



## โครงการเชิงปฏิบัติการ

### เรื่อง

การแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ  
ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

### โดย

|                                  |                 |             |
|----------------------------------|-----------------|-------------|
| ๑. นางชฎานันท์                   | ภักดีจิตต์      | รหัส ๖๗๑๒๐๗ |
| ๒. ศ.(พิเศษ) ดร.ณัฐกฤตย์ ณ ชุมพร |                 | รหัส ๖๗๑๒๑๒ |
| ๓. พล.ต.นิติน                    | อรุ้งโรจน์      | รหัส ๖๗๑๒๑๘ |
| ๔. นายบากบั่น                    | บุญเลิศ         | รหัส ๖๗๑๒๒๐ |
| ๕. ผศ.นพ.ภุชงค์                  | ลิขิตธนสมบัติ   | รหัส ๖๗๑๒๒๙ |
| ๖. นายมณฑล                       | สุดประเสริฐ     | รหัส ๖๗๑๒๓๑ |
| ๗. นายยุทธนา                     | สาโยชนกร        | รหัส ๖๗๑๒๓๓ |
| ๘. น.ส.วราภรณ์                   | กุลสวัสดิ์ภักดี | รหัส ๖๗๑๒๓๕ |
| ๙. พล.อ.วิมล                     | คำอ้อม          | รหัส ๖๗๑๒๓๗ |
| ๑๐. นางสุวรรณี                   | สิริเวชชะพันธ์  | รหัส ๖๗๑๒๔๑ |
| ๑๑. นายแสนผิน                    | สุชี            | รหัส ๖๗๑๒๔๒ |
| ๑๒. นายอนนท์                     | อติเรกสมบัติ    | รหัส ๖๗๑๒๔๕ |
| ๑๓. นายอรรษิษฐ์                  | สัมพันธรัตน์    | รหัส ๖๗๑๒๔๘ |

เอกสารโครงการเชิงปฏิบัติการฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๒

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

โครงการกลุ่มเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ  
ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

อาจารย์ที่ปรึกษา



(ดร. ถิรวาท บურიกุล)

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า สถาบันพระปกเกล้า



(ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ)

ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



(รองศาสตราจารย์ ดร. เจษฎ์ โทณะวนิก)

ประธานคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตเอเซีย



(ดร. นพพล ชุกกลิน)

ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร RBS กรุ๊ป  
บริษัท รีเทล บิซิเนส โซลูชั่นส์ จำกัด

---

อนุมัติโครงการเชิงปฏิบัติการของผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๑๒  
กรรมการบริหารจัดการหลักสูตรการศึกษอบรมของวิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ



(ดร. ปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ




(นายอุดม สิทธีวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไล)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## คำนำ

การศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมครั้งนี้ กลุ่มผู้ศึกษาได้ใช้วิธีคิดเชิงออกแบบ (Desing Thinking) ในการค้นหา นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นสำคัญได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ คณะผู้จัดทำได้ศึกษาถึงข้อมูลสำคัญของคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิด พื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทยใช้เป็นกลไก/เครื่องมือในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคล เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือ คนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มีสิทธิและสามารถเข้าสู่การพิสูจน์ สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และเพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติ และสถานะของคนไร้สัญชาติ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยเล่มนี้จะมีประโยชน์ต่อผู้นำไปศึกษาเพื่อเป็นความรู้ ต่อยอดในด้านการศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หากมีข้อผิดพลาด ประการใดหรือข้อมูลไม่สมบูรณ์ คณะผู้จัดทำจึงขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

## สารบัญ

|  |           |
|--|-----------|
| <b>บทที่ ๑ ที่มา และความสำคัญ</b> .....  | <b>๑</b>  |
| ๑.๑ ที่มาและความสำคัญ .....  | ๑         |
| ๑.๒ วัตถุประสงค์ .....   | ๒         |
| ๑.๓ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินการ .....                                     | ๒         |
| ๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย .....  | ๓         |
| ๑.๕ กลุ่มผู้ประสบความสำเร็จ .....  | ๓         |
| <b>บทที่ ๒ หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b> .....                        | <b>๕</b>  |
| ๒.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law) .....   | ๕         |
| ๒.๒ หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....                         | ๑๐        |
| ๒.๓ หลักสิทธิมนุษยชนทั่วไป .....   | ๑๕        |
| ๒.๔ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ .....                            | ๑๖        |
| ๒.๕ กระบวนการในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย .....            | ๒๑        |
| <b>บทที่ ๓ ระเบียบ วิธีการศึกษา</b> .....  | <b>๒๙</b> |
| ๓.๑ การเข้าใจปัญหา (Empathize) .....   | ๒๙        |
| ๓.๒ การนิยามปัญหาให้ชัดเจน (Define) .....  | ๓๐        |
| ๓.๓ การระดมความคิด (Ideate) .....  | ๓๑        |
| ๓.๔ การสร้างต้นแบบ (Prototype) .....   | ๓๑        |
| ๓.๕ การทดสอบ (Test) .....  | ๓๒        |
| <b>บทที่ ๔ ผลการศึกษา</b> .....  | <b>๓๔</b> |
| ๔.๑ ความหมายของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ .....  | ๓๔        |
| ๔.๒ ที่มาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย .....                                  | ๓๕        |
| ๔.๓ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ .....                       | ๓๗        |
| ๔.๔ ผลการดำเนินการให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการให้สัญชาติไทย .....   | ๓๙        |
| ๔.๕ กระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ .....              | ๔๐        |
| ๔.๖ ปัญหาอุปสรรคในการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ .....                                | ๔๓        |
| ๔.๘ ต้นแบบ (Prototype) จากการออกแบบเชิงระบบ (Design Thinking) .....              | ๔๘        |
| <b>บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ</b> .....                                | <b>๕๑</b> |
| ๕.๑ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่ม่เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย ..... | ๕๑        |
| ๕.๒ ที่มาและกระบวนการดำเนินงานและปัญหา คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ .....                 | ๕๑        |
| ๕.๓ ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์เร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสัญชาติ .....                 | ๕๖        |
| ๕.๔ ข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ .....  | ๕๖        |

## บรรณานุกรม

## บทที่ ๑

### ที่มา และความสำคัญ

การศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมครั้งนี้กลุ่มผู้ศึกษาได้ใช้วิธีคิดเชิงออกแบบ ในการค้นหานวัตกรรมในการแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นสำคัญได้อย่างถูกต้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑.๑ ที่มาและความสำคัญ

มนุษย์ที่มักจะถูกอยู่ในปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม คือ คนที่เข้าถึงสิทธิในการรับรองสถานะบุคคล ตามกฎหมาย ๔ ประการสำคัญ ได้แก่ (๑) การรับรองความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติ (๒) การรับรองความเป็นราษฎรในทะเบียนบุคคลของรัฐ (๓) การรับรองความเป็นคนถือสัญชาติของรัฐ และ (๔) การรับรองความเป็นคนต่างด้าวที่ขอบด้วยกฎหมาย ทำให้คนกลุ่มที่ขาดคุณสมบัติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การศึกษา สาธารณสุข การตั้งครอบครัว และการเดินทาง), สิทธิการพัฒนาคุณภาพชีวิต (การทำงาน การลงทุน การถือครองทรัพย์สิน นิติสัมพันธ์ ตามกฎหมายเอกชน สวัสดิการสังคม) สิทธิการมีส่วนร่วม (การนิติบัญญัติ การบริหารกฎหมาย ตุลาการ), และสิทธิในความยุติธรรม (กระบวนการยุติธรรมภายในรัฐ นอก รัฐ ภายในศาล นอกศาล การอนุญาโตตุลาการ โดยทางปฏิบัติสากลจะเรียกคนเหล่านี้ว่า “คนไร้รัฐ/Stateless Person”

ในปัจจุบันกฎหมายของทุกประเทศบนโลกรับรองว่า “มนุษย์/บุคคลตามธรรมชาติ/Human Being” ได้รับการรับรองว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยไม่ต้องยื่นคำขอใดๆ ต่อรัฐ จึงไม่ต้องอ้างเอกสารใด ๆ เพื่อแสดงตนเป็นบุคคลตามกฎหมายเอกชน หรือบางทีก็เรียกว่า “กฎหมายแพ่ง/Civil Law” มนุษย์จึงมี “สิทธิทางแพ่ง หรือ Civil Rights” ซึ่งรัฐทุกรัฐบนโลกต้องดูแลให้พวกเขาได้รับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)

สำหรับประเทศไทยมีบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ และที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งสามารถจำแนกเพื่อกำหนดเป้าหมายการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ โดยง่ายได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้ **กลุ่มที่ ๑** **ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์** คนกลุ่มนี้คือกลุ่มคนที่ไร้รัฐไร้สัญชาติโดยแท้ เพราะไม่มีสัญชาติและไม่สามารถระบุได้ว่าสังกัดรัฐไหน เนื่องจากมีความผูกพันเชิงเครือญาติ หรือความสัมพันธ์ในเชิงสังคมระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน และความไม่ชัดเจนในเขตแดนซึ่งเป็นปัญหาเชิงภูมิสังคมและประวัติศาสตร์ เช่น กลุ่มชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูง เป็นต้น ทางกรมการปกครองจึงได้สำรวจจัดทำทะเบียนและกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลดังกล่าวมากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาอันนำไปสู่การปรับสถานะบุคคล ซึ่งปัจจุบันกรมการปกครองสำรวจและขึ้นทะเบียนไว้ จำนวน ๔๘๔,๖๖๑ ราย ข้อมูลการสำรวจประชากร ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๗ **กลุ่มที่ ๒** **กลุ่มคนต่างด้าวอื่น ๆ** กลุ่มคนเหล่านี้จะมีรัฐหรือประเทศที่มาจากชัดเจน ส่วนใหญ่ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (เมียนมา ลาว และกัมพูชา โดยเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย ซึ่งทางกรมการปกครองได้สำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลดังกล่าวมากำหนดนโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาอันนำไปสู่

การปรับสถานะบุคคลให้เป็นแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งคนกลุ่มนี้มีอยู่ราว ๔๗๑,๙๘๙ ราย และจากการที่กรมการปกครองได้สำรวจคนไม่มีสัญชาติในประเทศไทย (ทั้งกลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒) ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการปกครอง จำนวนทั้งสิ้น ๙๕๖,๖๕๐ คน และกว่า ๙๘,๒๒๘ ราย อยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และเป็นพื้นที่ที่มีคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (กลุ่มที่ ๑) มากที่สุด ดังนั้นการศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ อาจจะเป็นต้นแบบที่ดี (Best Practice) ในการแก้ไขปัญหาให้กับพื้นที่อื่นได้

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีบทบัญญัติกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องและรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิในการรับรองสถานะบุคคลอย่างชัดเจนแล้ว อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ (The Convention relating to the Status of Stateless Person) ค.ศ.๑๙๕๔, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ฯลฯ แต่ปัญหาที่ค้างค้ำก็ยังไม่หมดไป อันเนื่องมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย อาจจะเป็นเพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ หรืออาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวคนไร้รัฐคนไร้สัญชาติเองที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล หรือเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติ จึงส่งผลให้ไม่สามารถยื่นคำร้องขอจัดทำทะเบียนประวัติได้เนื่องจากขาดพยานเอกสาร หรือมีพยานเอกสารแต่ไม่น่าเชื่อถือ หรืออาจมีความต้องการมีบัตรประจำตัว ต้องการมีชื่อในทะเบียนประวัติ อันเป็นปัจจัยสำคัญผลักดันให้บุคคลเหล่านั้นยินยอมกระทำการผิดอันจะนำไปสู่การทุจริตในกระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ประกอบกับยังคงมีการเคลื่อนย้ายของประชากรข้ามชาติอย่างต่อเนื่อง จึงยังคงปรากฏบุคคลเหล่านี้ในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก ความท้าทายเหล่านี้จึงเป็นปัญหาในการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทยใช้เป็นกลไก/เครื่องมือในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคล

๑.๒.๒ เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มีสิทธิและสามารถเข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

๑.๒.๓ เพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

## ๑.๓ ประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการ

๑.๓.๑ เข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทยใช้เป็นกลไกในการจัดการปัญหาความไร้รัฐไร้สัญชาติของบุคคล เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมไทยมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น

๑.๓.๒ เจ้าหน้าที่ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งมีความเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล นำไปสู่การพิสูจน์สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๓.๓ สามารถออกแบบเครื่องมือ แก่กฎหมายที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการพิสูจน์สัญชาติ หรือสร้างกลไกเพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติ ผ่านการทดสอบ และปรับปรุงรูปแบบการแก้ไขปัญหา (Prototype) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม อย่างเป็นรูปธรรม

๑.๓.๔ สามารถนำแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ไปเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกพื้นที่ทั่วประเทศทั้งในเชิงนโยบาย และแนวการในการปฏิบัติ

## ๑.๔ กลุ่มเป้าหมาย

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับสถานะและสัญชาติ คนไร้รัฐไร้สัญชาติ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

## ๑.๕ กลยุทธ์สู่ความสำเร็จ

### ๑.๕.๑ แผนงาน

๑. การเข้าใจปัญหา หรือ Empathize คือ ขั้นตอนแรกของ Design Thinking โดยนำเอา Empathy (การเข้าอกเข้าใจ) เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา สามารถอธิบายได้ว่าเป็นกระบวนการที่พยายามวิเคราะห์และทำความเข้าใจพฤติกรรมของคนไร้รัฐไร้สัญชาติขั้นตอนนี้จะเปรียบเสมือนการสังเกต และการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวใจหลักของการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อให้เข้าใจเป้าหมายและประเด็นที่ต้องการแก้ไขอย่างถ่องแท้ โดยขั้นตอนนี้จะกระตุ้นให้บุคคลเกิดการใช้ความคิดที่นำไปสู่ความคิดสร้างสรรค์ เพื่อหาแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ปัญหา นอกจากนี้การเข้าใจในปัญหาอย่างลึกซึ้งนั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงประเด็นถึงต้นตอ ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ของการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีผลออกมาอย่างยอดเยี่ยมและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

๒. การนิยามปัญหาให้ชัดเจน หรือ Define คือ การระบุปัญหา หรือประเด็นที่ต้องการจะแก้ไข (Problem statement) เมื่อเรารู้ถึงข้อมูลปัญหาที่ชัดเจนจากการวิเคราะห์หาต้นเหตุของปัญหา จากนั้นจึงนำเอาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ เพื่อที่จะคัดกรองและระบุว่าเป็นปัญหาที่แท้จริง เป็นการกำหนดหรือบ่งชี้ปัญหาอย่างชัดเจน เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติการในกระบวนการหรือขั้นตอนต่อไป โดยเฉพาะปัญหาในด้านการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

๓. การระดมความคิด หรือ Ideate คือ การนำเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด โดยใช้วิธีการระดมสมองจากหลากหลายวิธีคิดและมุมมอง เป็นการผสมผสานความคิดจากหลากหลายที่มา เพื่อให้ได้มุมมองและวิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลายออกมาให้มากที่สุด นำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ประเมินผลวิธีการเหล่านั้น เพื่อสรุปเป็นความคิดที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ปัญหานั้น ๆ ต่อไป

๔. การสร้างต้นแบบ หรือ Prototype คือ การแปลงไอเดียให้เป็นรูปเป็นร่างอย่างง่ายที่สุด สะดวกและรวดเร็วที่สุด เพื่อให้เป็นต้นแบบไปทดสอบกับกลุ่มเป้าหมาย และจากนั้นจึงทำการสังเกตหรือ สอบถามความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อเก็บเป็นข้อมูลจากคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

ในขั้นตอนนี้ เป็นการลงมือปฏิบัติจริง โดยทดลองตามแนวทางการแก้ไขปัญหาก็ได้กำหนด รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการ จนสามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคือดีที่สุดให้ได้ และสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาคือไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่อื่นๆทั่วประเทศได้

๕. การทดสอบ หรือ Test เป็นขั้นตอนการทดลองนำต้นแบบที่สมบูรณ์หรือข้อสรุปที่จะนำไปใช้จริงมาปฏิบัติก่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อทดสอบประสิทธิภาพ ตลอดจนประเมินผล จากนั้นจึงนำเอาปัญหาหรือข้อดีข้อเสียที่เกิดขึ้นมาปรับปรุงแก้ไข ก่อนนำไปใช้จริงอีกครั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคือไร้รัฐไร้สัญชาติของการไร้รัฐไร้สัญชาติในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

### ๑.๕.๒ เงื่อนไขความสำเร็จ

- ความชัดเจนของนโยบาย ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายอย่างชัดเจน หรือผลักดันนโยบายการพิสูจน์สัญชาติและสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้เป็นวาระหลักในการขับเคลื่อนการสร้างสิทธิมนุษยชนในประเทศ

- งบประมาณในการขับเคลื่อนการพิสูจน์สัญชาติ ทั้งงบประมาณในการสำรวจ กระบวนการทางวิทยาศาสตร์เพื่อพิสูจน์สัญชาติ อาทิ การสอบข้อเท็จจริง การเรียกให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเดินทางมาให้ปากคำ การตรวจพิสูจน์สารทางพันธุกรรม (DNA) ฯลฯ

