

สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

โดย นายกฤษฎา บุญราช¹

๑. ความหมายของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ (The Convention relating to the Status of Stateless Person) ค.ศ.๑๙๕๔ ให้ความหมาย ของ “คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” หมายถึง “บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็น คนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ (A person who is not considered as a national by any state under the operation of its law)”² หรือกล่าวสั้นๆ ก็คือ บุคคลที่ไม่มีประเทศใดยอมรับว่าเป็น คนชาติของประเทศนั้น โดยสถานะของการไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งคนที่เดินทางเข้ามาใน ประเทศ และคนที่เกิดในประเทศ เช่น กรณีของชนกลุ่มน้อยและบุตรที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายว่า ด้วยคนเข้าเมืองจะถือว่าคนเหล่านี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย³

สำหรับประเทศไทย เพื่อให้การนิยามมีความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาในประเทศและนำไปสู่ การแก้ไขปัญหาคำว่า “คนไร้รัฐ” หรือ Stateless persons หมายถึง คนที่ไม่ถูกบันทึกการบุคคลในทะเบียน ราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่า “คนไร้สัญชาติ” หรือ Nationalityless persons หมายถึง คนที่ไม่ได้ รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลกนี้ กล่าวคือ ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐ

¹ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

บทความฉบับนี้เขียนขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๖๐ เพื่อสรุปสถานการณ์ปัจจุบันของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย และเพื่อแบ่งปันประสบการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของประเทศไทย

² ตาม ข้อ ๑(๑) แห่ง อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ ค.ศ.๑๙๕๔ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายระหว่างประเทศของ สหประชาชาติ (International Law Commission) ได้มีมติอีกว่าคำนิยามคนไร้สัญชาติตามข้อ ๑(๑) นี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

³ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ระบุว่า “ผู้เกิดใน ราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มี กฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

⁴ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ใดเลย บทนิยามดังกล่าวจะแสดงผลต่อกระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการจัดการสถานะบุคคลตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบร่วมตามหลักกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของนานาชาติ หรือกฎหมายของประเทศไทย จะพบว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หมายถึง “คนต่างด้าว” กล่าวคือยอมรับในสถานะเป็นคนต่างด้าว ดังเช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า “คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นการใช้สิทธิอันมีฐานแห่งสิทธิมาจากสถานะความเป็นคนชาตินั้น คนไร้รัฐไร้สัญชาติย่อมตกอยู่ภายใต้แนวคิดตามกฎหมายเดียวกับที่บังคับใช้กับคนต่างด้าวทั่วไปแม้ว่าอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่คนต่างด้าวไร้รัฐไร้สัญชาตินั้น มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประเทศไทยเพียงใด ส่วนคนไร้รัฐไร้สัญชาติจะเป็นผู้อพยพหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวมีข้อเท็จจริงของการย้ายถิ่นฐานหรือไม่ เช่น คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อพยพหนีภัยสงครามมาจากต่างประเทศ ย่อมมีความเป็นผู้อพยพ ขณะที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดและเติบโตในประเทศไทยแต่เผชิญกับความไร้รัฐไร้สัญชาติ ย่อมไม่มีข้อเท็จจริงของความเป็นผู้อพยพ

๒. ที่มาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร และมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าหลายประเทศ จึงเกิดสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ได้ง่าย ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไปและการอพยพหนีภัยความตายจากการสู้รบ หรือสงครามอินโดจีนเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ หรือความอดอยากจากประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บางกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาอยู่เป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น เวียดนามอพยพ ลาวอพยพ เขมรอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นต้น บางกลุ่มเป็นคนเชื้อสายเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องกับคนที่อยู่ในประเทศไทยมานานโดยเฉพาะตามแนวชายแดน มีการเดินทางไปมาหาสู่กันและตั้งถิ่นฐานภายหลังมีการกำหนดอาณาเขตของประเทศ เช่น ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเชื้อสายมอญ หรือไทยใหญ่ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อไม่อาจกลับประเทศต้นทางได้จึงตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ขณะเดียวกันหลักการในการให้สัญชาติของประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เป็นสาเหตุทำให้เกิด “คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย” กล่าวคือ หลักการสากลของการได้สัญชาติโดยการเกิดตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การได้สัญชาติโดยการเกิดจะมีอยู่ ๒ ลักษณะคือ (๑) การได้สัญชาติตามหลักการสืบสายโลหิตจากบิดามารดา กล่าวคือ บิดามารดามีสัญชาติอะไร บุตรก็ย่อมได้สัญชาตินั้น กับ (๒) การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่เป็นถิ่นกำเนิด กล่าวคือ ผู้ใดเกิดในดินแดนของประเทศใดย่อมจะได้สัญชาติของ

