



# ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น

48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

การคุ้มครองเด็กผู้ได้รับผลกระทบจากการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน



# สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	3
<b>1</b> เด็กไร้สัญชาติคือใคร ได้แก่ใครบ้าง ?	7
<b>2</b> กฎหมายและนโยบาย ในการแก้ไขปัญหาลูกสัญชาติในประเทศไทย	10
<b>3</b> สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติ และข้อท้าทาย ในการลดและยุติภาวะไร้สัญชาติ ในประเทศไทย: ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น	25
ข้อเสนอแนะเพื่อการยุติภาวะไร้สัญชาติ ของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย	33

“รายงานฉบับนี้เป็นรายงานสรุปของ ‘ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น: 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย (2515 - 2563)’ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Ending Child Statelessness in Thailand: Developing an Accelerated Nationality Review Model through Research and Empowerment of Stakeholders ที่ศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับองค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) โดยการสนับสนุนของสหภาพยุโรป (EU) ได้ดำเนินการระหว่างเดือนพฤษภาคม 2562 ถึง ธันวาคม 2563 ขอขอบคุณ คณะวิจัย ผศ. ดร. ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล คุณชุตติ งามอรุเลิศ คุณศิริวงศ์ สุขทวี คุณเขมชาติ ตนบุญ และคุณวรรณณา เต็มทอง ที่ปรึกษาร่วมจัดทำรายงานสรุปนี้”

มกราคม 2564



# บทสรุปผู้บริหาร

เด็กไร้สัญชาติ หมายถึง เด็กที่ไม่มีสัญชาติใดเลย (ไม่ว่าจะเป็นสัญชาติไทยหรือสัญชาติรัฐใด ๆ) แต่อาจได้รับการระบุตัวตนทางกฎหมายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น ได้รับการจดทะเบียนการเกิด ได้ขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลไร้สัญชาติในกลุ่มต่าง ๆ

เด็กไร้รัฐ หมายถึง เด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนของรัฐใดเลย ซึ่งหมายความว่า พวกเขา ก็คือเด็กไร้สัญชาติที่ไร้เอกสารใด ๆ และมักถูกสันนิษฐานว่าเป็นคนที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีจำนวนบุคคลไร้สัญชาติมากที่สุดในโลก และอาศัยอยู่ในหลายพื้นที่ของประเทศ สภาพความไร้รัฐไร้สัญชาตินับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่อดีตและต่อเนื่องยาวนาน ปัจจุบันประเทศไทยมีคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐจำนวน 539,696 คน<sup>1</sup> ในจำนวนนี้เป็นเด็กที่เป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย 36,943 คน กลุ่ม (อดีต) เด็กและเด็กนักเรียนในสถานศึกษาและคนไร้รากเหง้าจำนวน 82,154 คน และเด็กเกิดใหม่ที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดแต่ยังไม่สามารถกำหนดสถานะในสัญชาติได้จำนวน 87,291 คน ทั้งนี้ ยังไม่รวมเด็กไร้รัฐซึ่งอยู่ในระบบโรงเรียนและได้รับการจัดสรรห้สำนักเรียนในระบบ G-Code ของกระทรวงศึกษาอีกกว่า 90,000 คน และกลุ่มบุตรของแรงงานข้ามชาติที่ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของประเทศต้นทางที่ไม่อาจทราบจำนวนได้

1 ข้อมูลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กรกฎาคม 2563

การจัดการกับปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2510 โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อจัดการปัญหา ตั้งแต่การจัดทำทะเบียนประวัติของบุคคลประเภทต่าง ๆ และการกำหนดช่องทางการพัฒนาสถานะตามกฎหมาย แม้จะมีความพยายามอย่างหนักจากภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศ ที่ได้ร่วมกันพัฒนากรอบแนวคิด วิธีการ และแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถยุติปัญหาลงได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

จากสถานการณ์ข้างต้น องค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ได้ร่วมกับศูนย์วิจัยและพัฒนากฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดำเนินการศึกษาวินิจฉัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนสถานการณ์ปัญหา ข้อจำกัดในการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด และการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทยของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีพันธกิจในการจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาพบว่าหากประเทศไทยต้องการบรรลุผลลัพธ์ คือ “เด็กทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยปลอดภัยจากภาวะความไร้รัฐภายในปี พ.ศ. 2567<sup>2</sup> และภายในปี พ.ศ. 2573<sup>3</sup> เด็กไร้สัญชาติทั้งหมดที่อยู่ในประเทศไทยต้องได้รับการรับรองสิทธิในสถานะตามกฎหมาย” นั้น หน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ต้องให้ความสำคัญกับ 3 ประเด็นหลัก ซึ่งสามารถจำแนกตามกลุ่มเด็กจากสภาพความไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ดังนี้

**1. กลุ่มเด็กไร้รัฐ** เด็กจะต้องได้รับการแก้ปัญหาโดยการบันทึกตัวบุคคลเข้าในระบบทะเบียนราษฎรของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกผ่านกลไกการจดทะเบียนการเกิด (กรณีเด็กเกิดในประเทศไทย) หรือการจัดทำทะเบียนประวัติของบุคคล (กรณีเด็กไม่ได้เกิดในประเทศไทย หรือไม่อาจรู้ถึงสถานที่เกิด) เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองตัวเด็กในทางกฎหมายของประเทศไทย

**เป้าหมายสูงสุด** คือ การพัฒนากฎหมาย นโยบาย กรอบแนวคิด และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้เด็กได้รับการรับรองตัวบุคคล และเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ ไม่ว่าจะโดยชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม

**อุปสรรคที่พบ** แม้กฎหมายของไทยจะอนุญาตให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยสามารถจดทะเบียนการเกิดและมีสูติบัตรได้ ไม่ว่าจะพ่อแม่ของเด็กจะมีสัญชาติไทยหรือสัญชาติใด หรือไม่มีสถานะใดเลยก็ตาม แต่ยังมีเด็กอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดได้ อันเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น ผู้ปกครองของเด็กไม่ทราบขั้นตอนที่ถูกต้องในการแจ้งเกิด หรือผู้ปกครองไม่สามารถให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองการเกิดให้ได้กรณีที่เกิดนอกโรงพยาบาล (มักเป็นแรงงานข้ามชาติซึ่งย้ายที่อยู่บ่อย) ในบางกรณี พบว่าปัญหาเกิดจากการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น นายทะเบียนสร้างเงื่อนไขในการรับแจ้งการเกิด เช่น ให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมารับรองการเกิดเพิ่มเติม หรือต้องมีนายจ้างมารับรองความสัมพันธ์หากเป็นแรงงานข้ามชาติ หรือสร้างบรรยากาศแห่งความกลัว เช่น ดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้เด็กแล้ว แต่กลับแจ้งความดำเนินคดีกับพ่อแม่ของเด็กในข้อหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ ยังพบว่า กระบวนการแจ้งเกิดเกินกำหนดยังคงมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้ระยะเวลายาวนานและมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากต้องมีการสืบเสาะข้อเท็จจริงและนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์การเกิด

สำหรับเด็กที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยหรือไม่รู้สถานที่เกิด แม้กฎหมายจะอนุญาตให้คนไร้รัฐหรือเด็กไร้รัฐสามารถแสดงตนเพื่อขอจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลของตนเองได้ แต่หลายกรณีพบว่า ผู้มาขอทำทะเบียนไม่ใช่คนไร้รัฐจริง แต่พยายามสร้างหลักฐานเพื่อขอจัดทำทะเบียนฯ เพราะเข้าใจผิดว่าการมีทะเบียนจะนำไปสู่การได้สัญชาติไทยหรืออยู่อาศัยในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาอื่น ๆ เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เพียงพอส่งผลให้กระบวนการจัดทำทะเบียนเกิดความล่าช้า หรือมีการสร้างเงื่อนไขพิเศษเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขตามกฎหมาย ทำให้เกิดความยุ่งยากโดยไม่จำเป็นต่อบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติในการขอทำทะเบียน

2 อ้างอิงโครงการ I belong ของ UNHCR

3 อ้างอิงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

**2. กลุ่มเด็กไร้สัญชาติ** เด็กจะต้องได้รับการแก้ปัญหาโดยกระบวนการพัฒนาและรับรองสิทธิในสัญชาติไทยผ่านช่องทางวิธีการหรือกลไกต่าง ๆ ซึ่งมีเงื่อนไขแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของเด็กตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและกฎหมายทะเบียนราษฎรของประเทศไทย โดยช่องทางการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติต้องครอบคลุมทุกกลุ่ม ภายใต้เงื่อนไขทางกฎหมายที่เป็นไปได้จริงสำหรับเด็ก

**เป้าหมายสูงสุด** คือ การทำให้เด็กที่ไร้สัญชาติสามารถเข้าถึงช่องทางการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยได้อย่างรวดเร็วและมีอุปสรรคน้อยที่สุด เพื่อให้เด็กหลุดพ้นจากความไร้สัญชาติโดยเร็วที่สุด

**อุปสรรคที่พบ** ปัจจุบันกฎหมาย นโยบายของไทยมีความชัดเจนและครอบคลุมการแก้ปัญหาเด็กไร้สัญชาติในแต่ละกลุ่ม แต่ยังพบข้อจำกัดบางประการที่ไม่สะท้อนความเป็นจริงในชีวิตของเด็ก เช่น การกำหนดให้เด็กไร้สัญชาติต้องเรียนจบปริญญาตรี จึงจะมีสิทธิขอสัญชาติไทย หรือการที่นโยบายมักเน้นเฉพาะเด็กที่เกิดในประเทศไทยหรือเด็กที่ไม่รู้รากเหง้าของตนเองเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาอื่น ๆ ที่มักเกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับช่องทางการพัฒนาสถานะ หรือการมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ในบางกรณี พบปัญหาทัศนคติต่อบุคคลไร้สัญชาติ หรือ การใช้ดุลยพินิจเกินขอบเขตของเงื่อนไขทางกฎหมาย ทำให้ ณ ปัจจุบันแม้จะมีนโยบายตามกฎหมายออกมาเป็นจำนวนมาก แต่ในระดับพื้นที่ก็ยังไม่ปรากฏเด็กไร้สัญชาติที่ยังเข้าไม่ถึง หรือหากเข้าถึง กลไกการรับรองสิทธิก็เป็นไปอย่างล่าช้า

**3. กลุ่มเด็กที่ตกอยู่ในนิยาม “กลุ่มความมั่นคงเฉพาะ”** เด็กกลุ่มนี้อาจตกอยู่ในสถานะไร้รัฐไร้สัญชาติหรือไม่ก็ได้ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดกลุ่มความมั่นคงเฉพาะขึ้นโดยอาศัยเหตุแห่งการรักษาความมั่นคงของรัฐและเงื่อนไขในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้การพัฒนาสิทธิในสถานะหรือแนวทางการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กกลุ่มนี้แตกต่างจากเด็กกลุ่มที่หนึ่งและสอง เด็กกลุ่มนี้ประกอบด้วย เด็กที่เป็นบุตรของผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทยและเมียนมา เด็กผู้ลี้ภัยในเขตเมือง เด็กที่เป็นบุตรของกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกลุ่มเมียนมามุสลิม และเด็กกลุ่มโรฮิงญา เป็นต้น

