพื่อป้องกันการ ถูกจับกุมดำเนินคดี 	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบรับการแจ้งเกิดเพิ่มเติมร่วมกับฝ่ายปกครองในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กระจายงานทะเบียนท้องถิ่น การแจ้งเกิด การแจ้งตาย ให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดบริการทางสังคม ภายในชุมชนท้องถิ่น
1.2) ข้อเสนอในระดับนโยบาย		
	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2563-2564)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2565-2567)
<ul style="list-style-type: none"> จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการจัดการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้น โดยบรรจุ กรอบวัตถุประสงค์ แนวทาง ระยะเวลา และผลสัมฤทธิ์ ภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน เพื่อให้การจัดการปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 	<ol style="list-style-type: none"> จัดทำแผนบูรณาการหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย¹⁰⁰ 	<ol style="list-style-type: none"> แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือออกระเบียบ คำสั่ง ที่สอดคล้องไปกับแผนยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหา

¹⁰⁰ ในอดีตประเทศไทย เคยปรากฏแผนยุทธศาสตร์ในเชิงบูรณาการในการจัดการปัญหาต่อตัวคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยเป็นการเฉพาะขึ้น คือ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2548 อันนำมาซึ่งแนวทางในการจัดการปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นระบบในปัจจุบัน แต่เนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้สิ้นอายุลงแล้ว และยังไม่ปรากฏยุทธศาสตร์ฉบับใหม่เป็นการเฉพาะขึ้น แนวทางการแก้ไขปัญหาก็จะกระจายและไม่เป็นเอกภาพ การจัดทำยุทธศาสตร์ฯ เฉพาะขึ้นจึงมีความจำเป็น

2) ข้อเสนอต่อ กระทรวงสาธารณสุข		
	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
<ul style="list-style-type: none"> มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า 	1) สร้างมาตรการจูงใจ ให้มารดาคลอดบุตรในสถานพยาบาล เพื่อการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า โดยการขยายหลักประกันสุขภาพ โดยครอบคลุมสิทธิประโยชน์เรื่องการคลอดบุตร (อาจเป็นระบบร่วมจ่าย) เพื่อเป็นแรงจูงใจให้โรงพยาบาลติดตามการเพิ่มรายชื่อเข้าในฐานข้อมูลสำหรับงบประมาณรายหัว	1) ขยายบริการด้านสาธารณสุขเชิงรุก ร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) / อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ในการสำรวจ จัดทำประวัติและติดตามหญิงตั้งครรภ์ทุกคนในชุมชน 2) พัฒนาระบบติดตามอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าวต้องรายงานให้โรงพยาบาลเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนเพื่อของบรายหัวสำหรับระบบหลักประกันสุขภาพสำหรับเด็กที่เกิดใหม่

3) ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี		
	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
<ul style="list-style-type: none"> มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดล่วงหน้า 		(3. จัดทำรายละเอียดกรอบงบประมาณและกรอบระยะเวลา เพื่อเพิ่มอัตราค่าลงทะเบียนซึ่งมีหน้าที่เฉพาะในแบบชั่วคราวหรือถาวร (แล้วแต่กรณี ความจำเป็นของผลการศึกษา) สำหรับสำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนภาระงานในส่วนนี้

5.2.2 ข้อเสนอแนะต่อกรณีปัญหาที่ยังไม่มีกฎหมายนโยบาย

ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ผ่านกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
1. การปกป้องคุ้มครองบุคคลไร้สัญชาติ ที่ได้รับการแก้ไขปัญหาคำพิพากษา (ได้รับการจัดทำทะเบียนกลุ่ม 0-00) และตามมาตรา 19/2 วรรคแรก และ 38 วรรค 2 ที่ยังไม่มีสถานะในทางกฎหมาย เป็นคนหลบหนีเข้าเมืองซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองการอยู่อาศัยในประเทศไทยในระหว่างการพัฒนาสถานะ ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าวสามารถถูกจับกุมดำเนินคดี รวมถึงผลักดันออกนอกประเทศได้ตามกรอบของกฎหมายคนเข้าเมืองได้ตลอดเวลา	<ol style="list-style-type: none"> 1) ศึกษา แนวคิดและหลักเกณฑ์การกำหนดนโยบายผ่อนผันให้คนกลุ่มนี้ มีสิทธิอาศัยชั่วคราว โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของบุคคล ความเสี่ยงของการสร้างปัจจัยดึงดูดให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของคนตามแนวตะเข็บชายแดน 2) ศึกษา แนวคิดและหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ทำงานได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวในระหว่างการรอพิสูจน์หรือพัฒนาสถานะบุคคล 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ดำเนินการตามผลการศึกษา (ผลักดันมติคณะรัฐมนตรี) 2) ศึกษาและพัฒนาแนวทางการกำหนด/พิสูจน์สถานะของบุคคล บนพื้นฐาน¹⁰¹
2. กรณีปัญหาแรงงานฯ ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์กับประเทศต้นทาง (กรณีประเทศเมียนมา) หรือดำเนินการเข้าสู่การพิสูจน์แต่ถูกปฏิเสธที่จะพิสูจน์สัญชาติ	<ol style="list-style-type: none"> 1) เสนอให้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถเข้าสู่หรือพิสูจน์สัญชาติเมียนมาได้ (รวมถึงบุตรและคู่สมรสที่อยู่ในประเทศไทย) อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการพิสูจน์สถานะในทางกฎหมายได้อย่างชัดเจน 2) บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเพื่อกำหนดประเภทงาน และกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน ตลอดระยะเวลาในการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย 	<ol style="list-style-type: none"> 1) ประสานความร่วมมือไปยังประเทศต้นทาง (โดยเฉพาะประเทศเมียนมา) เพื่อสร้างกรอบแนวคิดและระบบการพิสูจน์สัญชาติของกลุ่มบุคคลเฉพาะขึ้น โดยเฉพาะ กลุ่มเมียนมามุสลิม และโรฮิงญา เป็นต้น

¹⁰¹ หากเป็นคนมีรัฐ และรัฐต้นทางไม่ปฏิเสธที่จะรับตัวกลับ หรือกลับได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต ก็ดำเนินการส่งตัวกลับตามระบบของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ประเทศต้นทางปฏิเสธที่จะรับรองและรับตัวบุคคลดังกล่าวกลับ หรือหากกลับจะเกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิต โดยไม่มีประเทศที่ 3 รองรับ ก็ให้กำหนดแผนที่เหมาะสมในการพัฒนาสถานะในทางกฎหมายของบุคคลนั้นในประเทศไทย

	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
		<p>2) พัฒนาหลักเกณฑ์การให้สถานะบุคคลทางกฎหมายแก่กรณีบุคคลที่ไม่สามารถผ่านกระบวนการพิสูจน์ความมีสัญชาติของรัฐต้นทางได้ หรือรัฐต้นทางปฏิเสธที่จะรับรองตัวบุคคล (เนื่องจากบุคคลดังกล่าวตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริงโดยสมบูรณ์)</p>
<p>3. การแก้ปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบในค่ายพักพิงและกลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง</p> <p>เนื่องจากยังไม่ปรากฏกรอบในการจัดการปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมาย แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความพยายามในการประสานกับองค์กรระหว่างประเทศในการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม แต่ก็ใช้กรอบระยะเวลาการดำเนินการที่ยาวนานและไม่มีกรอบแนวทางการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ แม้แต่สิทธิในการอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ทำให้ชีวิตของบุคคลดังกล่าวตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิอยู่เสมอ ๆ</p>	<p>1) ในระหว่างการดำเนินการกระบวนการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม หรือกลับประเทศต้นทาง เพื่อลดความเสี่ยงในการดำรงชีวิต รัฐควรกำหนดกรอบนโยบายในการคุ้มครองสิทธิเบื้องต้น คือ (คุ้มครองสิทธิในฐานะที่มนุษย์คนหนึ่ง)</p> <p>1.1) เสนอให้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (รวมถึงบุตรและคู่สมรส) อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว</p> <p>1.2) บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อกำหนดประเภทงาน และกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน ตลอดระยะเวลาในการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย</p>	<p>1) พัฒนารอบแนวคิดในการให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มเด็กที่เกิดและเติบโตในประเทศไทยซึ่งเป็นบุตรของกลุ่มผู้ลี้ภัย หากไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่สาม หรือกระบวนการ/กลไกส่งตัวนั้นนานจนเกินไปซึ่งจะกระทบต่อการพัฒนาอนาคตของเด็กอย่างมีคุณภาพ</p> <p>2) พัฒนารอบแนวคิดในการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยแก่ผู้ลี้ภัย (กลุ่มบิดาและมารดา) หากไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่สาม หรือกระบวนการ/กลไกส่งตัวนั้นนานจนเกินไป รวมไปถึงหากไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้</p> <p>3) พัฒนาแผนยุทธศาสตร์ในการปิดค่ายพักพิง โดยความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ หากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการเปิดค่ายฯ นั้น พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า การนำคนเข้าไปอยู่ในค่ายพักพิงเพื่อรอการส่งกลับหรือส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้นำบุคคลในค่ายฯ เข้าสู่กระบวนการตามข้อ 1 และ 2 ตามที่กล่าวมา</p>

	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2564-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
		ข้างต้นทั้งหมด ซึ่งจะเป็นการยุติประเด็นปัญหาที่คงค้างยาวนานมากกว่า 40 ปี และแก้ไขบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติอีกกว่า 95,681 คน ¹⁰²
4. เด็กไร้สัญชาติและครอบครัวที่เป็นไม่มีเอกสารแสดงตน ที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองอย่างเข้มข้น คือ ถูกจับกุม, ผลักดันกลับ, กักขังรอการส่งกลับ เป็นต้น บางรายอาศัยอยู่ในห้องกักขังกว่า 6 ปี โดยไม่สามารถส่งกลับได้ และมีอีกเป็นจำนวนมากอยู่แบบคนไร้รัฐ ไม่มีเอกสารแสดงตนโดยอาศัยอยู่ในชุมชนต่าง ๆ แบบกระจัดกระจาย รวมไปถึงบางรายที่ไปขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว ซึ่ง ณ ปัจจุบัน กำลังประสบปัญหาไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติเมียนมาได้	<ol style="list-style-type: none"> 1) หากอยู่ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ก็ให้เป็นไปตามข้อเสนอของกลุ่มแรงงานฯ (ข้อ 1.2) 2) หากเป็นคนไร้รัฐ ไม่ปรากฏเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ก็ดำเนินการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ ตามมาตรา 38 ว.2 และดำเนินการตามข้อเสนอกลุ่ม 1) 3) เร่งการดำเนินการตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 เพื่อลดจำนวนผู้ต้องกักที่รอการผลักดันออกนอกประเทศแต่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) โดยการส่งเสริมและสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศควรรสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งทวิภาค หรือพหุภาคี (ตามความเหมาะสม) เพื่อหาแนวทางในการจัดการปัญหา ซึ่งพิจารณาความเป็นไปได้ปรากฏ 3 แนวทาง คือส่งกลับโดยต้องมีการรับรองความปลอดภัยจากประเทศต้นทาง หรือ ส่งตัวบุคคลไปยังประเทศที่สามที่มีความเหมาะสม โดยหากดำเนินการตามสองแนวทางที่กล่าวมาไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการกำหนดกรอบพัฒนาสถานะในทางกฎหมายให้แก่บุคคลนั้น ๆ ในประเทศไทยต่อไป 2) ดำเนินกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ 3) กำหนดกรอบพัฒนาสถานะในทางกฎหมายเข้าสู่ความเป็นราษฎรของประเทศไทย

¹⁰² ข้อมูลจำนวนคนในศูนย์ฯ ปี 2562 <https://www.unhcr.or.th/where/thailand>

5.2.3 ข้อเสนอเพื่อการพัฒนาความร่วมมือในระดับภูมิภาคอาเซียน

ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ผ่านสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ

