



ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
เรื่อง ชื่อผลงาน และเค้าโครงผลงานของผู้ขอเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ

ด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประเมินข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๑/ว ๑๔๑๒ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๒ กำหนดให้ประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของผู้ขอเข้ารับการประเมิน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ และกำหนดเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้มีการทักท้วงได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงขอประกาศชื่อผลงานและเค้าโครงผลงานของว่าที่ร้อยตรีพงษ์ธร กาบบัว นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ กลุ่มงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๗ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตำแหน่งเลขที่ ๘๘ ผู้ขอเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการพิเศษ สังกัดและตำแหน่งเลขที่เดิม ประกอบด้วย

๑. ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ

เรื่อง การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย

๒. ผลงานที่เป็นข้อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงหรือพัฒนางาน

เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิกรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น

รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศนี้

ทั้งนี้ หากมีผู้ประสงค์ทักท้วงให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วันนับแต่วันประกาศ หากครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ไม่มีผู้ใดทักท้วง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อไป

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

(นายบุญเกียรติ สมนึก)

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ
ตำแหน่งประเภทวิชาการ
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ

ชื่อผู้รับการประเมิน ว่าที่ร้อยตรี พงษ์ธร กาบบัว
ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ชำนาญการ

๑. ชื่อเรื่อง การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย

ระยะเวลาดำเนินการ เดือนธันวาคม ๒๕๕๘ ถึง เดือนตุลาคม ๒๕๖๑

๒. บทนำ สภาพปัญหา หรือความสำคัญของเรื่อง

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบาทในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยและเพื่อนำไปสู่สถาบันอิสระในการร่วมสร้างสังคมให้เคารพสิทธิมนุษยชน ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน ๗ ฉบับ จากทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ได้แก่ ๑) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ๒) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และ ๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องประกันสิทธิดังกล่าวและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามพันธกรณีทุกฉบับและเสนอต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำแต่ละสนธิสัญญาเพื่อกำกับดูแลว่ารัฐปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่ และตามความในมาตรา ๒๔๗ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีเกี่ยวกับสิทธิด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิด้านสถานะบุคคล สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิชุมชน สิทธิในที่ดิน สิทธิเด็ก สตรี ผู้พิการ และสาธารณสุข สิทธิในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงกรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ความไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และย่อมได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหนตามความในข้อ ๑๖ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และข้อ ๖ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ความไร้รัฐไร้สัญชาติจึงถือว่าเป็นกรณีของสิทธิมนุษยชนตามความหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔^๑ ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงและได้รับการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย ด้วยการบันทึกและจัดทำทะเบียนต่าง ๆ อันเป็นเอกสารที่รัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นสำหรับบุคคลทุกคนตั้งแต่เกิดจนถึงตาย ได้แก่

- การจดทะเบียนการเกิด (ทะเบียนคนเกิด) ได้แก่ สูติบัตร และหนังสือรับรองการเกิด
- การจดทะเบียนการอยู่(ย้าย)ภูมิลำเนา (ทะเบียนบ้าน) ได้แก่ ทะเบียนบ้าน ท.ร.๑๔ (เล่มปกสีน้ำเงิน) ทะเบียนบ้าน ท.ร.๑๓ (เล่มปกสีเหลือง) และ (๓) ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร.๓๘ ก หรือ ท.ร.๓๘ รวมถึงการจัดทำทะเบียนทั่วไปในกรณีเกี่ยวกับการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย ได้แก่ การจดทะเบียนสมรส ใบสำคัญการสมรส การบันทึกฐานะแห่งครอบครัว
- การจดทะเบียนการตาย (ทะเบียนคนตาย) ได้แก่ มรณบัตร

การมีหลักฐานประจำตัวมีความสำคัญสำหรับแต่ละคนที่จะมีอัตลักษณ์ทางกฎหมายหรือเอกสารทางกฎหมายและเป็นหลักฐานที่แสดงความสัมพันธ์ในครอบครัวอันมีผลถึงการใช้และการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงการบริการทางสังคม ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนราษฎรและทะเบียนทั่วไปให้แก่บุคคลทุกคนที่เกิดในขณะที่มีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย รวมทั้งบุคคลไร้รัฐที่มีภูมิลำเนาเป็นหลักแหล่งอยู่ในราชอาณาจักรไทย จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถได้รับสิทธิเช่นว่านั้น และสามารถเข้าถึงสิทธิเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนต่าง ๆ หากบุคคลนั้นมีคุณสมบัติและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายและนโยบายของรัฐนั้น ๆ เนื่องจากเป็นสิทธิที่เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของรัฐจึงเป็นสิทธิที่มีข้อจำกัดและสามารถจำกัดได้ หากมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของรัฐ และการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลทุกคนควรสามารถใช้สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวและอยู่ร่วมกับครอบครัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้ตามารดา รวมถึงการจะขอใช้สิทธิในการขอมีสัญชาติไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องเกี่ยวกับสิทธิและสถานะบุคคล กรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิพลเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตดินแดนและสำนักงานเขตห้วยขวางไม่รับจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทยตามหนังสือร้องเรียนของผู้ร้อง ฉบับลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ร้องเป็นบุคคลถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย เลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก ขึ้นต้นด้วยเลข ๖ ออกบัตรโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ กรณีตามคำร้องผู้ร้องอ้างว่าตนเองเป็นหญิง อายุ ๒๙ ปี (ขณะยื่นคำร้องต่อ กสม.) มีความประสงค์ขอจดทะเบียนสมรสกับชายสัญชาติไทย อายุ ๒๙ ปี เพื่อต้องการสร้างครอบครัวและเป็นสามีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ บุคคลทั้งสองตกลงกันไปขอจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตห้วยขวางและสำนักงานเขตดินแดนตามลำดับ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตทั้งสองแห่งปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนสมรสโดยอ้างว่าจดทะเบียนสมรสไม่ได้ ให้ผู้ร้อง (ฝ่ายหญิง) ไปขอไปรับรองสถานภาพความเป็นโสดจากสถานทูตหรืออำเภอที่ออกบัตรประจำตัว หรือขอให้ได้รับสัญชาติไทยก่อน ผู้ร้องยังแจ้งอีกว่าก่อนไปขอจดทะเบียนสมรสได้ศึกษาและสอบถามแล้ว ทราบว่ากรณีของผู้ร้องสามารถยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสได้ แต่ขณะไปดำเนินการขอจดทะเบียนสมรสกลับไม่ได้รับการจดทะเบียนสมรส ทำให้ผู้ร้องรู้สึกว่ตนเองเป็นคนไร้สัญชาติทำอะไร

