



## Final Report

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

Darunee Paisanpanichkul

Chuti Ngam-urulert

Siwawong Sooktawee

Khemmachart Tonboon

Legal Research and Development Center

Faculty of Law, Chiang Mai University

30 November 2020

## ส่วนที่ 5 ข้อเสนอแนะ

### 5.1 บทสังเคราะห์และข้อเสนอแนะ

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

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

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

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

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

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

### 5.1.1 กรณีการจดทะเบียนการเกิด

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

### 5.1.2 ประเด็นการแก้ไขปัญหาคำว่าไร้สัญชาติให้แก่เด็กและครอบครัว

หากพิจารณาระยะเวลาการอาศัยอยู่ในประเทศไทยของคนไร้สัญชาติที่ยาวนานเท่ากับคนหนึ่งถึงสองรุ่น ประกอบการสถานการณ์การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทย ที่มีวิจัยเสนอว่าควรต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดทำข้อเสนอแนะร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกันพิจารณาถึงการเปิดกว้างทางนโยบายให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ เช่น

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

### 5.1.3 รูปแบบการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาคความไร้รัฐ ไร้สัญชาติให้แก่เด็ก รวมถึงครอบครัว

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

นอกจากนี้ รูปแบบการทำงานในแต่ละพื้นที่ จำเป็นต้องถึงความพร้อมของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ และที่สำคัญการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการร่วมกันกำหนดรูปแบบการทำงาน ซึ่งเวทีการพูดคุยเพื่อถอดบทเรียนย่อมเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนารูปแบบการทำงานในพื้นที่ได้เช่นกัน