ประเทศนั้น ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการได้สัญชาติดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ในปี พ.ศ.๒๕๑๕ เมื่อประเทศไทย เริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มีการขยายลัทธิการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์เข้ามาในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕⁵ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า บุคคลที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนได้นั้น บิดามารดาต้องไม่ใช่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราว หรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้คนที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวไม่ได้สัญชาติไทย เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้มีผลย้อนหลังทำให้คนที่เคยได้ สัญชาติไทยไปแล้วตามหลักดินแดนทั่วไปนั้น ต้องถูกถอนสัญชาติไทยถ้ามีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมือง ชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ต่อมาแม้ว่าได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ตามผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ก็ยังคงเป็นการให้ สัญชาติไทยอย่างมีเงื่อนไขอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดถ้า มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขตาม หลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนดังกล่าวยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการจะให้ สัญชาติไทยกับบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยนั้น ก็ยังเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และจะให้ได้เฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นไป ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง⁶ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายสัญชาติของประเทศไทยก็เป็นสาเหตุที่ทำให้คนที่เกิดในประเทศไทยกลายเป็นคนไร้ สัญชาติได้ ซึ่งสามารถสรุปคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

๒.๑ กลุ่มคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มี ปัญหาเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทาง และ

๒.๒ กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ตกเป็นคนไร้สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

⁵ การถอนสัญชาติไทยและการสั่งให้ไม่ได้สัญชาติไทยในกรณีดังกล่าว เป็นไปตาม ข้อ ๑ และ ข้อ ๒ แห่ง ประกาศของคณะ ปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕

⁶ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า “ในกรณีที่ เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

๓. ประเภทของคนต่างด้าวหรือคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและกระทรวงมหาดไทย สํารวจจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่มผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย รวมถึงการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อรองรับการจัดทำทะเบียนราษฎรและกำหนดเลขประจำตัวสำหรับคนต่างด้าว และการนำระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบันทึกจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนดได้อย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๖๐ มีคนต่างด้าวที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎร มีเลขประจำตัว ๑๓ หลัก ซึ่งจะทำให้สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ชัดเจน จำนวน ๒,๕๘๖,๐๘๙ ราย จำแนกเป็นกลุ่มตามสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ ดังนี้

๓.๑ กลุ่มคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย (ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) กลุ่มนี้จะมีที่มาจากคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรืออาจจะเป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรก็ได้ ซึ่งต่อมาได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ (ต.ม.๑๖) และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ทำให้มีสถานะเป็นผู้ได้รับสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย โดยปัจจุบันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีจำนวน ๖๕,๕๕๙ ราย

๓.๒ กลุ่มคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ถือหนังสือเดินทาง) กลุ่มนี้จะมีสถานะเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และอาจเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ถ้าไม่เดินทางออกนอกประเทศเมื่อการอนุญาตสิ้นสุดลง โดยอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คนกลุ่มนี้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน มีจำนวน ๔๕,๓๓๑ ราย

๓.๓ กลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๙ กลุ่ม รวมถึงบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งรัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติ อีก ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กนักเรียนนักศึกษา กลุ่มคนไร้รากเหง้า⁷ ไม่ปรากฏบุพการีหรือถูกบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่เยาว์วัย และกลุ่มคนที่ไม่ได้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ โดยในส่วนของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย

(๑) เวียดนามอพยพ หรือญวนอพยพ

⁷ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ.๒๕๕๘ กำหนดไว้ว่า “บุคคลไร้รากเหง้า” คือ บุคคลที่ไม่ทราบที่มาหรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน โดยไม่มีประเทศต้นทางโดยอมรับ ที่สำคัญ คือ เป็นบุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่เยาว์วัย