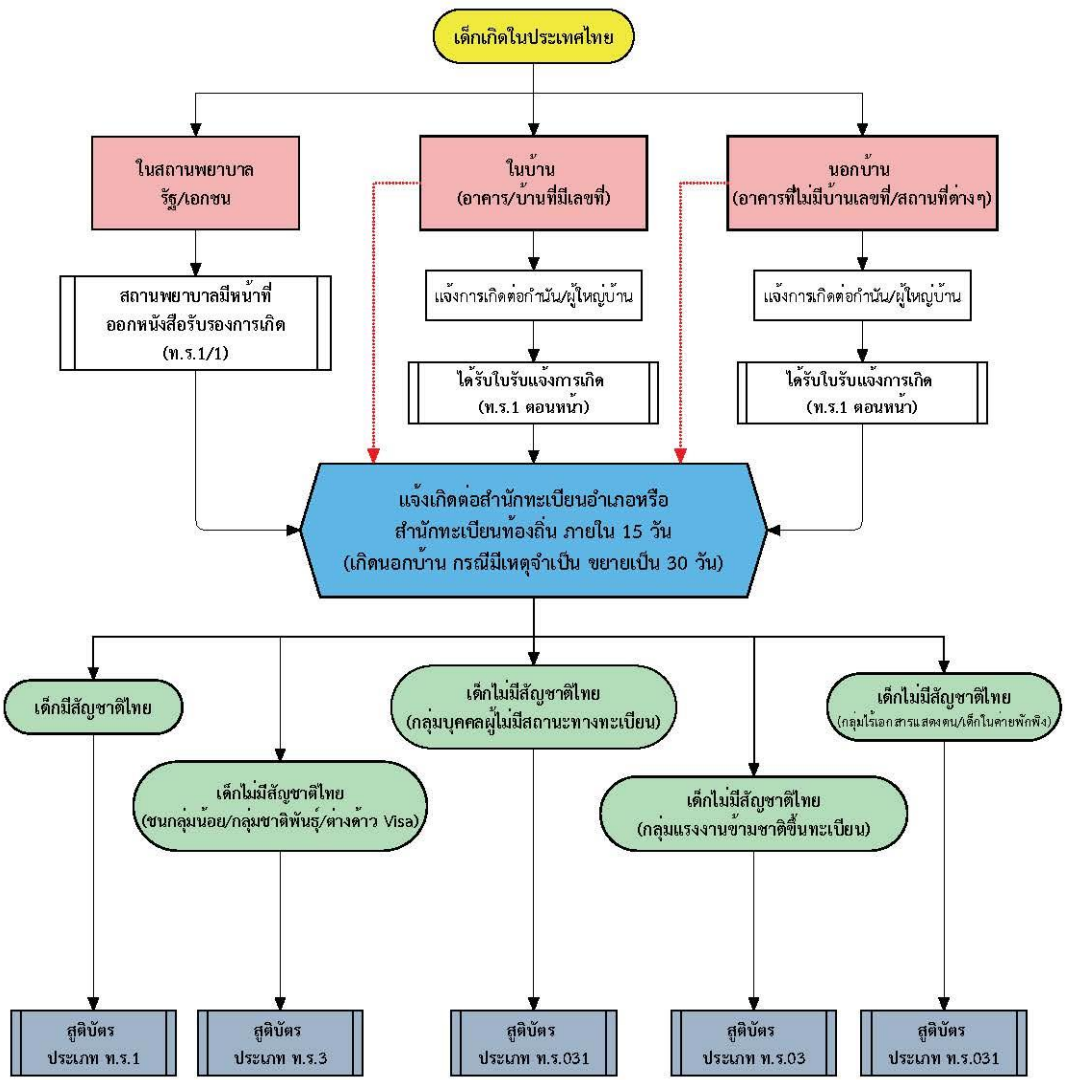
	ข้อเสนอแนะระยะสั้น (2565-2565)	ข้อเสนอแนะระยะกลาง (2566-2568)
<ul style="list-style-type: none"> พัฒนากรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในภูมิภาคอาเซียน ในหลาย ๆ กรณี ด้วยข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ, สังคมและวัฒนธรรม รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นพื้นที่รองรับผู้อพยพหรือโยกย้ายถิ่นฐานจากประเทศต่าง ๆ รอบข้าง ซึ่งทำให้เกิดประเด็นการปรากฏตัวของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ (ทั้งแท้และไม่แท้) เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้จะมีการออกนโยบายหรือมาตรการในการจัดการปัญหาแล้วเป็นจำนวนมากดังจะเห็นได้จากอดีต ทำให้ไม่ว่าจะอย่างไร ประเทศไทยไม่มีทางที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดลงได้หากไม่ได้รับความร่วมมือในการจัดการปัญหาาร่วมกันในทางระหว่างประเทศกับประเทศต้นทางแห่งการอพยพเข้ามา การพัฒนาความร่วมมือจึงมีความสำคัญและจำเป็นเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน 	<ol style="list-style-type: none"> 1) สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดการอพยพโยกย้ายของตัวบุคคล หรือหากจำเป็นต้องมีการโยกย้ายประเทศไทยก็ต้องมีกลไกและกระบวนการที่ยืดหยุ่นแต่ชัดเจน โดยมีฐานการดำเนินการในทางกฎหมายรองรับ 2) พัฒนารอบแนวคิดในการสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการจำแนกตัวบุคคลไร้รัฐที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย จากการอพยพเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน 	<ol style="list-style-type: none"> 1) สร้างความร่วมมือในการพิสูจน์ตัวบุคคลซึ่งอ้างตนว่าเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติกับประเทศต้นทาง โดยเฉพาะประเทศเมียนมา ซึ่งถือเป็นประเทศต้นทางหลักของคนไร้รัฐจำนวนมากที่อพยพและมาปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย 2) ในระยะยาว สร้างความร่วมมือจัดทำฐานประชากรอาเซียน โดยการสนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือหรือเทคโนโลยี ในการสำรวจจัดทำทะเบียนราษฎรของประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดปัญหาคนไร้รัฐ (งบควรมาจาก การสนับสนุนของหลายๆ ฝ่าย มิใช่รัฐไทยเพียงอย่างเดียว อย่างน้อยก็ ประเทศที่ต้องการพัฒนาระบบ, ประเทศไทยและองค์กรระหว่างประเทศ)

ภาคผนวก ก

แผนภาพกระบวนการแจ้งเกิด กระบวนการขอสัญชาติไทย

แผนภาพที่ 1

กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย
(การแจ้งเกิดภายในระยะเวลาที่กำหนดของกฎหมาย)
พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534



หมายเหตุ :

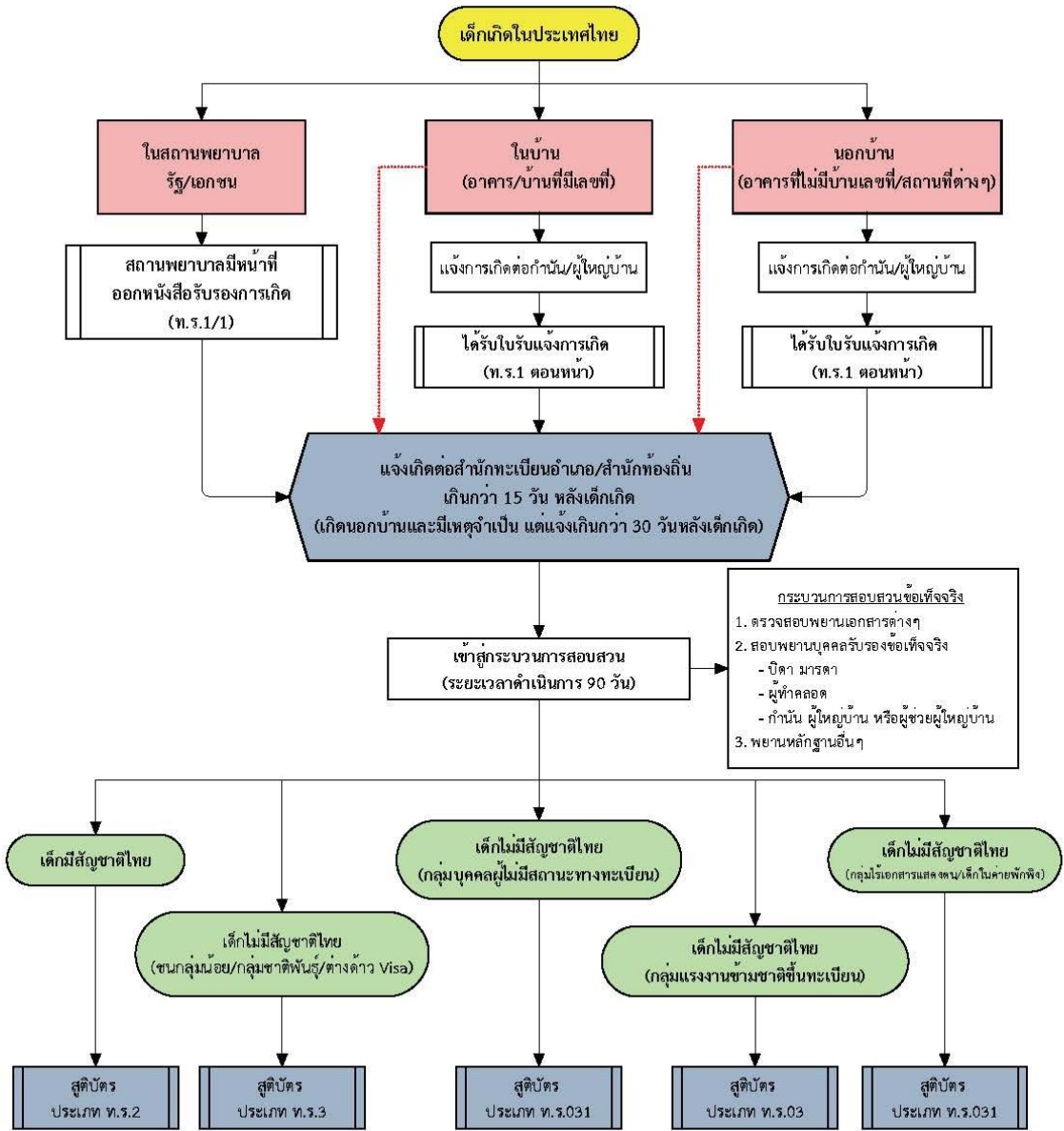
- 1) เด็กไม่มีสัญชาติไทย (ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์) หมายถึง กลุ่มที่บิดาหรือมารดาเป็นบุคคลสัญชาติไทย เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วย 6 หรือ 7 รวมถึงกลุ่มคนต่างด้าวทั่วไปที่มี Visa อยู่ในประเทศไทย
- 2) กลุ่มต่างด้าว คือ Visa หมายถึง กลุ่มบุคคลต่างด้าวทั่วไปที่มี Passport และ Visa ที่อยู่ในประเทศไทย ไม่รวมกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแล้ว
- 3) กลุ่มแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน ระบบการจัดการและการออกเอกสารจดทะเบียนการเกิดในแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในอดีตก่อนมีการพิสูจน์สัญชาติเด็กที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสูติบัตรประเภท ท.ร.03 แต่หากบิดาหรือมารดาพิสูจน์สัญชาติแล้วและได้รับ Visa ให้อยู่ในประเทศไทยเพื่อทำงาน บุตรที่เกิดจะได้รับ ท.ร.3 แต่ นับจาก วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2561 มีการออกระเบียบฯ กำหนดให้เด็กที่เกิดจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติทุกกรณีได้รับ ท.ร.03 ยกเว้นแรงงานข้ามชาติที่ไม่ปรากฏเอกสารพิสูจน์คนใดฯ เลย หากมีบุตรจะได้รับ ท.ร.031

Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 2

กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย
(การแจ้งเกิดเกินกำหนด)
พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534



หมายเหตุ :
1) เด็กไม่มีสัญชาติไทย (ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์) หมายถึง กลุ่มที่บิดาหรือมารดาไม่มีสัญชาติไทย เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วย 6 หรือ 7 รวมถึงกลุ่มคนต่างดาวทั่วไปที่มี Visa อยู่ในประเทศไทย
2) กลุ่มต่างดาว คือ Visa หมายถึง กลุ่มบุคคลต่างดาวทั่วไปที่มี Passport และ Visa ที่อยู่ในประเทศไทย ไม่รวมกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติแล้ว
3) กลุ่มแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน ระบบการจัดการและออกเอกสารการจดทะเบียนการเกิดในแต่ละช่วงมีเวลาที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในอดีตก่อนมีการพิสูจน์สัญชาติ เด็กที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับสูติบัตรประเภท ท.ร.03 แต่หากบิดาหรือมารดาพิสูจน์สัญชาติแล้วและได้รับ Visa ที่อยู่ในประเทศไทยเพื่อทำงาน บุตรที่เกิดจะได้รับ ท.ร.3 แต่ ณ วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นมามีการออกระเบียบฯ กำหนดให้เด็กที่เกิดจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติทุกรายได้รับ ท.ร.03 ยกเว้นแรงงานข้ามชาติที่ไม่ปรากฏเอกสารพิสูจน์ตนใดๆ หากมีบุตรจะได้รับ ท.ร.031

Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 3

กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย
(กรณีเด็กแรกเกิด/เด็กไร้เดียงสาที่ถูกทอดทิ้ง)
มาตรา 19 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

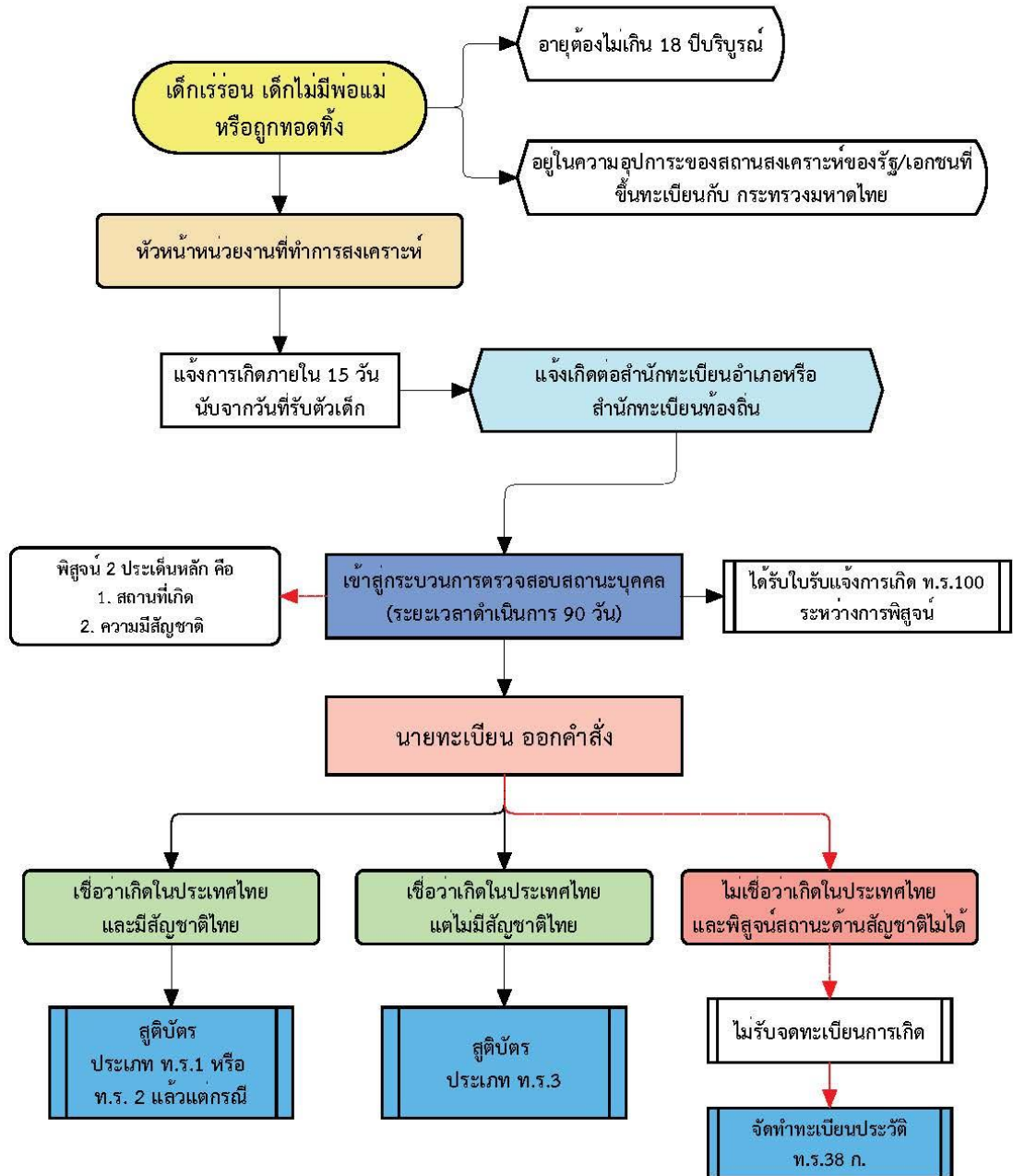


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 4

กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย
(เด็กเร่ร่อน เด็กไม่มีพ่อแม่ หรือถูกทอดทิ้ง และอยู่ภายใต้การอุปการะของสถานสงเคราะห์)
มาตรา 19/1 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