**เป้าหมายสูงสุด** คือ การทำให้เด็กได้รับสถานะตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่เหมาะสมและถูกต้อง รวมถึงการเดินทางไปประเทศที่สาม กรณีที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ โดยระหว่างการพิสูจน์หรือขอรับรองสิทธิในสถานะตามกฎหมายหรือขั้นตอนการส่งตัวนั้น เด็กจะต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทยและสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ได้

ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ **ไม่ว่าจะเป็นเด็กในกลุ่มที่หนึ่ง สอง หรือสาม ในระหว่างที่เด็กอยู่ในกระบวนการพัฒนาสิทธิในสถานะประเภทต่าง ๆ ซึ่งมักจะใช้เวลาในการดำเนินการ เด็กควรได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ** อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้รับรองสิทธิด้านการศึกษาอย่างสมบูรณ์ในระบบของรัฐ (Education for ALL)<sup>4</sup> และสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Health guarantee for ALL)<sup>5</sup> โดยสิทธิด้านศึกษานั้นเป็นไปโดยไม่มีเงื่อนไข ส่วนกรณีของหลักประกันสุขภาพจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและการมีเอกสารแสดงตนของเด็ก

**อุปสรรคที่พบ** การเข้าไม่ถึงสิทธิส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติโดยตรงมี 2 ประการ คือ ประการแรก การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพซึ่งมีเงื่อนไขว่าเด็กต้องได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติฯ ทำให้มีเด็กกว่า 100,000 คนที่ไม่สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ เช่น เด็กรหัส G/P ในสถานศึกษา หรือกลุ่มเด็กไร้รัฐที่ไม่มีเอกสารแสดงตนใด ๆ เป็นต้น และประการที่สอง การไม่ได้รับสิทธิหรือไม่ได้รับเอกสารแสดงสิทธิในการอาศัยอยู่หรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยส่งผลให้เด็ก ๆ เหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ หรือถูกจับดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย

4 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 เรื่อง ร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. .... (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)

5 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2553 เรื่อง การให้สิทธิ (คนลี้ภัย) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2563 เรื่อง การให้สิทธิ (คนลี้ภัย) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษา

## ข้อเสนอแนะเพื่อการยุติภาวะไร้สัญชาติของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

การแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่เด็ก ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยหากปราศจากการบูรณาการการทำงานร่วมกันของทุกฝ่าย อาทิ หน่วยงานภาครัฐ ภาควิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันกำหนดแนวคิดและทฤษฎีที่จำเป็นต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบาย ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือการเสริมพลังในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงมุมมองหรือทัศนคติในเชิงความมั่นคงของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการให้สมดุลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ซึ่งต้องได้รับการจัดการอย่างรวดเร็ว เป็นธรรมและทั่วถึงโดยไม่เลือกปฏิบัติ ก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

การขับเคลื่อนกลไกการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย ควรเป็นไปในทิศทางดังต่อไปนี้

- ประเทศไทยควรพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ตลอดจนคำสั่งที่เป็นแนวปฏิบัติหรือคู่มือดำเนินการในกระบวนการจดทะเบียนการเกิด โดยเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทั้งนี้ สารสำคัญของหลักเกณฑ์จะต้องประกอบไปด้วย การกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนในแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติงานของบุคคล หน่วยงาน หรือนายทะเบียนที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการสร้างเงื่อนไขอื่นเพิ่มเติมในการปฏิบัติการ รวมถึงต้องลดความซับซ้อนในกลไกการจดทะเบียนฯ เพื่อสร้างความรวดเร็วในการจัดการทั้งในกรณีของเด็กที่เพิ่งเกิดและเกิดมานานแล้วแต่ไม่ได้เข้าสู่กลไกการจดทะเบียน
- ประเทศไทยควรพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่เด็ก หรืออดีตเด็กที่ตกอยู่ในภาวะความไร้รัฐ เนื่องจากการไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการจดทะเบียนการเกิดได้ รวมถึงแก้ไขปัญหาให้แก่เด็กไร้รัฐที่อาจจะไม่ได้เกิดในประเทศไทยหรือไม่อาจรู้ถึงสถานที่เกิดได้ (เด็กไร้รากเหง้า) ให้มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกันทั้งประเทศ ลดขั้นตอน ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ เพื่อป้องกันการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมที่สร้างภาระในการพิสูจน์ตนเกินควร รวมถึงเร่งรัดกลไกการดำเนินการแก้ไขความไร้รัฐและการเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพของเด็กนักเรียนในสถานบันการศึกษา ซึ่งมีเด็กกลุ่มเป้าหมายกว่า 90,000 คน
- ประเทศไทยควรพัฒนาความยืดหยุ่นและผ่อนคลายหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและวิถีชีวิตของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย เช่น การผ่อนคลายคุณสมบัติทางการศึกษาของเด็ก รวมถึงการเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ คือ นายทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น หรือการประสานงานตรวจสอบข้อมูลบุคคลระหว่างหน่วยงานรัฐ เพื่อให้กลไกการรับรองสิทธิในสัญชาติมีความรวดเร็วในการแก้ปัญหาให้กับเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย
- เพื่อให้เด็กมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขและปราศจากความกลัว ประเทศไทยต้องพัฒนาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะคุ้มครองเด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ (รวมทั้งครอบครัวของเด็ก) ให้มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นการชั่วคราว ในระหว่างที่เด็กหรือครอบครัวของเด็กอยู่ในกระบวนการจำแนกแยกแยะสถานะบุคคล การพิสูจน์สัญชาติของรัฐต้นทาง หรืออยู่ในกลไกการพัฒนาและรับรองสิทธิในสถานะตามกฎหมายประเภทต่าง ๆ และควรมีการออกเอกสารรับรองสิทธิดังกล่าวให้แก่เด็กเมื่อได้รับการร้องขอ





## 1

# เด็กไร้สัญชาติคือใคร ได้แก่ใครบ้าง ?

ไม่มีใครอยากเป็นเด็กไร้สัญชาติ มีชีวิตอยู่โดยไร้ตัวตนในดินแดนที่เกิดหรือแผ่นดินที่อยู่ แต่ในโลกนี้ยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกกำหนดให้ต้อง “ไร้สัญชาติ” เนื่องจากพวกเขาไม่ถูกยอมรับว่าเป็นพลเมืองของรัฐใดในโลก

ในประเทศไทย เด็กที่ไม่มีสัญชาติใดเลยจะถูกระบุให้เป็นเด็กไร้สัญชาติ<sup>6</sup> (Stateless Children) และหากพวกเขาเป็นคนที่ไม่มีเอกสารแสดงตนของประเทศไทยหรือรัฐใดอีก ก็จะต้องกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติที่ไร้เอกสาร (Undocumented Stateless Children) ซึ่งจะถูกลั่นนิชฐานโดยข้อกำหนดว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ในทุก ๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทย

เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยเป็นบุตรหลานของคน 2 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ **หนึ่ง** เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาที่มีสัญชาติไทย แต่เด็กคนดังกล่าวไม่ได้รับการแจ้งเกิดหรือไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้าน หรือกรณีบิดาเป็นคนไทย แต่มารดาเป็นคนต่างด้าว และบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันหรือไม่ได้จดทะเบียนรับรองบุตรที่เกิดมา ทำให้เด็กคนดังกล่าว

6 เด็ก หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุไม่เกิน 15 ปี, เยาวชน หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุกว่า 15 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 22 ปี

ตกหล่นจากการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย และสอง เด็กไร้สัญชาติที่บิดามารดาเป็นผู้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การหนีภัยผู้รับ หรือความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศต้นทาง ฯลฯ สถานะเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้องของบิดามารดาส่งผลให้เด็กคนดังกล่าวตกอยู่ในช่องว่างของการพิสูจน์สิทธิในสถานะทางกฎหมายหรือสัญชาติกับประเทศต้นทางของบิดามารดา รวมทั้งไม่มีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดน (jus soli) แม้ว่าเด็กคนดังกล่าวจะเกิดในประเทศไทยก็ตาม

จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐอาศัยอยู่ถึง 539,696 คน<sup>7</sup> ในจำนวนนี้มีสถานะเป็นเด็กไร้สัญชาติในกรณีของบุตรชนกลุ่มน้อยที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยมานานแล้ว 36,943 คน เด็กเกิดใหม่นับจากปีพ.ศ. 2544 จำนวน 87,291 คน และอาจจะมีเด็กไร้สัญชาติที่ถูกจำแนกโดยหมายเลขบัตรประจำตัวใน ‘กลุ่ม 0-89 กลุ่ม 2 คนในสถาบันการศึกษา’ และ ‘0-89 กลุ่ม 3 คนไร้รากเหง้า’ รวมอยู่ด้วย (ดูตารางที่ 1 ประกอบ) โดยประเทศไทยได้จำแนกเด็กไร้สัญชาติ รวมทั้งแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาสัญชาติของเด็กไร้สัญชาติออกเป็น 10 กลุ่มด้วยกัน

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนคนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้รัฐ ปีพ.ศ. 2554 - กรกฎาคม พ.ศ. 2563

	2554	2555	2556 เมย.	2557	2558	2559 เมย.	2561 ธค.	2562 พค.	2563 กค.
(1) กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ (เลขบัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วย 6)	258,810	210,062	170,016	150,922	150,922	194,968	137,236	135,691	132,762
(2) บุตรของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง (เลขบัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วย 7)	64,274	50,868	85,882	85,759	85,759	49,557	41,556	40,242	36,943
<b>รวม (1) - (2)</b>	<b>323,084</b>	<b>260,930</b>	<b>255,898</b>	<b>236,681</b>	<b>236,681</b>	<b>244,525</b>	<b>178,792</b>	<b>175,933</b>	<b>169,705</b>
<b>ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (0-89) บัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0 และหลักที่ 6 กับ 7 เป็นเลข 89</b>									
(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
<b>รวม (3) -(6)</b>	<b>218,538</b>	<b>244,383</b>	<b>280,725</b>	<b>200,605</b>	<b>257,277</b>	<b>237,162</b>	<b>227,788</b>	<b>226,485</b>	<b>223,167</b>
<b>ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร (0-00) บัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0 และหลักที่ 6 กับ 7 เป็นเลข 00</b>									
(7) กลุ่ม 0-00 ที่ได้รับจากการแจ้งเกิด	17,855			56,672		72,318	72,263	74,100	87,291
(8) กลุ่ม 0-00 ทั่วไป						997	29,858	33,837	59,533
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>559,477</b>	<b>505,313</b>	<b>536,623</b>	<b>493,958</b>	<b>493,958</b>	<b>555,002</b>	<b>508,701</b>	<b>510,355</b>	<b>539,696</b>

ที่มา: ครุณี ไทศาลพาณิชย์กุล, 2563 (รวบรวมและปรับจากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

## เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยได้แก่ใครบ้าง

### กลุ่มที่หนึ่ง

เด็กไร้สัญชาติที่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทยได้

- กรณีเด็กเกิดในประเทศไทย

- 1) เด็กสัญชาติไทย แต่ยังไม่ได้รับสัญชาติในทางข้อเท็จจริง

ได้แก่ กรณีเด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่ยังคงไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริงเพราะยังไม่ได้พิสูจน์ความสัมพันธ์ รวมถึงบุตรหลานของมอแกน มอแกลน มานี เด็กที่เป็นบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูง และเด็กที่เป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่น

- 2) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์
- 3) เด็กไร้สัญชาติซึ่งเป็นบุตรของคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ (ไม่ใช่กลุ่มชนกลุ่มน้อย)
- 4) เด็กไร้สัญชาติซึ่งมีความเปราะบางลักษณะต่าง ๆ อาทิ เด็กไร้รากเหง้า เด็กเร่ร่อน
- 5) เด็กไร้สัญชาติที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติจนเป็นที่ประจักษ์