- (๒) อดีตทหารจีนคณะชาติ
- (๓) จีนฮ่ออพยพพลเรือน
- (๔) จีนฮ่ออิสระ
- (๕) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา
- (๖) ไทยลื้อ
- (๗) ลาวอพยพ
- (๘) เนปาลอพยพ
- (๙) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า
- (๑๐) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า
- (๑๑) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาก่อนวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙
- (๑๒) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาหลังวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๑๙
- (๑๓) บุคคลบนพื้นที่สูง/ชาวเขา ที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๘
- (๑๔) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกึ่ง กัมพูชา
- (๑๕) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา
- (๑๖) บุคคลหรือชุมชนบนพื้นที่สูง ที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๒๘
- (๑๗) มั่งในที่พักสงฆ์ถ้ากระบอก
- (๑๘) ลาวภูเขาอพยพ
- (๑๙) ชาวมอร์แกน

คนกลุ่มนี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับประเทศเดิมหรือรอการกำหนดสถานะ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒^๘ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันมีคนกลุ่มนี้อยู่จำนวน ๔๘๘,๑๐๕ ราย แยกเป็น

- (๑) คนที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และบุตรที่เกิดในประเทศไทย จำนวน ๔๐๐,๗๓๑ ราย โดยเป็นคนที่อพยพเข้ามาจำนวน ๒๙๐,๒๖๙ ราย และบุตรที่เกิดในประเทศไทย จำนวน ๑๑๐,๔๖๒ ราย
- (๒) เด็กและบุคคลที่กำลังศึกษาเล่าเรียน จำนวน ๗๘,๖๗๖ ราย
- (๓) คนไร้รากเหง้า จำนวน ๘,๖๗๐ ราย
- (๔) คนที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศ จำนวน ๒๘ ราย

^๘ มาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้”

๓.๔ กลุ่มแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา กลุ่มนี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับหรือไปพิสูจน์สัญชาติกับประเทศต้นทาง โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันมีแรงงานที่จดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานรวมถึงบุตรที่เป็นผู้ติดตามอายุไม่เกิน ๑๕ ปี จำนวน ๑,๕๘๘,๙๑๔ ราย

๓.๕ กลุ่มผู้ลี้ภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมา ที่อยู่ในที่พักพิงชั่วคราว ๙ แห่ง ใน ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี กลุ่มนี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยจำนวน ๑๐๑,๗๑๓ ราย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดจำนวน ๑๖,๗๑๖ ราย

๓.๖ กลุ่มบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนตั้งแต่มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ในปี พ.ศ.๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบัน ตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๒.๒ โดยมีคนที่เกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทยได้รับการจดทะเบียนการเกิด (มีสูติบัตร) จำนวน ๓๑๖,๗๔๘ ราย (ไม่รวมบุตรแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ และบุตรของผู้ลี้ภัยการสู้รบในที่พักพิงชั่วคราว) ส่วนการอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนกลุ่มนี้จะไปตามสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทยของบิดามารดา⁹

๔. นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนราษฎรไว้ จำนวน ๔๘๘,๑๐๕ ราย นั้นมีสภาพของปัญหาแตกต่างกัน เช่น บางกลุ่มไม่มีเอกสารทางทะเบียน บางกลุ่มได้เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลานานแล้วแต่ไม่มีสิทธิอาศัยตามกฎหมาย ในขณะที่บางกลุ่มเพิ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถใช้สิทธิต่างๆตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้ได้ รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบาย มาตรการและวิธีการแก้ไข ปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

⁹ ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา ๗ ทวิ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ (โปรดดูในเชิงอรรถที่ ๓)

๔.๑ การแก้ไขปัญหบุคคลที่ไม่มีเอกสารทะเบียนราษฎร โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ให้นำทะเบียนสามารถจัดทำทะเบียนราษฎรให้กับคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้เหมือนประชาชนไทยทั่วไป ดังนี้