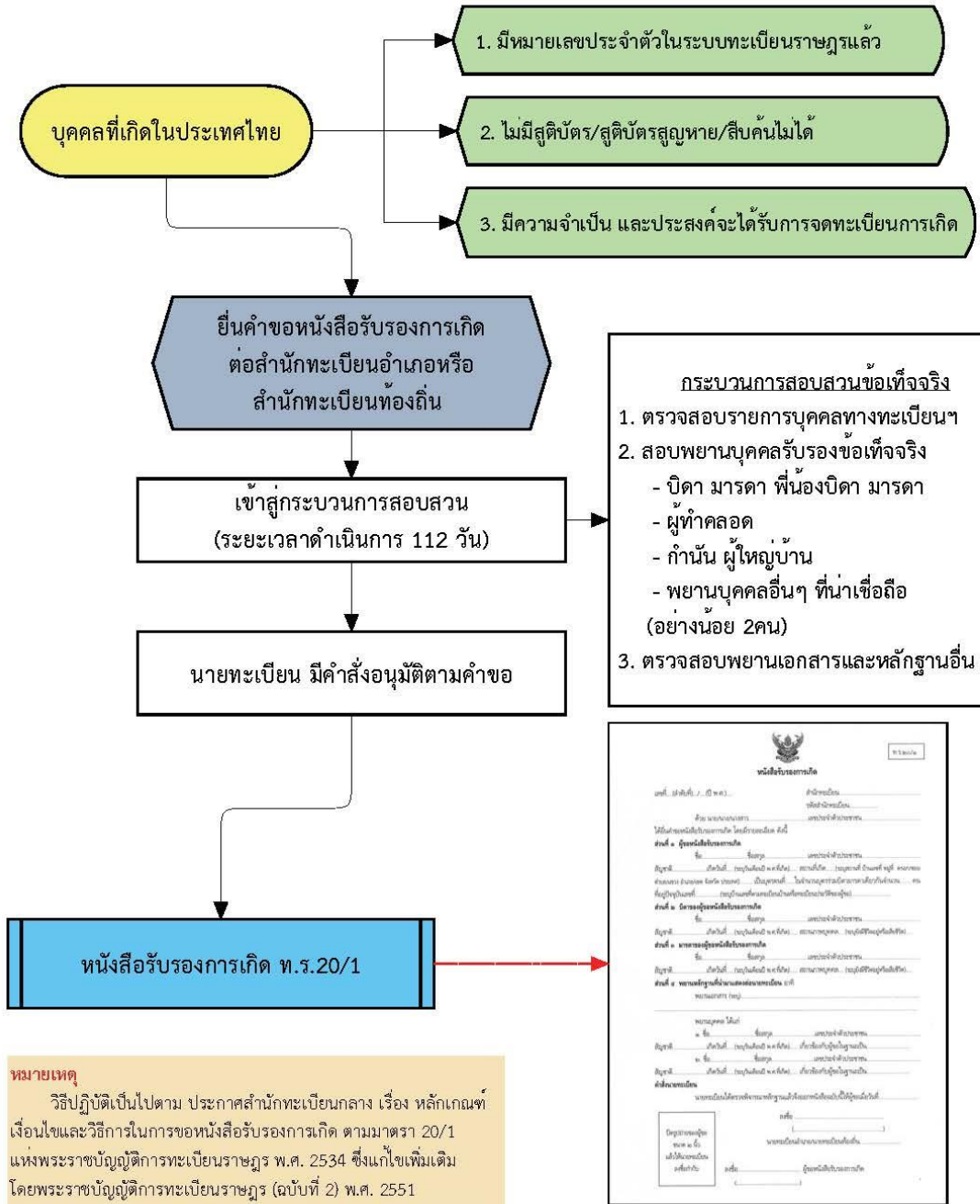


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 5

กระบวนการจดทะเบียนการเกิดของประเทศไทย
(การออกหนังสือรับรองการเกิด 20/1)
พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

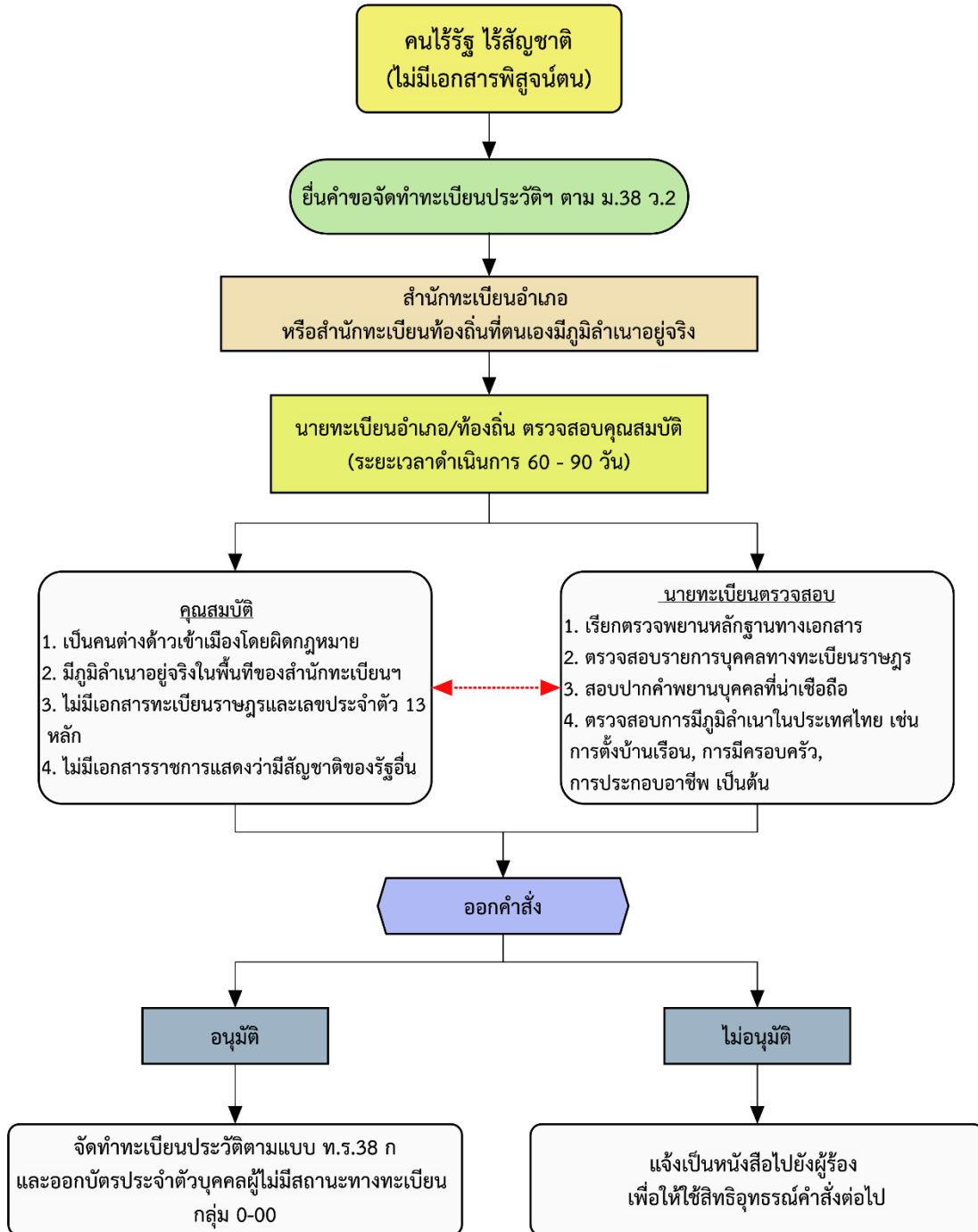


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



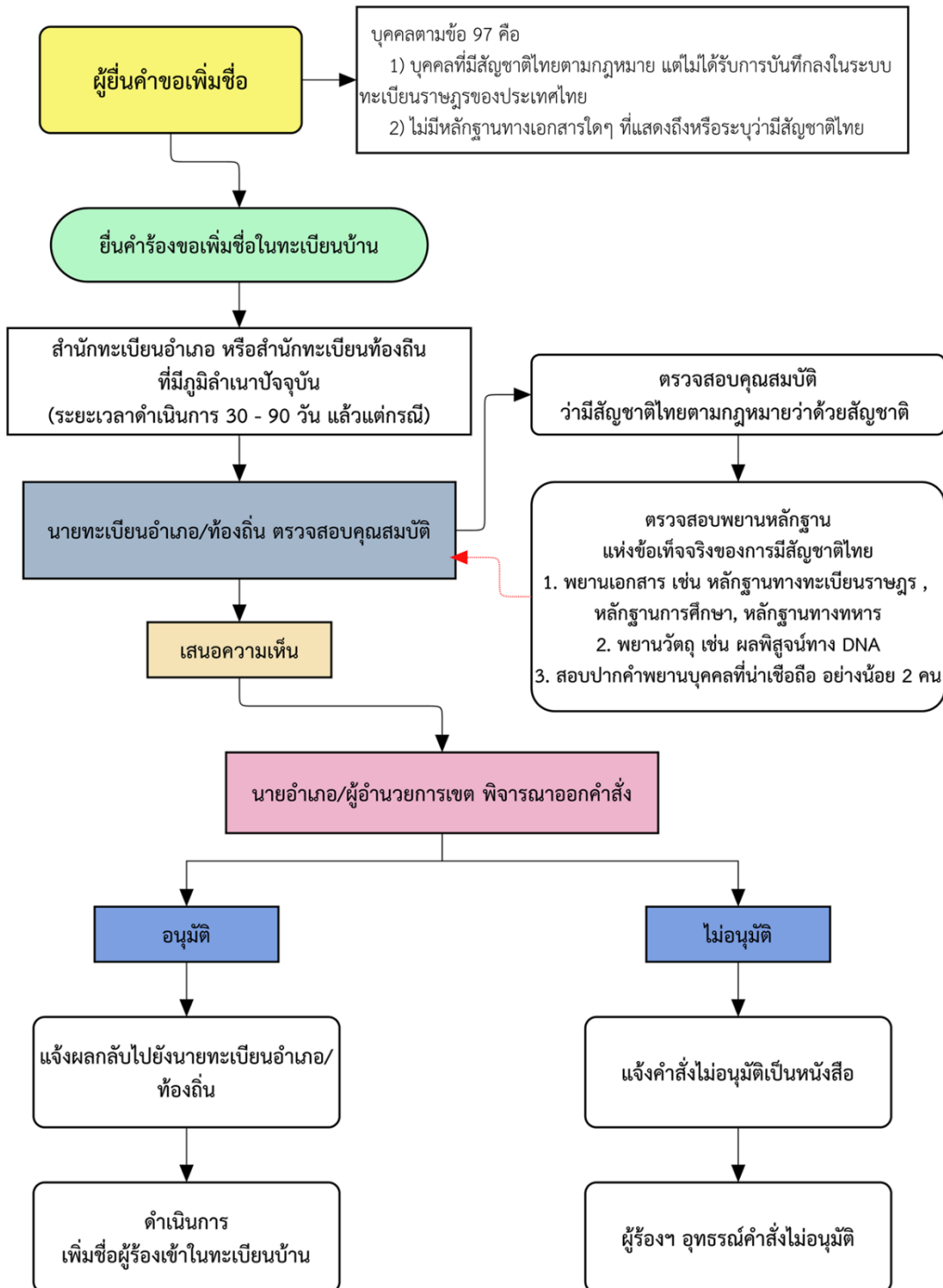
แผนภาพที่ 6

การขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
มาตรา 38 วรรค 2 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม จ.2 พ.ศ. 2551



แผนภาพที่ 7

**การขอเพิ่มชื่อและรายการบุคคล (สัญชาติไทย) ลงในทะเบียนราษฎร
ข้อ 97 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535**