^๑พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

ทำไมถึงมีปัญหาและอุปสรรคไปหมด จึงร้องเรียนขอความช่วยเหลือและตรวจสอบ และได้พิจารณาคำร้องเบื้องต้นแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับสถานะบุคคล โดยมีประเด็นต้องพิจารณาว่า (๑) เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และ (๒) หากตามกฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้ จะเป็นการละเมิดกรณีสิทธิชายและหญิงที่จะขอจดทะเบียนสมรสและมีครอบครัวตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ให้การรับรองและคุ้มครองไว้หรือไม่ อย่างไร จึงรับไว้พิจารณาตรวจสอบตามคำร้องที่ ๕๕๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสถานะบุคคล สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง ดำเนินการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ซึ่งบังคับใช้ขณะนั้น)

ผู้ขอรับการประเมินเกี่ยวข้องกับในฐานะผู้ช่วยเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องจึงดำเนินการตรวจสอบโดยเสนอคำร้องต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๙ ให้ทราบว่าการรับจดทะเบียนสมรสของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในหลายพื้นที่จนกลายเป็นปัญหา ทั้งนี้การปฏิเสธการจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย ในกรณีที่ไม่มีหนังสือรับรองสถานภาพความเป็นโสดจะดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร ที่ประชุมมอบให้ฝ่ายเลขานุการฯ ทำหนังสือถึงอธิบดีกรมการปกครองเพื่อขอทราบข้อเท็จจริงและให้มอบผู้แทนมาให้ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือนโยบายในการปฏิบัติ พร้อมกับมีหนังสือถึงสำนักงานเขตห้วยขวางและสำนักงานเขตดินแดนเพื่อขอทราบข้อเท็จจริง ต่อมาวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๙ ผู้ร้องได้แจ้งข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ทั้งนี้ จากการตรวจสอบแล้วเห็นว่าการจดทะเบียนสมรสเป็นสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายและตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๓ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๖^๒ และเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำทุจริตในการจดทะเบียนสมรส โดยมีเจตนาพฤติกรรมอำพรางอันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ. ๗๖๒/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๒๓๓/๒๕๕๗ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ การจดทะเบียนสมรสต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ครอบครัว การสมรส และสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ถือแนวทางตามกฎหมายนี้เช่นกัน เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๙ บุคคลทั้งสองได้รับการจดทะเบียน

^๒กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๒๓

(๑) ครอบครัวเป็นหน่วยรวมของสังคมซึ่งเป็นพื้นฐานและเป็นธรรมชาติและย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ

(๒) สิทธิของชายและหญิงในวัยที่อาจสมรสได้ในการที่จะสมรสและมีครอบครัวย่อมได้รับการรับรอง

(๓) การสมรสจะกระทำโดยปราศจากความยินยอมอย่างเต็มใจของผู้ที่เจตนาจะสมรสกันมิได้

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๑๖

(๑) ชายและหญิงที่มีอายุเต็มบริบูรณ์ มีสิทธิที่จะทำการสมรส และจะก่อตั้งครอบครัว โดยปราศจากการจำกัดใด ๆ อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา ต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการสมรส และการขาดจากสมรส

(๒) การสมรสจะกระทำกันก็แต่ด้วยความยินยอม โดยอิสระและเต็มที่ของผู้ที่เจตนาจะเป็นคู่สมรส

(๓) ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติ และหลักมูลของสังคมและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคม

และรัฐ

สมรสที่สำนักทะเบียนเขตราชเทวี กรณีตามคำร้องผู้ร้องได้รับการแก้ไขปัญหา^๓ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในลักษณะเช่นนี้อีก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๔๗ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

๑) กระทรวงมหาดไทยควรมีหนังสือถึงกรุงเทพมหานครและสำนักทะเบียนทุกแห่งเพื่อเป็นการกำชับและให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติการรับจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลต่างด้าวโดยเคร่งครัดเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการก่อตั้งครอบครัว

๒) กรุงเทพมหานครควรดำเนินการจัดทำโครงการฝึกอบรมและให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านการทะเบียนราษฎรแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการทะเบียนทั่วไปและการทะเบียนราษฎรเพื่อเพิ่มความรู้และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานด้านการทะเบียน ทั้งนี้ โดยใช้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามคดีหมายเลขแดง ที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗

๓. หลักวิชาการ แนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย ผู้ขอรับการประเมินได้ใช้หลักวิชาการ แนวความคิด ข้อกฎหมาย ตลอดจนหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ที่ใช้บังคับในขณะตรวจสอบ) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๕๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๖. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ครอบครัว การสมรส

๗. พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘

๘. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑

๙. พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑๐. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำ ที่ อ. ๗๖๒/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๒๓๓/๒๕๕๗ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗

๑๑. หนังสือสั่งการของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง

๔. สรุปสาระสำคัญและขั้นตอนการดำเนินการ

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย มีสาระสำคัญและขั้นตอนที่ผู้ขอรับการประเมินดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

^๓กสม. ๒ (๑) รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ ๖๗๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐

๑. การพิจารณาคำร้อง โดยพิจารณาว่ามีประเด็นปัญหาการกระทำและการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ศึกษาข้อเท็จจริงและค้นคว้าหาข้อมูลต่าง ๆ แสวงหาเอกสารหลักฐาน และศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดประเด็นการพิจารณาและแนวทางการตรวจสอบ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีตามคำร้องที่รับไว้พิจารณา

๒. การแสวงหาข้อเท็จจริง โดยสอบถามข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑. จากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประสานหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเชิญประชุมหารือปัญหาโดยให้ชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งอาจกำหนดให้มีการลงพื้นที่เกิดเหตุเพื่อตรวจสอบ ข้อเท็จจริงโดยสังเกต สัมภาษณ์ และอื่นๆ และขอเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงและ นำมาประกอบการพิจารณา

๓. สรุปข้อเท็จจริง โดยรวบรวมหรือเรียบเรียงข้อเท็จจริงเพื่อบันทึกความเห็นการตรวจสอบ ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง ซึ่งต้องวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือแสวงหาแนวทางการป้องกันเพื่อมิให้มีปัญหาลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นอีก