- ๑) การรับแจ้งการเกิดหรือจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้กับคนที่เกิดในราชอาณาจักรไทยทุกคน ไม่ว่าบิดามารดาของเด็กจะเป็นคนต่างด้าวประเภทใด มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่ก็ตาม¹⁰
- ๒) การจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐไร้สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี และตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (มาตรา ๓๘ วรรคสอง)¹¹
- ๓) การจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย¹² และบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน¹³

๔.๒ การแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ซึ่งมีสถานะเป็น คนที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง รัฐบาลจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ออกมติคณะรัฐมนตรีให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้โดยถูกต้อง ได้แก่

- ๑) การผ่อนผันให้กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้สิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการดำเนินการในเรื่องต่างๆ

¹⁰ โปรดดู มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๑๙/๑ มาตรา ๑๙/๒ มาตรา ๑๙/๓ มาตรา ๒๐ และ มาตรา ๒๐/๑ แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

¹¹ มาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า “ให้อำนาจการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” (โดยคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย และคนที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับ)

¹² โปรดดู กฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ.๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๑ และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.๒๕๕๑ ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๑

¹³ โปรดดู ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๘

เช่น การดำเนินการให้สถานะบุคคล หรือรอการส่งกลับประเทศเดิมตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมการอยู่อาศัยโดยใช้เขตจังหวัดที่คนต่างด้าวได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้เป็นเขตควบคุม¹⁴ และกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดสิทธิอาศัยตามที่ได้รับอนุญาต เช่น การกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษจำคุก หรือการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ก็จะหมดสิทธิการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกต่อไป

- ๒) การให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ขอใบสำคัญถิ่นที่อยู่) ซึ่งครั้งหลังสุด คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๓ กำหนดหลักเกณฑ์ให้กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติบางกลุ่มได้รับสิทธิในการเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมีถิ่นที่อยู่ถาวร ดังนี้

- (๑) กลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยภายในวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๓๘ โดยต้องได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติภายในปี พ.ศ.๒๕๔๒ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน
- (๒) เด็กนักเรียน นักศึกษา จะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยภายใน ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๓๘ โดยต้องได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๘ - ๒๕๕๒ และเรียนจบปริญญาตรีภายในวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ.๒๕๔๘
- (๓) คนไร้รากเหง้า จะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยภายในวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ โดยต้องได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนระหว่างปี พ.ศ.๒๕๕๐ - ๒๕๕๒ และต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๔.๓ การแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติสำหรับบุตรของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๕๕ ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายกรณี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของบุคคลนั้นๆ ซึ่งเป็นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

¹⁴ เป็นไปตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๔

- ๑) กรณีบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗¹⁵ รวมถึงบุตรของคนเหล่านี้ที่เกิดในประเทศไทยจนถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และไม่ได้รับสัญชาติไทยเนื่องจากบิดามารดาถูกถอนสัญชาติ สามารถยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านได้ตามมาตรา ๒๓ แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑¹⁶ โดยเป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้อนุมัติซึ่งคนเหล่านี้ถือว่าเป็นคนที่มีสัญชาติตามกฎหมายอยู่แล้ว
- ๒) กรณีคนที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย หรือเข้ามาอยู่ชั่วคราวให้สามารถขอมีสัญชาติไทยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เป็นการเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑¹⁷) ซึ่งรัฐบาลปัจจุบันที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปให้แก่กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙¹⁸) โดยบุคคลที่สามารถขอมีสัญชาติไทย ประกอบด้วย

¹⁵ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

¹⁶ มาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเยียวยาและแก้ไขผลที่เกิดจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ โดยได้กำหนดว่า “บรรดาบุคคลที่เคยมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๑ และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ข้อ ๒ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและไม่ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ผู้ซึ่งรัฐมนตรีมีคำสั่งอันมีผลให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๑

¹⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖

¹⁸ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙ อนุมัติหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยสำหรับเด็กนักเรียน นักศึกษา และบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้สัญชาติเป็นการทั่วไปตาม มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ให้กับบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