- กรณีเด็กไม่ได้เกิดในประเทศไทย

- 6) (อดีต) เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว
- 7) เด็กไร้รากเหง้าที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

### กลุ่มที่สอง

กลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่ยังไม่มีกฎหมาย นโยบายรับรองให้สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่การมีสัญชาติไทย ซึ่งเด็กกลุ่มนี้อาจเป็นเด็กที่ย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับครอบครัว หรือเกิดในประเทศไทย

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



## 2

## กฎหมายและนโยบายในการแก้ไข ปัญหาสัญชาติในประเทศไทย

นับจากทศวรรษ 2510 ประเทศไทยดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อการลดและขจัดความไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัวไร้สัญชาติมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีความก้าวหน้าอย่างสำคัญในด้านกฎหมายนโยบาย ในปี พ.ศ. 2548 (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล) พ.ศ. 2551 และพ.ศ. 2555 (พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 และพ.ร.บ.สัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555), พ.ศ. 2559 และพ.ศ. 2560 (มติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเกณฑ์และคุณสมบัติของการเข้าสู่กระบวนการมีสัญชาติไทยเนื่องจากเด็กและครอบครัวไร้สัญชาติเกิดในประเทศไทยหลังวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535) และพ.ศ. 2562 (การแก้ไขปัญหาคือความไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้รากเหง้า โดยพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562) นอกจากนี้ ในระหว่างทางการแก้ไขปัญหาคือความไร้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยยังได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ อาทิ สิทธิที่จะเรียนหนังสือถ้วนหน้า (Education for ALL, พ.ศ. 2548 - มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548) และสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Health guarantee for ALL, พ.ศ. 2553 - มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2553) อีกด้วย

## การจดทะเบียนการเกิดเพื่อป้องกันความไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่เด็กไร้สัญชาติและครอบครัว โดยตระหนักดีว่า การดำเนินการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า (Birth Registration for ALL) นอกจากจะเป็นการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย หรือป้องกันความไร้รัฐให้แก่เด็กที่เกิดในประเทศไทย อันเป็นการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีแล้ว ยังเป็นมาตรการหรือกลไกสำคัญในการป้องกันความไร้สัญชาติให้กับเด็กอีกด้วย กฎหมายการทะเบียนราษฎรซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงในปีพ.ศ. 2551 ระบุว่า เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย มีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิด ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลัก และได้รับการบันทึกชื่อเข้าในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ โดยไม่เลือกปฏิบัติ

## กระบวนการจดทะเบียนการเกิด

### ขั้นตอนแรก การออกเอกสารรับรองการเกิด

- กรณีเกิดในสถานพยาบาล สถานพยาบาลที่ทำคลอด มีหน้าที่จะต้องออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร.1/1)<sup>8</sup> ให้แก่เด็ก
- กรณีคลอดนอกโรงพยาบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่การออกใบรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า)

### ขั้นตอนที่สอง การแจ้งการเกิดเพื่อให้ได้มาซึ่งสูติบัตร

- บิดามารดา ผู้ปกครองนำ ท.ร.1/1 หรือ ท.ร.1 ตอนหน้า ไปแจ้งการเกิดต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียน<sup>9</sup> โดยต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลา คือ 15 วัน อย่างไรก็ตาม สามารถแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา (แจ้งเกิดย้อนหลัง) ได้
- เจ้าหน้าที่ทะเบียนมีหน้าที่ดำเนินการออก “สูติบัตร”<sup>10</sup> ให้แก่เด็กที่เกิด
- กรณีเด็กแรกเกิด ถูกทอดทิ้ง บุคคลผู้พบตัวเด็กมีหน้าที่ต้องส่งมอบเด็กคนดังกล่าวให้กับเจ้าหน้าที่อำเภอ หรือตำรวจ เพื่อส่งมอบต่อให้เจ้าหน้าที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) หรือส่งมอบเด็กให้กับเจ้าหน้าที่ของพม. โดยตรงเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการเชิงสงเคราะห์และแจ้งการเกิดให้แก่เด็ก
- กรณีเด็กเร่ร่อนหรือเด็กไร้รากเหง้าซึ่งอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์ สถานสงเคราะห์ดังกล่าวมีหน้าที่แจ้งเกิด<sup>11</sup>

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

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

เมื่อมีคนเกิดให้แจ้งการเกิด ดังต่อไปนี้

(1) คนเกิดในบ้าน ให้เจ้าบ้านหรือบิดาหรือมารดาแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่คนเกิดในบ้านภายในสิบห้าวันนับแต่วันเกิด

(2) คนเกิดนอกบ้าน ให้บิดาหรือมารดาแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีคนเกิดนอกบ้านหรือแห่งท้องที่จะพึงแจ้งได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเกิด ในกรณีจำเป็นไม่อาจแจ้งได้ตามกำหนด ให้แจ้งภายหลังได้แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันเกิด

การแจ้งตาม (1) และ (2) ให้แจ้งตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด พร้อมทั้งแจ้งชื่อคนเกิดด้วย

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การแจ้งตามวรรคหนึ่งจะแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่อื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ในกฎกระทรวง

10 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 ให้นำทะเบียนผู้รับแจ้งรับแจ้งการเกิดและออกสูติบัตรเป็นหลักฐานแก่ผู้แจ้งโดยมีข้อเท็จจริงเท่าที่สามารถจะทราบได้

สำหรับการแจ้งการเกิดของเด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ให้นำทะเบียนผู้รับแจ้งออกสูติบัตรให้ตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด โดยให้ระบุสถานะการเกิดไว้ด้วย

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

เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ไม่ปรากฏภูมิลำเนาหรือภูมิลำเนาที่ชัดเจนซึ่งอยู่ในอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ ช่วยเหลือเด็กตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ถ้าเด็กยังไม่ได้แจ้งการเกิดและไม่มีการบุคคลในทะเบียนบ้านให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้แจ้งการเกิดต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ และให้นำทะเบียนออกใบรับแจ้ง ทั้งนี้ ตามระเบียบและแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

**ประเภทเอกสาร : สูติบัตร**

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ออกแบบให้มีสูติบัตร หรือเอกสารรับรองการเกิดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของบิดามารดา โดยมีทั้งหมด 6 ประเภท<sup>12</sup>
- นอกจากนี้ กรณีที่บิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิดให้แก่บุตร แต่ต่อมาบุตรมีชื่อในทะเบียนราษฎร (ทะเบียนคนอยู่) และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักแล้ว แม้โดยข้อจำกัดทางกฎหมายของประเทศไทย จะไม่สามารถดำเนินการแจ้งเกิดเพื่อออกสูติบัตรได้ แต่ก็สามารถดำเนินการขอออกเอกสารรับรองว่าเกิดในราชอาณาจักรไทยได้ (ท.ร.20/1)<sup>13</sup>

**ขั้นตอนสุดท้าย การเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน<sup>14</sup>**

เพื่อให้ครบถ้วนของขั้นตอนการจดทะเบียนการเกิด ในขั้นตอนการแจ้งเกิด เด็กจะต้องได้รับการเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนราษฎร (ทะเบียนคนอยู่) ด้วย โดยจะได้รับการบันทึกในทะเบียนประเภทใด อาทิ ทะเบียนบ้านคนมีสิทธิอาศัยถาวร ทะเบียนบ้านสำหรับคนมีสิทธิอาศัยชั่วคราว หรือทะเบียนประวัติ ก็ขึ้นอยู่กับสถานะบุคคลในทางกฎหมายของบิดามารดาของเด็ก

## การจัดทำทะเบียนคนอยู่ เพื่อป้องกันความไร้รัฐ ให้กับเด็กไร้สัญชาติและครอบครัว

- เด็กไร้รัฐไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกประเทศไทย (รวมถึงไม่อาจรู้ถึงสถานที่เกิด) หรือแม้กระทั่งอยู่ในระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สถานะทางกฎหมายไม่ว่าในทางใด ๆ หากปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในประเทศไทย มีสิทธิที่จะได้รับเอกสารแสดงตน ด้วยการยื่นคำขอรับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” ซึ่งจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักเป็นบุคคลประเภท 0 กลุ่ม 00 (หมายเลขประจำตัวที่ได้รับการกำหนด คือ 0-XXXX-00XXX-XX-X)

12 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) สูติบัตรบุตรของผู้หนีภัยในพื้นที่พม่า ประเภท ท.ร.031 รวมถึงกรณีของใบรับแจ้งการเกิดกรณีเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน ประเภท ท.ร.100 ซึ่งเป็นเอกสารที่ออกให้ก่อน ในระหว่างที่รอการพิสูจน์สถานะการเกิดของเด็ก

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

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มบุคคลใดหรือให้กลุ่มบุคคลใดแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ หรือกรณีมีเหตุจำเป็นอื่น และบุคคลดังกล่าวจำเป็นต้องมีหนังสือรับรองการเกิดให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวยื่นคำขอหนังสือรับรองการเกิดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

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

## กฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาคความไร้สัญชาติ ให้แก่เด็ก และครอบครัว

กฎหมายนโยบายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายสัญชาติของไทย

พระราชบัญญัติแปลงชาติ ร.ศ. 130  
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2495  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508  
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551  
พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

## นโยบายการแก้ไขปัญหาลูกชาติในแต่ละช่วง

### 2513

- 6 ตุลาคม 2513
- เห็นชอบให้กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ในฐานะผู้อพยพ

### 2526

- 9 สิงหาคม 2526
- ผู้อพยพเชื้อสายไทย-จากจังหวัดเกาะกวง พ้อนพันให้ เป็นคนเข้าเมืองประเภทไร้สัญชาติ นอกโควตา

30 พฤษภาคม 2521

- กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และจีนผู้อพยพพวไรวีرون สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

### 2521





# 2527

6 มีนาคม 2527

- เวียงต๋ามอพยพ รุ่นมีตามารถา เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย

12 มิถุนายน 2527

- คืบสัญชาติไทยให้แก่บุตรของ กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) ที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

13 มิถุนายน 2527

- กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ (ทจช.) และ จีนฮ่ออพยพพวกลีโอน ให้สถานะต่างดาวแก่คนที่อพยพเข้ามา และให้คืนสัญชาติให้กับบุตรของกลุ่มจีนฮ่อคณะชาติ และจีนฮ่อพลเรือนที่ถูกถอนสัญชาติโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

21 มิถุนายน 2527

- กลุ่มจีนฮ่ออพยพ มีมติให้สถานะคนเข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมาย และคืนสัญชาติไทยให้แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย แต่เสียสัญชาติไทยจากผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337

4 กันยายน 2527

- พิอพยพเชื้อสายไทย-จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติให้เป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ

27 ธันวาคม 2531

- 27 ธันวาคม 2531 กำหนดสถานะให้ กลุ่มจีนฮ่ออิสระ เป็นผู้มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว

# 2531

30 ตุลาคม 2533

- กลุ่มอดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา ให้สำรวจจำนวนและทำบัตรประจำตัวชั่วคราว และให้ดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ และให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย

# 2533

## 2534

19 กุมภาพันธ์ 2534

- ผู้พลานามัยเชื้อสายไทย-จากจังหวัดเกาะกง อนุมัติให้ผู้พลานามัยเชื้อสายไทย (จำนวน 2,236) แปลงสัญชาติเป็นไทย