- ผู้บริหารภาครัฐ ในฐานะผู้กำหนดทิศทางของนโยบาย ต้องผลักดันให้เป็นนโยบายระดับชาติ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงนิติบัญญัติ อาทิ การปรับปรุง/แก้ไขกฎหมาย การเอาจริงเอาจังกับการทุจริตในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกระบวนการ และต้องได้รับค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผล อันจะนำมาซึ่งการลดปัญหาเรื่องการทุจริตในกระบวนการได้

- คนไร้รัฐไร้สัญชาติ ในฐานะผู้รับผลประโยชน์ต้องให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริง แก่เจ้าหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ไม่เป็นผู้ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตในกระบวนการด้วย

- องค์กรไม่แสวงหากำไร (NGOs) หรือหน่วยงานระดับสากลอื่นๆ สนับสนุนข้อมูลแก่ทางภาครัฐ ช่วยเข้าพิสูจน์ข้อเท็จจริง ไม่ใช่คนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์เฉพาะตน

## บทที่ ๒

### หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

“หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน” แม้จะเป็นนิยามความหมายของคำว่าหลักนิติธรรม หรือ rule of law ได้อย่างรวบรัดที่สุด แต่ยังมีรายละเอียดที่จะช่วยให้สามารถทำความเข้าใจได้อย่างลึกซึ้งและชัดเจนมากขึ้น โดยเอกสาร The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General (๒๐๐๔) แปลเป็นภาษาไทยโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ระบุนิยามของหลักนิติธรรมไว้ว่าหมายถึง

“...หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ มีความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและการปฏิบัติต่อหลักการความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลียงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย”

“...a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency”

นอกจากนี้ หลักนิติธรรมตามนิยามของโครงการศึกษาวิจัยการสำรวจสถานะของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทประเทศไทย เป้าหมายที่ ๑๖ (ปี ๒๕๖๐) หมายถึง “การมีกฎหมายที่ยุติธรรมและกฎหมายดังกล่าวต้องถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียม สารสำคัญของนิติธรรมยังรวมถึงการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มชนหรือเสียงข้างน้อย การบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีระบบศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระและมีกำลังตำรวจที่สุจริตและเป็นกลาง”

ทั้งนี้ยังมีการกำหนดตัวชี้วัด ๘ องค์ประกอบภายใต้ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมที่เรียกว่า Rule of Law Index โดยโครงการ World Justice Project ให้หมายความรวมถึง

๑. ข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาล (constraints on government powers)
๒. ไม่มีการทุจริตคอร์รัปชัน (absence of corruption)
๓. รัฐบาลเปิด (open government)
๔. สิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights)
๕. ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง (order and security)
๖. การบังคับใช้กฎหมาย (regulatory enforcement)
๗. ความยุติธรรมทางแพ่ง (civil justice)
๘. ความยุติธรรมทางอาญา (criminal justice)

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้ย้ำความสำคัญของ ‘หลักนิติธรรม’ ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เสถียรภาพทางการเมือง การพัฒนาและความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจ การปกป้องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการเข้าถึงบริการภาครัฐ การจัดการกับการคอร์รัปชัน การจำกัดการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด การก่อร่างสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนกับรัฐเพราะหลักนิติธรรมกับการพัฒนาสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น การทำให้หลักนิติธรรมในสังคมมีความเข้มแข็งจะเป็นฐานนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### ๒.๑.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

##### ๑. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato, 429 - 348 B.C.)

นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า "การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม" แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ "กฎหมาย" โดยเสนอว่า "กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมา ให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑-๒.

<sup>๒</sup> Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 19735), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

## ๒. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384 -322 B.C.)

ศิษย์เอกของเพลโต ก็ได้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า "การปกครองโดยกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (the rule of Law is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)<sup>๓</sup>

### ๓. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

ให้คำแปลของคำว่า "หลักนิติธรรม" ไว้เพียงว่า "หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย" อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่า หลักนิติธรรม คืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่าคืออะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม<sup>๔</sup>

### ๔. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ "ไดซี"

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า "หลักนิติธรรม" เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ ชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไดซี กล่าวว่า "ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมาธิปไตย นั่นคือ หลักนิติธรรม<sup>๕</sup> ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี ประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ ๑ บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรม เป็นระบบการปกครอง ซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

<sup>๓</sup> Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "หลักนิติธรรม", รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

<sup>๔</sup> "ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑-๒.

<sup>๕</sup> สรุปลงจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕)

หลักข้อที่ ๒ ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย .

หลักข้อที่ ๓ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา<sup>๖</sup>

จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมาย เห็นอรรถาธิบายตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนี้เองเป็นต้นกำเนิด ของคำว่า "The Rule of Law"<sup>๗</sup>

#### ๕. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor Joseph Raz

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ Professor Joseph Raz ได้ให้หลักการสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรมโดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและกำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและให้ความเคารพในพื้นฐานของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี<sup>๘</sup> หลักการของ Raz มีดังนี้

๑. กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้า มากกว่ามีผลย้อนหลัง
๒. กฎหมายมีความแน่นอน ไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การขาดความรู้กฎหมายสามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้แก่เขา
๓. ควรมีกฎเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมายที่มีความชัดเจน
๔. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ จะต้องได้รับความคุ้มครอง
๕. หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
๖. ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ เกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม
๗. ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม
๘. การใช้ดุลพินิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้

#### ๒.๑.๒ หลักกระบวนการอันชอบธรรมและหลักนิติธรรม

เมื่อกล่าวถึง กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) นั้น ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างสูงยิ่ง สำหรับสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา

<sup>๖</sup> Dicey, Law of the Constitution (๑๙๔๘), หน้า ๑๘๓-๑๘๕.

<sup>๗</sup> กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๕.

<sup>๘</sup> Raz, Joseph. "The Rule of Law and its virtue" The Quarterly Review, volume ๙๓, ๑๙๙๗, หน้า ๑๙๕

ก็มีบทบาทอันสูงยิ่งในการพิพากษาคุ่มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลสูงสุด ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างในคดีต่าง ๆ และในการศึกษาทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ทั่วโลกโดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมายไว้มีข้อความตอนหนึ่งว่า

"...ไม่มีมลรัฐใด จะพรากชีวิตของบุคคล เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคล โดยมีได้เป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) และไม่อาจปฏิเสธบุคคลใด ที่อยู่ในดินแดนของสหรัฐฯ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียม"<sup>๙</sup>

ในทางการพิจารณาคดี ปรากฏว่า ศาลสูงสุดได้เคยบรรยายลักษณะของกระบวนการอันชอบธรรมในคดีหนึ่ง ว่า "กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย คือ การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองกับความปลอดภัยจากอันตรายของบุคคล ซึ่งฝังลึกอยู่ในประเพณีของมโนธรรมของประชาชนของเราเท่า ๆ กับที่ถือว่าเป็นรากฐานของกฎหมาย" นอกจากนี้ กระบวนการอันชอบธรรม มักจะกล่าวถึงด้าน "สาระ" และ "วิธีการ" ซึ่งหมายความว่า กระบวนการอันชอบธรรม ห้ามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในตัวเองและห้ามการใช้วิธีที่ไม่เป็นธรรม ในการใช้กฎหมายด้วย อาทิ การจับกุม คุมขัง การสอบสวน หรือการกระทำ โดยที่กระทำต่อเสรีภาพของบุคคลเป็นต้น และมาตรการว่าด้วย กระบวนการอันชอบธรรมนี้ยังผูกมัดผู้ที่ออกกฎหมายด้วย กล่าวคือ มาตรการนี้ใช้กับสภาองเกรส และ ห้ามใช้อำนาจออกกฎหมายตามอำเภอใจ โดยศาลสูงสุดได้กล่าวอธิบายในอีกคดีหนึ่ง อย่างน่าสนใจว่า

"รัฐธรรมนูญไม่ได้พรรณนาถึงกระบวนการ ซึ่งตั้งใจจะอนุญาตหรือห้าม และได้ประกาศถึงหลักการที่จะใช้ในการหยั่งดูว่า มันเป็นกระบวนการอันชอบธรรมหรือไม่ เป็นที่แจ้งชัดว่า ไม่ได้ปล่อยให้ เป็นอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่จะออกกระบวนการที่อาจกำหนดขึ้นได้ มาตรการนี้เป็นการห้ามทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของรัฐบาล จึงไม่สามารถที่จะแปลว่า มันให้อิสระกับสภาองเกรสที่จะทำกระบวนการใดให้เป็น "กระบวนการอันชอบธรรมของกฎหมาย" ได้ตามใจตนเอง"

นอกจากนั้น ศาลสูงสุดยังได้อธิบายด้วยว่า สิ่งที่บัญญัติว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรม ห้ามไว้ ก็คือ การออกกฎหมาย "ตามอำเภอใจ ไม่มีเหตุผลและโดยพลการ" ดังที่ศาลสูงสุดได้อธิบายไว้ในคดี Galvan V. Press, ๓๔๗ U.S. ๘๓๓, ๘๔๐, ๑๙๕๔ โดยเนื้อแท้ของกระบวนการที่ชอบธรรม ก็คือ "การห้ามมิให้สภาองเกรสออกกฎหมายที่สิ้นสาระที่อ่อนความรู้สึกในการปฏิบัติที่เป็นธรรม"

โดยสรุป กระบวนการอันชอบธรรม (Due Process of Law) ในด้านบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย ก็คือ กฎหมายที่ออกมาแล้วต้องใช้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

<sup>๙</sup> คำพิพากษาศาลสูงสุดของศาลศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States: SCOTUS) ในหนังสือชื่อ "เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแปลและเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ และศาสตราจารย์สมบุรณ์ สุขสำราญ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ พิมพ์เป็นภาคผนวกในหนังสือชื่อ "สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก" โดย กุลพล พลวัน พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๖๙๙-๗๐๑.

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของ "The Rule of Law" และ "Due Process of Law" แล้วเห็นว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

๑. ความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law)
๒. ความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (Equality Before in Law)
๓. การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรม (Procedure Justice or Procedure Fairness)
๔. องค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดี ต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง (The Independence of Judiciary) ตามลำดับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่ถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรม เปรียบเสมือนเป็นร่มไม้ใหญ่ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย ของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งปวงของรัฐธรรมนูญ (Sovereignty) ที่พึงมีต่อประชาชน หากการปกครองใด ไร้ซึ่งคุณธรรมทางกฎหมายหรือจิตสำนึกในการเคารพหรือใช้กฎหมาย ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการที่จะอำนวยความยุติธรรมหรือหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากกฎหมายจะไม่มีค่าความชอบธรรม เพราะจะกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ตอบสนองความต้องการอย่างอำเภอกใจของผู้มีอำนาจของรัฐอยู่ในมือเท่านั้น

ฉะนั้น การบังคับใช้กฎหมายของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็นการแก้ไขปัญหาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย จึงควรยึดมั่นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยโดยยึดหลักบริหารงานด้วยหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมควบคู่กันเพื่อสร้างความเป็นธรรมกระบวนการอันชอบธรรม ความโปร่งใส ความสุจริต และความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่การอยู่ร่วมกัน ภายใต้หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

## ๒.๒ หลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยอ้างไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง จำนวน ๒ มาตรา ดังนี้<sup>๑๐</sup>

๑. มาตรา ๓ บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม"

<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (น.๔ -๕, ๓๘-๔๐). กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บทบัญญัติของมาตราในลักษณะนี้ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และบัญญัติทำนองเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับโดยเป็นบทบัญญัติที่อธิบายคำว่า "ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข" หมายถึง ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่ประกอบด้วยกลไกสำคัญ ๓ ประการ คือ ประชาชน พระมหากษัตริย์ และองค์กรทางการเมือง โดยมีความยึดโยงด้วยกันว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น โดยเป็นการใช้อำนาจผ่านองค์กรทางการเมือง ดังนี้

อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยตรงซึ่งจะสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ ส่วนการใช้ถ้อยคำว่า "เป็นของ" เกิดขึ้นในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงคำว่า "มาจาก" ที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ได้บัญญัติไว้ เนื่องจากคำว่า "เป็นของ" แสดงความเป็นเจ้าของที่ชัดเจนมากกว่า ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ถึงพุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้มีการปรับเปลี่ยนไปใช้เป็นคำว่า "มาจาก" และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ใช้คำว่า "เป็นของ" จึงได้มีการบัญญัติเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันส่วนความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจขององค์กรหลักคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้เพิ่มความว่า "เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม" ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่ต้องการสร้างความผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญนี้ นอกเหนือจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญด้วย โดยองค์กรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับหลักนิติธรรม<sup>๑๑</sup> ดังนี้

(๑) หลักนิติธรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากในการนำหลักนิติธรรมไปปฏิบัติเพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักนิติธรรม การตรากฎหมายทุกครั้งจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมเสมอ หากองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม และตรากฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรม จะทำให้องค์กรอื่นถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเป็นไปได้ยาก

(๒) หลักนิติธรรมกับฝ่ายตุลาการ เมื่อบ้านเมืองมีกฎหมายที่ดีเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว สิ่งสำคัญประการต่อมาคือการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องสอดคล้องเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นทุกขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเสมอ ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระ ไม่ปล่อยให้อิทธิพลจากภายนอกหรืออคติภายในใจตนมาทำลายความยุติธรรมได้

<sup>๑๑</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (๒๕๕๔). หลักนิติธรรม (Rule of Law). ยุติธรรมคู่ขนาน, ๖(๑), ๒๒-๓๗.

(๓) หลักนิติธรรมกับฝ่ายบริหาร ปัญหาสำคัญของวิกฤติการณ์หลักนิติธรรมในสังคมไทยที่จะมองข้ามไปไม่ได้ คือปัญหาจากการกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเจ้าพนักงานดูแลอำนาจ เพราะเป็นเรื่องผู้ที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือหรือผู้บังคับใช้กฎหมายกลับละเมิดกฎหมายเสียเอง หลงผิดคิดไปว่าเมื่อตนมีอำนาจรัฐอยู่ในมือแล้วก็สามารถกระทำทุกสิ่งทุกอย่างได้ตามอำเภอใจโดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจของแผ่นดินและไม่คำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรมแต่อย่างใด สิ่งสำคัญที่สุดในการแก้ปัญหานี้ก็คือ เจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับ พึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่าอำนาจที่มีอยู่นั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายซึ่งมาพร้อมกับหน้าที่ และความรับผิดชอบในการรับใช้ประชาชน ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย และหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เพ่งเล็งแต่จะทำผลงานเพื่อเสนอรับความดีความชอบ จากผู้บังคับบัญชา หรือกระทำไปเพียงเพื่อความสะใจของตน และในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ หากจงใจฝ่าฝืนตัวบทกฎหมาย ก็มีบทลงโทษอย่างร้ายแรงยิ่งไปกว่าบทลงโทษที่ใช้กับบุคคลทั่วไป

(๔) หลักนิติธรรมกับประชาชน นอกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วประชาชนทั่วไปก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน เพราะประชาชนก็เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่ว่าจะป็นวงการการเมือง ราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย ซึ่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ คนส่วนมากเพ่งเล็งไปที่ข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยลืมมองไปว่าตัวการฉ้อราษฎร์บังหลวง รายใหญ่ที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการให้สินบาทคาดสินบนแก่เจ้าพนักงานข้าราชการ และยังเป็นตัวการสำคัญในการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและการซื้อสิทธิขายเสียงอีกด้วย

๒. มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า "การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง"

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ เป็นการรวบรวมหลักการสำคัญ ๆ ที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาไว้ในที่เดียวกัน แต่บัญญัติให้ชัดเจนถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นนอกจากนั้นเป็นการรองรับบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ ที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้อย่างไม่จำกัด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะมีเฉพาะที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมาย มาตรา ๒๖ จึงบัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะมาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ

### (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นเรื่องที่นักวิชาการเห็นว่ามี ความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกใน ประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็น หลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) นำโดยประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่ทั้งนิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างใช้คติตรงกันว่า

หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน ถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ก็สามารถ ดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อป้องกันการ ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้ อำนาจไว้ด้วย

หลักที่ ๒ คือหลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้ กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้