- (๑) บุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีเงื่อนไขว่าบิดาหรือมารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปีนับถึงวันที่บุตรยื่นคำขอมีสัญชาติไทย และจะต้องมีทะเบียนประวัติที่ทางราชการได้จัดทำไว้แล้ว (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เปิดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยจะต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒)
- (๒) คนที่เกิดในประเทศไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเรียนต่อเนื่องในประเทศไทยจนจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย แต่ถ้าจบการศึกษาจากสถาบันในต่างประเทศ จะต้องเป็นกรณีที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนเด็กนักเรียนนักศึกษาที่ยังเรียนไม่จบปริญญาตรีแต่มีความจำเป็นต้องได้สัญชาติไทย กรณีนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะขอสัญชาติไทยได้
- (๓) เด็กนักเรียนนักศึกษาที่เป็นคนไร้รากเหง้า มีเงื่อนไขว่าจะต้องเกิดและอาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกให้โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงจะขอสัญชาติไทยได้

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่าเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติสัญชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจการพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับสัญชาติสำหรับผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ไปให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาแทนกรณีผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์ และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแทนกรณี ผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุเกิน ๑๘ ปีขึ้นไป

สรุป กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติข้างต้นรวมถึงบุตรของคนเหล่านี้ที่เกิดในประเทศไทยและไม่ได้รับสัญชาติไทยในขณะนี้ มีจำนวน ๔๘๘,๑๐๕ ราย

๕. การแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนที่จำเป็น นอกเหนือจากการได้รับสถานะบุคคลตามกฎหมาย

กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย มิได้ประสบแต่ปัญหาเฉพาะเรื่องสถานะบุคคลเท่านั้น แต่เมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีสถานะบุคคลไม่ชัดเจน จึงทำให้เสียสิทธิในเรื่องอื่นๆ ที่มีความจำเป็นในการดำรง ชีวิตด้วย รัฐบาลปัจจุบันที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จึงได้กำหนดนโยบายผ่านมติ คณะรัฐมนตรีให้กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยได้รับสิทธิที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ได้แก่

๕.๑ ด้านการรักษาพยาบาล : มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๓¹⁹ และ มติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๘²⁰ อนุมัติให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการรักษาพยาบาลคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และกลุ่มที่อยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติของนายทะเบียนเพื่อการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน โดยรัฐบาลอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวให้ทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๓ เป็นต้นมา

๕.๒ ด้านการศึกษา : มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๘²¹ เกี่ยวกับการศึกษา ๒ ประการ คือ ๑) ให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกแห่งรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยทุกคนเข้าศึกษาเล่าเรียน และเมื่อเรียนจบแล้วจะต้องออกหลักฐานรับรองผลการเรียนให้ทุกราย และ ๒) รัฐบาลอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัวให้เท่ากับเด็กสัญชาติไทยสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

¹⁹ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ เรื่อง การให้สิทธิ (คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ โดย “อนุมัติให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขซึ่งครอบคลุม การส่งเสริมสุขภาพ การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ และการควบคุมป้องกันโรค กับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๓ เป็นต้นไป โดยมอบให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดำเนินการ”

²⁰ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามมติคณะกรรมการรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในคราวประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๘ ที่ “เห็นชอบในหลักการการให้สิทธิ(คืนสิทธิ) ขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุขกับบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิเพิ่มเติม ประกอบด้วยบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิรวมถึงบุตรที่กระทรวงมหาดไทยได้ขึ้นทะเบียน โดยมีเลขประจำตัว ๑๓หลักเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๒๐๘,๖๓๑ คน ตามที่กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) เสนอ สำหรับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ที่ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้เพราะขาดหลักฐานซึ่งยังไม่มีความชัดเจนถึงจำนวนที่แท้จริงและอาจมีความซ้ำซ้อนของข้อมูล ให้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ตรวจสอบข้อมูลเพื่อยืนยันความถูกต้องและรับรองการขึ้นทะเบียนของกลุ่มบุคคลดังกล่าวก่อนแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในโอกาสต่อไป”

²¹ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรี “อนุมัติหลักการร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวันเดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๕ พิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้ และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ”