๔. การจัดทำความเห็นของผู้รับผิดชอบสำนวน โดยจัดทำความเห็นการสอบสวนกรณีตาม คำร้องว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และสามารถกำหนด ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. การเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องต่อคณะกรรมการฯ โดยเสนอต่อ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ โดยเสนอปัญหาตามคำร้อง การดำเนินการ กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา หากเห็นชอบก็ดำเนินการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบฉบับคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอ ประธานคณะกรรมการฯ ลงนาม

๖. การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อหัวหน้า คณะเจ้าหน้าที่กลั่นกรองรายงานพิจารณาดำเนินการ

๗. การจัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๘. การเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อที่ประชุมคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเสนอปัญหา ตามคำร้อง การดำเนินการของผู้รับผิดชอบคำร้อง ความเห็นของทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย กฎ และระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาต่อที่ประชุมฯ

๙. การปรับแก้ไขรายงานผลการตรวจสอบตามมติที่ประชุมฯ โดยดำเนินการตามมติฯ และ ดำเนินการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสนอต่อผู้มีอำนาจลงนามในรายงาน ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑๐. การจัดทำบัญชีเอกสารสำนวนคำร้อง พร้อมกับส่งแฟ้มสำนวนไปยังกลุ่มงานติดตาม และสารบบสำนวนเพื่อติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันหรือ แก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเพื่อเก็บสำนวน

๕. ผู้ร่วมดำเนินการ (ถ้ามี)

ผู้ขอรับการประเมินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง โดยดำเนินการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัว คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทยในสัดส่วน ๑๐๐%

๖. ผลงานในส่วนที่ผู้เสนอเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติ

ผู้ขอรับการประเมินได้รับมอบเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องตามที่ระบุไว้ในข้อ ๔. โดยดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตั้งแต่ได้รับมอบคำร้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง จนกระทั่งจัดทำบัญชีเอกสารสำนวนคำร้องพร้อมส่งแฟ้มสำนวนไปยังกลุ่มงานติดตามและสารบบสำนวน แต่เพียงผู้เดียว

๗. ผลสำเร็จของงาน

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย มีผลสำเร็จดังนี้

๑. จากผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ สามารถวินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย โดยมีมติเห็นชอบในรายงานผลการตรวจสอบที่ ๖๗๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐ พร้อมกับมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา ๒๔๗ (๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำแนวทางการตรวจสอบคำร้องข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยปัญหาตามคำร้อง ที่ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการสำเร็จไปใช้เป็นแนวทางการตรวจสอบคำร้องที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ได้แก่ คำร้องที่ ๖๖๓/๒๕๕๗ และคำร้องที่ ๑๑๖/๒๕๖๐

๓. หน่วยงานผู้ถูกร้องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๗๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะนี้อีก โดยดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๓.๑ กรุงเทพมหานครมีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๖/๑๓๗ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยแจ้งการจัดทำโครงการฝึกอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักทะเบียนเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครแล้ว

๓.๒ กรมการปกครองมีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๓/๒๒๑๖๗ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาการให้บริการประชาชนด้านการจดทะเบียนสมรสซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และเพื่อป้องกันการกระทำทุจริตในการจดทะเบียนสมรสโดยมีเจตนาพหุติกรรมอำพราง ทั้งนี้ กรมการปกครองมีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๓/ว ๒๒๑๖๐ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงปลัดกรุงเทพมหานคร (สำหรับสำนักทะเบียนเขตทุกแห่งถือปฏิบัติ) และหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๓/ว ๒๒๑๖๙ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (สำหรับสำนักทะเบียนอำเภอทุกแห่งถือปฏิบัติ) เพื่อให้นายทะเบียนใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการรับจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลมีสัญชาติไทยกับบุคคลต่างด้าว ที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน

๓.๓ กระทรวงมหาดไทยได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑

ประกอบกับ กรมการปกครองได้ดำเนินโครงการพัฒนาระบบการให้บริการงานทะเบียนครอบครัว ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการทะเบียนครอบครัวได้ใช้ประกอบการใช้ดุลพินิจในการให้บริการประชาชนและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและสถานภาพบุคคลของประชาชนตามกฎหมาย

๘. การนำไปใช้ประโยชน์

ผู้ขอรับการประเมินมีความเห็นว่า การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย กับผู้มีสัญชาติไทย สามารถใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหรือคณะอนุกรรมการฯ หรือคณะทำงานชุดต่าง ๆ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกันและอาจนำไปสู่การพิจารณาในระดับนโยบายเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในภาพรวมให้สามารถใช้สิทธิในการก่อตั้งครอบครัวโดยอยู่ร่วมกับครอบครัวเพื่อเลี้ยงดูบุตรและบิดามารดา รวมถึงการพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายเพื่อขอมีสัญชาติไทยโดยนำไปใช้ประโยชน์ ดังนี้

๑. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินำรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๖๗๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปใช้เป็นแนวทางการพิจารณาคำร้องที่ ๖๖๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ตามรายงานผลการตรวจสอบที่ ๓๙๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ และพิจารณาคำร้องที่ ๑๑๖/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ ๔๓๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการจดทะเบียนสมรสเป็นสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย

๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำหน้าที่ส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ และสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชน สื่อสารเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย รวมทั้งผลงานสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อสาธารณชนอย่างถูกต้องและทั่วถึง โดยเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๑ ได้มีการเผยแพร่ข่าวประชาสัมพันธ์ เรื่อง กสม. ชี้ชมกรมการปกครอง ออกแนวปฏิบัติการจดทะเบียนสมรสเอื้อคนต่างด้าว - คนไร้สถานะสมรสกับคนไทย คุ้มครองสิทธิในการตั้งครอบครัว

นอกจากนี้ ยังสามารถนำไปสู่การตระหนักรู้ถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสเพื่อก่อตั้งครอบครัวของบุคคลตามข้อ ๒๓ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และข้อ ๑๖ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตลอดจนอาจนำไปสู่การพิจารณาแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายและสอดคล้องกับหลักสากลต่อไป

๙. ความยุ่งยากในการดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้มีสัญชาติไทย ผู้ขอรับการประเมินพบความยุ่งยาก รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้อง ดังนี้