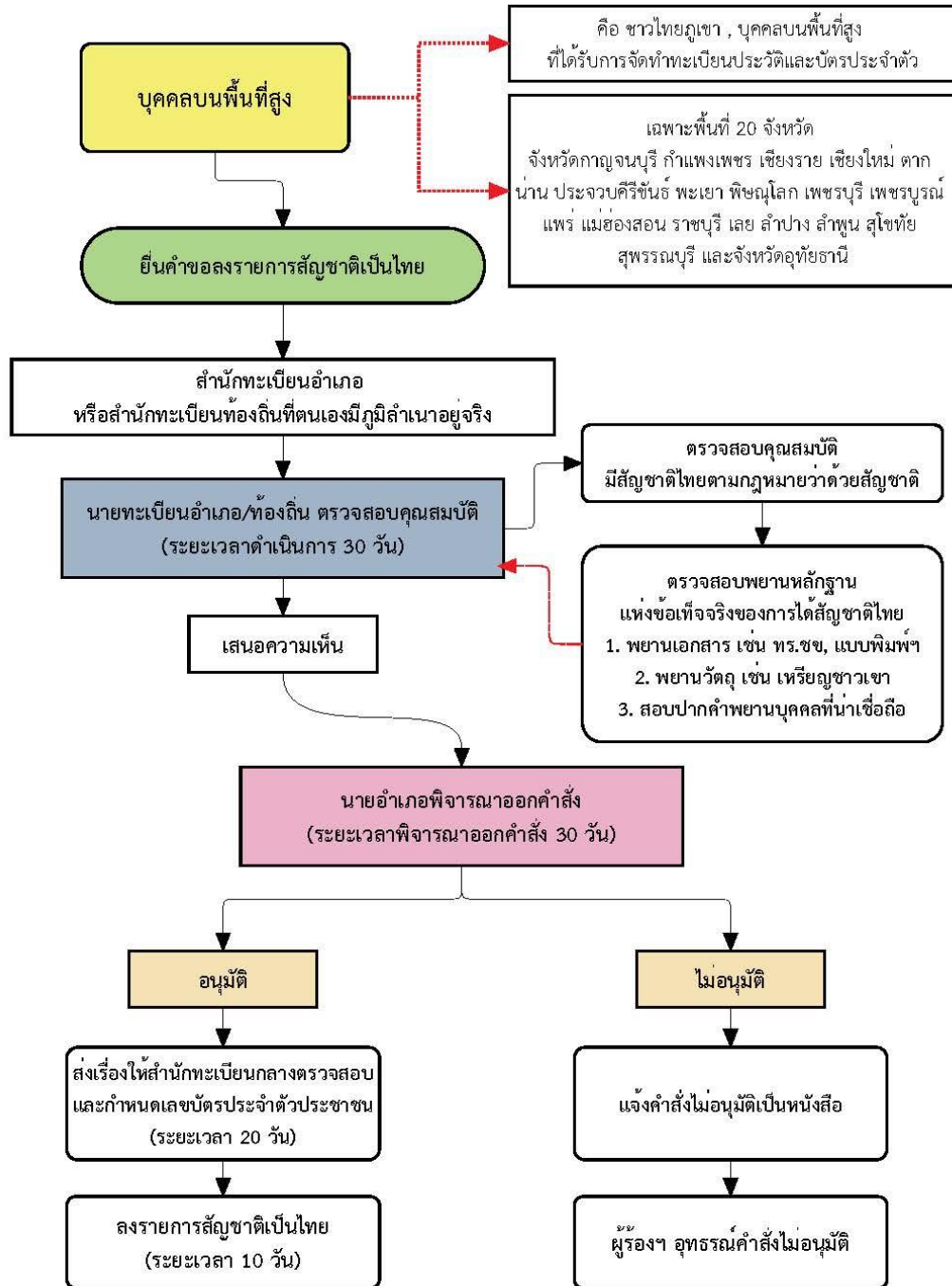


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 8

การขอลงรายการสัญชาติ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาขอลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎร ให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543

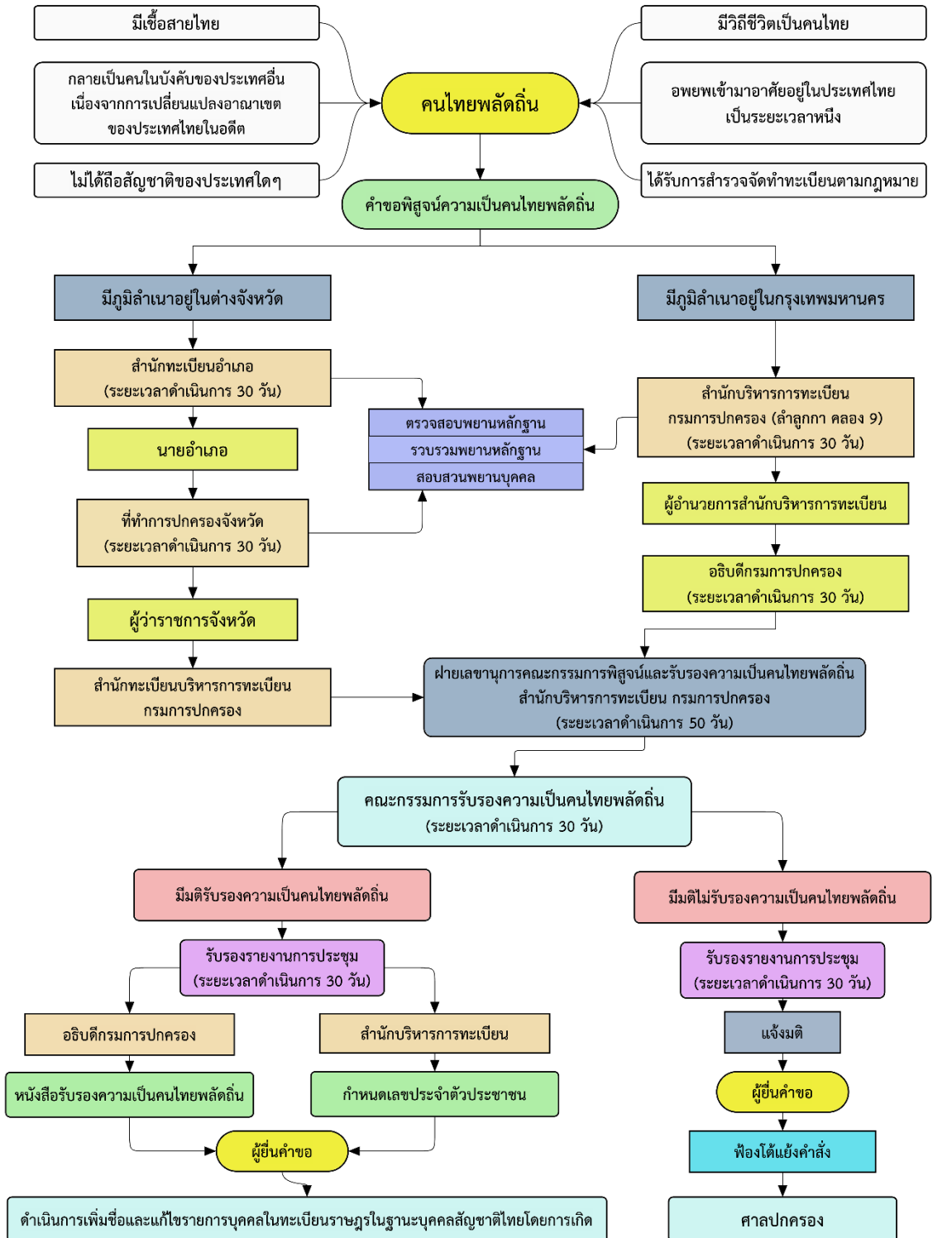


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 9

กระบวนการขอพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555

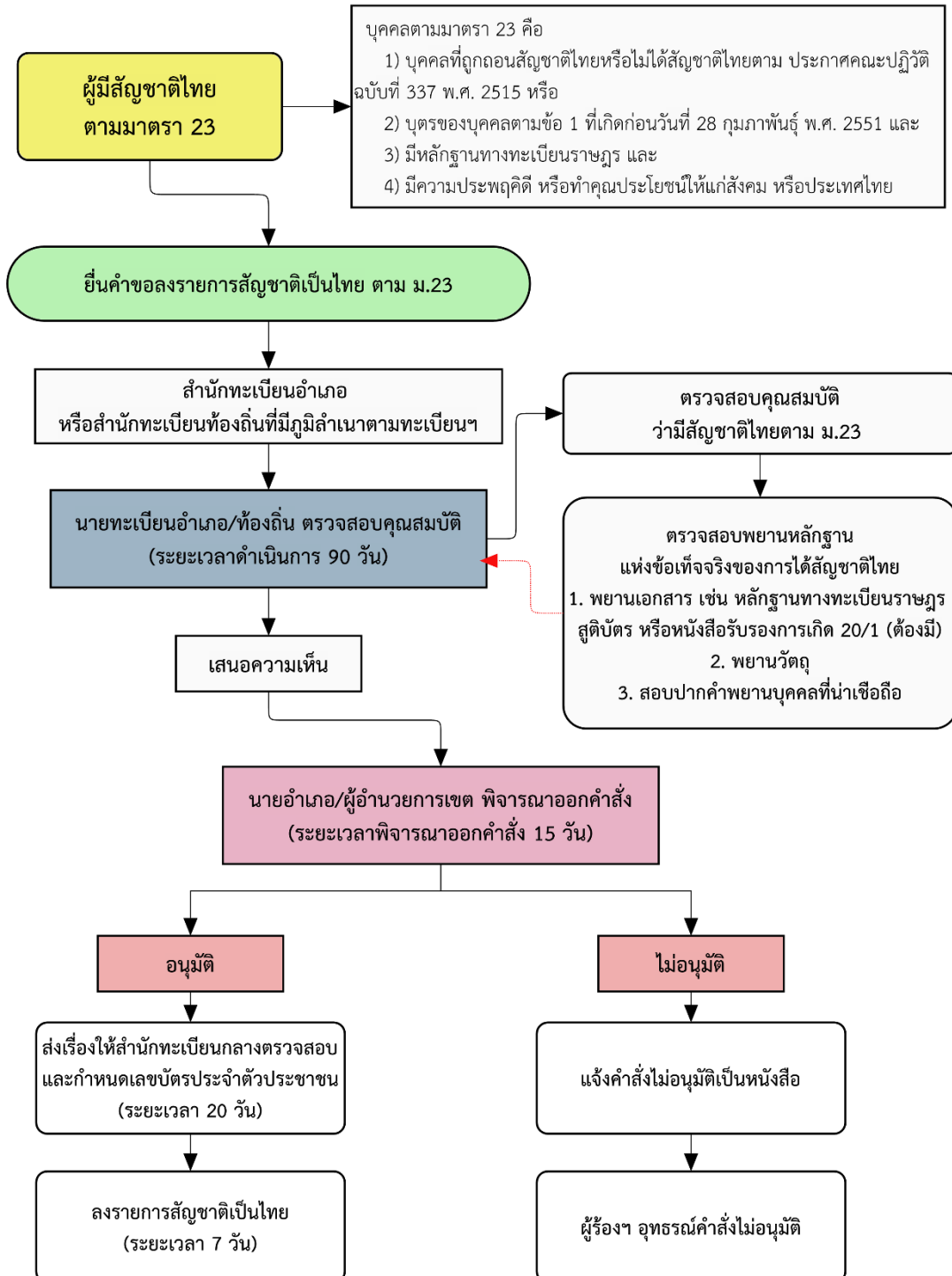


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 10

การขอลงรายการสัญชาติไทย มาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

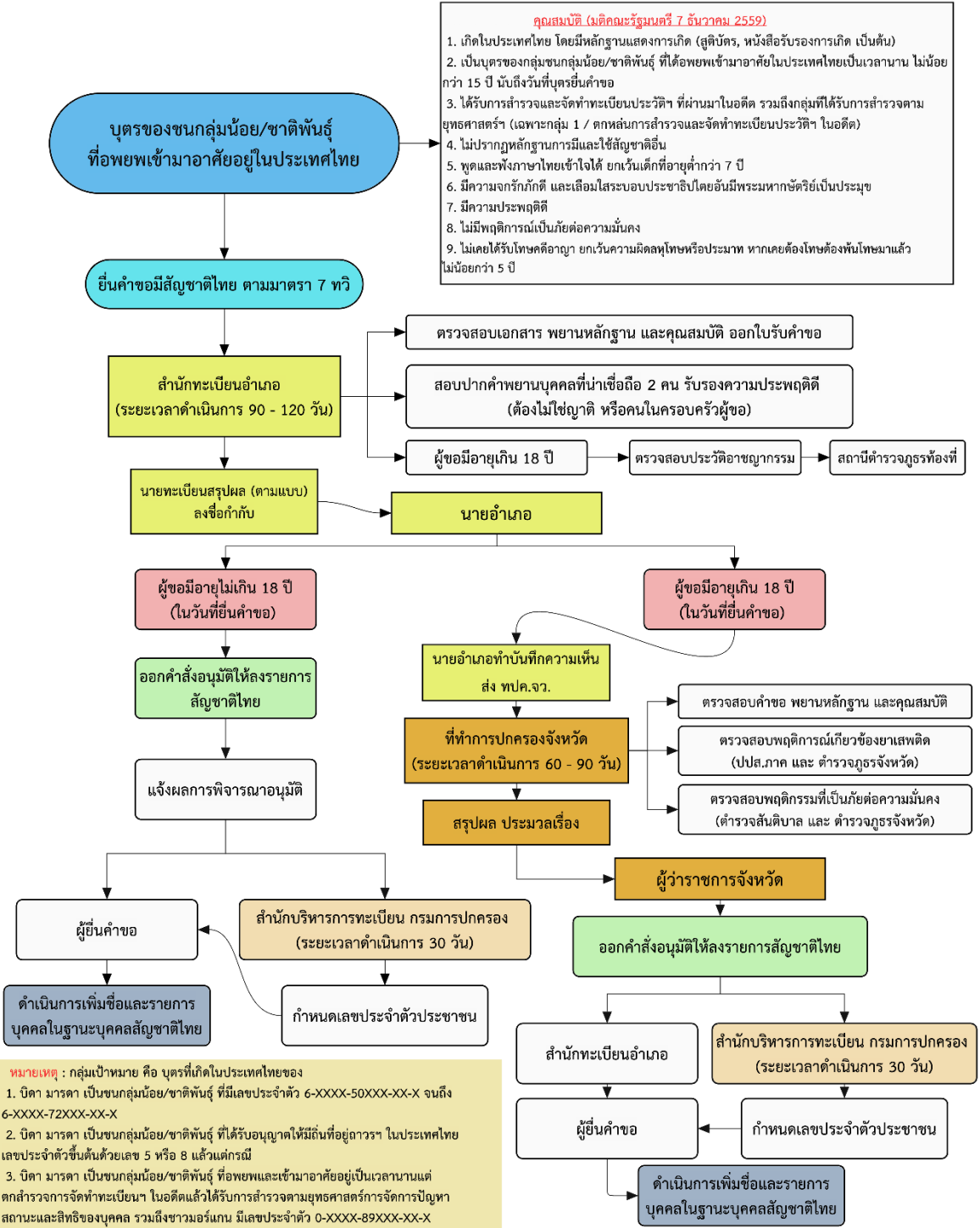


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 11

กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ณ.4 พ.ศ. 2551 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559
(กลุ่ม 1 บุตรชนกลุ่มน้อยและชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน - มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)