๕.๓ ด้านการประกอบอาชีพ : มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๙^{๒๒} เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ทำงานได้ทุกประเภทงาน

๕.๔ ด้านสิทธิอาศัยและการเดินทาง : รัฐบาลได้ผ่อนผันให้บุคคลกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการกำหนดสถานะหรือส่งกลับประเทศเดิมตามข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติ^{๒๓} การเดินทางออกนอกเขตจังหวัดดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอท้องที่ที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนา และหากมีเหตุจำเป็นตามกฎหมายก็สามารถย้ายเปลี่ยนแปลงจังหวัดได้

๕.๕ ด้านการก่อตั้งครอบครัว : ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือ การจดทะเบียนสมรส กับการรับบุตรบุญธรรม โดยมักจะถูกนายทะเบียนปฏิเสธการดำเนินการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการเพื่อชักจูงความเข้าใจเรื่องดังกล่าวแล้วว่า นายทะเบียนสามารถจดทะเบียนสมรสให้กับบุคคลดังกล่าวได้ตามกฎหมาย อีกทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยแจ้งไปยังกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สรุปว่าคณะกรรมการรับบุตรบุญธรรมสามารถอนุญาตให้จดทะเบียนรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยเป็นบุตรบุญธรรมได้^{๒๔}

๖. ผลการดำเนินการให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการให้สัญชาติไทยในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ ถึงเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๖๐

๖.๑ ให้สัญชาติไทยแก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ แล้วทั้งสิ้น ๒๕๓,๗๔๒ ราย จำแนกได้ ดังนี้

^{๒๒} คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๙ ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว “อนุมัติหลักการร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดประเภทงานให้คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตเพื่อทำงานตาม มาตรา ๑๓(๒) แห่ง พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๕๑ โดยกำหนดให้สามารถทำงานได้ทุกประเภท”

^{๒๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔

^{๒๔} โปรดดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เสร็จที่ ๓๖๕/๒๕๒๙ เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๘/๒๒ และพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔)

- ๑) การลงรายการสัญชาติไทยให้แก่ชาวไทยภูเขา ซึ่งถือว่าเป็นคนไทยดั้งเดิมที่อยู่ติดแผ่นดินไทยเหมือนคนสัญชาติทั่วไป จำนวน ๑๐๖,๔๔๖ ราย
- ๒) การลงรายการสัญชาติไทยให้คนที่ถูกถอนสัญชาติหรือไม่ได้สัญชาติไทยโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ จำนวน ๔๘,๗๑๓ ราย
- ๓) การให้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน ๙๑,๕๕๐ ราย
- ๔) การให้สัญชาติไทยแก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น (ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยจากมะริด ตะวาย ตะนาวศรี) จำนวน ๖,๙๙๓ ราย

๖.๒ ให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๓๐,๘๘๑ ราย

๗. บทสรุป ปัญหาอุปสรรคและความท้าทาย

๗.๑ ประเทศไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาค้นไ้รัฐไร้สัญชาติอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ครอบคลุมทั้งเรื่องสถานะบุคคล สัญชาติ การศึกษา การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ การก่อตั้งครอบครัว และอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค สิทธิมนุษยชน ควบคู่ไปกับความมั่นคงของประเทศ ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมติคณะรัฐมนตรี โดยมีคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนหลายแสนคน จนได้รับการยกย่องจากองค์กรระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ว่าเป็นแบบอย่างที่ดีที่สุด (Best practice) ในการแก้ไขปัญหาค้นไ้รัฐไร้สัญชาติ

๗.๒ ถึงแม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาค้นไ้รัฐไร้สัญชาติอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวยังไม่หมดไปจากประเทศไทย ยังคงปรากฏสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไปและการอพยพหนีภัยความตายจากการสู้รบหรือความอดอยาก ยากจนจากประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เช่น กลุ่มมุสลิมโรฮิงญาชนกลุ่มน้อยจากประเทศเมียนมา แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ชาวบังคลาเทศหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาระยะบุคคลและสัญชาติ จำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างกฎหมาย หลักสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของชาติ และความสามารถของประเทศไทยที่จะแบกรับภาระในด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกลุ่มคนเหล่านี้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