๑. ความไม่รู้และไม่เข้าใจ โดยต้องทำการค้นคว้าหาความรู้ การแสวงหาและรวบรวมข้อมูล หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่มีจำนวนมากและมีความยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้า กล่าวคือ ต้องศึกษาหาความรู้หาข้อมูลเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย โดยแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละส่วนงาน และบางกรณีอาจไม่ได้ข้อเท็จจริงบนพื้นฐานของความจริง

๒. ต้องเสาะหาโดยสอบถามว่าหน่วยใดรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทะเบียนทั่วไป กรณีการจดทะเบียนสมรส โดยต้องติดต่อหรือประสานงานเพื่อให้ผู้ร้องและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ผู้ถูกร้อง รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมฯ โดยประสานงาน นัดหมายล่วงหน้า ประกอบกับการชี้แจงข้อเท็จจริงบางกรณีจะไม่ได้ตามเวลาที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องทวงถามซ้ำ รวมถึงการบันทึกจัดทำคำชี้แจงของบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

๓. การรวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง มีความยุ่งยาก เนื่องจากปัญหาตามคำร้อง มีกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ มีความซับซ้อน ต้องศึกษาค้นคว้าและทำความเข้าใจอย่างละเอียด รวมถึงต้องอาศัยประสบการณ์จากผู้รู้เนื่องจากทางปฏิบัติจะมีรายละเอียดและเงื่อนไขกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์จัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบ

๔. ความยุ่งยาก ปัญหา และอุปสรรค ในข้อ ๑, ๒, และ ๓. ส่งผลให้ต้องจัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบ โดยต้องทำความเข้าใจในเนื้อหาและใช้ระยะเวลาพิจารณา เนื่องจากต้องวิเคราะห์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวทางปฏิบัติของนายทะเบียนและนำแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด รวมถึงหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม มาประกอบการพิจารณา เนื่องจากกรณีตามคำร้องบุคคลที่มาขอจดทะเบียนสมรสยังไม่มีสัญชาติใด ๆ ซึ่งการสมรสกำหนดเงื่อนไขว่าต้องมีหนังสือรับรองสถานภาพการสมรส (หนังสือรับรองสถานภาพความเป็นโสด) ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์ว่าไม่มีคู่สมรสขณะสมรส และเพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันหญิงไทยไม่ให้ถูกหลอกไปทำงานต่างประเทศ แต่หนังสือรับรองสถานภาพการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการสมรสไม่ได้กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขของการสมรสแต่ประการใด

๕. การเสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมฯ ต้องมีความถูกต้อง สั้นกระชับ และครบทุกประเด็น เนื่องจากอนุกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์เฉพาะด้าน และจะพิจารณาให้ความเห็นโดยจะสอบถาม ทักท้วง และหรืออาจท้วงติงรายงานผลการตรวจสอบฯ ฉะนั้น จึงต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมโดยนำเสนอข้อมูลที่สำคัญทั้งหมด เพื่อให้ที่ประชุมสามารถพิจารณาคำร้องได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล โดยต้องเตรียมความพร้อมและต้องเป็นผู้นำเสนอรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยตนเอง

๑๐. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

จากปัญหาตามข้อ ๙ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคล กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนสมรสผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยกับผู้ถือสัญชาติไทย ผู้ขอรับการประเมินมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ ด้านการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิต่าง ๆ เป็นการเฉพาะโดยตรง โดยมีแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดฝึกอบรมหรือสัมมนาเพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถและเพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยมุ่งให้เกิดองค์ความรู้อย่างถูกต้อง เพิ่มทักษะในการนำเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้การพิจารณาคำร้องมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

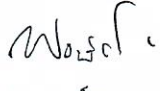
๒. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประสานความร่วมมือไปยังกรมการปกครองในฐานะหน่วยงานนโยบายด้านการทะเบียนต่าง ๆ เนื่องจากสำนักทะเบียนบางแห่งยังไม่รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยไม่ปฏิบัติตามหนังสือแนวทางปฏิบัติในการรับจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลมีสัญชาติไทยกับบุคคลต่างด้าว ที่เข้าเมือง

โดยชอบด้วยกฎหมายและระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย

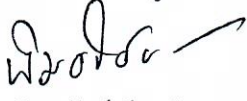
๓. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสรุปการทำงานหรือถอดบทเรียน เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลมีสัญชาติไทยกับบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เนื่องจากการจดทะเบียนสมรสเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของบุคคลในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายและตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งจะได้เป็นการส่งเสริมสถาบันครอบครัว ให้มีความเป็นเอกภาพ มั่นคง และเข้มแข็ง โดยดำเนินการรวบรวมข้อมูล สถิติ จำนวนคำร้อง และปัญหาลักษณะนี้เพื่อจัดทำเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับค้นคว้าหาข้อมูล หรือสำหรับใช้ประโยชน์อื่น ๆ ในอนาคต

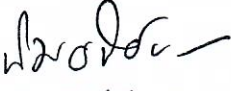
๔. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกรณีการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลมีสัญชาติไทยกับบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและระหว่างบุคคลสัญชาติไทยกับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนว่า กรณีดังกล่าวมีบุคคลได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไรบ้าง เนื่องจากการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและอาจเป็นข้อมูลสำหรับพิจารณาเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ๑) คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และ ๒) คนอื่น ๆ ที่มีเหตุความจำเป็นต้องขออาศัยอยู่กับครอบครัว เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว เนื่องจากมีจุดเกาะเกี่ยวหรือกลมกลืนกับสังคมไทยโดยอาจจะพิจารณาให้เข้าถึงสิทธิอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจจะพิจารณาให้มีการคัดกรองหรือคุ้มครองให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ หรืออาจจะพิจารณาอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ขอรับรองว่าข้อมูลเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ  ผู้ขอรับการประเมิน
(ว่าที่ ร.ต. พงษ์ธร กาบบัว)
นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ
วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ได้ตรวจสอบแล้วขอรับรองว่าผลงานดังกล่าวข้างต้นถูกต้องตรงกับความเป็นจริงทุกประการ

ลงชื่อ  (นางพิมณัชช์ สีลาชัย)
ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓

ลงชื่อ  (นางพิมณัชช์ สีลาชัย)
ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓
(ผู้อำนวยการสำนัก)

ข้อเสนอแนวคิดการปรับปรุงหรือพัฒนางาน
ตำแหน่งประเภทวิชาการ
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ

ชื่อผู้ขอรับการประเมิน ว่าที่ร้อยตรี พงษ์ธร กาบบัว
ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นักวิชาการสิทธิมนุษยชน ระดับ ชำนาญการ

๑. ชื่อเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ
กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น

๒. บทนำ หลักการและเหตุผล ความสำคัญของเรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งตามหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ โดยกำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้คำปรึกษา การเฝ้าระวังสถานการณ์ และการดำเนินความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๔๗ (๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง และ (๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งความหมายของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งบรรดามนุษย์ทั้งหลายได้รับและมีอยู่โดยสิทธิเหล่านี้ครอบคลุมไปถึงการมีชีวิตอยู่รอด การมีอิสระมีเสรีภาพในความคิดและการแสดงออก ตลอดจนความเสมอภาคในทางกฎหมาย^๑ และความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔^๒ ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้แล้ว ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน ๗ ฉบับ โดยมีผลใช้บังคับต่อประเทศไทยตามลำดับ ดังนี้ (๑) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๘ (๒) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ตั้งแต่วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ (๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๐ (๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ (๕) อนุสัญญาว่าด้วย

^๑สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๖๑).พระมหากษัตริย์กับงานสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์ตรา ซีทีพี. น.๑๖.

^๒พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

การจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ (๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำแย่ที่สุด ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันอิสระในการร่วมสร้างสังคมให้เคารพสิทธิมนุษยชนโดยส่งเสริมและติดตามให้ทุกภาคส่วนของสังคมเกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายไทย และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค

เนื่องจากคนพลัดถิ่นเชื้อสายไทย หรือ คนไทยพลัดถิ่น หรือ คนไทยถิ่นพลัด^๓ คือ บุคคลที่สืบสันดานจากบุพการีที่มีเชื้อสายไทย แต่ไม่ได้สัญชาติไทย หรือเสียสัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเขตแดนซึ่งเป็นอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตอันเกิดจากอิทธิพลของชาติตะวันตกในยุคล่าอาณานิคม และแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่ต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนเพื่อแสดงถึงขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ ทำให้บุคคลในชั้นบุพการีที่มีเชื้อสายไทยที่มีถิ่นฐานอาศัยทำมาหากินอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นราชอาณาจักรไทยแต่ต้องกลายเป็นดินแดนของประเทศอื่นด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ต้องตกเป็นชนในบังคับของประเทศอื่น และในที่สุดก็ถูกถือว่าเป็นคนสัญชาติของต่างประเทศ มีทั้งพวกที่อพยพกลับเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยและพวกที่ยังคงอาศัยอยู่ในดินแดนที่ตกเป็นของประเทศโดยยังคงดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับคนไทยบนแผ่นดินใหญ่ จากการศึกษาค้นคว้าทราบว่าคนไทยพลัดถิ่นเริ่มอพยพกลับคืนสู่ประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ ซึ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงได้เริ่มจัดทำทะเบียนประวัติในปี ๒๕๒๐ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นจำนวนหนึ่งไม่ต้องประสบกับปัญหาความไร้รัฐ แต่ยังมีจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้รับการสำรวจและกลุ่มที่ได้รับการสำรวจแล้วก็ยังประสบปัญหาการถูกละเมิดสิทธิและเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ แม้ว่าคนไทยพลัดถิ่นจำนวนหนึ่งจะยอมเข้าสู่กระบวนการแปลงสัญชาติ แต่ก็ยังมีการเรียกร้องให้มีกฎหมายที่ออกมารับรองความเป็นคนไทยโดยการเกิดหรือคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่น ต่อจากนั้นได้มีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ อันเป็นฉบับที่พิจารณาแก้ไขปัญหาด้านสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่น^๔ มีสาระสำคัญเพื่อเป็นการคืนสัญชาติไทยให้แก่คนซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นและอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งโดยมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยและได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่ภายหลังจากที่มีกฎหมายบังคับใช้กลับพบว่า การดำเนินการยังมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนของข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่รู้ของผู้ประสบปัญหา บางรายไม่มีเอกสารหลักฐานประจำตัวใด ๆ เลย คือ ตกอยู่ใน

^๓สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ(SWIT) มูลนิธิเอเชีย , สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖).คู่มือการใช้สิทธิในสัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น. : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

^๔พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

^๕“คนไทยพลัดถิ่น” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ภาวะความไร้รัฐ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายและอาจมีทัศนคติในแง่ลบต่อคนไทยพลัดถิ่น หรือจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอตลอดจนมีการย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ และมีจำนวนปริมาณความต้องการของผู้ประสบปัญหาจำนวนมากจนเป็นเหตุให้การพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลและสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้า ส่งผลให้มีบางรายไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาและตกอยู่ในภาวะความเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ* โดยต้องเผชิญปัญหาในการดำรงชีวิต คือ ได้รับความเดือดร้อน ถูกกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ อาทิ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมาย ตลอดจนเข้าไม่ถึงสิทธิในสวัสดิการอื่น ๆ ของรัฐ และการเยียวยาจากรัฐเมื่อต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ปัญหาเหล่านี้ทำให้มีชีวิตอยู่ในสังคมไทยด้วยความยากลำบาก เพราะ ไม่อยู่ในฐานะเป็นประชากรหรือพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่ง และอาจถูกหลอกให้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์หรือเชื่อมโยงกับขบวนการก่ออาชญากรรมอื่น ๆ

หลังจากมีกฎหมายสัญชาติเกี่ยวกับการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นปรากฏว่าการดำเนินการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้บุคคลที่อ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นต้องรอคอยการคืนสัญชาติไทยโดยไม่รู้ว่าจะมีสัญชาติเมื่อไหร่ บางรายต้องรอจนพยานที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่รู้เห็นไม่อยู่หรือเสียชีวิต แม้ว่าเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ หน่วยงานต่าง ๆ จะได้มีการตกลงร่วมกันจัดทำบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ระหว่าง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยรังสิต สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) และมูลนิธิชุมชนไทย (มชท.) หน่วยงานดังกล่าว มีความเห็นร่วมกันที่จะประสานความร่วมมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลและสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติอย่างถูกต้องรวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับผิดชอบตามบันทึกข้อตกลงเรื่องต่าง ๆ กล่าวคือ