### (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

หลักการนี้เป็นหลักการใหม่ที่กำลังเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ในอันที่จะป้องกันมิให้ รัฐตรากฎหมายมาเพิ่มภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่สังคมและส่วนรวม จะได้รับ เมื่อเทียบกับภาระที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย เช่น ถ้ารัฐ ต้องการรู้ว่าประชาชนทั่วไปผู้ใดทำการค้าขายบ้าง รัฐอาจออกกฎหมาย เพื่อกำหนดให้ประชาชนทั้ง ประเทศที่ประสงค์จะทำการค้าขายต้องมาจดทะเบียนต่อรัฐ เพียงเพื่อรัฐจะได้รู้ว่าผู้ใดค้าขายอยู่ที่ใดและ ค้าอะไร ซึ่งในการออกกฎหมายเช่นนั้น ประชาชนทุกคนที่ทำการค้าขายย่อมเกิดหน้าที่ที่จะต้องมาจด ทะเบียนกับรัฐ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐสามารถสำรวจ ตรวจสอบเป็นครั้งคราว หรือสามารถรู้ได้จากข้อมูลของหน่วยงานอื่น เช่น หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาระที่เกิดแก่ประชาชนเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่รัฐหรือสังคมจะได้รับย่อมไม่คุ้มค่า กัน หรือในกรณีที่รัฐตรากฎหมาย (พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕) บังคับให้ ประชาชนที่เป็นเจ้าของรถต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับ บริษัท แม้ว่าประชาชนส่วนหนึ่งจะได้ทำประกันภัยที่คุ้มครองรวมถึงการคุ้มครองที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แล้ว ก็ยังถูกบังคับให้ต้องทำประกันภัยซ้ำอีก อันเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น แม้ต่อมาจะได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยเพิ่มความว่า "สำหรับรถที่เจ้าของรถได้จัดให้มีการ ประกันภัย ความเสียหายต่อผู้ประสบภัย โดยเอาประกันภัยครอบคลุมความเสียหายต่อผู้ประสบภัยและ ทรัพย์สิน ตามชนิด ประเภท และขนาดของรถที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ไม่ต้องจัดให้มีการประกัน ความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยอีก" แต่ในทางปฏิบัติรัฐก็ได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินจำเป็น มีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับการห้ามตรากฎหมายสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น กล่าวคือ เพื่อป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือสังคมโดยรวม เช่น รัฐจะตรากฎหมายบังคับให้ผู้จะเล่นกีฬาเป็นอาชีพทุกชนิดต้องได้รับใบอนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม หรือป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ประกอบการอาชีพย่อมจะเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่รัฐหรือสังคมจะได้รับย่อมไม่อาจเทียบได้กับความสูญเสียสิทธิและเสรีภาพที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแน่แท้ เพราะกีฬาเป็นจำนวนมากไม่มีความเสี่ยงภัยต่อชีวิตร่างกายของผู้เล่นหรือผู้ชม เช่น การแข่งขันหมากล้อม หมากลูก หรือแม้แต่การเล่นกอล์ฟ

### (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้

"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" เป็นคำที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของคนที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่ในตัวเอง ซึ่งใครจะมาละเมิดมิได้ เช่น ชีวิตร่างกาย ชื่อเสียง เป็นต้น เดิมในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่มีการบัญญัติคำดังกล่าวไว้แต่ในรัฐธรรมนูญยุคใหม่ เช่น เยอรมัน ญี่ปุ่น และพันธกรณีระหว่างประเทศภายหลังมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เริ่มบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ดังนั้น คำว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" จึงมีนัยแตกต่างไปจาก "ศักดิ์ศรี" ในความหมายทั่วไปที่หมายถึง "เกียรติศักดิ์"

### (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักประกันมิให้รัฐบาลอาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภาที่จะตรากฎหมายตามอำเภอใจ จนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นส่วนบทบัญญัติในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ ทั้งยังเป็นหลักการที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่นเดียวกัน ความหมายในวรรคนี้มีได้มีความมุ่งหมายเพียงห้ามมิให้ตรากฎหมายในทางจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะโดยตรงเท่านั้น แม้แต่การตรากฎหมายที่จะมีผลให้เกิดกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะก็ต้องห้ามเช่นเดียวกันดังจะเห็นได้ว่าในบางกรณีที่ต้องกระทำ ก็ต้องมีบทบัญญัติยกเว้นไว้ให้ในรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏในมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด ซึ่งบัญญัติยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีการตรากฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์

### ๒.๒.๒ กรณีศึกษาเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนกับหลักความมั่นคงของรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ ในเรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗ ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ ว่าเมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน (ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง) ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และสิทธิมนุษยชนประกอบกัน

## ๒.๓ หลักสิทธิมนุษยชนทั่วไป

สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน คือสิทธิมนุษยชน ที่ได้รับการยอมรับโดยประชาคมโลก มีความเป็นสากลเป็นของมนุษยทุกคน ไม่สามารถถูกพรากไปจากมนุษยได้ และไม่สามารถแบ่งแยกได้ เพราะสิทธิทุกสิทธิล้วนเกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถเลือกที่จะเคารพสิทธิใดสิทธิหนึ่งได้ แต่สิทธิทุกสิทธิต้องได้รับการเคารพอย่างเท่าเทียมกัน<sup>๑๒</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ จำนวน ๘ ฉบับ<sup>๑๓</sup> จากทั้งหมด ๙ ฉบับ ได้แก่

(๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child :CRC)

(๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW)

(๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)

(๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR)

(๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : ICERD)

(๖) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT)

(๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD)

(๘) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance : ICPPED)

รวมทั้งข้อตกลง หรือคำมั่นที่ประเทศไทยได้สัญญาในเวทีประชุมระดับโลกต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยมีพันธะผูกพันในการปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และข้อตกลงต่าง ๆ นั้น ประเทศไทยจึงกำหนดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้กำหนดให้การจัดการปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเป็นนโยบายสำคัญและวาระแห่งชาติ และรัฐไทยก็ได้จัดตั้งหน่วยงาน ขึ้นมาดูแลการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้ง

<sup>๑๒</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. (๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑). สิทธิมนุษยชนคืออะไร? สืบค้นเมื่อ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗, แหล่งข้อมูล : <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/62/>

<sup>๑๓</sup> ละออง กู้แก้วเกษม และพิรัชย์ เปรมศิริ. แนวคิดมนุษยนิยมกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (๒๕๖๖): ปรัชญาอาศรม หน้า ๒๕-๒๖

เมืองครุภาคเอกชน ที่ร่วมขับเคลื่อนในการคุ้มครอง และดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่ในความเป็นจริง ก็พบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง คือมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิและกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะคนไร้รัฐไร้สัญชาติถูกการละเมิดสิทธิมนุษยชน สืบเนื่องจากคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมาย กฎหมายไม่ได้กำหนดให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติเหมือนคนทั่วไป แต่กลับจำกัดและมีเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ กล่าวคือ คนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่มีสิทธิในการประกอบอาชีพ การทำงาน การมีใบขับขี่ การเลือกที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลฟรี สวัสดิการทางสังคม เสรีภาพการเดินทาง เสรีภาพการแสดงออก เสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการดูแลชุมชน และอื่น ๆ เพราะเขาไม่มีเอกสารแสดงตน และไม่มีสัญชาติ ทำให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติถูกละเมิดในสิทธิและเสรีภาพ และไม่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นกลุ่มเปราะบางและเสี่ยงที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

## ๒.๔ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ และคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล คณะผู้ศึกษามุ่งศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล โดยมุ่งศึกษาว่าบุคคลตามที่กล่าวคือใคร จัดเป็นราษฎรไทยหรือไม่ และหากเป็นราษฎรจะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรหรือไม่ โดยแบ่งการศึกษาเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก ศึกษาถึงนิยามของบุคคลในลักษณะต่างๆ และส่วนที่สองศึกษาการจำแนกประเภทของบุคคลในลักษณะต่างๆ

### ๒.๔.๑ คำนิยาม

“คนไร้รัฐ” หรือ Stateless persons หมายถึง คนที่ไม่ถูกบันทึกรายการบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่า “คนไร้สัญชาติ” หรือ Nationality less persons หมายถึง คนที่ไม่ได้รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลกใบนี้ กล่าวคือไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐใดเลย<sup>๑๔</sup>

“คนต่างด้าว” หมายถึงคนที่ไม่ใช่สัญชาติของรัฐเจ้าของดินแดน ซึ่งคำนี้อาจหมายถึงคนที่มีสัญชาติของรัฐต่างประเทศ และคนที่ไร้รัฐเจ้าของสัญชาติ

“เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล” หมายถึง เอกสารที่ระบุถึงข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลหนึ่ง เป็นพยานหลักฐานประเภทหนึ่งที่มีความหมายและมีความสำคัญต่อการมีอยู่ของบุคคลหนึ่ง ๆ เป็นพยานเอกสารที่รับรองถึงความเป็นบุคคลตามกฎหมาย หรือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายได้รับการรับรองโดยรัฐ ตลอดจนแสดงถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐกับบุคคลดังกล่าว<sup>๑๕</sup> ดังนั้น “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบ

<sup>๑๔</sup> เอกสารสรุปการสัมมนา “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐไทย” หัวข้อ “สถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย”, กฤษฎา บุญราช วันจันทร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

<sup>๑๕</sup> ดร.ณิ ไพบูลย์พานิชย์กุล “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), น.๑ - ๔.

ตัวบุคคล” จึงหมายถึงบุคคลที่ไม่เคยได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย (Legal Personality) จากรัฐใด เป็นบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของรัฐใดๆ เป็น “คนไร้รัฐ” หรือเป็น “คนไร้สัญชาติ” เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่หมายถึงในการศึกษาคำนี้ ผู้ศึกษาจึงให้ความหมายจำกัดเฉพาะ “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถยืนยัน รับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ” คือเฉพาะแต่เพียง “เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่เป็นการรับรองการมีข้อมูลหรือมีชื่อของบุคคลนั้นอยู่ในทะเบียนราษฎร” ของไทยเท่านั้น

สำหรับประเทศไทยได้ออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่รับรองการมีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรไว้ ๒ ลักษณะ<sup>๑๖</sup> คือ

(๑) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกเพื่อรับรองการมีภูมิลำเนา ได้แก่ ทะเบียนบ้าน ประเภท ทร. ๑๔<sup>๑๗</sup> และ ทร. ๑๓<sup>๑๘</sup> ซึ่งบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านย่อมเป็นบุคคลที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในไทย หรือมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนซึ่งรับรองโดยประเทศไทย ส่วนการมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ ทร. ๓๘/๑<sup>๑๙</sup> และ ทร. ๓๘ ก<sup>๒๐</sup> หมายถึงบุคคลที่รัฐไทยรับรองว่าพบเจอตัวบุคคลอยู่ในไทยเป็นการรับรองการมีภูมิลำเนาตามกฎหมายว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกันดังนี้

“**ทร. ๓๘/๑**” ประเทศไทยได้เริ่มมีนโยบายในการยอมรับให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาทำงานได้อย่างถูกกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าทำงานได้และในปีต่อ ๆ มา รัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเทศไทยจึงได้มีนโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบตามยุทธศาสตร์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็น ๑ ใน ๗ ยุทธศาสตร์ย่อย ของยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (พม่า ลาว กัมพูชา) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวจึงได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติแบบใหม่ขึ้นอันเป็นทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่แสดงตนว่ามีประเทศต้นทาง ซึ่งเรียกว่าทะเบียนประวัติคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ทร. ๓๘) ซึ่งตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ให้คำนิยามผู้ทรงสิทธิคนในทะเบียนประวัติ

<sup>๑๖</sup> ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๕ - ๑๖.

<sup>๑๗</sup> “ทะเบียนบ้านประเภท ทร. ๑๔” คือ ทะเบียนบ้านสำหรับผู้ที่มิมีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลผู้มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าว หรือบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย

<sup>๑๘</sup> “ทะเบียนบ้าน ทร. ๑๓” คือ ทะเบียนบ้านสำหรับผู้ที่มิมีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ได้รับผ่อนผันให้มีสิทธิอาศัยอยู่ หรือผู้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

<sup>๑๙</sup> “ทะเบียนประวัติ ทร. ๓๘/๑” คือ หนังสือรับรองภูมิลำเนาตามกฎหมายของคนต่างด้าวในกลุ่มที่ได้มาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว

<sup>๒๐</sup> “ทะเบียนประวัติ ทร. ๓๘ ก” คือ หนังสือรับรองภูมิลำเนาตามกฎหมายของบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรหรือคนไร้รัฐ ที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน

ประเภทนี้ไว้ว่าหมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรี บุคคลที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรประเภทนี้จะต้องแสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐที่หลบหนีเข้าเมืองมาจากประเทศต้นทางโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำงานเป็นผู้ใช้แรงงานหรือประกอบอาชีพกรรมกร สำหรับเงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติของคนกลุ่มนี้ คือ

๑) มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้แรงงานต่างด้าว มารับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติในการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร กระทรวงมหาดไทย ก็จะทำให้อำนาจตามมาตรา ๑๗<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างการรอส่งกลับโดยกำหนดระยะเวลาการอนุญาตและยกเว้นการบังคับใช้มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

- ๒) ต้องมีนายจ้าง
- ๓) แสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐ
- ๔) มาจากประเทศต้นทาง
- ๕) ทำงานเป็นผู้ใช้แรงงานหรืออาชีพกรรมกร

“**ทร. ๓๘ ก**” ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมีที่มาจากจากการจัดทำทะเบียนราษฎร ๓ วิธีการ<sup>๒๒</sup> ได้แก่

๑. การแจ้งการเกิดกรณีบุตรของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และบุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองซึ่งเด็กทั้งสองกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยจะได้รับแจ้งการเกิดและได้สูติบัตร ท.ร. ๐๓๑ แล้วเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนประวัติ ทร. ๓๘ ก เหมือนกันแต่จะมีสถานะแตกต่างกัน กล่าวคือ

๑) ถ้าเป็นบุตรของบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม ๘๙ จะได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับตามสถานะของบิดาหรือมารดา การออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมการอยู่อาศัยจะต้องขออนุญาตต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อออกนอกเขตจังหวัด

๒) ถ้าเป็นบุตรของคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต จะไม่ได้รับการรับรองเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี พิจารณาอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายโดยออกเป็นประกาศกระทรวงรองรับนำไปสู่การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่างๆ ที่กลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์จะได้รับในระหว่างพิจารณาแก้ไขปัญหาของทางการ รวมถึงการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้อง

<sup>๒๒</sup> หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ที่ มท ๐๓๐๙.๑/ว ๓๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หรือบุคคลประเภท ๐

๒. การแจ้งการเกิดกรณีเด็กแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาที่ถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนเด็กไม่ปรากฏบุพการี และการแจ้งการเกิดเกินกำหนด นายทะเบียนจะดำเนินการเพื่อพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของบุคคลดังกล่าวก่อน และหากไม่สามารถพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ก็ให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ทร. ๓๘ ก เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งการปฏิบัติในเรื่องนี้จะรวมถึงการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านกรณีบุคคลที่อ้างว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย แต่พยานหลักฐานที่ยังไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของบุคคลดังกล่าว

๓. การจัดทำทะเบียนประวัติตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือคนต่างด้าวที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยบุคคลกลุ่มนี้ ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองซึ่งเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (Stateless person) ไม่มีหลักฐานของประเทศใดๆ ที่รับรองว่าเป็นคนในปกครองของประเทศนั้น แต่มีภูมิลำเนาหรือมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึง ชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นจากการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิ ของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ถ้าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติก็ให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ทร. ๓๘ ก เป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยฐานะของคนกลุ่มนี้จะเป็นคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจัดทำทะเบียนประวัติจึงมิใช่เป็นการรับรองเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทยแต่อย่างใด

**(๒) เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกเพื่อรับรองสถานะบุคคลโดยกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัว** ได้แก่ บัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลผู้มีสัญชาติไทย ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวสำหรับคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร บัตรประจำตัวบุคคลผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยสำหรับคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว และบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน<sup>๒๓</sup> สำหรับผู้ไม่มีสิทธิอาศัยในไทย

ดังนั้น คนที่เป็นคนไทยโดยแท้แต่เมื่อไรเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลอาจด้วยเหตุที่มีได้แจ้งเกิดและไม่เคยมีบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของนานาประเทศทั่วโลกถือว่าบุคคลที่ไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นคนชาติก็จะกลายเป็น “คนต่างด้าว” และหากไม่มีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตเข้าเมืองก็จะกลายเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย” ซึ่งมีสถานะไม่แตกต่างไปจาก “คนไร้รัฐ” ที่ประเทศไทยไม่รับรองให้สิทธิอาศัยหรือสัญชาติ และไม่มีรัฐอื่นใดรับรองหรือให้ความคุ้มครองตัวบุคคลเช่นเดียวกัน<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๓</sup> ออกตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘

<sup>๒๔</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (รศ.ดร.), “ใครคือคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย? และใครคือคนมีรัฐแต่ไร้สัญชาติในประเทศไทย?”