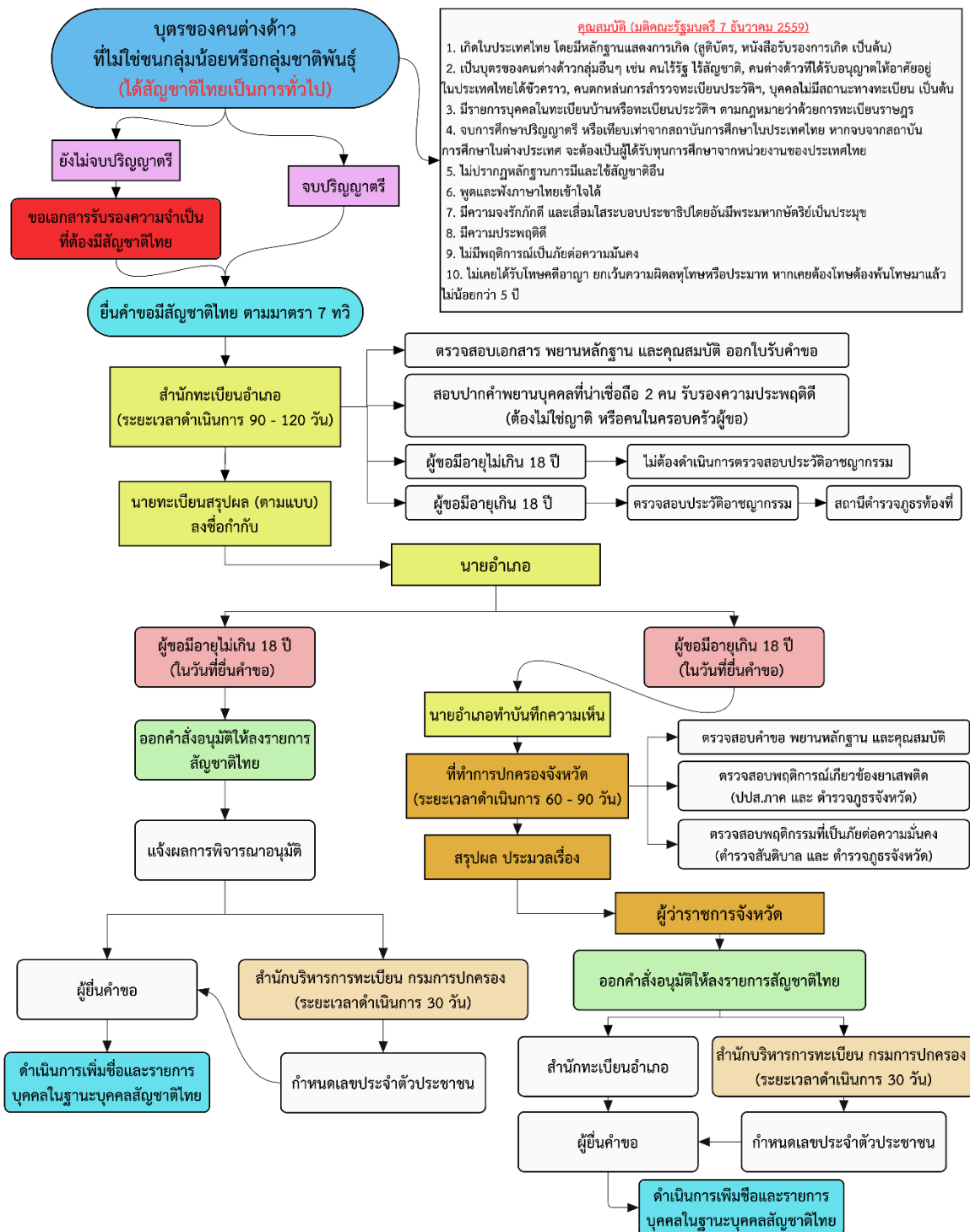


หมายเหตุ : กลุ่มเป้าหมาย คือ บุตรที่เกิดในประเทศไทยของ

1. บิดา มารดา เป็นชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ ที่มีเลขประจำตัว 6-XXXX-50XXX-XX-X จนถึง 6-XXXX-72XXX-XX-X
2. บิดา มารดา เป็นชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย เลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 5 หรือ 8 แล้วแต่กรณี
3. บิดา มารดา เป็นชนกลุ่มน้อย/ชาติพันธุ์ ที่อพยพและเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานแต่ตกสำรวจการจัดทะเบียนฯ ในอดีตแล้วได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล รวมถึงชาวอาร์แกน มีเลขประจำตัว 0-XXXX-89XXX-XX-X

แผนภาพที่ 12

กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ตรี แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉ.4 พ.ศ. 2551 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559
(กลุ่ม 2 บุตรคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ - มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)

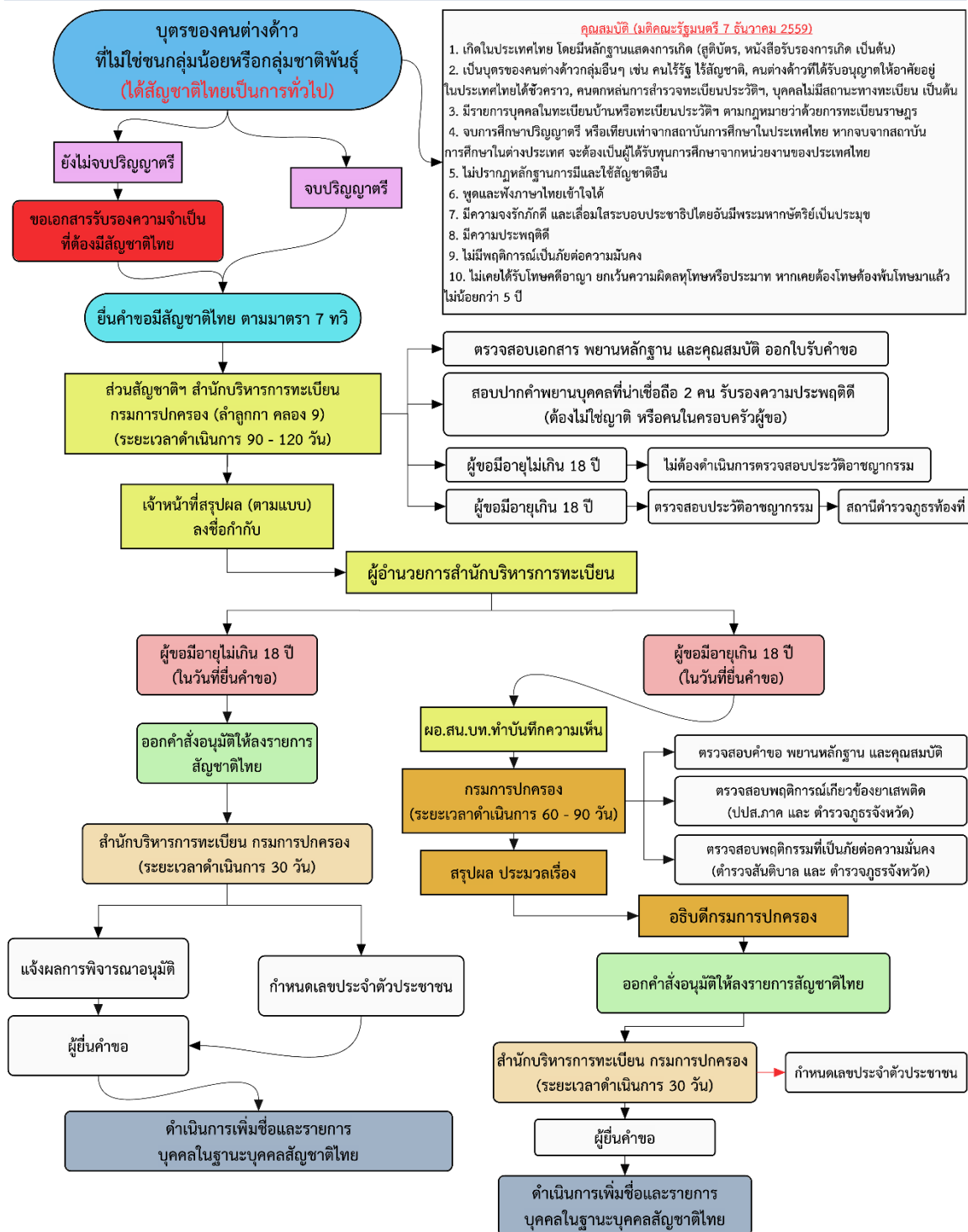


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 13

กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ณ.4 พ.ศ. 2551 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559
(กลุ่ม 2 บุตรคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ - มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ)