- ๑) การส่งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิสถานะบุคคลแก่คนไทยพลัดถิ่น
- ๒) การติดตามประเมินผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล การตรวจติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนโดยรวมของกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสถานะโดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงการประสานการแก้ไขปัญหาคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๓) การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่พบว่ามีความจำเป็นหรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสถานะบุคคลแก่คนไทยพลัดถิ่นเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติ รัฐบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากทีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว

ในการนี้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นจึงเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน จึงถือว่าเป็นกรณีของสิทธิมนุษยชนตามความหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและ

*ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๔ ในระเบียบนี้

“คนไร้รัฐไร้สัญชาติ” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีหลักฐานแสดงว่ามีประเทศใดรับรองผู้นั้นว่าเป็นราษฎรหรือพลเมืองของประเทศนั้น หรือเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติของประเทศใด

แก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ ให้สามารถพิสูจน์และพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย โดยสนับสนุนการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้บรรลุตามเป้าหมาย ผู้ขอรับการประเมินจึงขอเสนอแนวคิดการปรับปรุงหรือพัฒนางาน เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น สำหรับใช้เป็นแนวทางการตรวจสอบคำร้องการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ต่อไป

๓. หลักวิชาการ แนวความคิด ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน

แนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ผู้ขอรับการประเมินขอใช้หลักกฎหมาย หลักวิชาการ แนวความคิด และยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ดังนี้

๓.๑ หลักวิชาการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

- ๑) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights)
- ๒) ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน
- ๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๔) ยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕
- ๕) หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๖) บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ฉบับลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙

๓.๒ กฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้อง

- ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ๓) ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๖๑
- ๔) ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง และการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓
- ๕) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕
- ๖) กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕
- ๗) ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕
- ๘) หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย สำนักทะเบียนกลาง และกรมการปกครอง ที่เกี่ยวข้อง พร้อมแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘
- ๙) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำ ที่ ๓๕๒/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๖๗๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐

๔. บทวิเคราะห์และข้อเสนอ

จากปัญหา เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๙ ได้มีตัวแทนเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดตราด ส่งหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกล่าวอ้างว่า กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จังหวัดตราดได้รับความเดือดร้อนจากกรณีการพิสูจน์เพื่อรับรองสัญชาติไทย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการล่าช้า ไม่มีความต่อเนื่อง และไม่รับเรื่องการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทำให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

จังหวัดตราดได้รับความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมอบให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิ สถานะกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมืองพิจารณาดำเนินการ และได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีการกำหนดสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดตราดทำให้พบปัญหา คือ การมีปริมาณคำร้องขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นค้างการพิจารณาจำนวนมากซึ่งเป็นปัญหาในประเด็นสถานะบุคคล โดยสามารถแยกออกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้ ๑) กลุ่มบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ๒) กลุ่มที่ไม่มีสิทธิยื่นคำขอ ๓) กลุ่มที่ได้สัญชาติตามบิดาหรือมารดา ๔) กลุ่มที่ขอแก้ไขรายการสถานะทางทะเบียนราษฎร และ ๕) กลุ่มที่ตกสำรวจ และจากการประชุมมีความเห็นร่วมกัน โดยจะแก้ไขปัญหาแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบตามคำร้องที่ค้างให้แล้วเสร็จ โดยประสานความร่วมมือกับชุมชน เครือข่ายในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดขั้นตอนหรือกระบวนการแก้ไขปัญห

ผู้ขอรับการประเมินได้ติดตามการแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นจากอำเภอแม่สอดและอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๓๕๒/๒๕๕๘ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗๘/๒๕๖๐ วันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐ และการแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นจังหวัดระนอง ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์ ทำให้ทราบว่ายังมีคนไทยพลัดถิ่นที่รอการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ยังประสบปัญหาความล่าช้าหรือตกหล่นในการแก้ไขปัญหาสถานะทำให้ถูกละเมิดสิทธิ รวมถึงได้ศึกษาเพิ่มเติมจากงานศึกษาไทยพลัดถิ่นภาคเหนือประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์และพรมแดนรัฐชาติ^๖ ตามประวัติศาสตร์พบว่ายังมีกลุ่มชาวไทลื้อ (เฉพาะกลุ่มที่มาจากแขวงไซยะบูลี(ไม่ใช่กลุ่มสิบสองปันนา) ที่จังหวัดพะเยาและจังหวัดใกล้เคียง เนื่องจากในยุคต้นกรุงรัตนโกสินทร์ดินแดนเมืองต่าง ๆ บริเวณนั้นขึ้นต่อแขวงไซยะบูลีของประเทศลาวอันเป็นดินแดนที่มีชาวไทลื้อและไทยวนอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่โดยอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าเมืองน่านที่ขึ้นต่อกรุงรัตนโกสินทร์ และจากกรณีเกิดวิกฤตปากน้ำที่ฝรั่งเศสนำเรือรบเข้ามากรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๖ (ร.ศ. ๑๑๒) มีผลให้สยามต้องยกดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขงให้แก่ฝรั่งเศส จึงทำให้ชาวไทลื้อและไทยวนที่อาศัยอยู่ในเมืองต่าง ๆ ของแขวงไซยะบูลีกลายเป็นคนไทยพลัดถิ่น ต่อมาภายหลังประเทศลาวเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นแบบคอมมิวนิสต์ในปี ๒๕๑๘ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ชาวไทลื้อ(และชาวไทยวนบางส่วน) อพยพข้ามมายังฝั่งประเทศไทยโดยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องของตนที่บริเวณอำเภอเชียงคำและอำเภอภูซางของจังหวัดพะเยา เป็นเหตุให้คนเหล่านี้ตกเป็นคนที่ไร้รัฐและไร้ทั้งสัญชาติไทยและลาวและคนกลุ่มนี้ได้รวมกลุ่มเป็น “กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ” จากการศึกษาแล้วจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาสำหรับทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง โดยมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่บุคคลกลุ่มนี้ โดยพิจารณาว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามนิยามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ หรือไม่ อย่างไร ต่อไป

แม้ว่าสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้จัดกลุ่มคนพลัดถิ่นเชื้อสายไทยที่อพยพหรือหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยถือว่าเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทหนึ่งที่มีปัญหาด้านสถานะบุคคล^๗ ได้แก่ (๑) กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (๒) กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (๓) กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเสียมราฐ - พระตะบอง และ (๔) กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากรัฐกลันตัน มาเลเซีย และมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้พลัดถิ่นไว้ ๘ ประการ

^๖ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ และศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).ไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ ประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์และพรมแดนรัฐชาติ. : หจก.วนิดาการพิมพ์ จังหวัดเชียงใหม่.