**๒.๔.๒ การจำแนกประเภทคนไร้รัฐ** หรือคนต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่อยู่ในไทยสามารถแบ่งคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ<sup>๒๕</sup>

**กลุ่มที่ ๑ กลุ่มคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย** ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีปัญหาเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทาง

**กลุ่มที่ ๒ กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย** แต่ตกเป็นคนไร้สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่มผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในประเทศ รวมถึงการแก้ไขปัญหากฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อรองรับการจัดทำทะเบียนราษฎรและกำหนดเลขประจำตัวสำหรับคนต่างด้าว และการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบันทึกจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนดได้อย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ มีคนต่างด้าวที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎร มีเลขประจำตัว ๑๓ หลัก ซึ่งจะทำให้สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ชัดเจน **จำนวน ๒,๕๘๖,๐๘๙ ราย**

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวเฉพาะกรณีคนไร้รัฐ หรือบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประวัติ พ.ร. ๓๘ ก ที่ควรได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ สามารถจำแนกได้เป็น ๖ กลุ่มดังต่อไปนี้

๑. บุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานแล้ว ซึ่งอาจเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการหรือกลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยอยู่มานานแล้ว

๒. เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย

๓. บุคคลที่ไร้รากเหง้าซึ่งไม่ทราบที่มา

๔. บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีผลงาน มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในด้านการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

๕. แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ได้แก่ แรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจดทะเบียน แต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

๖. กลุ่มอื่นๆ คือกลุ่มคนอื่นๆ ที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรนอกเหนือจาก ๕ กลุ่มที่กล่าวมาแนวคิดในการจำแนกประเภทของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลโดยใช้ “ทฤษฎีจุดเกาะเกี่ยวของคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่มีต่อประเทศไทย” เป็นหลักทางกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวถึง

ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวพันของบุคคลกับรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตัวบุคคลที่มีต่อรัฐและของรัฐที่มีต่อคนไร้เอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล โดยสามารถแบ่งคนไร้เอกสารพิสูจน์ตนได้ ดังนี้

๑) คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่สามารถกำหนดจุดเกาะเกี่ยวได้

(ก) โดยการเกิดกับรัฐไทย ผ่านหลักดินแดน หรือผ่านหลักบุคคล (หลักสายโลหิตผ่านบิดามารดา)

(ข) โดยการเกิดกับรัฐต่างประเทศแต่ต่อมามีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับรัฐไทยผ่านหลักดินแดน (เข้ามาอยู่อาศัย มีภูมิลำเนาตามกฎหมายกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเพื่อการหางานการเรียนหนังสือ การเข้ามาทาคณะประโยชน์ให้กับประเทศไทย) หรืออาจเป็นหลักบุคคลกับรัฐไทย(มีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับบุคคลที่มีสัญชาติไทย เช่น การสมรส) (ค) โดยการเกิดกับรัฐต่างประเทศและต่อมามีจุดเกาะเกี่ยวภายหลังการเกิดกับประเทศไทย แต่ไม่สามารถพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวกับรัฐต่างประเทศได้อีกต่อไป

๒) คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ไม่สามารถกำหนดจุดเกาะเกี่ยวได้ กรณีนี้เกิดขึ้นในกลุ่มคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่นอกจากจะไม่มีเอกสารในการพิสูจน์ตัวตนของตนเองแล้ว ก็ยังไม่สามารถที่จะให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเกิดของตนเองเพื่อกำหนดจุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดที่อาจจะมิต่อรัฐไทยหรือรัฐต่างประเทศได้ เนื่องจากเป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ตกอยู่ในสถานะของการเป็น “คนไร้รากเหง้า”<sup>๒๖</sup>

## ๒.๕ กระบวนการในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย

แนวคิดและวิธีการในการยอมรับคนต่างด้าวให้เข้ามาและอาศัยอยู่บนดินแดนของรัฐเจ้าของดินแดนของนานารัฐ ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง (Immigration Law) เมื่อรัฐเจ้าของดินแดน "อนุญาต" หรือ "ยินยอม" ให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่โดยการบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ทั้งนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องทราบว่ากฎหมายทะเบียนราษฎรให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยในสถานการณ์ใดบ้าง และคนต่างด้าวเข้าสู่ทะเบียนประวัติได้อย่างไรเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนต่างด้าวต้องเผชิญ จากการศึกษพบว่าประเทศไทยยอมรับบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคล เพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย และเงื่อนไขประการแรกของคนที่จะเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทยนั้น จะต้องเป็นคนไร้รัฐ (Stateless Person) ไร้ซึ่งสิทธิอาศัย ไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล (Unidentified Persons) จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ทะเบียนบ้าน ทร. ๑๓ และ ทร. ๑๔ ได้ แต่ด้วยเพราะบุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย

<sup>๒๖</sup> “คนไร้รากเหง้า” คือคนที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดพรากจากบุพการีตั้งแต่วัยเยาว์จนไม่มีความทรงจำใดๆ เกี่ยวกับบุพการีและสถานที่เกิดเลย และนอกจากนั้นก็ไม่มีใครเลยที่ทราบว่า คนๆ นี้เกิดที่ไหน เป็นบุตรของใคร, พันธุ์ทิพย์ สายสุนทร, “คำถามการวิจัยเพื่อการพัฒนาสิทธิของเด็กไร้รากเหง้าในประเทศไทย”, เสนอต่อคณะกรรมการด้านเด็ก เยาวชนและครอบครัว” ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๒๕๔๕.

ดังนั้น ประเทศไทยจึงรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในไทยโดยการบันทึกกลุ่มคนที่มีความผิดด้านสถานะบุคคลดังกล่าวไว้ในทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย ผู้ศึกษาจะทำการศึกษาช่องทางการเข้าสู่ทะเบียนประวัติตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย สามารถจำแนกได้โดยแบ่งตามประเภทของกลุ่มคนที่มุ่งศึกษา ดังนี้<sup>๒๗</sup>

### ๒.๕.๑ กรณีชนกลุ่มน้อยผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาจเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ที่เกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของรัฐไทย ตั้งแต่ก่อนการสถาปนารัฐไทย รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามายังรัฐไทยตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษซึ่งเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วและมีบุตรหลานเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของไทยไม่ว่าจะด้วยเหตุทางการเมือง เช่น หนีภัยการสู้รบหรืออพยพย้ายถิ่นธรรมดา หรือการอพยพกลับประเทศไทยของกลุ่มบุคคลเชื้อสายไทย และไม่สามารถส่งกลับไปได้ เนื่องจากเล็งเห็นได้ว่าหากส่งกลับไปจะเป็นภัยแก่ชีวิต หรือกลุ่มคนที่เพิ่งอพยพย้ายถิ่นข้ามแดนเข้าเมือง ตัวอย่างของคนในทะเบียน ประวัติกลุ่มนี้ อาทิเช่น คนไทยดั้งเดิมที่ตกสำรวจ (ชาวเขาที่ยังไม่สามารถลงรายการในทะเบียนบ้านได้) คนเชื้อสายไทย และคนจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม พม่า จีน ลาว กัมพูชา มาเลเซีย ที่หลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นผู้ที่ไม่เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องถูกผลักดันออกนอกประเทศ ดังนั้น เพื่อความมั่นคงทางประชากร ประเทศไทยจึงได้มีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับคนต่างด้าวกลุ่มนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยทำการบันทึกในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติ ๑๗ แบบ<sup>๒๘</sup> ตั้งแต่นั้นเรื่อยมา และดำเนินการสำรวจครั้งสุดท้ายตามโครงการมิยาซาวา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘ มาตรา ๑๒<sup>๒๙</sup> และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

สามารถจำแนกคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มียุทธศาสตร์พิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้เป็น

๓ กลุ่ม คือ

<sup>๒๗</sup> นางสาวกิตติพรญา รัตนมณี “คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น. ๓๙.

<sup>๒๘</sup> ทะเบียนประวัติ ๑๗ ประเภท ได้แก่ ๑.ทะเบียนประวัติผู้นอพยพ ๒.ทะเบียนประวัติอดีตทหารจีนคณะ ๓.ทะเบียนประวัติผู้อพยพ ๔.ทะเบียนประวัติผู้อพยพ ๕.ทะเบียนประวัติผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา) ๖.ทะเบียนประวัติลาวอพยพ ๗.ทะเบียนประวัติเนปาลอพยพ ๘.ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ๙.ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ๑๐.ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ๑๑.ทะเบียนประวัติไทยลื้อ ๑๒.ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง ๑๓.ทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกัมพูชา ๑๔.ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา ๑๕.ทะเบียนประวัติเผ่าตองเหลือง ๑๖.ทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง ๑๗.ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

<sup>๒๙</sup> มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบ พิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยหรือทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ บ้างก็ข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย เช่น พม่า จีน การสำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบติดตาม ควบคุมตัวบุคคล และนำข้อมูลมาใช้กำหนดสถานะบุคคลให้เป็นแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่อพยพหรือเข้ามาเพื่อหนีภัยสงคราม เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

กลุ่มที่ ๓ กลุ่มที่เข้ามาในเชิงสังคม (ชาติพันธุ์ เช่น ชาวเขาเผ่าต่างๆ บุคคลบนพื้นที่สูง การสำรวจจัดทำทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการพิจารณาปรับสถานะบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งแม้แต่คนที่เกิดในประเทศไทย มีบิดา มารดาเป็นคนไทย แต่ไม่เคยแจ้งเกิด ไม่เคยทำบัตรประจำตัวประชาชน ก็ถือเป็นคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในกรณีนี้เช่นกัน

### เงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ

(๑) เป็นคนไร้รัฐ

(๒) เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ตามที่นโยบายของประเทศไทยกำหนดให้จัดทำทะเบียนประวัติ

(๓) คนที่อพยพย้ายถิ่นผู้นี้จะต้องมีสาเหตุการเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุหนีภัยความตายจากการสู้รบหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์พื้นเมืองหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่หนีภัยจากการสู้รบหรือด้วยเหตุหนีภัยการเมืองหรือผู้ลี้ภัย

เนื่องจากการจัดทำทะเบียนประวัติที่แบ่งตามรายกลุ่มชาติพันธุ์นี้ ส่งผลให้มีทะเบียนประวัติหลายประเภทและหลายรูปแบบทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน อีกทั้งยังมีคนไร้รัฐจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้มีเหตุแห่งการอพยพเข้ามาประเทศไทยเพราะเหตุหนีภัย จากการสู้รบ แต่รูปแบบของการอพยพเข้ามาได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ได้เป็นชนกลุ่มน้อยส่งผลให้การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลยังไม่ครอบคลุมจึงทำให้ยังมีคนตกหล่นจากทะเบียนประวัติ ต่อมาจึงได้ยกเลิกการออกทะเบียนประวัติแบบนี้

### **๒.๕.๒ กรณีบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน**

หลังจากที่ประเทศไทยได้ยกเลิกการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยแล้ว ประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายกลุ่ม ทั้งที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และความไม่ปลอดภัยในชีวิต ยิ่งนับวันยิ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่เกิดในประเทศไทย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การกำหนดสถานะทางทะเบียน จึงทำให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่มีเอกสารแสดงตน และเพื่อให้มีการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลในการที่จะขจัดความไร้รัฐให้กับคนที่อยู่ในสังคมไทยอันเป็นไปตามยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะซึ่งเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ อันเป็นที่มาของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.๒๕๔๘ ที่ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎรเรียกว่า “ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ทร. ๓๘ ก)” ซึ่งตามข้อ ๓ ของระเบียบดังกล่าวได้ให้คำนิยาม “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน หมายถึงบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๓ และ

ท.ร. ๑๔) เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิดหรือประวัติของบุคคลหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอที่ นายทะเบียนจะพัฒนาเพิ่มเติมชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วย กฎหมายที่ไม่อยู่ในความควบคุมของทางราชการหรือรัฐไม่มีนโยบายผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร เป็นกรณีพิเศษ”

**๒.๕.๒.๑ กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิ ของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ สามารถจำแนกได้ ๖ กลุ่ม<sup>๓๐</sup> คือ**

๑. บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว

๑) กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการตามกฎหมายถือว่าคน เหล่านี้มีสัญชาติไทย ดังนั้น จึงมีการแก้ปัญหาโดยกำหนดให้มีระเบียบเพื่อตรวจสอบพิสูจน์ทราบตัวบุคคล นำเข้าสู่ระบบเพื่อให้มีสัญชาติไทยโดยสมบูรณ์ อาทิ กรณีชาวไทยภูเขาดั้งเดิมในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น

๒) กลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยอยู่มานาน หรือทำประโยชน์ซึ่งทาง ราชการรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร คนกลุ่มนี้อพยพเข้ามาในลักษณะของการหนีภัยจากประเทศต้น ทางในลักษณะของผู้หลบหนีเข้าเมือง

๒. เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะถูกต้อง ตาม กฎหมาย โดยมากเป็นบุตรหลานของบุคคลที่อพยพเข้ามาประเทศไทยนานแล้ว และบุตรหลานของ แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ที่ศึกษาในสถานศึกษาในประเทศไทยทุกระดับชั้น

๓. บุคคลที่ไร้รากเหง้า ซึ่งไม่ทราบที่มา หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน อาทิ เด็กที่ขาด บุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง

๔. บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีผลงาน มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และ เทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

๕. แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ได้แก่ แรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้ เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

๖. คนต่างด้าวกลุ่มอื่นๆ คือกลุ่มคนที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร อาจเป็นกลุ่มคน ดั้งเดิม หรือกลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศซึ่งยังคงค้างอยู่ในประเทศไทย และยังไม่เคยได้รับการสำรวจ

### เงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติ

(๑) มีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนประวัติเมื่อประเทศไทยต้องการสำรวจ จัดทำทะเบียนประวัติ

(๒) แสดงตนว่าเป็นคนไร้รัฐ หรือเป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารทางทะเบียนราษฎรและไม่มีเลข ประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก

<sup>๓๐</sup> สำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล, กันยายน ๒๕๔๙. หน้า ๑-๕๗.

(๓) มีคุณลักษณะตามแต่ละช่องทาง อาทิเช่น เป็นบุคคลตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่มอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อเนื่องจนถึงวันสำรวจหรือก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ และได้รับการสำรวจจากผู้มีหน้าที่สำรวจ เช่น ฝ่ายปกครอง สถานศึกษา เป็นต้น

### แนวทางการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย

คนต่างด้าวไม่มีสถานะทางทะเบียนเหล่านี้มีสิทธิเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. ๓๘ ด้วยวิธีการสำรวจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยการยื่นคำร้องตามแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ ๘๙) หลังจากการสำรวจแล้วนายทะเบียนจะสอบสวนตามขั้นตอน โดยจะได้รับการบันทึกในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. ๓๘ ก และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก เป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่ม กล่าวคือเลขหลักแรกเป็นเลข - ส่วนเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเป็นเลข ๘ และ ๙ คือ ๐-xxxx-๘๘xxx-xx-x<sup>๓๑</sup> และนายทะเบียนออกแบบรับรองรายการทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้กับผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ จากนั้นก็ถ่ายรูปเพื่อจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนต่อไป

ทั้งนี้ บุคคลกลุ่มที่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลที่แท้จริงตามกฎหมายไทยหรือได้รับการกำหนดสถานะใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี ก็จะได้รับแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎรโดยจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนใหม่ และเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๓ หรือ ท.ร. ๑๔ แล้วแต่กรณีตามสถานะบุคคล และสิทธิอาศัยที่ถูกต้องต่อไป

### **๒.๕.๒.๒ กลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนบ้านได้**

๑. คนไร้รัฐที่แสดงตนว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยแต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่ามีสิทธิในสัญชาติไทย

๒. คนไร้รัฐที่แสดงตนว่าเป็นคนต่างด้าวมียุทธศาสตร์ชั่วคราวแต่พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่ามีสิทธิอาศัยชั่วคราว

เมื่อนายทะเบียนไม่สามารถที่จะเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวนี้เข้าสู่ทะเบียนบ้าน ท.ร. ๑๔ และ ท.ร. ๑๓ ได้ นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติเป็นบุคคลประเภท (ท.ร. ๓๘ ก) กำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลัก คือเลขหลักแรกเป็นเลข ๐ และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข ๐๐ ให้ก่อน จนกว่าจะมีพยานหลักฐานเพิ่มเติมจนเชื่อได้ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กล่าวอ้าง

**๒.๕.๒.๓ เด็กแรกเกิดหรือเด็กไร้เดียงสาถูกทอดทิ้งที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง ๗ ปี ที่ไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กได้**

นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ (ท.ร. ๓๘ ก) เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กำหนดเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักเป็นบุคคลประเภท ๐ กลุ่มทั่วไป คือ

<sup>๓๑</sup> วินัส สีสุข, คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร, เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน (การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, ๒๕๕๒.