24 ธันวาคม 2534

- ผู้พลานามัยเข้าเมืองชาวลาวอพยพภูเขา ที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย อนุมัติให้แปลงสัญชาติเป็นไทย



17 มีนาคม 2535

- ไทยลื้อ ให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ (โดยยื่นคำขอ) แก่คนรุ่นบิดามารดาที่อพยพเข้ามา ส่วนคนรุ่นบุตร ให้มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วสศคสองฯ

17 มีนาคม 2535

- บุตรหลานของอพยพที่เกิดในประเทศไทย ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ วสศค 2
- ผู้พลานามัยเข้าเมืองจากพม่า พอลานามัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ

26 สิงหาคม 2535

- เวียดนามอพยพ คนรุ่นบิดามารดามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่

## 2535

## 2540

27 พฤษภาคม 2540

- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เห็นชอบให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทยแปลงสัญชาติเป็นไทย

26 สิงหาคม 2540

- นวนอพยพที่เข้ามาในประเทศไทย-เมื่อ พ.ศ. 2488 - 2489 กำหนดให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย



3 ตุลาคม 2538

- บุคคลบนพื้นที่สูงที่เป็นชาวเขาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยตั้งวันที่ 3 ตุลาคม 2528 ให้ได้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (โดยการร้องขอ)

## 2538

29 สิงหาคม 2543

- บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง มีมติเพื่อนำให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อกำหนดพิจารณาสถานะ
- บุคคลบนพื้นที่สูงที่มีใช้ชาวเขา และชุมชนบนพื้นที่สูง อนุมัติให้คนก่ออพยพเข้ามาตั้งวันที่ 3 ตุลาคม 2538 มีสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (โดยยื่นคำขอ), ส่วนบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูงที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 กวี วรศสสงฯ

## 2543

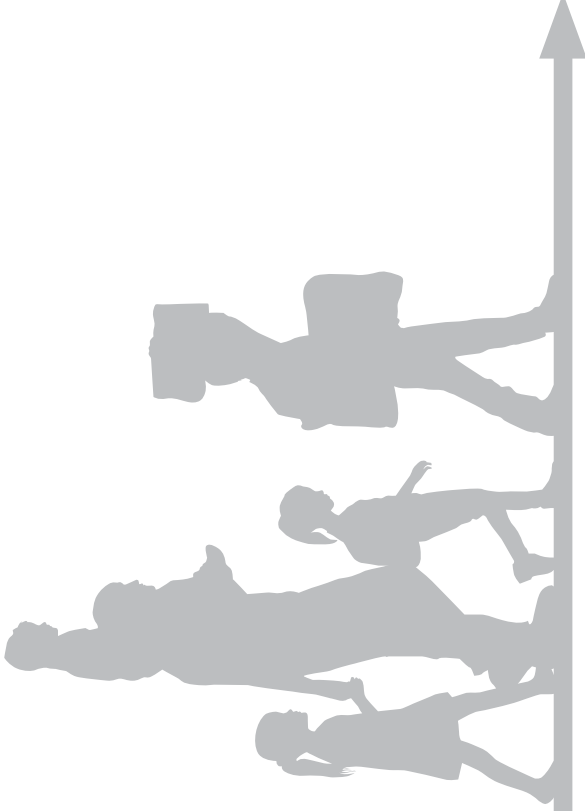
29 สิงหาคม 2543

- เนปาลอพยพ ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 กวี วรศสสงฯ
- ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย, ส่วนบุตรที่เกิดในไทย (13 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 กวี วรศสสงฯ

## 2543

29 สิงหาคม 2543

- **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทย (13 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ
- **จีนฮ่ออิสระ** ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย ส่วนบุตรที่เกิดไปไทย (เกิดระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535) มีสัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนมาตรา 7 ทวิ วรรคสองฯ



28 สิงหาคม 2544

- **บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง** มีมติผ่อนผันให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ

28 สิงหาคม 2544

- **บุคคลบนพื้นที่สูง** และ**ชุมชนบนพื้นที่สูง** เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
- **เมปาลอพยพ** เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
- **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย** เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด
- **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** เห็นชอบให้บุตรที่เกิดในประเทศไทย ได้สัญชาติไทยโดยไม่จำกัดช่วงเวลาเกิด

## 2544

# 2545

24 ธันวาคม 2545

- **กลุ่มอดีตโจรจับคอมมิวนิสต์มลายา** อนุมัติให้ออิต จคม. ที่เข้ามาในตัว แปลงสัญชาติเป็นไทย (อนุมัติเป็นกรณีพิเศษ)

27 สิงหาคม 2545

- **บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง** มีมติเพื่อนให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ

# 2547

3 สิงหาคม 2547

- **ผู้อพยพเชื้อสายไทย-จากจังหวัดเกาะกง** อนุมัติการแปลงสัญชาติไทย สำหรับคนที่เข้ามาก่อนและหลัง 15 พฤศจิกายน 2520 ส่วนบุตรหลาน ให้ได้รับสัญชาติไทย

24 สิงหาคม 2547

- **บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง** มีมติเพื่อนให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ

4 มีนาคม 2546

- **มิ่งใบที่พกสำเนาบัตรประชาชน** อนุมัติให้มิ่งที่พกใบสำเนาบัตรประชาชนกลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เคยทำประโยชน์ให้แก่ทางราชการ ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) และให้นำมิ่งตรม. 29 สิงหาคม 2543 และ 28 สิงหาคม 2544 มาใช้ กรณีบุตรที่ติดไปไทยให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 กวี วรศสสองฯ

# 2546

26 สิงหาคม 2546

- **บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง** มีมติเพื่อนให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 1 ปี เพื่อทำการพิสูจน์สถานะ

## 2548

### 18 มกราคม 2548

- ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

### 22 พฤศจิกายน 2548

- **บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง** พ่อแม่ให้กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจทะเบียนบุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการพิสูจน์สถานะตามยุทธศาสตร์ฯ

## 2553

### 7 ธันวาคม 2553

- **ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม** มีมติให้อยู่ภายใต้ระเบียบมาโดยเดียวกัน โดยให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย กับผู้ที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538
- ให้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แก่บุตรที่เกิดในประเทศไทย ของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่มที่ได้อพยพเข้ามาถึงวันที่ 18 มกราคม 2538

### 18 กันยายน 2550

- **ชาวอมก๋อยที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย** เห็นชอบหลักเกณฑ์ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ประเภทไร้สัญชาติ (นอกโควตา) สำหรับชาวอมก๋อยที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย, ส่วนกรณีบุตรให้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วสศสงฯ

## 2550

### 7 ธันวาคม 2559

- **บุตรชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์** ไร้สัญชาติไทย โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน มาตรา 7 ทวิ วสศสงฯ

## 2559

# 2560

## 16 กุมภาพันธ์ 2560

- ประกาศมหาดไทย (ยกเลิกประกาศมหาดไทย 26 กันยายน 2555 และ วันที่ 11 มิถุนายน 2558) เพิ่มเติมกลุ่มเป้าหมายของการมีสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 วรรคสองฯ เพิ่มอีก 3 กลุ่ม
- (1) กรณีบุตรของคนที่มีสัญชาติไทยกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์หรือที่กำลังศึกษาในสถาบันการศึกษา หรือเรียนจบแล้ว
- (2) กรณีเด็กนักเรียนนักศึกษาที่ถูกบิดามารดาทอดทิ้ง (คนไร้รากเหง้า)
- (3) บุคคลเกิดในไทย แต่ไม่ได้สัญชาติไทย และทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย



## 26 มกราคม 2564

- นิตินันท์ รัฐมนตรี อนุมัติหลักเกณฑ์กำหนดสถานะและสิทธิของบุคคลไร้สัญชาติที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ให้สามารถขอสถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรได้ (อยู่ระหว่างการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดรายละเอียด)

# 2564

## 14 เมษายน 2562

- **เด็กไร้รากเหง้า** สามารถยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยได้ตามมาตรา 19/2 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

## 14 พฤษภาคม 2562

- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคุณสมบัติอื่นของผู้ที่มีสิทธิ์ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย ตามมาตรา 19/2 วรรคสอง พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

# 2562

# กฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาสัญชาติ ของเด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ

## กรณีเด็กเกิดในประเทศไทย

### 1) เด็กที่เป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่ไร้สัญชาติในทางข้อเท็จจริง

มีเด็กไร้สัญชาติจำนวนไม่น้อยที่บิดามารดาเป็นคนสัญชาติไทย หรือเป็นกลุ่มคนที่ประเทศไทยยอมรับว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย อาทิ กลุ่ม มอแกน หรือมานิ ฯลฯ แต่ติดปัญหาที่เด็กกลุ่มนี้ขาดหลักฐานแสดงตัวว่าเป็นบุตรของคนสัญชาติไทย ซึ่งอาจเป็นเพราะบิดามารดาไม่ได้ไปดำเนินการแจ้งการเกิดทำให้ไม่ได้รับสูติบัตร และไม่ได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน กรณีเช่นนี้กฎหมายกำหนดว่าจะต้องดำเนินการพิสูจน์ให้ได้ว่า เด็กคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์เป็นบุตรของบิดามารดาผู้มีสัญชาติไทยจริง โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองสัญชาติไทย<sup>15</sup> ซึ่งเด็กกลุ่มนี้มีสิทธิได้สัญชาติตามหลักการสืบสายโลหิตจากบิดามารดาที่มีสัญชาติไทยอยู่แล้ว

### 2) เด็กที่เป็นบุตรของบุคคลบนพื้นที่สูง

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เด็กที่เป็นบุตรหลานของบุคคลบนพื้นที่สูงหากเกิดในประเทศไทย ก่อนวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย<sup>16</sup> โดยเด็กกลุ่มนี้จะต้องยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์และรับรองว่าเป็นคนสัญชาติไทยก่อนเช่นกัน

### 3) เด็กที่เป็นบุตรหลานของคนไทยพลัดถิ่น

คนไทยพลัดถิ่นคือคนไทยที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่ด้วยเหตุผลของการปักปันเขตแดนในอดีต ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตและต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น ในอดีตเมื่อคนกลุ่มนี้ได้อพยพกลับมายังประเทศไทยอีกครั้งรัฐบาลได้เคยมีการดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้ โดยนิยามว่าเป็น “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เชื้อสายไทย” และต่อมาในพ.ศ. 2540 กระทรวงมหาดไทยยังได้มีการออกนโยบายแปลงสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นอีกด้วย<sup>17</sup> แต่อย่างไรก็ตาม คนไทยพลัดถิ่นมีข้อเรียกร้องว่าการกลับมาสัญชาติไทยของพวกเขาไม่ควรใช้วิธีการแปลงสัญชาติ เนื่องจากพวกเขาเป็นคนไทยอยู่แล้ว ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นมีการต่อสู้เรียกร้องจนกระทั่งพ.ศ. 2555 รัฐบาลมีประกาศให้ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่คนไทยพลัดถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2551 โดยคนไทยพลัดถิ่นจะต้องยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

### 4) เด็กไร้สัญชาติที่มีสิทธิได้สัญชาติไทย “ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง”

กฎหมายสัญชาติเปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของชนกลุ่มน้อยหรือคนย้ายถิ่นรุ่นที่ 2 ซึ่งเกิดในไทย สามารถมีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ (เกิดนับจากวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535) หรือที่เป็นที่รู้จักในชื่อเรียกว่า “คนตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง”<sup>18</sup> โดยจะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองสิทธิในสัญชาติไทยได้ โดยมีเงื่อนไขว่าบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว (เวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพพลเรือน จีนฮ่ออิสระไทยลี้ภัย ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเนปาลอพยพ ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงหรือชุมชนบนพื้นที่สูง ลาวภูเขาอพยพ ม้งถ้ากระบอก ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ชาวมอแกน) โดยอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 15 ปี นับถึงวันที่มีการยื่นคำขอ