๗.๓ สำหรับกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติเดิมที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาระง่อนสถานะบุคคลและสัญชาติ อยู่แล้วนั้น ยังมีบุคคลบางกลุ่มที่ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการของการแก้ไขปัญหามาตามกฎหมายและมติ คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ได้ จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการแก้ไขปัญห **ซึ่งได้แก่ คนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทยหรือเกิดต่างประเทศ** ทั้งนี้เนื่องจาก มาตรการแก้ไขปัญหาระง่อนสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติภายใต้กฎหมายและมติ คณะรัฐมนตรีที่มีอยู่จะกำหนดแนวทางการแก้ไขโดยจำแนกตามสถานะการเกิดของผู้ที่เป็นเจ้าของ ปัญหาเป็น ๒ กรณี คือ คนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย (แก้ไขโดยใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง) และ คนที่เกิดในประเทศไทย (แก้ไขโดยใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ) คนกลุ่มนี้จะอยู่ในสถานะของคน ไร้ รากเหง้าที่ถูกบุกรุกหรือทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ เด็กกำพร้าไม่มีญาติ คนเร่ร่อน โยกย้ายถิ่นที่อยู่บ่อยๆ และคนพิการหรือป่วยทางจิตประสาท ซึ่งจะขาดพยานหลักฐานหรือไร้ความสามารถที่จะพิสูจน์ยืนยัน สถานะการเกิดและสัญชาติของตน และหากจะผลักดันไปกลุ่มคนที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทยก็จะมีปัญหา ในเรื่องระยะเวลาการเข้ามาในประเทศไทย ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาระง่อนสถานะบุคคล โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความจำเป็นสำหรับกลุ่มบุคคลประเภทนี้ คือ การรับรองสถานะการ เกิดและสิทธิในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศในเชิงข้อสันนิษฐานที่เป็นบวก และแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยยกเลิกสถานะดังกล่าวได้หากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าผู้นั้นมิได้เกิดในราชอาณาจักรหรือไม่มี สัญชาติไทยตามเงื่อนไขของกฎหมายปกติ ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้มีอยู่ในหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย ตัวอย่างเช่น ประเทศบัลแกเรีย กำหนดไว้ในกฎหมายความเป็นพลเมือง บัลแกเรีย ค.ศ.๑๙๘๘²⁵ มาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเด็กที่ถูกพบในอาณาเขตของสาธารณรัฐบัลแกเรียโดย ไม่ปรากฏบิดามารดาเป็นผู้ที่เกิดในสาธารณรัฐบัลแกเรีย หรือประเทศแคนาดา กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติความเป็นพลเมือง ค.ศ.๑๙๘๕²⁶ มาตรา ๔(๑) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓(๑)(a)²⁷ ให้ ถือว่าบุคคลทุกคนที่ถูกพบว่าถูกทอดทิ้งในประเทศแคนาดา ก่อนอายุครบ ๗ ปี เป็นผู้ที่เกิดในประเทศ แคนาดา เว้นแต่ปรากฏข้อพิสูจน์อย่างอื่นภายใน ๗ ปี นับจากวันที่พบตัว หรือประเทศสหรัฐอเมริกา

²⁵ Bulgaria: Law for the Bulgarian Citizenship (last amended February 2013), 5 November 1998, available at: <http://www.refworld.org/docid/49622ef32.html>

²⁶ Canada: Citizenship Act R.S., 1985, c. C-29, 10 July 1985, available at: <http://www.refworld.org/docid/48106cf72.html>

²⁷ มาตรา ๓(๑)(a) ระบุว่า ให้ถือว่าบุคคลที่เกิดในประเทศแคนาดาหลังวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ.๑๙๗๗ เป็นพลเมืองของ ประเทศแคนาดา