เลขหลักแรกเป็นเลข ๐ และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข .. โดยเป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕๙

**๒.๕.๒.๔ เด็กเร่ร่อน หรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง ซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานที่สงเคราะห์เด็กที่ไม่อาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กได้**

เด็กจะต้องมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี และมีข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและครอบครัว ซึ่งบางรายถูกบุพการีทอดทิ้งไปในวัยที่ยังจำความได้จึงสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติและความเป็นมาของตนเองได้ จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดตามมาตรา ๑๙/๑<sup>๑๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

**๒.๕.๒.๕ การแจ้งเกิดเกินกำหนดของบุคคลซึ่งอ้างว่ามีสิทธิในสัญชาติไทยแต่มีอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้**

กรณีนี้เจ้าบ้านหรือบิดามารดาไม่ได้แจ้งการเกิดภายในกำหนดระยะเวลา และมาดำเนินการแจ้งการเกิดเกินกำหนด นายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ (ท.ร. ๓๘ ก) ให้บุคคลนั้นเป็นบุคคลประเภท ๐ เลขหลักที่ หกและหลักที่ เจ็ดเริ่มต้นจากเลข ๐๐ ตามมาตรา ๑๙/๒<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

**๒.๕.๒.๖ เด็กที่เกิดจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ**

กรณีคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยในศูนย์อพยพ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ตั้งศูนย์พักพิง หรือ ศูนย์อพยพ แก่ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ โดยถือปฏิบัติตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศไม่ส่งคนต่างด้าวที่หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังรัฐที่คนต่างด้าวกลุ่มนี้มาจากมา โดยกรมการปกครองได้บันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนผู้ลี้ภัยที่จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างกรมการปกครอง และ UNHCR ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในฉบับใดมารองรับการกระทำดังกล่าว แต่โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐไทยมีพันธกรณีตาม ข้อ ๖ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วย

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๑๙/๑ เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งซึ่งอยู่ในการอุปการะของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ถ้าเด็กยังไม่ได้แจ้งการเกิดและไม่มีรายการบุคคลในทะเบียนบ้านให้หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้แจ้งการเกิดต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ และให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้ง ทั้งนี้ ตามระเบียบและแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๑๙/๒ การพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๑๙๑ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติและออกเอกสารแสดงตนให้เด็กไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

สิทธิมนุษยชน ประกอบกับ ข้อ ๑๖ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง ซึ่งในระหว่างรอการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ประเทศไทยในฐานะรัฐที่ให้ที่พักพิงย่อมต้องบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไว้ก่อนและจัดทำบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัย (บัตรประจำตัวที่เลขสามตัวแรกขึ้นต้นด้วย ๐๐๐) ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายภายในบัญญัติให้รัฐไทยมีหน้าที่ที่จะต้องบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย ดังนั้น คนต่างด้าวในค่ายผู้ลี้ภัยจึงปราศจากสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐไทยบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย

ส่วนเด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจะได้รับการจดบันทึกการเกิดโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการให้กับ UNHCR ในค่ายผู้ลี้ภัยนั้นๆ ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้สามารถจดทะเบียนการเกิดและรับสูติบัตร จากนั้นนายทะเบียนก็จะจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. ๓๘ ก) ให้

#### **๒.๕.๒.๗ บุตรของคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เกิดในประเทศไทย**

เป็นการเพิ่มชื่อเข้าสู่ทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก หลังจากที่จดทะเบียนการเกิดบุตรของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่มีสิทธิอาศัย และไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล หรือเป็นคนไร้รัฐ ทั้งนี้ รัฐมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้กับเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จากนั้น นายทะเบียนก็จะเพิ่มชื่อและรายการบุคคลของเด็กเข้าในทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก

#### **๒.๖.๒.๘ บุตรของคนในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน**

ที่เกิดในประเทศไทยหลังจากบิดามารดาเข้าสู่ทะเบียนประวัติแล้ว เมื่อเด็กได้รับการจดทะเบียนการเกิด นายทะเบียนจะลงรายการในสูติบัตร ท.ร.๐๓๑ สำหรับเด็กที่เป็นบุตรบุคคลผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และกำหนดเลข ๑๓ หลัก จากนั้นนายทะเบียนก็จะเพิ่มชื่อเด็กในทะเบียนประวัติ ท.ร. ๓๘ ก จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติมาเป็นเวลานานแล้วซึ่งการจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงแรกเป็นไปตามนโยบายความมั่นคงของรัฐ จากนั้นก็ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติอีกหลายกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งการแก้ไขปัญหาคือเป็นรายกรณีได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ปฏิบัติงานและไม่ครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ประเทศไทยได้มีนโยบายในการจัดทำทะเบียนประวัติแบบใหม่โดยแบ่งกลุ่มตามจุดเกาะเกี่ยว และในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้จัดทำทะเบียนประวัติ สำหรับบุคคลที่ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกับประเทศต้นทางสำหรับกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งจะมีเงื่อนไขในการเข้าสู่ทะเบียนประวัติที่แตกต่างกันไปโดยเงื่อนไขสำคัญ คือจะต้องเป็นคนไร้รัฐและไม่มีสิทธิอาศัย มีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย และจะต้องมีคุณสมบัติตามรายละเอียดของแต่ละช่องทาง

ข้อดีของการขึ้นทะเบียนและมีเอกสารการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ยังแสดงถึงการที่คนไร้รัฐคนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลมีความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่นๆ ในสังคมด้วย การไม่สามารถพิสูจน์ตนได้ในหลายสถานการณ์นับเป็นความเสี่ยงอย่างมากของการประกันความรับผิดชอบต่อ ความเสียหายที่

อาจเกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นๆ ในสังคม ตัวอย่างเช่น การประกอบกิจการต่างๆ ที่ต้องขอ อนุญาตจากรัฐ เนื่องจากสิ่งที่รัฐกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตนั้นอาจมีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยขึ้นในสังคม เช่น การขออนุญาตทำใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุม การที่รัฐยังไม่มีข้อมูลส่วนบุคคลของคนไร้อเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในฐานะข้อมูลการทะเบียนของรัฐ การหาตัวผู้รับผิดชอบในความเสียหายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นเพื่อประกันความเสี่ยงต่างๆ จึงกระทำได้อย่างยิ่ง รัฐในฐานะที่มีหน้าที่หลักในการดูแลและควบคุมประกันความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในสังคมจึงไม่อาจอนุญาตให้คนที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรกระทำการใดๆ ที่มีความเสี่ยงและจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมของรัฐได้

## บทที่ ๓

### ระเบียบ วิธีการศึกษา

การศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ครั้งนี้กลุ่มผู้ศึกษาได้ใช้วิธีคิดเชิงออกแบบ ในคันทานวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นสำคัญได้อย่างถูกต้อง หรือเปรียบกับสำนวนที่ว่า *สามารถ เภาได้ถูกจุดที่คัน* โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๓.๑ การเข้าใจปัญหา หรือ Empathize

คือ ขั้นตอนแรกของ Design Thinking โดยนำเอา Empathy (การเข้าอกเข้าใจ) เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหา สามารถอธิบายได้ว่าเป็นกระบวนการที่พยายามวิเคราะห์และทำความเข้าใจพฤติกรรมของคนไร้รัฐไร้สัญชาติขั้นตอนนี้จะเปรียบเสมือนการสังเกตและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เป็นหัวใจหลักของการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เพื่อให้เข้าใจเป้าหมายและประเด็นที่ต้องการแก้ไขอย่างถ่องแท้ โดยขั้นตอนนี้จะกระตุ้นให้บุคคลเกิดการใช้ความคิดที่นำไปสู่ ความสำเร็จ เพื่อหาแนวทางที่ชัดเจนในการแก้ปัญหา นอกจากนี้การเข้าใจในปัญหาอย่างลึกซึ้งนั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงประเด็นถึงต้นตอ ส่งผลให้ทราบถึงปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

โดยการสร้างความเข้าใจผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างลึกซึ้งนั้น ผู้ศึกษาจะต้องสามารถทำความเข้าใจถึงปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ไม่ว่าจะเป็นพื้นฐานครอบครัว ลักษณะนิสัย ระดับความรู้ สติปัญญา สังคม สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า การศึกษาเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Study)<sup>๓๔</sup> เพื่อการสร้างความเข้าใจผู้ใช้งานอย่างลึกซึ้ง และสามารถทำได้ผ่านวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

#### ๑. การสร้างความเข้าใจผ่านการสังเกตและการสวมบทบาท (Observe & Immerse)

หนึ่งในการทำความเข้าใจผู้ใช้งานคือการสังเกตสิ่งต่าง ( รอบตัวของผู้ใช้ ไม่ว่าจะเป็น อากัปกริยา ท่าทางหรือแม้กระทั่งของใช้ส่วนตัว สภาพแวดล้อม ทั้งที่บ้าน ที่ทำงาน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำความเข้าใจชีวิตของผู้ใช้ได้ดียิ่งขึ้นรวมถึงการพยายามที่จะสวมบทบาทเป็นตัวผู้ใช้เอง (Immersion) เพื่อสามารถทำความเข้าใจถึงมุมมองและประสบการณ์ต่าง ๆ ของผู้ใช้ (สังเกตถึงวิธีการเข้าสังคม ปฏิกริยาต่าง ๆ ที่เขามีกับผู้คนรอบข้าง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะพยายามทำความเข้าใจผู้ใช้อย่างลึกซึ้ง จนไปถึงกระบวนการความคิดของผู้ใช้ และกระบวนการการตัดสินใจในเหตุการณ์และสถานการณ์ต่าง ๆ

#### ๒. การสร้างความเข้าใจผ่านการสัมภาษณ์ (Interview)

นอกจากการสังเกตพฤติกรรมและสภาพแวดล้อม หรือศึกษาผู้ใช้งานในเชิงชาติพันธุ์วรรณา (Ethnography) แล้ว อีกหนึ่งวิธีที่จะทำให้ นักออกแบบสามารถทำความเข้าใจผู้ใช้งานได้อย่างลึกซึ้งคือ

<sup>๓๔</sup> Emrah Yayici. (2016). Design Thinking Methodology Book.ArtBizTech.

การได้พูดคุยหรือสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ ซึ่งกลุ่มผู้วิจัยกำหนดกลุ่มผู้ศึกษา คือ ผู้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาให้สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๑๒ คน โดยแยกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ (๑) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการให้สัญชาติ จำนวน ๔ คน

กลุ่มที่ (๒) กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จำนวน ๔ คน

กลุ่มที่ (๓) ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการให้สัญชาติ จำนวน ๔ คน

### ๓.๒ การนิยามปัญหาให้ชัดเจน หรือ Define

คือ การระบุปัญหา หรือประเด็นที่ต้องการจะแก้ไข (Problem statement) เมื่อเรารู้ถึงข้อมูลปัญหาที่ชัดเจนจากการวิเคราะห์หาต้นเหตุของปัญหา จากนั้นจึงนำเอาข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์ เพื่อที่จะคัดกรองและระบุว่า เป็นปัญหาที่แท้จริง เป็นการกำหนดหรือบ่งชี้ปัญหาอย่างชัดเจน เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติการในกระบวนการหรือขั้นตอนต่อไป โดยเฉพาะปัญหาในด้านการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

โดยการนิยามหรือการตีกรอบปัญหา (Define) เป็นขั้นตอนที่สองของกระบวนการในการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) โดยในขั้นตอนนี้ จะเป็นการดึงข้อมูลเชิงลึก (insight) จากการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง (Empathize) และทำการจับกลุ่มรูปแบบปัญหา (pattern grouping) เพื่อตีกรอบปัญหาหลักของผู้ใช้งานที่จะต้องทำการแก้ไขด้วยการออกแบบ โดยการจับกลุ่มรูปแบบปัญหาจะเป็นการหาจุดเชื่อมโยงของแต่ละคนเพื่อทำการแบ่งกลุ่มรูปแบบปัญหาที่ได้พบจากทุก ๆ กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งผู้ศึกษาได้ดำเนินการ ดังนี้

๑. จับกลุ่มตามประเภทของปัญหาที่ได้พบ

๒. การวิเคราะห์จุดเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ต่าง ๆ ของข้อมูลจากความคล้ายคลึงกันของข้อมูล (Similarities) ข้อมูลซ้ำ (Repetition) หรือความพึ่งพากันของข้อมูล (Dependencies)

๓. ทำการดึงข้อมูลเชิงลึก (Insight) ของปัญหาที่สามารถทำการแก้ไขได้ออกมา

โดยมีอยู่ ๓ ทักษะที่สำคัญที่ผู้ศึกษาควรมีคือ ความสามารถในการสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง (Empathy) ความสามารถในการมองเห็นจุดเชื่อมโยงของรูปแบบต่าง ๆ (Pattern Recognition) และความสามารถในการใช้สัญชาตญาณ (Intuition) ในการหาความสัมพันธ์ในส่วนของเหตุและผลระหว่างข้อมูลต่าง ๆ ได้ดีหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ (Analyze) และสังเคราะห์ (Synthesize) ข้อมูลที่ได้รวบรวมมาจากผู้ใช้งานกลุ่มต่าง ๆ แล้วขั้นตอนต่อไปคือการสร้างตัวละครสมมติ (Persona) ที่จะใช้เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้งานที่เป็นเป้าหมายของการออกแบบ โดยวัตถุประสงค์ของการสร้างตัวละครสมมติคือการทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกของผู้ใช้งานทุกคนที่เราได้รวบรวมข้อมูลมา เพื่อทำความเข้าใจถึงแรงบันดาลใจ ความปรารถนา ความคาดหวัง และความต้องการของผู้ใช้งานโดยรวมจากนั้นจึงเป็นการทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้ใช้งานผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าแผนภูมิการเดินทางของลูกค้า หรือ ผู้ใช้งาน (Customer Journey Map) ซึ่งจะเป็นการร่างแผนภูมิประสบการณ์ของผู้ใช้งานในการใช้ชีวิตประจำวันหรือปฏิสัมพันธ์ที่ผู้ใช้งานมีต่อผลิตภัณฑ์ บริการ หรือกระบวนการเดิมที่เป็นอยู่และระบุจุดสัมผัส (touch point) ต่าง ๆ ในปฏิสัมพันธ์นั้น ๆ เพื่อที่จะสามารถระบุจุดสัมผัสที่เป็นปัญหาสำหรับผู้ใช้งาน และจะเป็นการนำไปสู่การตั้งคำถามเชิงออกแบบในรูปแบบประโยคของ "เราจะ....ได้อย่างไร" หรือ How Might We? เพื่อช่วยให้ ทีมผู้ศึกษาสามารถตีกรอบโจทย์ปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น

### ๓.๓ การระดมความคิด หรือ Ideate

คือ การนำเสนอแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด โดยใช้วิธีการระดมสมองจากหลากหลายวิธีคิดและมุมมอง เป็นการผสมผสานความคิดจากหลากหลายที่มา เพื่อให้ได้มุมมองและวิธีการแก้ปัญหาที่หลากหลายออกมาให้มากที่สุด นำมาเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ประเมินผลวิธีการเหล่านั้น เพื่อสรุปเป็นความคิดที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ ต่อไป

การระดมความคิด (Ideate) เป็นการค้นหาไอเดียสร้างสรรค์ที่จะสามารถตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของผู้ใช้งานได้มากที่สุดด้วยการส่งเสริมให้สมาชิกในทีม brainstorm แบบสามารถใช้พลังแห่งความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการได้อย่างเต็มที่ผ่านการระดมสมองในทีม (Group Brainstorm) โดยจะเป็นการระดมความคิดเพื่อให้ได้ปริมาณไอเดียมากที่สุด หลักการของการระดมสมองในทีมมีด้วยกัน โดยจะต้องสำรวจความเป็นไปได้ที่หลากหลายและพร้อมที่จะทำการตัดสินใจที่ดีที่สุดได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะต้องต่อยอดความคิดจากประสบการณ์ที่หลากหลายทั้งนี้กฎของการระดมสมองในทีมผู้ศึกษายึดตามกฎ ๗ ข้อ ดังนี้

๑. ในขั้นแรกจะยังไม่มีการตัดสินใจว่าไอเดียไหนดีหรือไม่ดี
๒. ส่งเสริมให้คนในทีมคิดต่าง คิดนอกกรอบ และคิดหลุดโลก
๓. เปิดรับฟังทุก ๆ ไอเดียจากทุกคนในทีม
๔. ต่อยอดความคิดจากไอเดียของคนอื่นในทีม
๕. มีสมาธิกับเรื่องที่กำลังคิดอยู่
๖. หากไม่สามารถเขียนอธิบายได้ ให้สื่อสารไอเดียออกมาเป็นภาพ
๗. มุ่งเน้นให้ได้ปริมาณมากที่สุด มากกว่าคุณภาพของไอเดีย

นอกจากทักษะที่จำเป็นแล้ว เทคนิคที่ใช้สำหรับการระดมความคิดในทีมที่มีประสิทธิภาพยังมีด้วยกันหลากหลายรูปแบบที่ทีม brainstorm แบบจะสามารถนำไปใช้งานได้ไม่ว่าจะเป็นเทคนิคการต่อยอดความคิด (Brainwriting) เทคนิคการแบ่งปันความคิด (Sharing Brainstorming) เทคนิคการผลักดันความคิดให้ออกนอกกรอบ (Pushing Boundaries SCAMPER) ขั้นตอนการระดมความคิดเป็นขั้นตอนในกระบวนการคิดเชิงออกแบบที่จำเป็นจะต้องใช้ทั้งทักษะในการคิดในเชิงกว้าง (Divergent) เพื่อระดมหาไอเดียให้ได้จำนวนมากที่สุด และทักษะในการตีกรอบและหาจุดบรรจบ (Convergent) เพื่อคัดเลือกความคิด หรือ ทางออกที่ดีที่สุดเมื่อทำการคัดเลือกไอเดียที่คาดว่าจะดีที่สุดในการตอบโจทย์ปัญหาของผู้ใช้งานแล้ว ขั้นตอนต่อไปของกระบวนการคิดเชิงออกแบบคือการสร้างต้นแบบ (Prototype)

### ๓.๔ การสร้างต้นแบบ หรือ Prototype

คือ การแปลงไอเดียให้เป็นรูปเป็นร่างอย่างง่ายที่สุด สะดวกและรวดเร็วที่สุด เพื่อให้เป็นต้นแบบไปทดสอบกับกลุ่มเป้าหมาย และจากนั้นจึงทำการสังเกตหรือสอบถามความคิดเห็น ข้อเสนอแนะเพื่อเก็บเป็นข้อมูลจากคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ในขั้นตอนนี้ เป็นการลงมือปฏิบัติจริง โดยทดลองตามแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ได้กำหนด รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการงาน จนสามารถหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุดให้ได้ และสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศได้