15 ข้อระเบียบที่เกี่ยวข้อง ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 97, ข้อ 102 และ ข้อ 103

16 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการพิจารณาการสถานะบุคคลในทะเบียนราษฎรให้แก่บุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2543

17 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ มท.0204.3/2311 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การพิจารณาแปลงสัญชาติไทยแก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

18 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535



### 5) เด็กไร้สัญชาติที่ได้รับการคืนสัญชาติไทย (คนไทยตามมาตรา 23)

ในปีพ.ศ. 2551 ประเทศไทยมีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ โดยกำหนดให้มีการ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่อดีตเด็กไร้สัญชาติที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เนื่องจากอดีตเด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้เป็นคนที่เกิดในไทย แต่ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 หรือเป็นกลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่เกิดก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535<sup>19</sup> กล่าวได้ว่า กฎหมายได้ย้อนกลับมาเยียวยาแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติของอดีตเด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้ รวมถึงบุตรของพวกเขา ให้มีสิทธิได้รับการคืนสัญชาติไทย หรือที่เรียกว่า การเป็นคนไทยตามมาตรา 23 โดยอดีตเด็กไร้สัญชาติกลุ่มนี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการยื่นคำร้อง เพื่อการรับรองว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยต่อเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น

### 6) เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ

ในปีพ.ศ. 2559<sup>20</sup> ประเทศไทยมีแนวนโยบายในการแก้ไขปัญหาสัญชาติให้แก่บุตรของคนต่างด้าวกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดในประเทศไทยอย่างเปิดกว้างมากขึ้น กล่าวคือ เปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยจากบิดามารดาที่เป็นคนต่างด้าวไร้สัญชาติ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นบุตรหลานของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ หรือไม่ หากเกิดในประเทศไทย (มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร) ไม่ปรากฏว่ามีหรือใช้สัญชาติของประเทศอื่น และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย<sup>21</sup> ก็สามารถมีสัญชาติไทยโดยยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎร ณ สำนักทะเบียนอำเภอ หรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาและรับรองความมีสัญชาติไทยได้

### 7) เด็กไร้รากเหง้า

เด็กไร้รากเหง้าหมายถึงเด็กที่ไม่สามารถระบุตัวบิดามารดา หรือที่กฎหมายเรียกว่า “ไม่ปรากฏบุพการี” เนื่องจากกำพร้า ถูกทอดทิ้งตั้งแต่เกิด หรือเป็นเด็กเร่ร่อนที่พลัดพรากจากครอบครัว ไม่สามารถตามหาตัวบิดามารดาที่แท้จริงได้ ทำให้ไม่มีใครไปแจ้งเกิดหรือเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านให้ เด็กกลุ่มนี้จึงกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติจากการถูกทอดทิ้งของบิดามารดา ในปีพ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีนโยบายแก้ไขปัญหาลูกหลานที่เป็ดกว้างไปสู่กลุ่มเด็กไร้รากเหง้า โดยเด็กไร้รากเหง้าไร้สัญชาติซึ่งเกิดในประเทศไทยสามารถขอมีสัญชาติไทยได้ ทั้งกรณีที่ไม่มีข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับบิดามารดา และกรณีที่รู้ว่าบิดามารดาเป็นใคร มีสัญชาติใด แต่ไม่สามารถติดตามตัวบิดามารดาของเด็กได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีหนังสือรับรองความไร้รากเหง้าจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาสิทธิในสัญชาติของเด็กไร้รากเหง้าในช่องทางอื่น ๆ เช่น หากมีคนไทยจดทะเบียนรับเด็กไร้รากเหง้าเป็นบุตรบุญธรรม และเด็กนั้นอาศัยอยู่กับครอบครัวผู้รับบุตรบุญธรรมมาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นเด็กที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทย ก็สามารถขอมีสัญชาติไทยโดยไม่ต้องมีหนังสือรับรองความไร้รากเหง้า แต่จะต้องมีหนังสือรับรองการทำคุณประโยชน์ หรือการเข้าสู่กระบวนการขอมีสัญชาติไทยเมื่อเรียนจบปริญญาตรีแล้ว แต่หากพิจารณาแล้วว่า “มีเหตุผลความจำเป็น” ที่เด็กจะต้องมีสัญชาติไทยก็อาจยื่นคำขอก่อนเรียนจบได้เช่นกัน

### 8) เด็กไร้สัญชาติที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศจนเป็นที่ประจักษ์

มติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2559 เปิดโอกาสให้เด็กไร้สัญชาติคนใดที่เป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยจนเป็นที่ประจักษ์สามารถยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยได้ที่สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่น เพื่อเข้าสู่กระบวนการรับรองการมีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

19 มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2515 – 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535

20 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

21 ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

## กฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาสัญชาติ ของเด็กไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ

### กรณีเด็กไร้สัญชาติที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย

#### 9) (อดีต) เด็กไร้สัญชาติกลุ่มชาติพันธุ์ที่ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว

สำหรับเด็กไร้สัญชาติที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย แต่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง มีโอกาสที่จะได้สัญชาติไทยเช่นกัน โดยจะต้องเข้าสู่กระบวนการขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และเมื่อได้รับสถานะดังกล่าวแล้ว ก็จะกลายเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีที่อยู่ถาวรในประเทศไทย (permanent residence) ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไป 5 ปี คนกลุ่มนี้มีสิทธิของแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายให้สถานะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและสามารถขอมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้แก่คน 2 กลุ่ม คือ กรณีกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ หรือชนกลุ่มน้อย และเด็กไร้สัญชาติที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยแล้ว

#### 10) เด็กไร้รากเหง้าที่ไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้

เด็กไร้รากเหง้าที่นายทะเบียนของรัฐไม่สามารถดำเนินการรับแจ้งการเกิดหรือเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านได้เพราะไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้นั้น หากได้รับการจัดทำเอกสารทางทะเบียนและเอกสารแสดงตนแล้ว อาจขอมีสัญชาติไทยได้เมื่ออาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี และมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกโดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่เพื่อเข้าสู่กระบวนการขอมีสัญชาติไทยตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร (มาตรา 19/2) ได้



## 3

## สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติ และข้อท้าทายในการลดและยุติภาวะไร้สัญชาติ ในประเทศไทย: ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น<sup>17</sup>

### การจดทะเบียนการเกิด

ชีวิตของเด็กไร้สัญชาติส่วนใหญ่มักจะพบกับปัญหาตั้งแต่ลืมตาดูโลก หลังคลอดพวกเขาต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการแจ้งเกิดเป็นปัญหาแรก สูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 1/1) ถือเป็นเอกสารชิ้นแรกของคนแสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างบุคคลกับรัฐผ่านสถานที่เกิด และนับจาก พ.ศ. 2551 ประเทศไทยได้มีการปรับนโยบายการจดทะเบียนราษฎรให้เป็นการจดทะเบียนการเกิดโดยถ้วนหน้า (Birth registration for ALL) เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดโดยไม่เลือกปฏิบัติ เนื่องจากผลของการไม่ได้รับการแจ้งเกิดหรือไม่มีสูติบัตรจะทำให้เด็กตกหล่นจากการเพิ่มชื่อเข้าไปในทะเบียนคนอยู่ การจดทะเบียนการเกิดจึงเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยป้องกันความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็กที่เกิดมาได้

## ปัญหาในการจดทะเบียนการเกิดของเด็กไร้สัญชาติที่เกิดในโรงพยาบาล และนอกโรงพยาบาล ณ ปัจจุบันจะมีความเหมือนและแตกต่างกัน ดังนี้

### เด็กที่เกิดในโรงพยาบาล

#### สถานพยาบาลบางแห่งมีการเรียกเงินมัดจำ 2,000 บาท

- เมื่อนำหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 1/1) ไปแจ้งเกิดและนำสูติบัตรมายืนยันจึงจะได้เงินคืนหากไม่ไปแจ้งเกิด หรือแจ้งเกิดเกินกว่า 15 วัน ทางโรงพยาบาลอาจจะไม่คืนเงินให้

#### สถานพยาบาลบางแห่งสั่งพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของบิดา

- สถานพยาบาลบางแห่งสั่งพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของบุคคลสัญชาติไทยที่อ้างตัวว่าเป็นบิดาก่อนออกหนังสือรับรองการเกิดได้ หรือจะออกหนังสือรับรองการเกิดโดยไม่ระบุชื่อบิดาให้ก็ได้
- หากไม่ได้ฝากครรภ์กับโรงพยาบาลมาตั้งแต่ต้น อาจถูกตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนออกหนังสือรับรองการเกิด
- อาจมีการเรียกผลตรวจ DNA บิดากับเด็ก

#### บิดามารดาที่เป็นแรงงานข้ามชาติขาดความรู้ความเข้าใจต่อการจดทะเบียนการเกิด

- บิดามารดาที่เป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจภาษาไทย ทำให้ไม่ได้ขอรับหนังสือรับรองการเกิดให้แก่บุตร
- แรงงานข้ามชาติบางคนเข้าใจว่า การรับหนังสือรับรองการเกิดจะทำให้เด็กมีสัญชาติไทย จึงไม่รับ เพราะเกรงจะมีปัญหาเมื่อกลับประเทศตนเอง
- บิดามารดาแรงงานข้ามชาติไม่เห็นความสำคัญหรือความจำเป็นของการแจ้งเกิด
- การไม่มีเอกสารแสดงตนของบิดามารดาเป็นอุปสรรคต่อการขอออกหนังสือรับรองการเกิด
- แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายไม่กล้าไปแจ้งเกิด เพราะกลัวถูกดำเนินคดี เนื่องจากเคยมีกรณีที่ถูกปกครองไปแจ้งเกิดให้แก่บุตรแล้วถูกจับกุมดำเนินคดี เพราะไม่มีเอกสารแสดงตัวบุคคลมาแล้ว

#### การกรอกหนังสือรับรองการเกิดในระบบออนไลน์

- ภาษาอังกฤษเป็นอุปสรรคในการกรอกข้อมูลหนังสือรับรองการเกิดในระบบออนไลน์
- บางกรณีเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนแก้ไขหรือนำข้อมูลออก โดยไม่ตรวจสอบกับทางโรงพยาบาลก่อน
- ระบบการกรอกหนังสือรับรองการเกิดออนไลน์ไม่มีการอัปเดตข้อมูลอัตโนมัติว่า ผู้ปกครองนำเด็กไปจดทะเบียนการเกิดแล้วหรือไม่
- การจดทะเบียนการเกิดในระบบออนไลน์บังคับให้ต้องใส่สัญชาติของเด็กเสมอ ไม่สามารถกรอกว่า “ไม่ระบุ” ได้