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการเข้าเมืองและสัญชาติ ค.ศ.๑๙๕๒²⁸ ในมาตรา ๓๐๑(f) บุคคลที่ไม่ปรากฏภูพการีและถูกพบในสหรัฐอเมริกาในขณะที่มีอายุต่ำกว่า ๕ ปีเป็นคนสัญชาติอเมริกันและพลเมืองอเมริกันโดยการเกิด หรือประเทศฟินแลนด์กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ ค.ศ.๒๐๐๓²⁹ มาตรา ๑๒ ให้ถือว่าเด็กแรกเกิดที่ถูกพบว่าถูกทอดทิ้งในฟินแลนด์เป็นพลเมืองของฟินแลนด์ตราบที่เด็กไม่สามารถได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐต่างประเทศ หากเด็กได้มาซึ่งสัญชาติของรัฐต่างประเทศภายหลังจากอายุครบ ๕ ปี ให้ถือว่าเด็กยังคงเป็นพลเมืองฟินแลนด์ หรือประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ ค.ศ.๒๐๐๔³⁰ มาตรา ๑๓ ให้ถือว่า เด็กที่ถูกพบในดินแดนของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยไม่ปรากฏบิดาและมารดาเป็นพลเมืองลาว หากก่อนที่เด็กจะอายุครบ ๑๘ ปี มีข้อพิสูจน์ว่าบิดาและมารดาของเด็กเป็นคนสัญชาติของรัฐต่างประเทศ ให้ถือว่าเด็กเป็นพลเมืองของรัฐดังกล่าวตั้งแต่เกิด หรือประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับที่ ๑๖ เรื่องพระราชบัญญัติสัญชาติ ค.ศ.๑๙๔๘³¹ มาตรา ๒ วรรคสอง ให้ถือว่าเด็กที่ถูกทอดทิ้งและถูกพบในประเทศเป็นผู้ที่เกิดในสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น

๗.๔ กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก อุนพงษ์ เฝ้าจินดา) ได้เล็งเห็นความสำคัญและผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาคนไร้รากเหง้า โดยได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑³² ให้มีข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเพื่อรับรองสถานะการเกิดของคนไร้รากเหง้าที่อาศัยอยู่

²⁸ US: Immigration and Nationality Act, 1952, Title III, Chapter 1 – Nationality at birth and by collective naturalization, available at: <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-9696.html#0-0-0-375>

²⁹ Finland: Nationality Act (359/2003), 359/2003, 1 June 2003, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b51614.html>

³⁰ Lao PDR: Law on Lao Nationality, 2004, available at: http://vientiane.thaiembassy.org/upload/pdf/law/01-protection/12_Nationality2004Eng.pdf

³¹ Republic of Korea: Law No. 16 of 1948, Nationality Act (last amended 2010), 20 December 1948, available at: <http://www.refworld.org/docid/3fc1d8ca2.html>

³² เป็นการเพิ่มเติมมาตรา ๑๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดว่า “เด็กซึ่งถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน และเด็กที่ไม่ปรากฏภูพการีที่ไม่มีหลักฐานการเกิดและไม่สามารถพิสูจน์สถานะการเกิดได้ ถ้าเป็นผู้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรอย่างต่อเนื่องและมีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักร และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งจดทะเบียนการเกิดและออกเอกสารการทะเบียนราษฎรให้แก่เด็กไว้เป็น

ในประเทศไทย ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของประเทศไทยมีความสมบูรณ์และเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ดังนั้น จากนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาคำพิพาทไรรัฐไรรัฐชาติดังกล่าวข้างต้นให้ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องอาศัยทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและนโยบายรัฐที่เปิดโอกาสให้ดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่จะต้องไม่มีผลกระทบต่อสังคมและประเทศชาติทั้งในด้านความมั่นคงของชาติและสิทธิมนุษยชนด้วย รวมทั้งนโยบาย มาตรการและแนวทางดังกล่าวก็ต้องเอื้ออำนวย สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะถูกขู่กล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในขณะเดียวกันก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความสะดวกได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนและเคารพสิทธิของประชาชนด้วย

หลักฐาน ต่อมาหากมีหลักฐานเชื่อได้ว่าเด็กที่ได้รับการจดทะเบียนการเกิดเป็นผู้ที่เกิดนอกราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนยกเลิกการจดทะเบียนการเกิดและจำหน่ายเอกสารการทะเบียนราษฎรของบุคคลดังกล่าว แล้วจัดทำเอกสารการทะเบียนราษฎรให้ใหม่ตามข้อเท็จจริง”