วัตถุประสงค์ของการสร้างต้นแบบคือการทดสอบสมมติฐานว่าไอเดียที่ได้คิดค้นขึ้นนั้นจะสามารถตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของผู้ใช้งานได้จริงหรือไม่ โดยจะต้องเป็นการสร้างการจำลองสถานการณ์นั้น ๆ หรือสร้างต้นแบบผลิตภัณฑ์ที่มีต้นทุนต่ำ ทำได้เร็วและสามารถนำไปทดสอบได้เร็ว เพื่อให้ทีมงานสามารถกลับไปปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของต้นแบบได้อย่างรวดเร็วแล้วทำการทดสอบซ้ำเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลงานจะสามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างถูกต้องครบถ้วนที่สุด

คุณลักษณะของต้นแบบที่ดีจะคำนึงถึง ๒ สิ่งเป็นหลัก คือ

๑) ความถูกต้องหรือความแม่นยำ (Fidelity) ที่จะสามารถสะท้อนถึงไอเดียหรือความคิดที่จะสื่อออกไปได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนที่สุด โดยในขั้นแรกอาจจะยังไม่ได้มีความแม่นยำสูงนัก แต่จะเป็นการพัฒนาให้มีความแม่นยำและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดจากการดัดแปลงในแต่ละครั้งหลังทำการทดสอบ

๒) บริบทของผู้ใช้งาน (Context) เพราะการทำการทดสอบต้นแบบในบริบทที่แตกต่างกัน จะช่วยให้เราสามารถรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากบุคคลที่สาม ในแต่ละบริบทเพื่อนำมาปรับแก้ต้นแบบได้ดียิ่งขึ้น

โดยในขั้นตอนนี้ที่นักศึกษาจะต้องสามารถออกแบบรูปแบบการทำงาน (Model) ของการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

### ๓.๕ การทดสอบ หรือ Test

เป็นขั้นตอนการทดลองนำต้นแบบที่สมบูรณ์หรือข้อสรุปที่จะนำไปใช้จริงมาปฏิบัติก่อนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อทดสอบประสิทธิภาพ ตลอดจนประเมินผล จากนั้นจึงนำเอาปัญหาหรือข้อดีข้อเสียที่เกิดขึ้นมาปรับปรุงแก้ไข ก่อนนำไปใช้จริงอีกครั้ง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของการไร้รัฐไร้สัญชาติในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ

การทดสอบ (Test) เป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) และถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการสร้างความมั่นใจว่าผลิตภัณฑ์ หรือ บริการที่พัฒนาขึ้น จะสามารถตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างตรงจุดการทำการทดสอบต้นแบบ คือการประเมินผลเมื่อที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าผลงานสุดท้ายที่ถูกพัฒนาขึ้นจะเป็นผลงานที่สามารถตอบโจทย์ปัญหาและความต้องการของผู้ใช้งานได้อย่างถูกต้อง หลักการของการทำการทดสอบคือทีมที่นำออกแบบจะต้องเปิดใจกับการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้งาน โดยผู้ใช้งานที่จะทำการทดสอบด้วยนั้น ควรเป็นผู้ใช้งานที่มีคุณลักษณะที่ตรงกับตัวละครสมมติ หรือ กลุ่มเป้าหมายที่เราตั้งไว้ ขั้นตอนการทำการทดสอบประสบการณ์ของผู้ใช้งานสามารถสรุปได้เป็น ๕ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การนิยามวัตถุประสงค์ของโครงการและลักษณะของผู้ใช้งานไว้อย่างชัดเจน
๒. การระดมผู้ใช้งานที่จะมาทำการทดสอบ
๓. การทำการทดลองประสบการณ์
๔. การวิเคราะห์และให้คำแนะนำ
๕. การนำเสนอบทเรียนที่ได้รับ

หลังจากการทำการทดสอบต้นแบบในแต่ละครั้ง สิ่งสำคัญที่จะต้องทำก็คือการทำการประเมินผลของการทดสอบต้นแบบ เพื่อปรับแก้และปรับปรุงต้นแบบให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น และสามารถตอบ

โจทย์ความต้องการและปัญหาของผู้ใช้งานได้ดียิ่งขึ้น โดยจะเป็นการประเมินจากการทำงาน (Functionality) ต้นทุน (Cost) ความสวยงาม (Aesthetics) การใช้งาน (Usability) การบำรุงรักษา (Maintenance) ซึ่งจะต้องทำการประเมินในทุก ๆ รุ่นการพัฒนาของต้นแบบ ก่อนจะนำไปใช้จริงในการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่ ๘๗๘ อำเภอ ทั่วประเทศ

| ตารางแผนขั้นตอนการดำเนินงานโครงการฯ |         |         |         |        |           |  |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|--------|-----------|--|
| ขั้นตอน/เดือน                       | กรกฎาคม | สิงหาคม | กันยายน | ตุลาคม | พฤศจิกายน |  |
| ๓.๑ การเข้าใจปัญหา (Empathize)      |         |         |         |        |           |  |
| ๓.๒ การนิยามปัญหาให้ชัดเจน (Define) |         |         |         |        |           |  |
| ๓.๓ การระดมความคิด (Ideate)         |         |         |         |        |           |  |
| ๓.๔ การสร้างต้นแบบ (Prototype)      |         |         |         |        |           |  |
| ๓.๕ การทดสอบ (Test)                 |         |         |         |        |           |  |
| นำเสนอโครงการ                       |         |         |         |        |           |  |

## บทที่ ๕ ผลการศึกษา

การศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือ คนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทย ใช้เป็นกลไก/เครื่องมือในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคล เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการ ดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบ ตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มิสิทธิและสามารถเข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่ และเพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การศึกษาครั้งนี้กลุ่มผู้ศึกษาได้ใช้วิธีคิดเชิงออกแบบ ในค้นหา นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นสำคัญได้อย่างถูกต้อง และมี ผลการศึกษา ดังนี้

### ๕.๑ ความหมายของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ (The Convention relating to the Status of Stateless Person) ค.ศ.๑๙๕๔ ให้ความหมายของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับการ พิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ (A person who is not considered as a national by any state under the operation of its law) หรือกล่าวสั้นๆ ก็คือ บุคคลที่ไม่มี ประเทศโดยยอมรับว่าเป็นคนชาติของประเทศนั้น โดยสถานะของการไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศและคนที่เกิดในประเทศ เช่น กรณีของชนกลุ่มน้อยและบุตรที่เกิดใน ประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะถือว่าคนเหล่านี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดย มิชอบด้วยกฎหมาย สำหรับประเทศไทย เพื่อให้การนิยามมีความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของปัญหา ในประเทศและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้จริง นักวิชาการทางด้านสถานะบุคคลของไทยจึงได้แยกคำ ดังกล่าวออกเป็นสองคำ และกำหนดนิยามคำว่า คนไร้รัฐ หรือ Stateless persons หมายถึง คนที่ไม่ถูก บันทึกรายการบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่าคนไร้สัญชาติ หรือ Nationality less persons หมายถึง คนที่ไม่ได้รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลกนี้ กล่าวคือ ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐใดเลย บทนิยามดังกล่าวจะแสดงผลลัพธ์ต่อกระบวนการให้ความ ช่วยเหลือทางกฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการจัดการสถานะบุคคลตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบร่วมตามหลักกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของนานาชาติหรือ กฎหมายของประเทศไทย จะพบว่าคนไร้รัฐไร้สัญชาติ หมายถึง คนต่างด้าว กล่าวคือยอมรับในสถานะ เป็นคนต่างด้าว ดังเช่นมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ กำหนดว่า คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ดังนั้นการใช้สิทธิอันมีฐานแห่งสิทธิมาจากสถานะเป็นคน ชาตินั้น คนไร้รัฐไร้สัญชาติย่อมตกอยู่ภายใต้แนวคิดตามกฎหมายเดียวกับที่บังคับใช้กับคนต่างด้าวทั่วไป แม้ว่าอาจมีรายละเอียดแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่คนต่างด้าวไร้รัฐไร้สัญชาตินั้นมีความสัมพันธ์ ใกล้เคียงกับประเทศไทยเพียงใด ส่วนคนไร้รัฐไร้สัญชาติจะเป็นผู้อพยพหรือไม่จำเป็นต้องพิจารณาจาก

ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวมีข้อเท็จจริงของการย้ายถิ่นฐานหรือไม่ เช่น คนไร้สัญชาติที่อพยพหนีภัยสงครามมาจากต่างประเทศ ย่อมมีความเป็นผู้อพยพ ขณะที่คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดและเติบโตในประเทศไทย แต่เผชิญกับความไร้รัฐไร้สัญชาติ ย่อมไม่มีข้อเท็จจริงของความเป็นผู้อพยพ

## ๔.๒ ที่มาของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย

เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร และมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าหลายประเทศ จึงเกิดสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ได้ง่าย ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไปและการอพยพหนีภัยความตายจากการสู้รบ หรือสงครามอินโดจีนเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๘ หรือความอดอยากจากประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บางกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาอยู่เป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น เวียดนามอพยพ ลาวอพยพ เขมรอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นต้น บางกลุ่มเป็นคนเชื้อสายเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องกับคนที่อยู่ในประเทศไทยมานาน โดยเฉพาะตามแนวชายแดนมีการเดินทางไปมาหาสู่กันและตั้งถิ่นฐานภายหลังมีการกำหนดอาณาเขตของประเทศ เช่น ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเชื้อสายมอญ หรือไทยใหญ่ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อไม่อาจกลับประเทศต้นทางได้จึงตกเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และเมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีบุตร บุตรของคนกลุ่มเหล่านี้ที่เกิดในแผ่นดินไทยก็กลายเป็นบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติไปด้วย ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาเพื่อพัฒนาสถานะของกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้ ๒ กรณี คือ ๑. การลงรายการสัญชาติไทย และ ๒. การพัฒนาสถานะให้เป็นต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

### ๔.๒.๑ หลักการในการให้สัญชาติของประเทศไทย ๒ หลักใหญ่ ดังนี้

#### ๑) ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑.๑) ได้โดยหลักสายโลหิต กล่าวคือ บิดาหรือมารดาผู้ให้กำเนิดเป็นผู้มีสัญชาติไทย ในขณะที่บุตรเกิดทั้งเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

๑.๒) ได้โดยหลักดินแดน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักร โดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวจำแนกได้หลายกรณี เช่น

๑.๒.๑ ถ้าบิดา มารดามีถิ่นพำนักถาวรในราชอาณาจักร (มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่) บุตรเกิดในราชอาณาจักรจะได้สัญชาติไทยตั้งแต่เกิด

๑.๒.๒ ถ้าบิดา มารดาไม่มีถิ่นพำนักในราชอาณาจักร (มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่) บุตรเกิดในราชอาณาจักรจะได้สัญชาติไทยต่อเมื่อต้องยื่นเรื่องขอสัญชาติไทย และได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

๒) ได้สัญชาติไทยโดยกระบวนการของกฎหมาย ได้แก่ “การยื่นเรื่องและพิจารณา” ของบุคคลนั้น แบ่งเป็น ๓ กรณี ดังนี้

๒.๑) ภรรยาคนต่างด้าวขอถือสัญชาติตามสามีไทย

๒.๒) คนต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

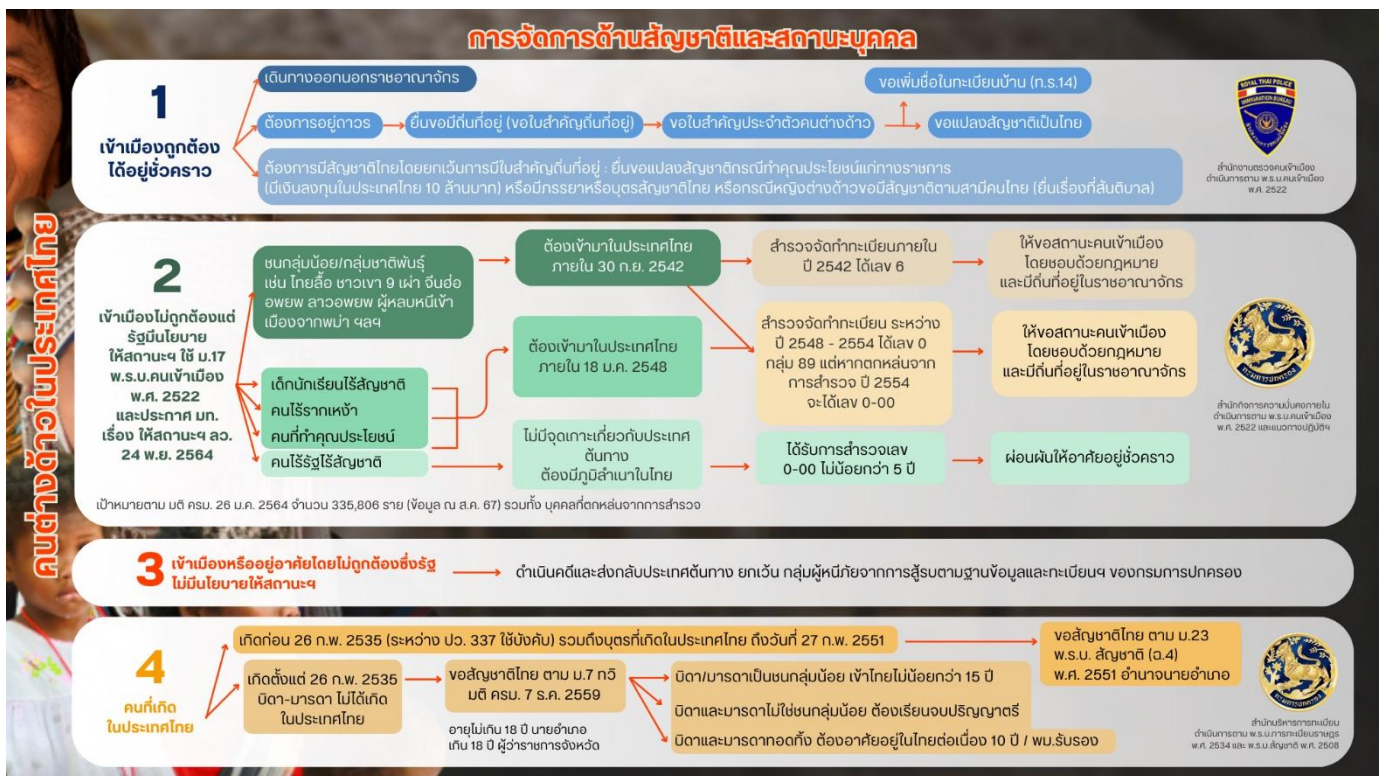
๒.๓) คนต่างด้าวขอกลับคืนสัญชาติ (คนสัญชาติไทยสละสัญชาติเพื่อสมรสกับคนต่างด้าว/คนสัญชาติไทยเสียสัญชาติตามบิดามารดาก่อนบรรลุนิติภาวะ)

**๔.๒.๒ การพัฒนาสถานะให้เป็นต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย**

สำหรับประเทศไทย “คนต่างด้าว หมายถึงบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ดังนั้นบุคคลธรรมดา ไม่ว่าจะ เป็นใครก็ตามจะมีสัญชาติหรือไม่สัญชาติก็ถือว่าเป็นคนต่างด้าวทั้งหมด โดยสามารถจำแนกกลุ่มคนต่างด้าวได้ ดังนี้

๑. กลุ่มเข้าเมืองถูกต้อง และสามารถอาศัยอยู่ชั่วคราว (นักท่องเที่ยว กลุ่มคนเดินทางมาชั่วคราว)
๒. กลุ่มเข้าเมืองไม่ถูกต้อง แต่รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะฯ เฉพาะราย โดยเป็นไปตาม ม.๑๗ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ ประกาศ มท. เรื่อง ให้สถานะฯ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔
๓. กลุ่มเข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยไม่ถูกต้อง ซึ่งรัฐไม่มีนโยบายให้สถานะฯ
๔. กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้ลงรายการสัญชาติไทย

ซึ่งกลุ่มที่ ๒ กลุ่มเข้าเมืองไม่ถูกต้อง แต่รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะฯ เฉพาะราย โดยเป็นไปตาม ม.๑๗ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับ ประกาศ มท. เรื่อง ให้สถานะฯ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เป็นกลุ่มที่เปราะบางมากที่สุดและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสัญชาติอย่างเร่งด่วน เนื่องจากเป็นบุคคลที่ไม่มีสิทธิใดๆ จากรัฐใดๆ เลย รัฐบาลไทยจึงแก้ไขปัญหาโดยกำหนดเป็นแนวนโยบาย เพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าว (เฉพาะราย) ได้รับสถานะบุคคลขึ้นมา



รูปภาพ : การจัดการด้านสัญชาติและสถานะบุคคล

#### ๔.๓ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ สำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย

เนื่องจากปัญหาของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติที่สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนราษฎรไว้จำนวน ๔๘๓,๖๒๖ รายนั้น มีสภาพของปัญหาแตกต่างกัน เช่น บางกลุ่มไม่มีเอกสารทางทะเบียน บางกลุ่มได้เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่มีสิทธิอาศัยตามกฎหมาย ในขณะที่บางกลุ่มเพิ่งเดินทางเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงกลุ่มบุตรของบุคคลข้างต้นที่เกิดในประเทศไทย ทำให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดไว้ได้ รัฐบาลจึงได้กำหนด