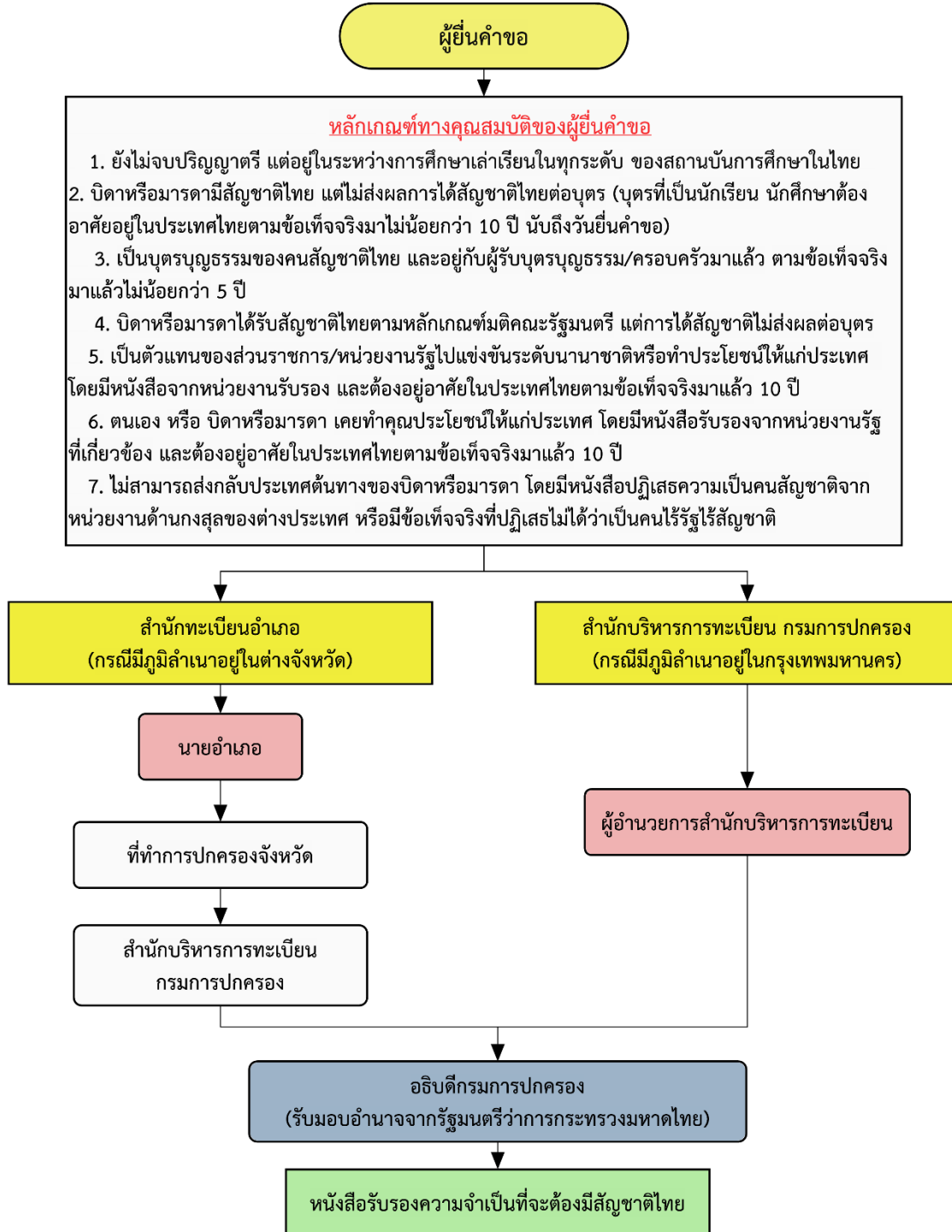


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF

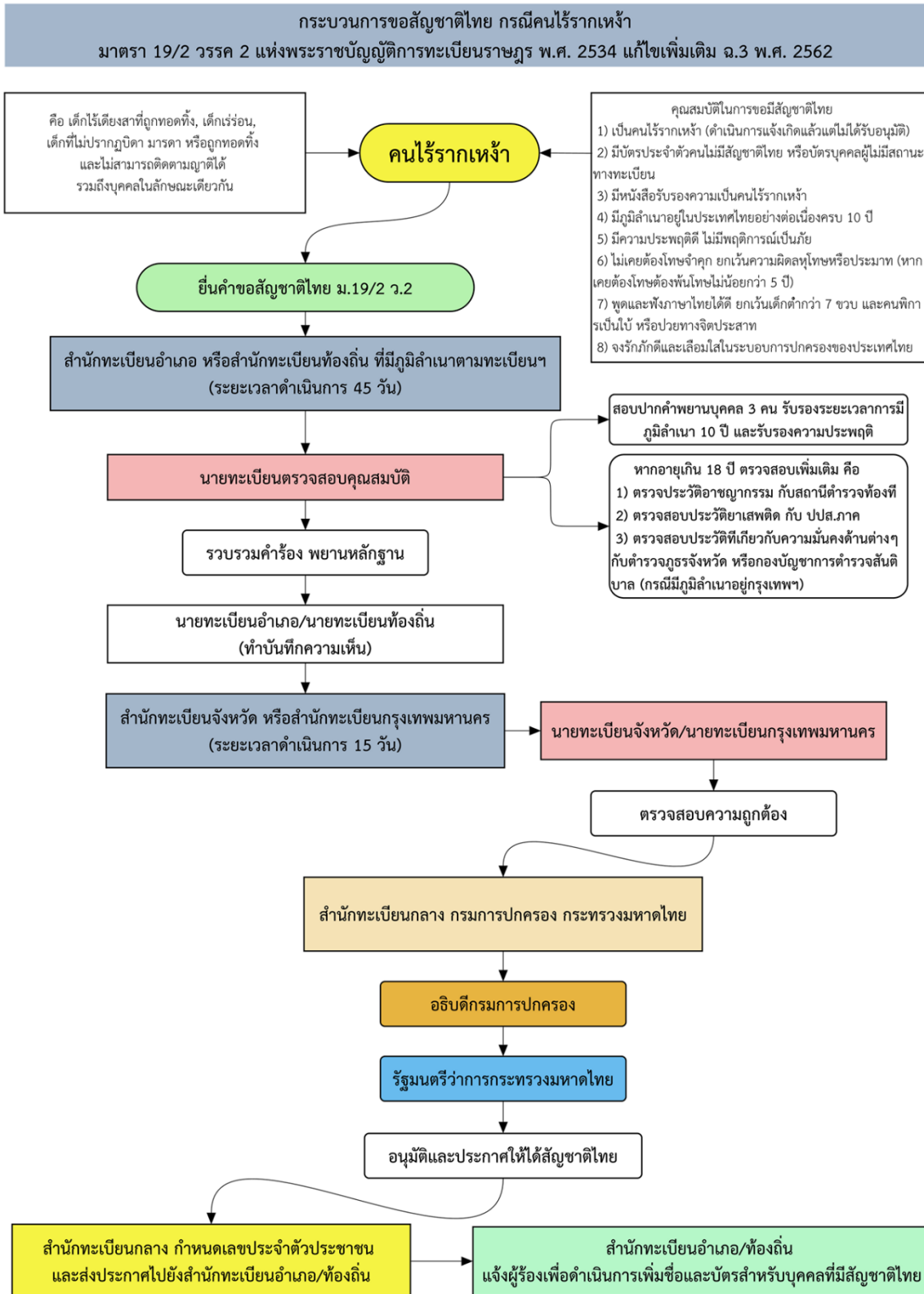


แผนภาพที่ 14

กระบวนการขอหนังสือรับรองความจำเป็นที่จะต้องมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ
กลุ่มบุตรของคนต่างด้าวอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ (นักเรียน/นักศึกษา)
ที่ มท 0309/ว16260 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2560



แผนภาพที่ 15

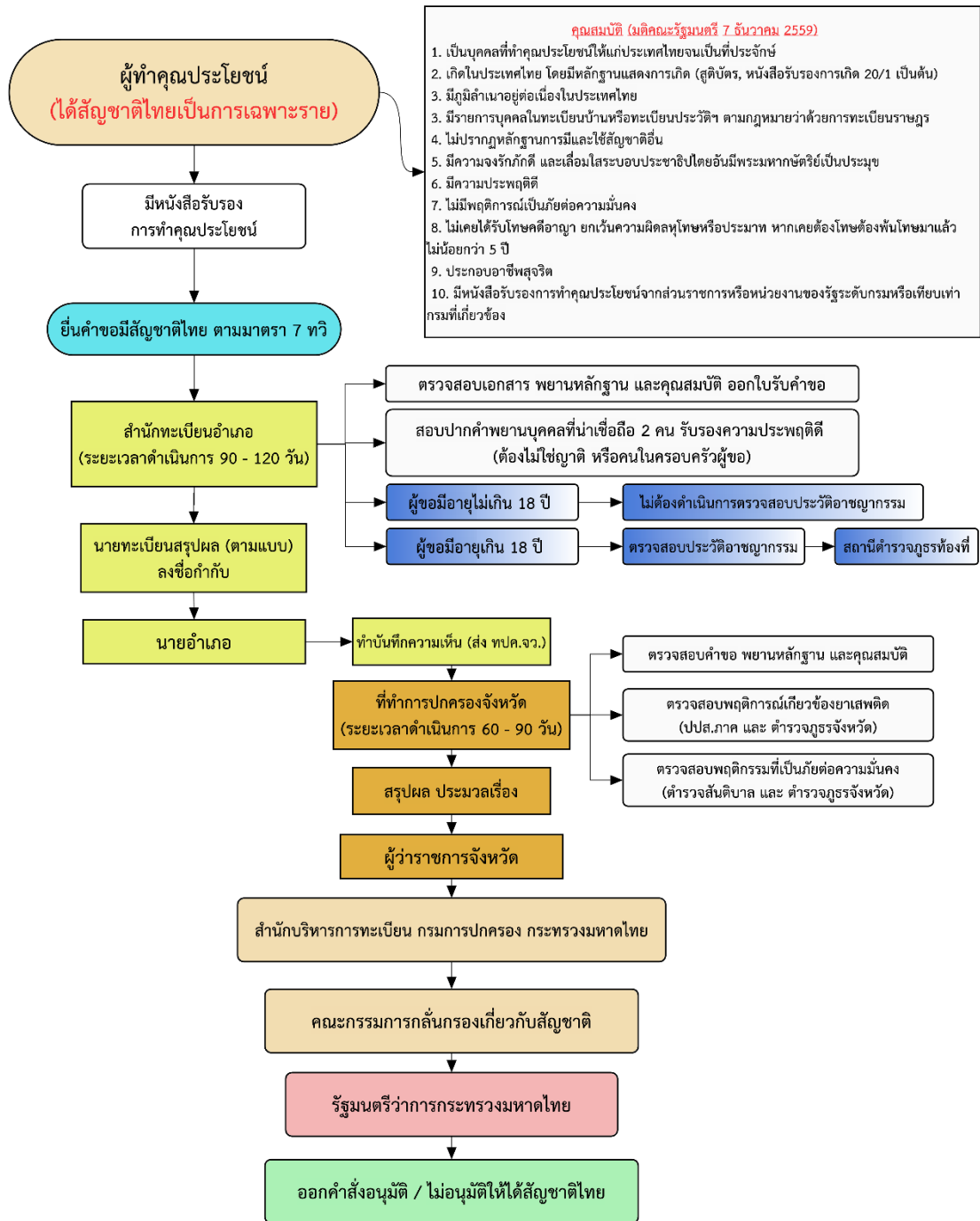


Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
 This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 16

กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ณ.4 พ.ศ. 2551 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553 และ 2559
(กลุ่ม 4 ผู้ทำคุณประโยชน์เป็นที่ประจักษ์ให้แก่ประเทศไทย - มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพฯ)



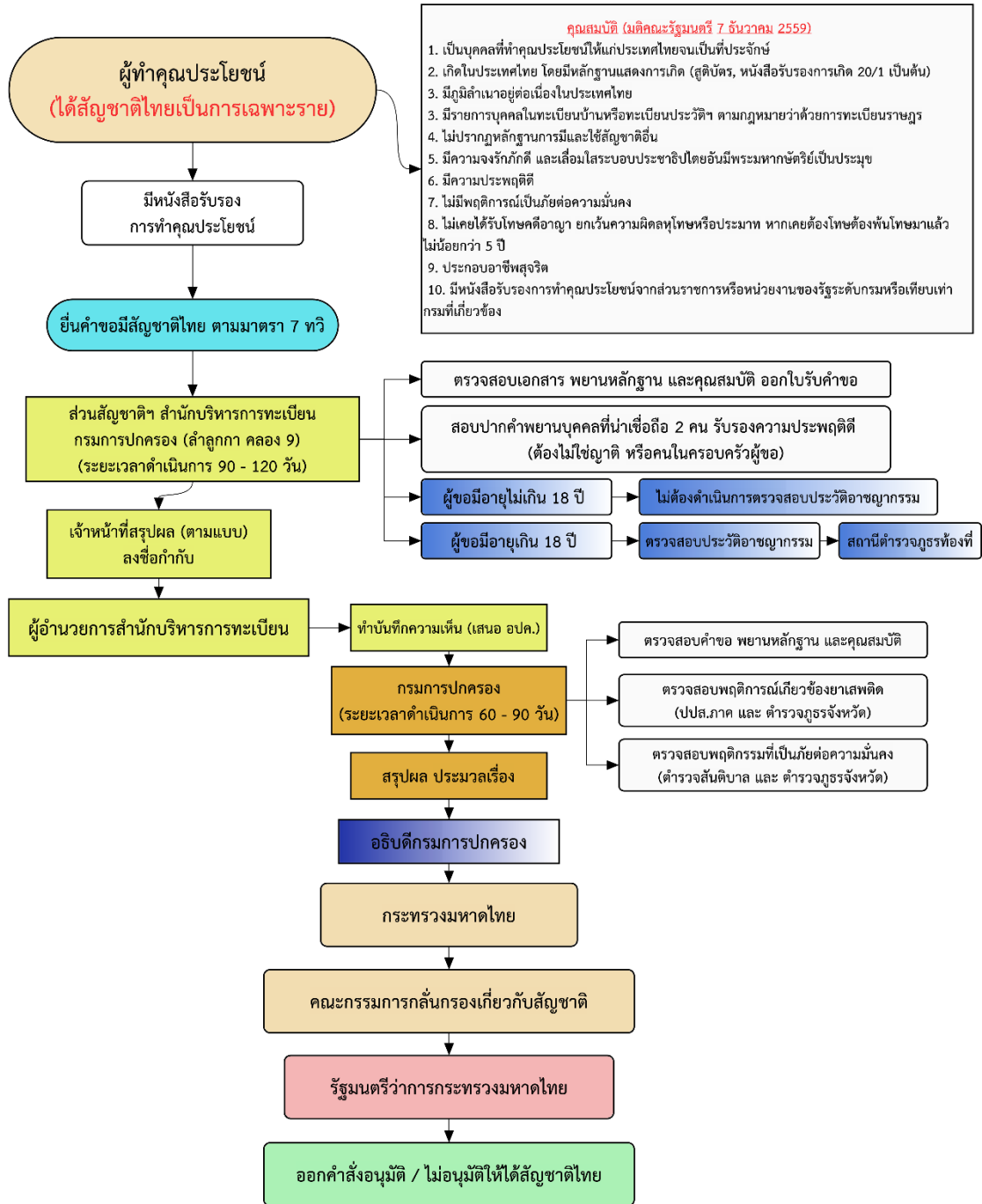
หมายเหตุ :
ผู้ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศ ต้องมีผลงาน หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญจนเป็นที่ประจักษ์ และมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ในสาขาต่างๆ เช่น การศึกษา, การกีฬา, ศิลปวัฒนธรรม, วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือสาขาอื่นๆ ที่ขาดแคลน รวมถึงสาขาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



แผนภาพที่ 17

กระบวนการขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทย
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ณ.4 พ.ศ. 2551 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553 และ 2559
(กลุ่ม 4 ผู้ทำคุณประโยชน์เป็นที่ประจักษ์ให้แก่ประเทศไทย - มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพฯ)