^๗สถาบันวิจัยและพัฒนาเพื่อเฝ้าระวังสภาวะไร้รัฐ(SWIT) มูลนิธิเอเชีย , สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖).คู่มือการใช้สิทธิในสัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น. : โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- ๑) ต้องเป็นผู้พลัดถิ่นเชื้อสายไทย หรือเป็นผู้ที่มีบิดาหรือมารดาหรือบรรพบุรุษเป็นคนไทยที่เคยมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในประเทศไทย
- ๒) ต้องเป็นผู้ที่อยู่ในทะเบียนหลักฐานในการสำรวจของทางราชการ
- ๓) ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย
- ๔) รูปร่างหน้าตาและผิวพรรณลักษณะคล้ายคนไทย
- ๕) มีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทย
- ๖) มีญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยเป็นผู้รับรอง หรือมีคนไทยที่มีหลักฐานเชื่อถือได้เป็นผู้รับรอง
- ๗) มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและองค์ประมุขของชาติ
- ๘) มีความประสงค์จะได้สัญชาติไทย

บันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้นำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิเกี่ยวกับความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมนุษย์คนหนึ่งไม่ได้รับการกำหนดสถานะบุคคลและไม่ได้รับการรับรองสัญชาติตามกฎหมาย และบันทึกข้อตกลงดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความร่วมมือในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นอีกด้วย

แม้ว่าจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นแล้ว แต่ในความเป็นจริงยังมีคนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนไม่น้อยที่รอคอยและหวังว่าจะได้รับการคืนสัญชาติไทย เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหา อุปสรรค และไม่ง่ายอย่างที่คิด ด้วยเหตุนี้กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น จึงเป็นปัญหาที่ต้องทำความเข้าใจบริบททางด้านประวัติศาสตร์ของพื้นที่ชายแดนและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนที่เป็นเส้นกำหนดความเป็นรัฐชาติและต้องตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบของคนไทยพลัดถิ่นที่ถูกจำกัดสิทธิต่าง ๆ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่รอคอยตกอยู่ในภาวะของความไร้รัฐไร้สัญชาติ ส่งผลให้การดำรงชีวิตได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากต้องเผชิญปัญหาและได้รับผลกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิในการอาศัยอยู่โดยไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่ได้รับสิทธิในหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ไม่ได้รับสิทธิจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กระทบสิทธิในการศึกษาระดับสูง) ต้องขออนุญาตทำงานตามกฎหมาย (กระทบสิทธิในการประกอบอาชีพ) ต้องขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม (กระทบสิทธิในการเดินทาง) ถูกปฏิเสธในการขอจดทะเบียนสมรสเพราะไม่มีใบรับรองสถานภาพความเป็นโสด ไม่สามารถถือครองทรัพย์สินได้เนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานประจำตัวเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของ และเสี่ยงที่จะตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติถาวร มีโอกาสถูกจับกุมคุมขัง และดำเนินคดีฐานความผิดคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะอยู่ระหว่างรอเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิในสถานะ รวมถึงเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของปัญหา สามารถจำแนกสาเหตุของปัญหาแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

(๑) สาเหตุเกิดจากตัวคนไทยพลัดถิ่นเอง โดยมีที่มาจากความขาดความรู้ ไม่รู้หนังสือ ไม่รู้ระเบียบกฎหมาย จัดทำบันทึกแผนผังเครือญาติไม่ได้ ไม่มีเอกสารหลักฐานประจำตัว (หรือสูญหาย) ตกหล่นจากการสำรวจฯ ขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม (ผิดหลง) ถูกจำหน่ายรายการบุคคลออกจากรายชื่อข้อมูล ไม่มีญาติสัญชาติไทยมารับรองฯ อยู่ห่างไกลสำนักทะเบียนฯ และพูดภาษาถิ่นทำให้เป็นปัญหาในการสื่อสาร

(๒) สาเหตุเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยมีที่มาจากความไม่รู้(ไม่ได้ศึกษาระเบียบกฎหมายเพิ่มเติม) ขาดความชำนาญหรือไม่มีประสบการณ์ในงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสัญชาติ การปฏิเสธไม่รับคำร้อง ทศนคติในแง่ลบต่อคนไทยพลัดถิ่น และคนต่างด้าวอื่น ๆ จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอและมีการย้ายสับเปลี่ยนทำให้ขาดความต่อเนื่อง รวมถึงไม่สามารถสื่อสารกับผู้ประสบปัญหาได้ด้วยตนเอง และต้องมีล่ามแปลภาษา รวมถึงไม่เชื่อตามที่ล่ามแปลหรือไม่ยอมรับองค์การหรือภาคีเครือข่ายที่เข้ามาช่วยประสานงาน

(๓) สาเหตุเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่จะใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล สัญชาติและสิทธิ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงมิติด้านความมั่นคงของชาติ การพิจารณาอาจไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นภาคเหนือ (ชาวไทลื้อที่มาจากแขวงไชยะบูลี) และคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่น ๆ จากหลักฐานตามประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตแดนซึ่งเป็นอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต กระบวนการพิจารณาคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นล่าช้าใช้เวลานาน รวมถึงปัญหาการทุจริตการทะเบียนราษฎรและสัญชาติ

ประการสำคัญเนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ยังรอคอยการได้สัญชาติไทยกลับคืน และแม้ว่าปัญหานี้ มีกฎหมาย มีกฎกระทรวง มีหนังสือสั่งการ รวมถึงบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำหรับนำไปใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่คนไทยพลัดถิ่น แต่การดำเนินการยังมีปัญหาอีกมากโดยเกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวผู้ประสบปัญหา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฯ และนโยบายที่ชัดเจนของผู้บังคับบัญชา จนทำให้การดำเนินการติดขัดและไม่คืบหน้าเท่าที่ควร จากเหตุผลและสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้ขอรับการประเมินจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