นโยบาย มาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

**๔.๓.๑ การแก้ไขปัญหาบุคคลที่ไม่มีเอกสารทะเบียนราษฎร** โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ให้นายทะเบียนสามารถจัดทำทะเบียนราษฎรให้กับคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้เหมือนประชาชนไทยทั่วไป ดังนี้

๑) การรับแจ้งการเกิดหรือจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้กับคนที่เกิดในราชอาณาจักรไทยทุกคน ไม่ว่าบิดามารดาของเด็กจะเป็นคนต่างด้าวประเภทใด มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่ก็ตาม

๒) การจัดทำทะเบียนประวัติคนไร้รัฐไร้สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี และตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (มาตรา ๓๘ วรรคสอง)

๓) การจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

**๔.๓.๒ การแก้ไขปัญหาเรื่องสิทธิอาศัยในประเทศไทย** เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ซึ่งมีสถานะเป็นคนที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง รัฐบาลจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ออกมติคณะรัฐมนตรีให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้โดยถูกต้อง ได้แก่

๑) การผ่อนผันให้กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติซึ่งมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้สิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การดำเนินการให้สถานะบุคคล หรือรอการส่งกลับประเทศเดิมตามข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมการอยู่อาศัยโดยใช้เขตจังหวัดที่คนต่างด้าวได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้เป็นเขตควบคุม และกำหนดเงื่อนไขการสิ้นสุดสิทธิอาศัยตามที่ได้รับอนุญาต เช่น การกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษจำคุก หรือการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ก็จะหมดสิทธิการอาศัยอยู่ในประเทศไทยอีกต่อไป

๒) การให้คนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี ได้รับสถานะเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ขอใบสำคัญถิ่นที่อยู่)

๔.๓.๓ การแก้ไขปัญหารื่องสัญชาติสำหรับบุตรของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายกรณี ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งเป็นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

๑) กรณีบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๗ รวมถึงบุตรของคนเหล่านี้ที่เกิดในประเทศไทยจนถึงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๑ และไม่ได้รับสัญชาติไทยเนื่องจากบิดามารดาถูกถอนสัญชาติ สามารถยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านได้ ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ โดยเป็นอำนาจของนายอำเภอเป็นผู้อนุมัติซึ่งคนเหล่านี้ถือว่าเป็นคนที่มีสัญชาติตามกฎหมายอยู่แล้ว

๒) กรณีคนที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย หรือเข้ามาอยู่ชั่วคราว ให้สามารถขอมีสัญชาติไทยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เป็นการเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งรัฐบาล ได้อนุมัติหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปให้แก่กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙) โดยบุคคลที่สามารถขอมีสัญชาติไทย ประกอบด้วย

กลุ่มที่ ๑ บุตรของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีเงื่อนไขว่าบิดาหรือมารดาที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ จะต้องเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปีนับถึงวันที่บุตร ยื่นคำขอมีสัญชาติไทย และจะต้องมีทะเบียนประวัติที่ทางราชการได้จัดทำไว้แล้ว (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้เปิดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๒ โดยจะต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒)

กลุ่มที่ ๒ คนที่เกิดในประเทศไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวอื่นที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเรียนต่อเนื่องในประเทศไทยจนจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีจากสถาบันการศึกษาในประเทศไทย แต่ถ้าจบการศึกษาจากสถาบันในต่างประเทศ จะต้องเป็นกรณีที่ได้รับทุนการศึกษาจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนเด็กนักเรียนนักศึกษาที่ยังเรียนไม่จบปริญญาตรีแต่มีความจำเป็นต้องได้สัญชาติไทย กรณีนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะขอสัญชาติไทยได้

กลุ่มที่ ๓ เด็กนักเรียนนักศึกษาที่เป็นคนไร้รากเหง้า มีเงื่อนไขว่าจะต้องเกิดและอาศัยอยู่ต่อเนื่องในประเทศไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี และต้องมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าที่ออกให้ โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงจะขอสัญชาติไทยได้

นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่าเพื่อเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติสัญชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจการพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับสัญชาติสำหรับผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ไปให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาแทนกรณีผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปีบริบูรณ์ และมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาแทนกรณีผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุเกิน ๑๘ ปีขึ้นไป

๔.๔ ผลการดำเนินการให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและการให้สัญชาติไทยในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

๔.๔.๑ ผลการดำเนินการให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (กลุ่มเดินทางเข้ามาในไทย)

กลุ่มเป้าหมายการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคล ได้แก่ กลุ่มชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรในอดีต ซึ่งเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาช้านาน โดยไม่สามารถเดินทางกลับสู่ประเทศต้นทางได้ มีแนวทางการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์เข้าเมือง ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งสิ้น ๓๓๕,๘๐๖ ราย มีรายละเอียด ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และที่สำรวจเพิ่มเติมภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๖ และ ๐-๘๙) จำนวน ๒๕๙,๐๖๖ ราย

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนในสถานศึกษา ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และที่สำรวจเพิ่มเติมภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐ - ๘๙) จำนวน ๖๙,๕๕๒ ราย

กลุ่มที่ ๓ บุคคลไร้รากเหง้า ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และกลุ่มที่สำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐ - ๘๙) จำนวน ๗,๑๗๔ ราย

กลุ่มที่ ๔ บุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และกลุ่มที่สำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐-๘๙) จำนวน ๑๔ ราย

#### ผลการดำเนินงานของกรมการปกครอง

๑. ตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ - ๒๕๖๗ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๓๕,๓๑๕ ราย โดยแบ่งเป็น

(๑) ระหว่างปี ๒๕๒๗ - ๒๕๕๖ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วย จำนวน ๓๐,๓๔๑ ราย

(๒) ระหว่างปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๗ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๔,๙๗๔ ราย

๒. คำขอฯ ที่กรมการปกครองรับมาดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ จำนวนทั้งสิ้น ๑๖,๓๑๒ ราย

(๑) คำขอฯ ที่ได้รับอนุญาตให้มีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๔,๙๗๔ ราย

(๒) คำขอฯ ที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และตรวจสอบพฤติการณ์ด้านความมั่นคงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑,๓๓๘ ราย

การให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่มานาน ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งสิ้น ๓๓๕,๘๐๖ ราย

**กลุ่มที่ ๑** ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และที่สำรวจเพิ่มเติมภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๖ และ ๐-๘๙) จำนวน ๒๕๙,๐๖๖ ราย

**กลุ่มที่ ๒** กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนในสถานศึกษา ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และที่สำรวจเพิ่มเติมภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐-๘๙) จำนวน ๖๙,๕๕๒ ราย

**กลุ่มที่ ๓** บุคคลไร้รากเหง้า ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และกลุ่มที่สำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐-๘๙) จำนวน ๗,๑๗๔ ราย

**กลุ่มที่ ๔** บุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ถึงปี ๒๕๔๒ และกลุ่มที่สำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๔ (เลข ๐-๘๙) จำนวน ๑๔ ราย

ผลการดำเนินงานของกรมการปกครอง

**๑. ตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ - ๒๕๖๗ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๓๕,๓๑๕ ราย โดยแบ่งเป็น**

- (๑) ระหว่างปี ๒๕๒๗ - ๒๕๖๖ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๓๐,๓๔๑ ราย
- (๒) ระหว่างปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๗ มีผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๔,๙๗๔ ราย

**๒. คำขอฯ ที่กรมการปกครองรับมาดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ จำนวนทั้งสิ้น ๑๖,๓๑๒ ราย**

- (๑) คำขอฯ ที่ได้รับอนุญาตให้มีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จำนวน ๔,๙๗๔ ราย
- (๒) คำขอฯ ที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และตรวจสอบพฤติการณ์ด้านความมั่นคงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๑,๓๓๘ ราย

ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๗

**๔.๔.๒ ผลการดำเนินงานการให้สัญชาติไทยในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย (กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย)**

กลุ่มเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาสัญชาติของคนที่เกิดในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยเด็กกลุ่มนี้มีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย หรือเข้ามาอยู่ชั่วคราว สามารถขอมีสัญชาติไทยจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เป็นการเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งรัฐบาล ได้อนุมัติหลักเกณฑ์การให้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปให้แก่กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ (มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๙) โดยผลการดำเนินลงรายการสัญชาติไทยโดยชอบด้วยกฎหมายและการให้สัญชาติไทย ในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงรายการสัญชาติไทยไปแล้ว จำนวน ๓๐๗,๓๑๒ ราย (เฉลี่ยปีละ ๑๐,๐๐๐ ราย ) คงเหลือกลุ่มเป้าหมาย จำนวน ๑๔๓,๕๒๕ ราย คาดว่าจะดำเนินเสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๑๕ ปี

**๔.๕ กระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคงไร้รัฐไร้สัญชาติ ตามหลักนิติธรรมของไทยในปัจจุบัน**

กลุ่มเป้าหมายการแก้ไขปัญหาคงไร้รัฐไร้สัญชาติและสถานะบุคคล ได้แก่ กลุ่มชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรในอดีต ซึ่งเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ที่เดินทางเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลาสั้น โดยไม่สามารถเดินทางกลับสู่ประเทศต้นทางได้ และกลุ่มบุตรของกลุ่มข้างต้น จำนวน ๔๘๓,๖๒๖ คน มีแนวทางการแก้ไขปัญหาตามสถานะการเข้าเมือง ดังนี้

(๑) กลุ่มที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย จำนวน ๓๓๕,๘๐๖ ราย แนวทางการแก้ไขปัญหา ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ใบถิ่นที่อยู่ถาวร)

(๒) กลุ่มบุตรที่เกิดในประเทศไทย จำนวน ๑๔๗,๘๒๐ ราย แนวทางการแก้ไขปัญหา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ซึ่งอุปสรรคที่ทำให้การแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือขั้นตอน และกระบวนการในการดำเนินการของภาครัฐที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ซ้ำซ้อน และต้องพิจารณาจากหลายหน่วยงาน จนกระทั่งกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติบางคน รอการรับการแก้ไขปัญหาเสียชีวิตไประหว่างการดำเนินงานก็มีให้เห็นเป็นกรณีอยู่จำนวนมาก ซึ่งขั้นตอนที่กล่าวมานั้นมีรายละเอียดดังนี้

**๔.๕.๑ ขั้นตอนการขอการดำเนินงานให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในปัจจุบัน** มีดังนี้

๑. ผู้ที่มีคุณสมบัติยื่นคำขอ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอ ที่มีภูมิลำเนา
๒. อำเภอตรวจสอบคุณสมบัติ ส่งตัวผู้ขอไปตรวจประวัติอาชญากรรม ณ สถานีตำรวจพื้นที่รวบรวมเอกสาร เสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาลงนามและรับรองคุณสมบัติ ก่อนส่งให้จังหวัดดำเนินการต่อไป
๓. จังหวัดตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสาร ส่งตรวจพฤติการณ์ด้านความมั่นคงกับ ป.ป.ส. (ภาค) ตำรวจภูธรจังหวัด และฝ่ายความมั่นคงจังหวัด และรวบรวมเอกสารเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัดและเสนอผลสรุปให้กระทรวงมหาดไทย

๔. กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบคุณสมบัติและเอกสารส่งตรวจสอบพฤติการณ์ด้านความมั่นคงกับ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.), กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.), กองบัญชาการตำรวจสันติบาล (บช.ส.), สำนักข่าวกรองแห่งชาติ (สขช.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) รวบรวมเอกสารเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย และเสนอผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายกรัฐมนตรีเพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณา

๕. แจ้งจังหวัด เพื่อแจ้งอำเภอประชาสัมพันธ์ให้ผู้ยื่นคำขอทราบ เพื่อไปดำเนินการติดต่อกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ เพื่อขอใบถิ่นที่อยู่ ติดต่อกับสถานีตำรวจในพื้นที่เพื่อขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และติดต่อสำนักทะเบียนเพื่อเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร

รวมระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น ๒๗๐ วัน

### ๔.๕.๒ ขั้นตอนการให้สัญชาติไทยในภารกิจของกระทรวงมหาดไทย (กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย)

การขอมีสัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้สัญชาติไทย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

๑. ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานโดยมีการสอบปากคำผู้ขอและพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน เพื่อรับรองคุณสมบัติ
๒. อำเภอหรือสำนักบริหารการทะเบียน(แล้วแล้วแต่กรณี)ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม (ยกเว้นอายุไม่เกิน ๑๘ ปี)
๓. จังหวัดตรวจสอบประวัติเรื่องกระทำความผิดที่เป็นโทษทางอาญาและพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง (ป.ป.ส.ภาค, ภ.จว., บก.ส.) (ยกเว้นอายุไม่เกิน ๑๘ ปี)
๔. ผู้ยื่นคำขอมิมีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพมหานครอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน เป็นผู้พิจารณาอนุญาต/อายุเกิน๑๘ ปี อธิบดีกรมการปกครอง เป็นผู้พิจารณาอนุญาต
๕. สำหรับผู้ยื่นคำขอมิมีภูมิลำเนาจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร อายุไม่เกิน ๑๘ ปี นายอำเภอ เป็นผู้พิจารณาอนุญาต/อายุเกิน ๑๘ ปี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุญาต
๖. ส่งสำนักบริหารการทะเบียนกำหนดเลขประจำตัวเป็นคนไทย

รวมระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น ๑๘๐ วัน



รูปภาพ : ขั้นตอนการขอการดำเนินการให้สถานะคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย



๔.๕.๓ ปัญหา/อุปสรรคการดำเนินงานที่ผ่านมา ผลการดำเนินงานสามารถอนุมัติให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและอนุมัติให้สัญชาติไทย เฉลี่ยประมาณ ๕๐๐ คนต่อปี ซึ่งต้องใช้ระยะเวลามากกว่า ๘๗๕ ปี ในการแก้ไขปัญหา อันเนื่องมาจาก

๑. ขั้นตอนการสอบสวน ตรวจสอบพยานหลักฐาน การตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและพฤติกรรมด้านความมั่นคงไปยังหลายหน่วยงาน ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้อง
๒. ขาดแคลนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญ การโยกย้าย เปลี่ยนตำแหน่ง ส่งผลให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง
๓. กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ชายแดน ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องให้บริการ คนไทยควบคู่กับการดำเนินการพัฒนาสถานะให้แก่คนไร้สัญชาติในประเทศไทย

๔.๖ ปัญหาอุปสรรคในการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ สำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย จากการสอบถามเชิงลึก

นอกจากปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่มที่กลุ่มผู้วิจัยเลือกผู้ที่จะศึกษา จำนวน ๓ กลุ่ม ประกอบด้วย

- กลุ่มที่ (๑) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการให้สัญชาติ จำนวน ๔ คน
- กลุ่มที่ (๒) กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จำนวน ๔ คน และ
- กลุ่มที่ (๓) ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการให้สัญชาติ จำนวน ๔ คน

มีข้อค้นพบปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ สำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย ที่สำคัญ ได้แก่ **กระบวนการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ** สำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติของประเทศไทย ทั้งกลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มคนต่างด้าวต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ที่ประเทศไทยนานแล้ว หรือเป็นบุตรของบุคคลดังกล่าว ต้องเป็นไปตามขั้นตอนกฎหมายสัญชาติ ซึ่งกระบวนการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ รวมถึงกระบวนการตรวจสอบหลักเกณฑ์การได้สัญชาติ ส่วนใหญ่มีปัญหาในการยื่นเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ไม่มีหลักฐานการเกิด พยานบุคคลขาดความน่าเชื่อถือ ตลอดจนผู้ที่ยื่นขอสัญชาติไม่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อกำหนด และวิธีการ ตลอดจนกระบวนการพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ที่ต้องใช้เวลานานจนส่งผลให้ผู้ขอสัญชาติเสียสิทธิประโยชน์ ดังจะเห็นได้จากการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบการสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม ดังนี้

**ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ (๑)** เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการให้สัญชาติ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ ดังนี้

คนที่ ๑ “บรรจุกครั้งแรกได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียน และไม่เคยมีประสบการณ์ทำงานด้านสัญชาติ มีความรู้จากการอ่านหนังสือ กฎหมาย เพื่อสอบบรรจุปลัดอำเภอ แต่เมื่อเจอกรณีที่เกิดขึ้นจริงแล้ว ที่อำเภอไม่มีคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานพิจารณาทางด้านสัญชาติ และเคยทราบปัญหาในกระบวนการขอสัญชาติ ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ก็ได้รับการลงโทษ ซึ่งทำให้ไม่กล้าตัดสินใจเมื่อต้องดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการขอสัญชาติ”

คนที่ ๒ “ประชาชนที่มาติดต่อสอบถามเกี่ยวกับการขอสัญชาติ ตลอดจนการจะเข้าสู่กระบวนการขอสัญชาติ ไม่ค่อยมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเอกสารที่ต้องยื่นประกอบการขอสัญชาติ หรือแม้แต่ไม่เข้าใจภาษาไทย หรือพูดภาษาไทยไม่ได้ จึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อกระบวนการขอสัญชาติเป็นอย่างมาก”