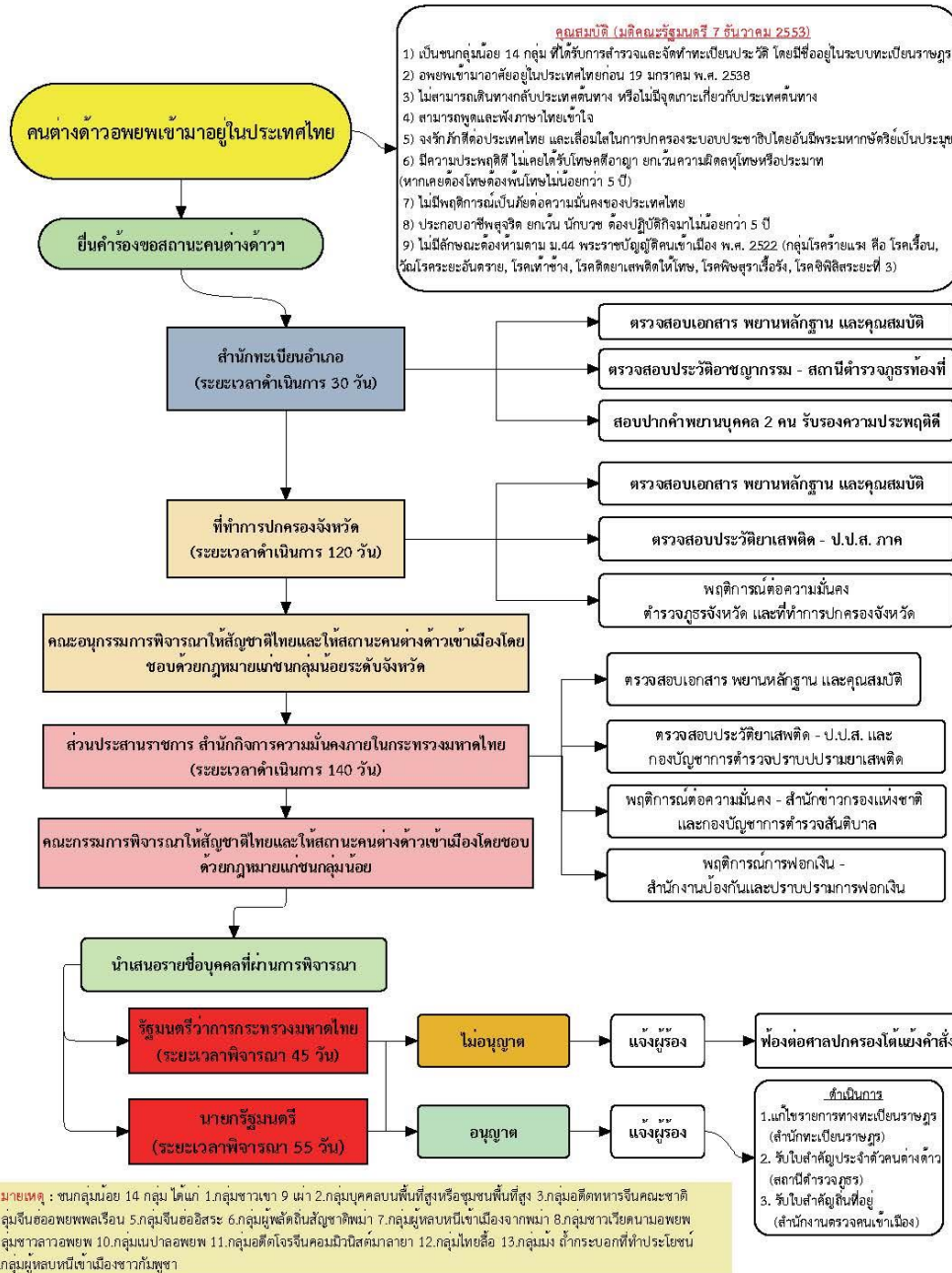
หมายเหตุ :
ผู้ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศ ต้องมีผลงาน หรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญจนเป็นที่ประจักษ์ และมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง ในสาขาต่างๆ เช่น การศึกษา, การกีฬา, ศิลปวัฒนธรรม, วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือสาขาอื่นๆ ที่ขาดแคลน รวมถึงสาขาตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



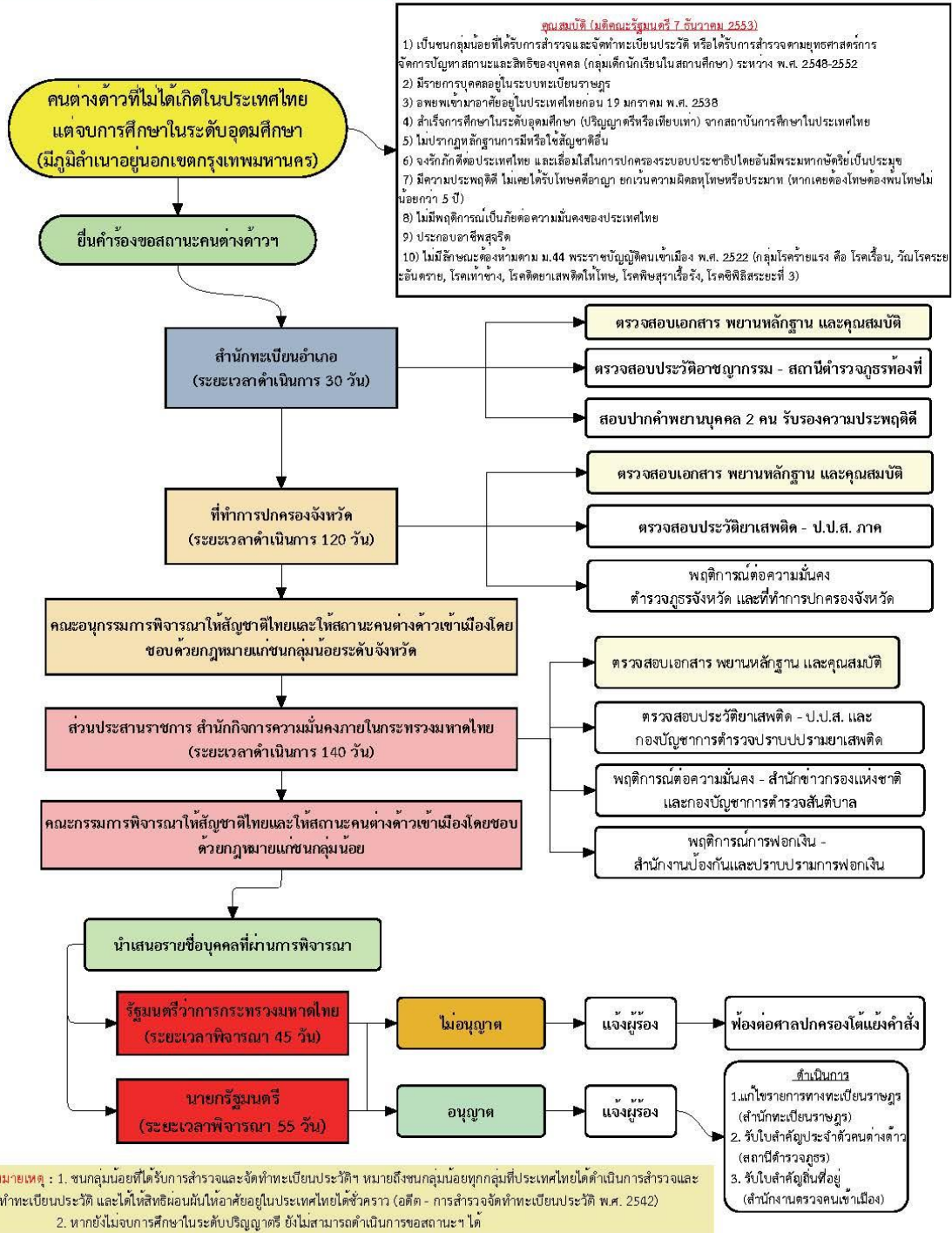
แผนภาพที่ 18

กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย
แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 / มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553
(กลุ่ม 1 คนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานาน)



แผนภาพที่ 19

**กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวร
แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย
(กลุ่ม 2 คนต่างด้าวที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย-มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร)**



ดำเนินการ

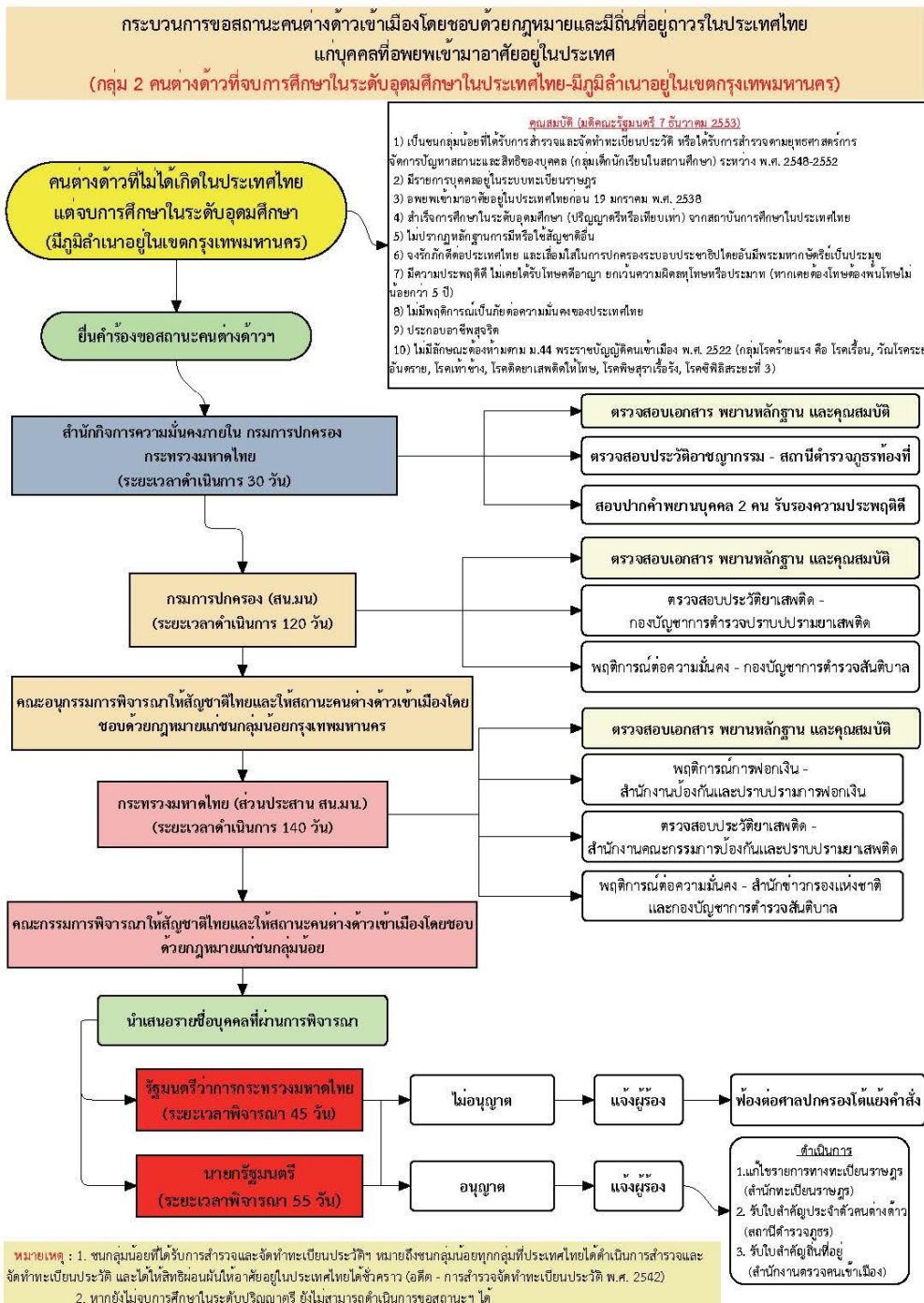
1. แก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎร (สำนักทะเบียนราษฎร)
2. รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว (สถานีตำรวจภูธร)
3. รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง)

หมายเหตุ : 1. ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติฯ หมายถึงชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มที่ประเทศไทยได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ และได้ให้สิทธิเหมือนคนไทยอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว (อดีต - การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ พ.ศ. 2542)
2. หากยังไม่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ยังไม่สามารถดำเนินการขอสถานะฯ ได้

Project : Ending and Protecting Child Statelessness in Thailand : Developing An Accelerated Nationality Review Model
This project is operated by Faculty of Law, Chiang Mai University Together with UNICEF With funds from the European Union and UNICEF



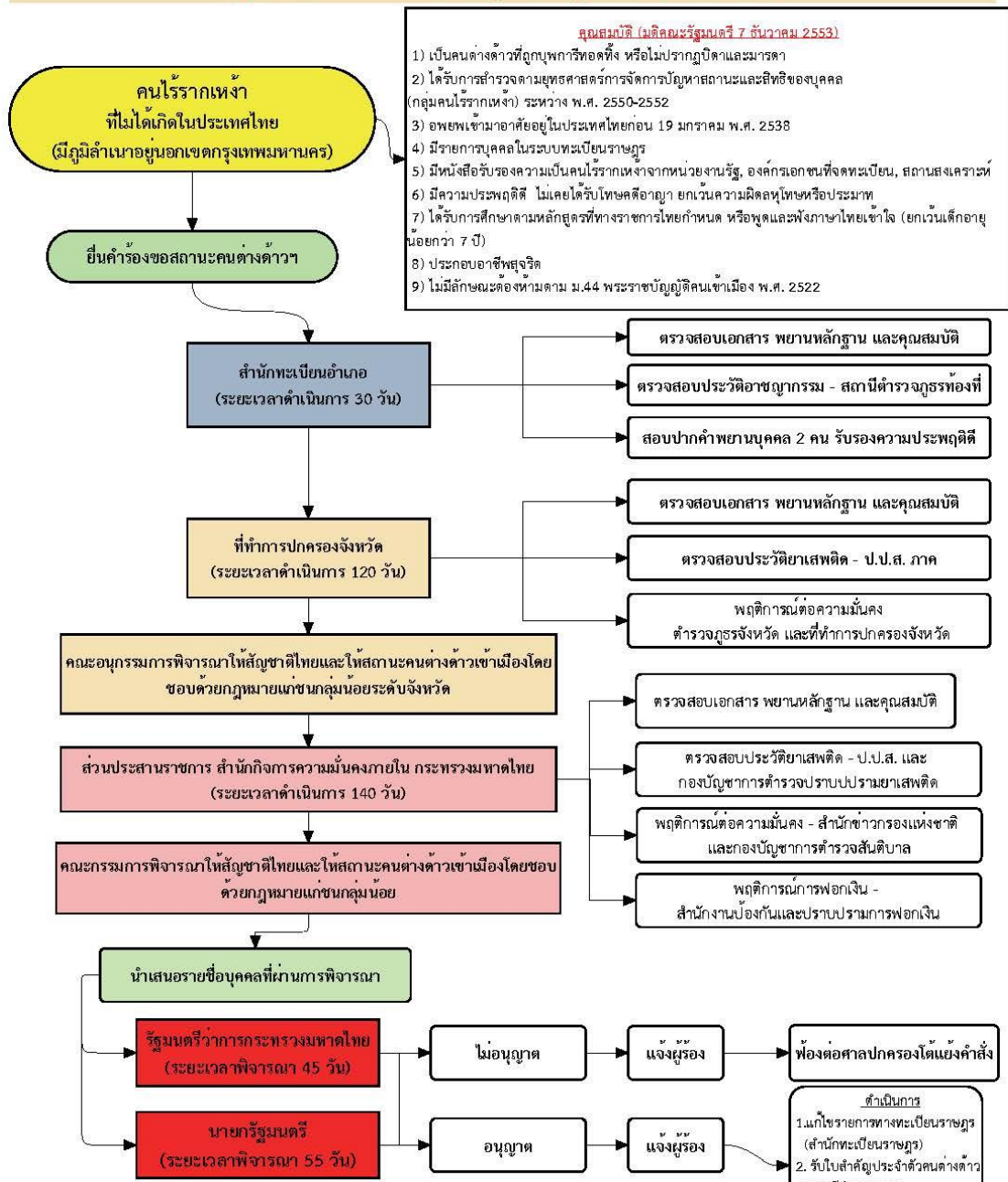
แผนภาพที่ 20



หมายเหตุ : 1. ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติฯ หมายถึงชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มที่ประเทศไทยได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ และได้ให้สิทธิผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว (อดีต - การสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ พ.ศ. 2542)
 2. หากยังไม่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ยังไม่สามารถดำเนินการขอสถานะฯ ได้