## เด็กที่เกิดนอกโรงพยาบาล

### มีขั้นตอนการแจ้งเกิดที่ยุ่งยากมากขึ้นในหลายพื้นที่

- เด็กตามแนวชายแดนหรือในพื้นที่ห่างไกลที่คลอดกับหมอตำแยหรือสถานีนามัยชุมชน จะมีขั้นตอนการแจ้งเกิดที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ออกใบรับแจ้งเกิดให้ ซึ่งกลายเป็นขั้นตอนที่ทำให้การออกหนังสือรับรองการเกิดมีความยุ่งยาก ลำช้า หรืออาจทำให้เด็กตกหล่นจากทะเบียนการเกิด
- ถ้าคลอดที่สถานีนามัยชุมชนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่จะประสานไปยังผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านจะออกใบรับแจ้งการเกิดให้ จากนั้นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะนำเอกสารไปแจ้งเกิดต่อสำนักทะเบียน
- ด้วยวิถีชีวิตที่มักจะแยกกันอยู่ระหว่างคนไทยกับแรงงานข้ามชาติในชุมชน หรือในแคมป์ก่อสร้าง ทำให้แรงงานมักไม่รู้จักตัวผู้ใหญ่บ้าน
- แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองอย่างไม่ถูกกฎหมายมักไม่กล้าไปติดต่อผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ หรือไปแล้วผู้ใหญ่บ้านอาจไม่ออกใบรับรองการเกิดให้ เพราะเข้าเมืองมาอย่างไม่ถูกกฎหมายหรือไม่เคยรู้จักกับตัวแรงงาน ทำให้เด็กตกหล่นจากทะเบียนการเกิด
- บางกรณีผู้ใหญ่บ้านจะออกใบรับแจ้งเกิดให้ภายใต้เงื่อนไขการรู้จักตัวแรงงาน หรือเรียกหมอตำแยมาสอบถาม หรืออาจมีการเรียกรับเงินจากแรงงานข้ามชาติที่ไปขอแจ้งเกิดให้กับบุตร
- เด็กที่คลอดเองที่บ้านเช่าหรือบ้านพัก เจ้าหน้าที่มักเรียกเอกสารหลักฐานประจำตัวบิดามารดา หากไม่มีเอกสารก็ไม่สามารถจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กได้
- เด็กกลุ่มมอแกนหรือแรงงานข้ามชาติ ที่คลอดนอกโรงพยาบาลมักไม่สามารถหาพยานบุคคลมายืนยันการเกิดของเด็กได้ เช่น คลอดเองตามธรรมชาติ หรือหมอตำแยกลับเมียนมาไปแล้ว

## ปัญหาร่วมในการจดทะเบียนการเกิดของเด็กไร้สัญชาติ

### ขั้นตอนซ้ำซ้อน ยุ่งยาก ลำบาก ในหลายพื้นที่

- การแจ้งเกิดสำหรับแรงงานข้ามชาติบางคนเป็นกระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง อาทิ ค่าเดินทางที่ต้องไปหลายรอบ ค่าเสียเวลาของพยาน ฯลฯ และต้องใช้เวลารอนาน 1 – 3 เดือนกว่าจะได้สูติบัตร
- หากเป็นการแจ้งเกิดเกินกำหนดที่สำนักทะเบียนเทศบาล อำนาจในการอนุมัติจะย้อนกลับไปอยู่ที่สำนักทะเบียนอำเภอ ซึ่งเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนและทำให้เกิดความล่าช้า
- ผู้เฒ่าไร้สัญชาติบางคนไม่อาจขอหนังสือรับรองการเกิด ท.ร. 20/1 ได้ เนื่องจากสำนักทะเบียนราษฎรกำหนดว่า พยานบุคคลที่จะรับรองการเกิดต้องมีอายุมากกว่าผู้ยื่นคำขอไม่น้อยกว่า 15 ปี
- ปรากฏข้อเท็จจริงในหลาย ๆ กรณีมีการเรียกรับผลประโยชน์ในโอกาสการจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็ก โดยเฉพาะหากเป็นการจดทะเบียนการเกิดย้อนหลังหรือขอหนังสือรับรองการเกิด
- บุตรแรงงานข้ามชาติไม่สามารถแจ้งเกิดได้ หากบิดามารดาถูกระงับความเคลื่อนไหวหรือถูกจำหน่ายออกจากระบบทางทะเบียน
- การนำเด็กที่เกิดในประเทศไทยโดยมีสูติบัตรกลับไปเพิ่มชื่อที่ประเทศเมียนมานั้นต้องมีการนำสูติบัตรที่ออกโดยประเทศไทยฉบับภาษาอังกฤษไปทำการรับรองจากสถานทูตเมียนมาในประเทศไทยก่อน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายเพิ่ม ทำให้แรงงานบางคนใช้วิธีการแจ้งเกิดใหม่ให้แก่เด็กอีกครั้งเมื่อกลับไปประเทศต้นทางแล้ว หรืออาจไม่แจ้งการเกิดในประเทศไทยให้แก่เด็กเลย โดยเมื่อพาเด็กกลับประเทศต้นทางแล้วจึงไปดำเนินการแจ้งเกิดเพื่อเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านภายหลัง
- จากคำบอกเล่าของกลุ่มแรงงานฯ มีหลายกรณีแจ้งว่าสูติบัตรไทยไม่สามารถนำไปใช้ในประเทศต้นทางได้ แต่สามารถใช้ในการพาเด็กข้ามพรมแดนกลับประเทศได้

## ความยุ่งยากในการตรวจสอบความเป็นบุตร

- กรณีบิดามีสัญชาติไทย แต่มารดาไม่มีสัญชาติไทยในหลาย ๆ กรณีเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตรโดยเรียกให้แสดงพยานหลักฐานมากเกินความจำเป็น
- การเรียกใช้พยานหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่มักจำกัดหรือเรียกใช้พยานที่เป็นข้าราชการเท่านั้นในการยืนยันข้อเท็จจริง อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น
- ในปัจจุบันเพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เจ้าหน้าที่มักเรียกผลตรวจ DNA เป็นสำคัญ แม้จะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากกับผู้ประสบปัญหา
- หากมารดาเป็นแรงงานข้ามชาติอาจมีการเรียกพยานเอกสารอื่นๆ ของมารดาเพิ่มเติมเกินความจำเป็น

## การเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้านของนายจ้าง

- การแจ้งเกิดบุตรของแรงงานข้ามชาติ  
แต่เดิม มีแนวปฏิบัติว่าจะต้องเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้านของนายจ้าง นายทะเบียนจะแจ้งให้บิดามารดาเด็กนำตัวนายจ้างมารับรองตัวบุคคลและสถานะความเป็นนายจ้าง - ลูกจ้าง หากนายจ้างไม่มาก็ไม่สามารถแจ้งเกิดได้  
ปัจจุบัน กรมการปกครองได้มีการจัดทำทะเบียนบ้านกลางสำหรับกลุ่มแรงงานขึ้น เพื่อให้แรงงานข้ามชาติเพิ่มชื่อบุตรในทะเบียนบ้านกลาง โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยทะเบียนบ้านของนายจ้าง (แต่เจ้าหน้าที่บางคนยังคงเรียกให้นายจ้างมารับรองอยู่)
- การเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้านกลางเจ้าหน้าที่จะดำเนินการให้เฉพาะแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารผ่านแดนประเภท Border pass เท่านั้น
- การเพิ่มชื่อเด็กเข้าในทะเบียนบ้านของนายจ้าง ทำให้เกิดช่องทางให้นายหน้าหารายได้จากแรงงานที่นายจ้างไม่ยอมช่วยเหลือ โดยเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 1,500 บาท

## ความผิดพลาดและความยุ่งยากในการเพิ่มชื่อ

- ในอดีตสำนักทะเบียนอำเภอมีการออกสูติบัตรผิดประเภทให้แก่บุตรของแรงงานข้ามชาติ โดยกำหนดเลขประจำตัว 13 หลักผิดกลุ่มประเภท สะกดชื่อบิดามารดาผิด หรือระบุรายการบิดามารดาเป็นแรงงานในสูติบัตรผิดพลาดไปจากเอกสารประจำตัว
- นายทะเบียนมักไม่ยอมใส่นามสกุลให้เด็กไร้สัญชาติ หากบิดามารดาไม่มีเอกสารที่ระบุถึงนามสกุลดังกล่าว
- เด็กที่เกิดก่อน พ.ศ. 2551 การจดทะเบียนการเกิดและการเพิ่มชื่อบุตรของแรงงานข้ามชาติเข้าในทะเบียนบ้านคนอยู่เป็นเรื่องยากมาก โดยเฉพาะบิดามารดาที่ไม่มีเอกสารแสดงตัว
- เด็กที่เกิดหลัง พ.ศ. 2551 และอดีตเด็กไร้สัญชาติ สำนักทะเบียนมักเรียกพยานบุคคลที่รับรองข้อเท็จจริงในการเกิดของเด็กบนเงื่อนไขว่า ต้องเป็นคนที่มิสัญชาติไทย หรือต้องเป็นนายจ้างขณะเด็กเกิดเท่านั้น ซึ่งครอบครัวแรงงานข้ามชาติบางครอบครัวอาจมีการย้ายงานหรือที่อยู่บ่อย ทำให้ยากต่อการหาคนสัญชาติไทยหรือนายจ้างเก่ามายืนยัน

## การพัฒนาสถานะในสัญชาติไทย

การแก้ไขปัญหาสัญชาติให้เด็กแต่ละกลุ่มต้องอาศัยนโยบายทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาสัญชาติไทย แต่ตกหล่นจากการได้สัญชาติ เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของบิดามารดาผู้อพยพเข้าไทยมาโดยไม่ถูกกฎหมาย เด็กไร้รากเหง้า หรือคนไทยพลัดถิ่น ต้องเข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติและเผชิญกับอุปสรรคปัญหาที่ต่างกัน ในหลากหลายพื้นที่

### บุตรของคนกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อยเดิม

- ปัญหาสำคัญที่เด็กกลุ่มนี้ต้องเผชิญคือ การขาดพยานหลักฐานยืนยันว่าเกิดในประเทศไทย อาทิ เด็กที่เป็นบุตรของกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูง มอแกน มานี ฯลฯ
- มาตรา 7 ทวิ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 เปิดโอกาสให้ทายาทรุ่นที่ 2 ของคนกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่เกิดในไทยสามารถมีสิทธิในสัญชาติไทยตามหลักดินแดนได้ แต่ในทางปฏิบัติเด็กที่ยื่นคำร้องขอสัญชาติตามช่องทางนี้ต้องเผชิญกับปัญหาความล่าช้าของกระบวนการ อาทิระบบคิวที่นำมาใช้กินเวลานาน
- การรับรองความประพฤติที่ซ้ำซ้อน เด็กที่อายุเกิน 18 ปีต้องยื่นตรวจสอบพฤติการณ์เกี่ยวกับยาเสพติดกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาคและสถานีตำรวจภูธรจังหวัด รวมทั้งต้องตรวจสอบพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงจากตำรวจสันติบาลและสถานีตำรวจภูธรจังหวัดก่อน
- เจ้าหน้าที่ยึดติดกับการเรียกพยานบุคคลที่ต้องเป็นข้าราชการเท่านั้น อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ
- การรับรองความประพฤติและการกำหนดลักษณะเฉพาะของตัวพยานบุคคลที่รับรองเป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับประโยชน์จากการยื่นขอสัญชาติของเด็กได้ เช่น บางพื้นที่มีการเรียกค่าตอบแทนในการเดินทางไปให้ข้อมูลต่อสันติบาลครั้งละ 1,000 บาทต่อครั้ง
- มีเด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของคนกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่เข้าไม่ถึงสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องว่าจะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรีก่อน เงื่อนไขดังกล่าวสร้างข้อจำกัดอย่างมากแก่เด็กไร้สัญชาติบางคน เช่น เด็กที่ไม่มีโอกาสได้เรียนหนังสือ เนื่องจากต้องช่วยครอบครัวทำงานหารายได้