๑) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองให้แก่กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

๒) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรนำผลการศึกษาด้านประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่นภาคเหนือหรือคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่น ๆ ตามประวัติศาสตร์ที่มีการเปลี่ยนแปลงเขตแดนซึ่งเป็นอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตมาประกอบเป็นแนวทางในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงโดยมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการศึกษาเพิ่มเติมตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรืออาจกำหนดให้มีการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ เฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นบรรลุตามความประสงค์ที่ตั้งไว้

หากได้ดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำหน้าที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่คนไทยพลัดถิ่นที่ตกอยู่ในภาวะความไร้รัฐไร้สัญชาติที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิในการรับรองสถานะบุคคล ซึ่งมนุษย์คนหนึ่งมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกแห่งหน และเด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๖ และข้อ ๒๔ (๓) และทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๑๕ (๑) ซึ่งหมายถึงบุคคลหนึ่ง ๆ ควรจะมีสัญชาติหนึ่ง เป็นอย่างน้อยเพื่อมิให้ตกเป็นคนไร้สัญชาติ รวมถึงสมควรให้ได้รับสิทธิอื่น ๆ อันจำเป็นอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบคำร้องและบุคคลภายนอกสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ศึกษา และประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนให้คนไทยพลัดถิ่นที่ประสบปัญหาได้รับการรับรองสถานะบุคคลและสัญชาติอย่างถูกต้องภายใต้กฎหมาย เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายรับรองไว้ และหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาอาจทำให้ปัญหานี้ปรากฏในสังคมไทยและอาจมีจำนวนคนไทยพลัดถิ่นตกอยู่ในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติโดยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นและตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ำมนุษย์ในอนาคต อีกด้วย

๕. แผนงาน และแนวทางการดำเนินการ

จากบทวิเคราะห์และข้อเสนอในข้อ ๔ ผู้ขอรับการประเมินมีแผนงานในการจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

๑) รวบรวมข้อมูลกฎหมาย หลักการ แนวคิด ทฤษฎี เอกสารที่เกี่ยวข้อง และสถานการณ์ของคนไทยพลัดถิ่น เอกสารหลักฐานตามประวัติศาสตร์ และรวบรวมสภาพปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ของคนไทยพลัดถิ่น พร้อมทั้งศึกษาบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่มีอยู่เดิมเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบัน

๒) นำข้อมูลจาก ๑) มาทำการสรุป วิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อยกร่างและจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น โดยเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓) นำ ๒) ด้านบน มาดำเนินการเพื่อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่คนไทยพลัดถิ่นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เนื่องจากมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงในราชอาณาจักรหรือความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา ความเข้าใจ สถานการณ์ นโยบายของรัฐบาล และปัจจัยอื่นๆ โดยนำไปสู่การกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการประชากร

๔) กำหนดแผนงานการติดตามข้อเสนอแนะตาม ๒) และ ๓) เพื่อให้เกิดกระบวนการเร่งรัดหรือขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เกิดความต่อเนื่อง และติดตามประเมินผลการดำเนินการเป็นระยะ ๆ หรือห้วงเวลาที่กำหนดไว้

๖. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

การจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่าสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยเกิดผลดีต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีแนวทางในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น เพื่อลดคำร้องและลดปัญหาลักษณะนี้

๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่คนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ อย่างเป็นระบบ เฝ้าระวังและติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนสามารถประสานหรือแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม

๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำข้อมูลไปใช้ประกอบการดำเนินการตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีเป้าหมายที่จะขจัดปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

๔) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำผลการดำเนินการไปประกอบการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจในการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จ

จากการจัดทำแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่าจะเกิดผลดีต่อกระบวนการตรวจสอบคำร้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แนวทางในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและสถานะบุคคลและทราบผลการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

๒) สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีแนวทางการปฏิบัติให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบคำร้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น

๓) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและบุคคลภายนอกที่สนใจสามารถนำไปใช้ประโยชน์หรืออ้างอิงเพื่อประกอบการศึกษา พิจารณา และปฏิบัติงานในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่คนไทยพลัดถิ่น และบุคคลที่ตกอยู่ในภาวะความไร้รัฐไร้สัญชาติ

๔) มีแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่คนไทยพลัดถิ่น เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเสนอไปยังรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจต่อไปในอนาคต

๘. เงื่อนไขความสำเร็จและอื่น ๆ

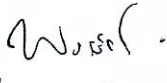
ผู้ขอรับการประเมินเห็นว่าแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของผู้ประสบปัญหา และการจัดการปัญหาทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการมีนโยบายที่ชัดเจนของผู้บังคับบัญชาและหรือนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งในแง่มุมมองของความเป็นรัฐและในแง่มุมมองของความเป็นมนุษย์ที่จะต้องดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม จึงเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและคั่งค้างมายาวนานหาข้อยุติได้ยาก เพราะมีข้อจำกัดหรือข้อขัดข้องหลายอย่างหลายประการ และมีเงื่อนไขอื่น ๆ ที่นำไปสู่ความสำเร็จดังนี้

๑) ควรมีการจัดการให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ ผู้ประสบปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาในอดีตและนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา

๒) ควรแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนและทุกฝ่ายเพื่อตกลงหามาตรการที่เหมาะสมและให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงไม่ลิดรอนสิทธิอันพึงได้ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ ใฝ่ระวังและติดตาม เหตุการณ์หรือสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง โดยการประสานหรือแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล และสิทธิ กรณีความไร้รัฐไร้สัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์ และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ลงนามร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ และไม่เป็นเครื่องมือให้กับผู้ที่แสวงหา ประโยชน์เกี่ยวกับสถานะบุคคลและสัญชาติทุกกรณี

๔) ควรมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้แก่คนไทยพลัดถิ่นถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง สำหรับไปใช้เป็นแนวทางหรือประกอบการพิจารณา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิให้แก่คนไทย พลัดถิ่นและบุคคลอื่น ๆ ที่ตกอยู่ในภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติอย่างจริงจังต่อไป

ลงชื่อ  ผู้ขอรับการประเมิน
(ว่าที่ ร.ต. พงษ์ธร กาบบัว)
นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ
วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