แผนภาพที่ 21

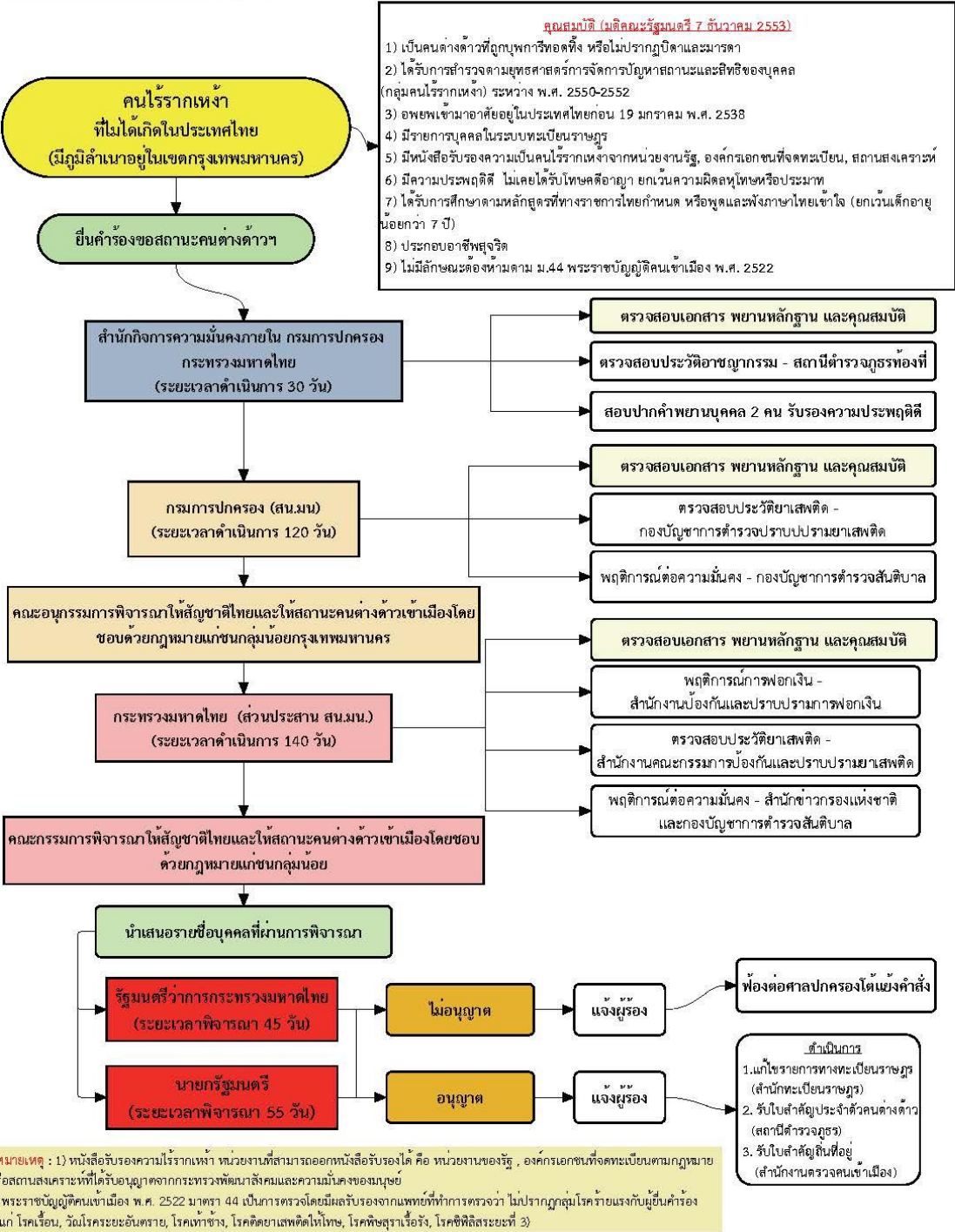
กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย
แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย
(กลุ่ม 3 คนต่างด้าวที่ไร้รากเหง้า-มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร)



หมายเหตุ : 1) หนังสือรับรองความไร้รากเหง้า หน่วยงานที่สามารถออกหนังสือรับรองได้ คือ หน่วยงานของรัฐ, องค์การเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือสถานสงเคราะห์ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย และมีความมั่นคงของมนุษย์
2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 44 เป็นการตรวจโดยมีผลรับรองจากแพทย์ที่ทำการตรวจว่า ไม่ปรากฏกลุ่มโรคภัยเรื้อรังกับผู้อื่น คำร้อง ได้แก่ โรคเรื้อรัง, วัณโรคระยะอันตราย, โรคเท้าช้าง, โรคติดยาเสพติดให้โทษ, โรคพิษสุราเรื้อรัง, โรคพิษสึลระยะที่ 3)

แผนภาพที่ 22

กระบวนการขอสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย
แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย
(กลุ่ม 3 คนต่างด้าวที่ไร้รากเหง้า-มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร)



หมายเหตุ : 1) หนังสือรับรองความไร้รากเหง้า หน่วยงานที่สามารถออกหนังสือรับรองได้ คือ หน่วยงานของรัฐ , องค์การเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือสถานสงเคราะห์ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 2) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 44 เป็นการตรวจโดยมีหลักฐานรับรองจากแพทย์ที่ทำการตรวจว่า ไม่ปรากฏกลุ่มโรคร้ายแรงกับผู้นยื่นคำร้อง ได้แก่ โรคเอดส์, วัณโรคระยะอันตราย, โรคเท้าช้าง, โรคติดเชื้อเสพติดให้โทษ, โรคพิษสุราเรื้อรัง, โรคซีสติสระยะที่ 3

ภาคผนวก ข

นโยบายการปรับสถานะทางกฎหมายให้กับคนอพยพกลุ่มต่างๆ นับจากอดีต - จนถึงปัจจุบัน¹

2513	
6 ตุลาคม 2513	เห็นชอบให้กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ในฐานะผู้อพยพ
2521	
30 พฤษภาคม 2521	กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และเงินฮ่ออพยพพลเรือน สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทย
2526	
9 สิงหาคม 2526	ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง ผ่านผันให้ เป็นคนเข้าเมืองประเภทไร้สัญชาติ นอกโควตา
2527	
6 มีนาคม 2527	เวียดนามอพยพ: รุ่งบิดามารดา เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย
17 มีนาคม 2535	ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของคนเวียดนามอพยพที่เกิดในประเทศไทย โดยดำเนินการตามขั้นตอนมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535
12 มิถุนายน 2527	คืนสัญชาติไทยให้แก่บุตรของกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) ที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
13 มิถุนายน 2527	กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และเงินฮ่ออพยพพลเรือน ให้สถานะต่างด้าวแก่คนที่อพยพเข้ามา และให้คืนสัญชาติให้กับบุตรของกลุ่มเงินฮ่อคณะชาติ และเงินฮ่อพลเรือนที่ถูกถอนสัญชาติโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
21 มิถุนายน 2527	กลุ่มเงินฮ่ออพยพมีมติให้สถานะคนเข้าเมืองโดยขอด้วยกฎหมาย และคืนสัญชาติไทยให้แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337
4 กันยายน 2527	ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติให้ผู้อพยพเชื้อสายไทย เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ
2531	
27 ธันวาคม 2531	กำหนดสถานะให้กลุ่มเงินฮ่ออิสระเป็นผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว
2533	
30 ตุลาคม 2533	กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ให้สำรวจจำนวนและทำบัตรประจำตัวชั่วคราว และให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ ให้สถานะคนเข้าเมืองโดยขอด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย
2534	
19 กุมภาพันธ์ 2534	ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติให้ผู้อพยพเชื้อสายไทย (จำนวน 2,236) แปลงสัญชาติเป็นไทย
24 ธันวาคม 2534	ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวลาวอพยพภูเขา ที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย อนุมัติให้แปลงสัญชาติเป็นไทย

¹ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือปฏิบัติงาน ตามมติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2553, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 1-4.

2535	
17 มีนาคม 2535	<u>ไทยลื้อ</u> ให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ (โดยยื่นคำขอ) แก่คนรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามา ส่วนคนรุ่นบุตร ให้มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
17 มีนาคม 2535	บุตรหลานของอพยพที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วรรค 2
17 มีนาคม 2535	ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ
26 สิงหาคม 2535	<u>เวียดนามอพยพ</u> คนรุ่นบิดามารดามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยยื่นคำขอ
2538	
3 ตุลาคม 2538	บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ให้ได้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (โดยการร้องขอ)
3 ตุลาคม 2538	บุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ซึ่งเกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ (โดยการร้องขอ)
2540	
27 พฤษภาคม 2540	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย</u> เห็นชอบให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทยแปลงสัญชาติเป็นไทย
26 สิงหาคม 2540	ผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2488 – 2489 กำหนดให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย
2543	
29 สิงหาคม 2543	มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
29 สิงหาคม 2543	บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีเชื้อชาวเขา และชุมชนบนพื้นที่สูง อนุมัติให้คนที่อพยพเข้ามาถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2538 มีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (โดยยื่นคำขอ), ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>เนปาลอพยพ</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
29 สิงหาคม 2543	<u>จีนฮ่ออิสระ</u> ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (เกิดระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 – 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
2544	
28 สิงหาคม 2544	มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ

28 สิงหาคม 2544	บุคคลบนพื้นที่สูง และชุมชนบนพื้นที่สูง เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทย โดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	เนปาลอพยพ เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
28 สิงหาคม 2544	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
2545	
24 ธันวาคม 2545	กลุ่มอดีตโจรเงินค่อมมิวนิสต์มลายา อนุมัติให้อดีต จคม. ที่เข้ามาปรับตัว แปลงสัญชาติเป็นไทย (อนุมัติเป็นกรณีพิเศษ)
27 สิงหาคม 2545	มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2546	
4 มีนาคม 2546	ม้งในที่พักสำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก อนุมัติให้ม้งที่พักสำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก กลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เคยทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการ ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) และให้นำมติกรม. 29 สิงหาคม 2543 และ 28 สิงหาคม 2544 มาใช้, กรณีบุตรที่เกิดในไทย ให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
26 สิงหาคม 2546	มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2547	
3 สิงหาคม 2547	ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติการแปลงสัญชาติไทย สำหรับคนที่เข้ามาก่อน และหลัง 15 พฤศจิกายน 2520, ส่วนบุตรหลาน ให้ได้รับสัญชาติไทย
24 สิงหาคม 2547	มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ
2548	
4 มกราคม 2548	ผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการพิสูจน์สถานะ (ต้องตรวจสอบความถูกต้อง)
18 มกราคม 2548	มติรับรองยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
2550	
18 กันยายน 2550	เห็นชอบหลักเกณฑ์ให้สถานะคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) สำหรับชาวมอแกนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย, ส่วนกรณีบุตร ให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ

2553	
7 ธันวาคม 2553	ให้ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม ² อยู่ภายใต้นโยบายเดียวกัน ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย กับผู้ที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538
7 ธันวาคม 2553	ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่มที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538
2559	
7 ธันวาคม 2559	ให้บุตรของคนอพยพมีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 2.2.2)

² ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม ได้แก่ (1) กลุ่มชาวเขา 9 เผ่า (2) กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง 3 ตุลาคม 2528 (3) กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (4) กลุ่มจีนฮ่ออพยพพลเรือน (5) กลุ่มจีนฮ่ออิสระ (6) กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (7) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (8) กลุ่มชาวเวียดนามอพยพ (9) กลุ่มชาวลาวอพยพ (10) กลุ่มเนปาลอพยพ (11) กลุ่มอดีตโจรคอมมิวนิสต์มาลาया (12) กลุ่มไทยลี้ภัย (13) กลุ่มม้งถ้ากระบอกที่ทำประโยชน์ และ (14) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา โดย มติ ครม. ระบุว่า นโยบายปรับสถานะเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ (โดยเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอ) นี้ ไม่ครอบคลุมถึง บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งสำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในระหว่างปี 2549-2552, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129/ตอนพิเศษ 177 ง, หน้า 55, วันที่ 23 พฤศจิกายน 2555

อย่างไรก็ดี ภายใต้นโยบายเปิดโอกาสให้ปรับสถานะนี้ นอกจากบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนแล้ว ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยเดิมตกหล่นนโยบายนี้อีกกลุ่มคือ กลุ่มชุมชนบนพื้นที่สูงที่สำรวจและจัดทำทะเบียนในปี 2542