### คนไทยพลัดถิ่น

- นับจากปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเพื่อคืนสัญชาติไทย (ตามสายโลหิต) ให้แก่คนไทยพลัดถิ่น โดยคนกลุ่มนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่ปัญหาคือ สำนักทะเบียนอำเภอบางพื้นที่ปฏิเสธไม่รับคำร้องนี้
- กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีความล่าช้า บางรายใช้เวลา 3 – 4 ปี
- กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ขึ้นทะเบียนเป็นคนกลุ่มอื่นโดยหลงผิด เช่น กลุ่มที่มีบัตรประจำตัวกลุ่ม 0 – 89 หรือ 0 – 00 เป็นต้น ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ ต้องไปดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎรก่อน



- เจ้าหน้าที่กำหนดเรียกพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ซึ่งหมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่เท่านั้น
- กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ไปขอความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนในภายหลังมักจะถูกเลือกปฏิบัติจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการดำเนินกลไกกระบวนการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
- ภายใต้กลไกการดำเนินการ ปรากฏข้อเท็จจริงบางกรณีที่ผู้ประสบปัญหาถูกเรียกรับผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดสถานะทางกฎหมาย
- คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นขาดความต่อเนื่องในการพิจารณารับรองคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งตัวแทนภาครัฐมักเปลี่ยนตัวบุคคลเสมอ ๆ ในการร่วมพิจารณาซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคต่อความต่อเนื่องในการพิจารณาแก้ไขปัญหา
- ความไม่สมดุลในสัดส่วนของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทำให้การพิจารณารับรองบุคคลฯ นั้นทำได้ช้าและเกิดปัญหาในการพิจารณาเสมอ ๆ
- ถ้าเป็นบุตรของคนไทยพลัดถิ่นในทางปฏิบัติหลาย ๆ กรณีต้องรอบิดามารดาได้รับการแก้ปัญหาเรื่องสัญชาติก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาสัญชาติของตัวเองได้

### เด็กไร้รากเหง้า

- เด็กไร้รากเหง้าที่ถูกทอดทิ้งตั้งแต่เกิดและไม่ปรากฏว่ามีบิดามารดาหรือญาติพี่น้องมักจะไม่มีการแสดงตนใด ๆ ทั้งพยานหลักฐานการเกิด พยานเอกสาร และพยานบุคคลที่รู้เห็นในการเกิด ทำให้ยากต่อการพิสูจน์สถานะบุคคล เด็กไร้รากเหง้าบางคนใช้เวลากว่า 2 ปีในการรวบรวมข้อเท็จจริงของตนเอง
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการผลัดภาระกันไปมา เช่น บางกรณีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีหน้าที่ออกหนังสือรับรองความไร้รากเหง้าปฏิเสธการออกหนังสือ และให้ผู้อุปการะหรือผู้ดูแลนำเด็กไปติดต่อกับกระทรวงมหาดไทยแทน
- ความไม่เข้าใจข้อกำหนดของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ หรือนายทะเบียนใช้เวลานานในการพิจารณาคำร้อง โดยไม่แจ้งแก่ผู้ร้อง ส่งผลทำให้การดำเนินการล่าช้า
- การดำเนินการขอสัญชาติให้แก่เด็กไร้รากเหง้าตามมาตรา 19/2 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ต้อง 1) อาศัยอยู่ในประเทศไทยไม่น้อยกว่า 10 ปี 2) มีหนังสือรับรองความไร้รากเหง้า และ 3) มีพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือจำนวน 3 คน รับรองความประพฤติและการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งเด็กไร้รากเหง้าหลายคนขาดเพียงคุณสมบัติเรื่องการมีหรือขอมีหนังสือรับรองความไร้รากเหง้าทำให้ไม่สามารถพัฒนาสิทธิในสัญชาติได้

### เด็กไร้สัญชาติกลุ่มบัตรประจำตัวกลุ่ม 0-00

- การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวกลุ่ม 0-00 ตามมาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2551 สำนักงานทะเบียนอำเภอบางแห่งกำหนดเงื่อนไขว่าเด็กต้องไปยื่นคำร้อง ณ ท้องถิ่นที่เกิด หรือเรียกร้องให้เด็กต้องนำพยานบุคคลมารับรอง รวมทั้งเรียกนายจ้างของบิดามารดามาเป็นพยานด้วย ทำให้เด็กเกิดความยุ่งยากในการหาพยานบุคคลมากเกินไปจนความจำเป็น

- ภายใต้กลไกการดำเนินการ ปรากฏข้อเท็จจริงบางกรณีที่ผู้ประสบปัญหาถูกเรียกรับผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดสถานะทางกฎหมาย
- สำหรับเด็กไร้สัญชาติที่เรียนอยู่ในโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการและกรมการปกครองจะแก้ไขปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่เด็กด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติให้แก่เด็กและกำหนดรหัสให้เป็นเด็กกลุ่ม G แต่เมื่อเด็กย้ายโรงเรียนก็ต้องเข้าสู่กระบวนการกำหนดรหัส G ใหม่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบ และบางโรงเรียนอาจไม่กำหนดรหัส G ให้แก่เด็ก
- เด็กในสถานศึกษาที่ไม่ได้รับการกำหนดรหัส G จะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการจัดทำทะเบียนและเอกสารแสดงตนกลุ่ม 0-00 ได้

### เด็กไร้สัญชาติกลุ่มบัตรประจำตัวกลุ่ม 0-89

- เงื่อนไขของการสำรวจและจัดทำทะเบียนผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรกลุ่ม 0 – 89 ในประเภทกลุ่มที่ 1 ต้องเป็นคนที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว และตกสำรวจการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวในอดีต (ก่อนวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2542) ซึ่งมีหลายกรณีที่มีการจัดทำทะเบียนให้แก่บุคคลซึ่งไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย
- ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรกลุ่ม 0 – 89 ที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนแล้วมักจะพบกับปัญหาการถูกระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียน หรือถูกจำหน่ายรายการบุคคลออกจากระบบทะเบียนราษฎรโดยไม่รู้ตัว ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาสถานะบุคคลของคนในครอบครัวและบุตรหลานตามมา

### ครอบครัวไร้สัญชาติ

- การขอสัญชาติไทยตามสามี เป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน บางรายใช้เวลาถึง 6 ปีกว่าจะได้สัญชาติ
- การขอแปลงสัญชาติไทยของคนรุ่นบิดามารดาหรือผู้เฒ่าไร้สัญชาติ มีความล่าช้าใช้เวลานาน และกำหนดให้กลุ่มผู้เฒ่าไร้สัญชาติต้องมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและมีใบถิ่นที่อยู่แล้วเท่านั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี จึงจะเข้าสู่กลไกการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ ทำให้หลายกรณีเสียชีวิตก่อนได้รับการแปลงสัญชาติ
- ชาวเมียนมามุสลิมที่ขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน และถือหนังสือสำคัญประจำตัวประเภท CI - เอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางที่ออกให้แก่บุคคลที่ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือหนังสือเดินทางสูญหายหรือหมดอายุ มักจะไม่ได้รับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ

# ข้อเสนอแนะเพื่อการยุติภาวะไร้สัญชาติ ของเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น	ข้อเสนอแนะระยะกลาง
ข้อเสนอต่อสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย		
(1) ประเด็นการรับรองการเกิด และการจดทะเบียนการเกิด		
(1.1) กรณีบทบาทของสถานพยาบาลในการออกหนังสือรับรองการเกิด ท.ร.1/1	<ol style="list-style-type: none"> <li>ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อจัดทำหนังสือสั่งการแนวปฏิบัติให้กับสถานพยาบาลทั่วประเทศในการออกท.ร.1/1 โดยคำนึงถึงหลักการไม่สร้างภาระเกินสมควร<sup>22</sup> โดยตระหนักว่าการออก ท.ร.1/1 เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล พร้อมกับจัดทำเอกสารคู่มือ จัดอบรมการใช้คู่มือ และมีกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ</li> <li>ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประเด็น รายละเอียดที่ควรต้องระบุ ท.ร.1/1 โดยเอกสารนี้ต้องสามารถยืนยันตัวตนบุคคลในเบื้องต้นได้ อาทิ การพิมพ์รอยเท้า</li> <li>ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข จัดทำคู่มือการขอเอกสารรับรองการเกิดย้อนหลัง เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นการทั่วไป</li> <li>ร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อจัดเก็บเอกสารรับรองการเกิด ที่ทั้งสถานพยาบาลและกรมการปกครองสามารถเข้าถึงได้</li> </ol>	
(1.2) กรณีการออกใบรับแจ้งการเกิด (ท.ร.1 ตอนหน้า) โดยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ในกรณีที่เกิดนอกสถานพยาบาล	<ol style="list-style-type: none"> <li>จัดทำคู่มือในการปฏิบัติงาน โดยอธิบายขั้นตอน วิธีปฏิบัติในการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยตระหนักว่าเป็นกระบวนการรับแจ้งเกิดที่ยังไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สถานะบุคคล</li> <li>พัฒนาระบบรายงานการออก ท.ร.1 ตอนหน้า โดยรายงานต่อสำนักทะเบียนในพื้นที่ เพื่อที่ว่าเมื่อมีการไปแจ้งเกิดที่สำนักทะเบียน ก็ไม่มีความจำเป็นที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต้องไปรับรองด้วยตัวเองอีก</li> </ol>	

22 ประเด็นที่เสนอให้พิจารณา ข้อมูลที่สถานพยาบาลมีหน้าที่ต้องกรอก, กรอบเวลาในการส่งมอบเอกสาร

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น	ข้อเสนอแนะระยะกลาง
(1.3) กรณีการดำเนินการจดทะเบียนการเกิด (แจ้งเกิด) ของสำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ออกหนังสือสั่งการหรือคำสั่งที่ชัดเจนถึงวิธีปฏิบัติในการรับจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กซึ่งเป็นบุตรของแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม ทุกประเภท โดยเน้นย้ำการป้องกันมิให้เกิดการเรียกพยานมาให้รับรองตัวบุคคล (เว้นแต่มีข้อสงสัย) หรือการให้เพิ่มชื่อเด็กเข้าทะเบียนบ้านของนายจ้างแรงงาน</li> <li>2) จัดทำคู่มือ/แนวปฏิบัติการรับแจ้งการเกิด สำหรับกลุ่มเด็กที่เกิดในประเทศไทยซึ่งได้รับการจดทะเบียนการเกิดแล้วได้รับการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านกลาง โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานฯ</li> <li>3) ดำเนินการศึกษาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการระบุอัตลักษณ์ของเด็ก เพื่อใช้พิสูจน์หรือยืนยันตัวบุคคลในอนาคต รวมถึงระบบการจัดเก็บข้อมูล</li> </ol>	
(1.4) ปัญหาการแจ้งเกิดเกินกำหนด แจ้งเกิดย้อนหลัง	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) จัดทำคู่มือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นการทั่วไป ให้สอดคล้องกับ ปริมาณคำร้อง กับกำลังของเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกัน</li> <li>2) พัฒนาเกณฑ์การพิจารณาพยานหลักฐานที่เป็นคุณหรือการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่เด็ก หรืออดีตเด็ก และจัดทำคู่มือเพื่อให้เกิดมาตรฐานในแนวทางปฏิบัติเดียวกัน</li> <li>3) ยกเลิกการจัดเก็บค่าปรับ</li> </ol>	
<b>(2) การพัฒนาสิทธิในสัญชาติ</b>		
(2.1) กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติของเด็กไร้สัญชาติ - กรณีปัญหาการติดตามความคืบหน้าของคำร้องฯ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สร้างกลไกเพื่อตรวจสอบการรับคำร้อง/คำขอ การติดตามความคืบหน้าของคำร้อง เพื่อให้เป็นไปตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การนำระบบติดตามของระบบไปรษณีย์มาใช้ หรือพัฒนา application ขึ้นมารองรับ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) สร้างระบบการยื่นคำร้อง Online สำหรับผู้ประสบปัญหาไร้รัฐไร้สัญชาติ</li> </ol>
(2.2) เด็กไร้สัญชาติที่เป็นบุตรของคนต่างด้าวที่มีเชื้อกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องเรียนจบในระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าจึงจะสามารถขอรับรองสิทธิในสัญชาติไทยได้ <sup>23</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) พิจารณาลดเงื่อนไขดังกล่าว ขยายโอกาสการเข้าถึงความมีสัญชาติไทย</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) พัฒนาระบบความร่วมมือ/สร้างกระบวนการพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทางของการอพยพ</li> <li>2) รับรองสิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวระหว่างการดำเนินการ</li> </ol>

23 มติคณะรัฐมนตรี 7 ธันวาคม 2559 ประกอบประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การส่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น	ข้อเสนอแนะระยะกลาง
(2.3) กระบวนการพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของครอบครัวไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นที่มีความล่าช้า	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อวางกรอบวิธีการจำแนกตัวบุคคลซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติซ้ำซ้อน หรือ ผิดหลงสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีเชื้อสายไทยขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันในทุก ๆ สำนักทะเบียน</li> <li>2) บุคคลหรือเด็กที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติตาม ม.38 ว.2 และ ม.19/2 ว.1 หากเป็นคนไทยพลัดถิ่นก็ให้ดำเนินการรับรองความมีเชื้อสายไทยในระบบทะเบียนฯ เพื่อนำตัวบุคคลเข้าสู่กลไกการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ</li> <li>3) ลดขั้นตอนกลไกของการรับรองโดยคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ลง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณารับรอง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) พิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสัญชาติมาตรา 4 โดยแก้ไขคำนิยามของคนไทยพลัดถิ่นไม่ให้อิงอยู่กับการจัดทำทะเบียนมากจนเกินไป แต่ให้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยในอดีตของบุคคลนั้น ๆ แทน</li> </ol>
(2.4) กรณีของบิดามารดาที่เป็นคนชาติพันธุ์อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว แต่ตกหล่นจากนโยบายที่จะพัฒนาไปสู่การมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) พิจารณาให้มีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเปิดโอกาสให้คนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นรุ่นที่ 1 ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว (กลุ่มเลข 6, 0-89<sup>24</sup>) คือมากกว่า 30 ปี สามารถเข้าถึงการมีสถานะการมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม เพื่อลดโอกาสการเกิดใหม่ของเด็กไร้สัญชาติ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ทบทวนแนวทางการรับคนไม่มีสัญชาติเข้าเป็นสมาชิกของสังคมไทย โดยคำนึงถึงกรอบเวลาตามหลักแนวคิดความผสมกลมกลืน (10-15 ปี) เพื่อให้เกิดกรอบการปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับคนย้ายถิ่นที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว อาทิ กลุ่ม 0-00</li> </ol>
(2.5) กรณีการแปลงสัญชาติภายหลังมีสถานะการมีถิ่นที่อยู่ในถาวรแล้ว หรือการขอสัญชาติไทยตามสามีของคนไร้สัญชาติ ปัจจุบันมีกรอบระยะเวลามากกว่า 730 วัน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ลดขั้นตอนเพื่อให้กระบวนการดำเนินไปได้เร็วขึ้น โดยคำนึงถึงมาตรฐานกลาง ภายใต้พระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558</li> <li>2) ปรับปรุงเงื่อนไขด้านอายุ ภาษา และการเกิดในประเทศไทยเพื่อการแก้ไขปัญหาความไร้สัญชาติของเด็ก โดยการแปลงพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10 และ 12/1 (1) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของเด็กไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทย</li> <li>3) จัดทำคู่มือ แนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดทางปฏิบัติในทางทั่วไป</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกรอบการใช้ดุลยพินิจของรมต. มท (ม. 9 ว.2 และ ม.12 ว.3) ในการอนุญาตให้สัญชาติไทยตามสามีและการแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย โดยหลักเกณฑ์ควรจะต้องมีความเป็นไปได้เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพวิถีชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของคนไร้สัญชาติในประเทศไทย</li> <li>2) ดำเนินการตามผลการศึกษาในกรณีของคนไร้สัญชาตินั้นควรกำหนดให้ระยะเวลาที่อยู่ในประเทศเป็นเงื่อนไขและคุณสมบัติในการแปลงสัญชาติ โดยคำนึงถึงหลักฐานการปรากฏตัวในทางทะเบียนฯ มิใช่มุ่งเน้นไปที่การนับระยะเวลาเมื่อได้รับสถานะการเป็นคนเข้าเมืองที่มีถิ่นที่อยู่ในถาวรในประเทศไทย</li> </ol>

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น	ข้อเสนอแนะระยะกลาง
<p>(2.6) ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ชุดต่าง ๆ ทั้งในระดับอำเภอ จังหวัดรวมไปถึงส่วนกลางที่มีความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา คำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของคนไร้สัญชาติ เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ ในระดับต่าง ๆ ที่ถูกแต่งตั้งขึ้น</p>	<p>1) เสริมประสิทธิภาพและเร่งกลไกการพิจารณาคำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะ โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการส่วนกลางระดับกรมการปกครอง (รวมไปถึงกรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น) เช่น เสริมงบประมาณในการจัดประชุม และกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการประชุมให้เกิดความสม่ำเสมอ</p>	<p>1) ปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการ บนพื้นฐานแนวคิดความคล่องตัวและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม - อันจะทำให้เกิดความรวดเร็วรอบด้านและประหยัดงบประมาณในการจัดการประชุมพิจารณาคำร้อง</p>
<p>(2.7) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่</p>	<p>1) เสนอขอของบประมาณกรณีพิเศษ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาคือความไร้สัญชาติ</p> <p>2) พัฒนาคือความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จซึ่งภาครัฐต้องเสนอเป็นผลสัมฤทธิ์ของการได้รับงบประมาณดังกล่าว</p> <p>3) ศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจในกระบวนการพิจารณาอนุมัติในการพัฒนาสิทธิในสถานะและสัญชาติของเด็กไร้สัญชาติไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>1) ศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการแยกหรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในระดับกรม ขึ้นในกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแล พัฒนางานด้านสถานะบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทย้ายถิ่นที่เป็นแนวโน้มของโลก</p>
<p>(2.8) ความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม</p>	<p>1) จัดการอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐระดับปฏิบัติการ (นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ/ท้องถิ่น) ในพื้นที่ให้บ่อยครั้งมากยิ่งขึ้น</p> <p>2) จัดการอบรมและให้ความรู้แก่องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคมต่าง ๆ รวมไปถึงผู้ประสบปัญหาว่าด้วยองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล</p> <p>3) สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการสำรวจกำหนดและพัฒนาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยมีฐานของกฎหมายรองรับ (ควรต้องมีลักษณะบังคับให้หน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการต้องรับความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ) เช่น การทำ MOU หรือการออกคำสั่งจากกรมการปกครอง</p>	<p>1) สร้างหลักสูตรเฉพาะเพื่อให้ความรู้ในการจัดการปัญหาต่อความไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้นในโรงเรียนปลัดอำเภอ/นายอำเภอ เพื่อเสริมความรู้ให้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการหรือระดับผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่ง</p> <p>2) พัฒนาหลักสูตรระยะสั้นภายในภาควิชาการต่าง ๆ (หลักสูตรประกาศนียบัตร) ที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล ให้ผู้มีความสนใจสามารถมีช่องทางในการศึกษา</p> <p>3) ปรับแก้ไขคำสั่ง ระเบียบฯ หรือกฎหมายเพื่อกระจายกลไกการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติตาม MOU หรือการออกคำสั่งจากกรมการปกครอง นั้น ๆ (ตามความเหมาะสม)</p>

ประเด็น	ข้อเสนอแนะระยะสั้น	ข้อเสนอแนะระยะกลาง
(2.9) มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า	<ol style="list-style-type: none"> <li>จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สมาคมความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอัยการ เพื่อจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันต่อการปฏิบัติที่เคารพต่อหลักการประโยชน์สูงสุดของเด็ก ในกรณีที่เกิด มารดา หรือผู้มีหน้าที่แจ้งการเกิด มีสถานะเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เข้าเมืองและอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ไม่กล้าแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจดทะเบียนการเกิดให้แก่เด็กที่เกิด เพราะกลัวถูกจับดำเนินคดีในระหว่างดำเนินการ</li> <li>ศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองสิทธิชั่วคราวของบิดาและมารดาของเด็กที่มีสถานะการเข้าเมืองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำตัวของเด็กเข้าสู่กระบวนการหรือกลไกการจดทะเบียนการเกิด ณ สำนักทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น เพื่อป้องกันการถูกจับกุมดำเนินคดี</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>กำหนดให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบรับการแจ้งเกิดเพิ่มเติมร่วมกับฝ่ายปกครองในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>กระจายงานทะเบียนท้องถิ่น การแจ้งเกิด การแจ้งตาย ให้กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดบริการทางสังคมภายในชุมชนท้องถิ่น</li> </ol>
<b>ข้อเสนอต่อ กระทรวงสาธารณสุข</b>		
มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า	<ol style="list-style-type: none"> <li>สร้างมาตรการจูงใจให้มารดาคลอดบุตรในสถานพยาบาลเพื่อการเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิดถ้วนหน้า โดยการขยายหลักประกันสุขภาพ โดยครอบคลุมสิทธิประโยชน์เรื่องการคลอดบุตร (อาจเป็นระบบร่วมจ่าย) เพื่อเป็นแรงจูงใจให้โรงพยาบาลติดตามการเพิ่มรายชื่อเข้าในฐานข้อมูลสำหรับงบประมาณรายหัว</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ขยายบริการด้านสาธารณสุขเชิงรุกร่วมกับอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) / อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว (อสต.) ในการสำรวจ จัดทำประวัติและติดตามหญิงตั้งครรภ์ทุกคนในชุมชน</li> <li>พัฒนาระบบติดตามอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน และอาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว ต้องรายงานให้โรงพยาบาลเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียน เพื่อของบประมาณรายบุคคลจากระบบหลักประกันสุขภาพสำหรับเด็กที่เกิดใหม่</li> </ol>



unicef   
for every child

องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย  
19 ถนนพระอาทิตย์  
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทร: +66 2 356 9499  
แฟกซ์: +66 2 280 3563  
อีเมล: [thailandao@unicef.org](mailto:thailandao@unicef.org)  
เว็บไซต์: [www.unicef.org/thailand](http://www.unicef.org/thailand)

สิ่งตีพิมพ์นี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสหภาพยุโรป  
เนื้อหาในสื่อนี้เป็นความรับผิดชอบของยูนิเซฟแต่เพียงผู้เดียว  
และไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความคิดเห็นของสหภาพยุโรป