คนที่ ๓ “นอกจากเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่มีประสบการณ์ในกระบวนการขอสัญชาติแล้ว อุปสรรคที่เกิดขึ้นชาวบ้านมายื่นเรื่องขอสัญชาติ คือ ไม่มีพยานบุคคลรับรอง โดยเฉพาะคนที่มีการย้ายถิ่นฐานจากถิ่นที่เกิด ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ ไม่สามารถพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้”

คนที่ ๔ “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอสัญชาติ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ไม่ใช่เฉพาะกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น การขอเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการพิสูจน์เอกสาร ไม่จบที่อำเภอ หรือกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เท่านั้น และในกระบวนการขอสัญชาติ เจ้าหน้าที่/บุคลากรที่อำเภอไม่ได้มีอำนาจในการอนุญาตให้บุคคลนั้นมีสัญชาติไทย แต่เป็นผู้รับเรื่องเพื่อนำเอกสารหลักฐานต่างๆ ไปประกอบการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป”

**ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มที่ (๒)** กลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ ดังนี้

คนที่ ๑ “อยู่ในประเทศไทยมา ๔๕ ปี ตั้งแต่เกิดมาไม่เคยติดต่อหน่วยงานภาครัฐ เห็นพ่อใหญ่บอกให้ไปขอสัญชาติ เพื่อจะได้สิทธิรักษาพยาบาล แต่ไปอำเภอแล้วฟังเจ้าหน้าที่อำเภอบอกไม่เข้าใจ

ไม่รู้จะต้องหาเอกสารที่เขาบอกจากที่ไหนได้ เจ้าหน้าที่ให้ไปหาพ่อแม่มาพิสูจน์ แต่ก็ติดต่อใครไม่ได้แล้ว ไม่มีใครมาเป็นพยานการเกิดได้ ตอนนี้ก็ขอสัญชาติไม่ได้สักที เพราะติดปัญหาหลักฐานพิสูจน์ที่เกิด และการเป็นลูกของคนไทยหรือไม่”

คนที่ ๒ “เอกสารที่ต้องใช้ขอสัญชาติ พอรู้บ้างว่าคืออะไร แต่พ่อแม่ย้ายถิ่นฐานเลยไม่รู้ว่าจะเก็บเอกสารอย่างไร แล้วจะไปขอใหม่จากหน่วยงานรัฐใดก็ไม่รู้ได้ และต้องใช้เงินขึ้นรถไปที่ต่าง ๆ ด้วย ”

คนที่ ๓ “ปัจจุบันไม่ได้อยู่อำเภอที่เกิด พ่อไปอยู่ที่ใหม่อยู่เขตอำเภอนิว เจ้าหน้าที่ที่อำเภอนิวบอกให้ไปขอเอกสารที่อำเภอที่เกิด พ่อขอที่อำเภอที่เกิดก็ไม่พบเอกสาร เพราะเก่ามากแล้ว ”

คนที่ ๔ “ตอนยื่นเอกสารก็ใช้เอกสาร พยานหลักฐานยืนยันยุ่งยาก ต้องให้ผู้ใหญ่บ้านมาช่วยเป็นพยานอีก พอยื่นขอสัญชาติที่อำเภอมาก็ยื่นมา ๒ ปีแล้ว ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเลย ไม่รู้ติดขั้นตอนตรงไหนถึงใช้เวลาพิสูจน์ตัวบุคคลนานขนาดนี้ แล้วจะเอาสัญชาติไทยไปยื่นเรียนต่อ ก็กลัวว่าจะเสียสิทธิการเรียนต่อในระดับต่อไป”

**กลุ่มที่ (๓)** ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการให้สัญชาติ ให้ข้อมูลให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการขอสถานะบุคคลและสัญชาติ ในทิศทางเดียวกันว่า

“ไปเป็นพยานให้ชาวบ้าน/เพื่อนบ้าน ที่ไปยื่นขอสัญชาติ แต่ติดปัญหาตรงที่ไม่สามารถยืนยันที่อยู่ที่เขาเกิดได้ เพราะตั้งแต่เกิดมาก็เห็นเขาอยู่แถวบ้าน แต่เราอายุน้อยกว่ามาก ก็เลยไม่น่าเชื่อถือพ่อ”

“เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปเป็นพยานบุคคลให้ผู้ที่ขอสัญชาติ และไปแจ้งขอสัญชาติต่างอำเภอด้วย คิดว่าน่าจะอำนวยความสะดวกให้คนขอสัญชาติหน่อย เพราะเขาก็อยู่ในประเทศไทย ในพื้นที่มานานมากแล้ว”

## ๔.๗ ตารางเปรียบเทียบหลักการให้สัญชาติของต่างประเทศ (เยอรมัน และฝรั่งเศส)

| ที่ | ประเทศ  | หลักการให้สัญชาติเยอรมัน <sup>๓๕</sup>  | ปัญหา  | กระบวนการแก้ไขปัญหา  | ข้อดี - ข้อเสีย  |
|-----|---|---|--|--|--|
| ๑   | ประเทศเยอรมัน <sup>๓๖</sup><br>(หลักชาตินิยม) | <p>๑. หลักการได้รับสัญชาติโดยบิดา-มารดา แบ่งเป็น ๒ กรณีคือ พ่อ-แม่ มีสัญชาติเยอรมัน หรือ การได้รับการรับเลี้ยงจากบุคคลที่ถือสัญชาติเยอรมัน</p> <p>๒. หลักการสัญชาติตามดินแดน ทำให้บุคคลที่เกิดในเยอรมันมีสิทธิได้รับสัญชาติเยอรมันโดยอัตโนมัติ</p> <p>๓. การได้รับสัญชาติจากการสมรส จะได้รับหลังการสมรสระยะเวลาครบ ๓ ปี</p> <p>๔. กระบวนการขอสัญชาตินิยม มีกระบวนการขอสัญชาติที่เปิดกว้าง ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การขอสัญชาติโดยจะต้องพำนักอาศัยอยู่ในประเทศเยอรมันอย่างน้อย ๘ ปี</li> <li>- หากผู้ยื่นขอสัญชาติสำเร็จการศึกษาในระบบการศึกษาของประเทศเยอรมัน (อาจพิจารณาลดลงเหลือ ๗ ปี)</li> <li>- ในกรณีที่ผู้สมัครเข้าร่วมโปรแกรมการรวมกลุ่ม (Integrationskurs) ที่รัฐบาลจัดให้ ก็สามารถลดระยะเวลาอาศัยลงเหลือ ๖ ปี</li> </ul> | <p>๑. ปัญหาการขาดความสามารถทางภาษา (ระดับ B๑ ขึ้นไป)</p> <p>๒. การพิสูจน์เสถียรภาพทางการเงินของผู้ขอสัญชาติ โดยจะต้องมีรายได้ที่แน่นอนและไม่มีประวัติการขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเยอรมัน</p> <p>๓. ข้อจำกัดด้านประวัติอาชญากรรม ผู้ที่มีประวัติอาชญากรรมหรือการกระทำผิดทางกฎหมาย อาจถูกปฏิเสธคำร้องขอสัญชาติ</p> <p>๔. อุปสรรคทางด้านภาษา ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในการดำเนินการได้ตามขั้นตอนได้อย่างถูกต้องและไม่เข้าใจกฎหมายการขอสัญชาติของประเทศเยอรมัน</p> <p>๕. อุปสรรคการขาดเอกสารสำคัญเบื้องต้นเพื่อระบุตัวตน เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน เป็นต้น</p> | <p>๑. การส่งเสริมการรวมกลุ่ม (Integrationskurs) รัฐบาลเยอรมันมีนโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้อพยพและผู้ที่มีภูมิหลังทางวัฒนธรรมที่แตกต่าง เช่น การสนับสนุนการเรียนภาษาเยอรมัน และพิสูจน์ว่าผ่านการสอบวัดระดับภาษา (ระดับ B๑ ขึ้นไป), โครงการฝึกอบรมอาชีพ และการสนับสนุนการเข้าถึงบริการสาธารณะ สำหรับผู้ไม่ได้มีสัญชาติเยอรมัน เป็นต้น</p> <p>๒. การสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้ยื่นคำขอสัญชาติ</p> | <p><b>ข้อดี:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• มีกฎหมายสัญชาติที่เปิดกว้าง</li> <li>• กระบวนการขอสัญชาติมีประสิทธิภาพ</li> <li>• มีนโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่ม</li> </ul> <p><b>ข้อเสีย:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายการรวมกลุ่มของผู้อพยพอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม</li> <li>• การขอสัญชาติอาจต้องใช้หลักฐานและเอกสารจำนวนมากทำให้การดำเนินการใช้เวลานาน</li> </ul> |

<sup>35</sup> Germany visa (2024), How to Get German Citizenship?. <https://www.germany-visa.org/german-citizenship/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 30 ตุลาคม 2567

<sup>36</sup> Müller, T. (2019). Legal Reforms in German Citizenship Policy: Inclusion and Integration. European Journal of Migration and Law.

| ที่ | ประเทศ   | หลักการให้สัญชาติ<br>ฝรั่งเศส <sup>๓๗</sup>  | ปัญหา  | กระบวนการแก้ไขปัญหา   | ข้อดี - ข้อเสีย  |
|-----|--|--|--|---|--|
| ๒   | ประเทศ<br>ฝรั่งเศส <sup>๓๘</sup><br>(หลักการแบบ<br>ยึดหยุ่น) | <p>๑. หลักการสัญชาติตามหลักสายโลหิตของบิดา ฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักการสัญชาติตามหลักสายโลหิต (สำหรับบุคคลที่เกิดในฝรั่งเศสและอาศัยอยู่ในฝรั่งเศสมาตั้งแต่เกิด)</p> <p>๒. กระบวนการขอสัญชาติที่ยืดหยุ่น ฝรั่งเศสมีกระบวนการขอสัญชาติที่ค่อนข้างยืดหยุ่นและพิจารณาจากกรณีไป โดยมีกระบวนการ ดังนี้</p> <p>- ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศ</p> <p>อาศัยครบจำนวนปีที่กำหนดไว้ หรือไม่จำเป็นเสมอไป อาจมีการพิจารณาเป็นรายกรณี โดยเบื้องต้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ</p> <p>๑. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสอย่างน้อย ๕ ปี</p> <p>๒. หากสำเร็จการศึกษาในประเทศฝรั่งเศสอาจพิจารณาลดลงเหลือ ๒ ปี ทั้งนี้ จะพิจารณาจากรายได้และการประกอบอาชีพประกอบด้วย</p> <p>- ความสามารถทางภาษา</p> <p>สอบผ่านการทดสอบภาษา (ไม่จำเป็นต้องระดับสูงเสมอไป อาจพิจารณาจากความสามารถในการ</p> | <p>๑. ข้อกำหนดด้านภาษา ผู้สมัครต้องมีความสามารถในการใช้ภาษาฝรั่งเศสในระดับที่กำหนด ซึ่งการไม่สามารถใช้ภาษาได้ก็อาจทำให้การขอสัญชาติเป็นไปได้ยาก</p> <p>๒. การพิสูจน์การอาศัย หากไม่สามารถพิสูจน์ระยะเวลาที่อาศัยอยู่หรือเหตุผลที่ขาดข้อมูลถิ่นที่อยู่ จะทำให้ไม่สามารถยื่นคำร้องได้</p> <p>๓. เอกสารที่ซับซ้อน การเตรียมเอกสารที่พิสูจน์การอาศัยอาจเป็นอุปสรรคสำหรับผู้ที่ไม่คุ้นเคยกับระบบราชการ</p> <p>๓. การพิสูจน์เสถียรภาพทางการเงินของผู้ขอสัญชาติ ผู้สมัครต้องพิสูจน์ว่าตนเองมีเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคสำหรับผู้ที่ไม่มีรายได้นิ่งนอน</p> | <p>๑. การจัดทำทะเบียนคนไร้สัญชาติ รัฐบาลมีการจัดทำทะเบียนเพื่อบันทึกข้อมูลของบุคคลที่ไร้สัญชาติ เพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิและบริการได้</p> <p>๒. การฝึกอบรมวิชาชีพ มีการสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อช่วยให้ผู้อพยพมีทักษะที่จำเป็นในการทำงานในตลาดแรงงาน</p> <p>๓. โปรแกรมการเรียนรู้ภาษา รัฐบาลจัดหลักสูตรภาษาให้กับผู้อพยพเพื่อเพิ่มความสามารถในการสื่อสารและการเข้าถึงบริการต่าง ๆ</p> <p>๔. ส่งเสริมการฝึกอบรมวิชาชีพ ภาครัฐมีการสนับสนุนการฝึกอบรมเพื่อช่วยให้ผู้อพยพมีทักษะที่จำเป็นในการทำงานในตลาดแรงงาน</p> | <p>ข้อดี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● มีการรับรองสิทธิพลเมืองอย่างชัดเจน</li> <li>● ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม</li> </ul> <p>ข้อเสีย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● การขอสัญชาติอาจต้องใช้เวลานาน</li> <li>● การดำเนินการขอสัญชาติต้องใช้งบประมาณมาก</li> </ul> |

<sup>37</sup> TotalLaw (2024). French Citizenship <https://total.law/fr/citizenship-france/>.

เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗

<sup>38</sup> Dupont, C. (2021). Citizenship and Statelessness in France: A Comprehensive Analysis. French Political Science Review.

| ที่ | ประเทศ | หลักการให้สัญชาติ<br>ฝรั่งเศส <sup>๓๗</sup>   | ปัญหา   | กระบวนการแก้ไขปัญหา | ข้อดี - ข้อเสีย |
|-----|--------|---|---|---------------------|-----------------|
|     |        | <p>สื่อสารในชีวิตประจำวัน<br/>อย่างไรก็ตามจะอิงกับ<br/>ระดับภาษาเบื้องต้นระดับ<br/>B๑ ตามกรอบมาตรฐาน<br/>CECRL</p> <p>- การมีส่วนร่วมในสังคม<br/>พิจารณาจากการมีส่วนร่วม<br/>ร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของ<br/>ชุมชน หรือการปฏิบัติตาม<br/>กฎหมายของประเทศ</p> | ๔. ค่าใช้จ่ายในการ<br>ยื่นคำร้องที่มีอัตรา<br>ค่าธรรมเนียมสูง |                     |                 |

#### ๔.๘ ตัวต้นแบบ (Prototype) จากการออกแบบเชิงระบบ (Design Thinking)

จากการพิจารณากลุ่มเป้าหมายและปัญหาอุปสรรคที่พบเจอในการปฏิบัติงาน ประกอบกับ  
แนวทางการให้สัญชาติของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน คณะผู้ศึกษาได้ใช้หลักการ Upside  
Down: Rising to the Golden Opportunity of Global Disruption มองมุมกลับ...ปรับมุมมอง มาใช้  
กับการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ในเมื่ออุปสรรคหรือปัญหาที่ประสบเจอคือปัญหาด้านกฎหมาย  
และขั้นตอนการสอบสวน ตรวจสอบพยานหลักฐาน การตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและพฤติกรรมด้าน  
ความมั่นคงไปยังหลายหน่วยงาน ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ ที่  
เกี่ยวข้อง วิธีที่ทางผู้ศึกษานำมาปรับใช้ก็คือการรับรองตนเองแทนรัฐรับรอง โดยมีข้อเสนอตามหลักเกณฑ์  
เร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสัญชาติที่เสนอขอแก้ไข โดยสรุป ดังนี้

๑. ยกเว้นการสอบสวนพยานผู้ยื่นคำขอและพยานบุคคล และขั้นตอนการตรวจสอบ  
ประวัติอาชญากรรมและพฤติกรรมด้านความมั่นคง โดยใช้การยืนยันและรับรองคุณสมบัติของตนเองแทน  
หากภายหลังพบว่ามีคุณสมบัติไม่เป็นตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข ให้เพิกถอนคำสั่งการอนุญาตให้สัญชาติ  
ไทยและถอนการอนุญาตให้ใบถิ่นที่อยู่ได้

๒. ยกเลิกหลักเกณฑ์เฉพาะรายกลุ่ม สำหรับการขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบ  
ด้วยกฎหมาย (ใบถิ่นที่อยู่ถาวร) เพื่อเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคล

๓. ลดขั้นตอนหรือยกเลิกการพิจารณาผ่านคณะอนุกรรมการฯ/คณะกรรมการฯ  
ที่เกี่ยวข้อง

๓.๑ ขั้นตอนการขอมีสัญชาติไทย ใช้เวลาประมาณ ๑๘๐ วัน ซึ่งขั้นตอนใหม่ที่เสนอจะ  
ลดระยะเวลาเหลือ ๕ วัน โดยเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ  
สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (กรณีอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร) หรือนายอำเภอ (กรณีอยู่  
ในพื้นที่ต่างจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

๓.๒ ขั้นตอนการขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (ใบสำคัญถิ่นที่  
อยู่) ใช้เวลาประมาณ ๒๗๐ วัน ขั้นตอนใหม่ที่เสนอจะลดระยะเวลาเหลือ ๕ วัน โดยเสนอให้ยกเลิกการ  
พิจารณา ผ่านคณะอนุกรรมการให้สัญชาติและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชน  
กลุ่มน้อยระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าว

เข้าเมืองโดยชอบ ด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย และให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบอำนาจให้ ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง (กรณีอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร) หรือนายอำเภอ (กรณีอยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาอนุญาต และเป็นผู้มีอำนาจออกหนังสือรับรองการได้รับอนุญาตให้มี ถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยให้ถือว่าหนังสือรับรองฯ ดังกล่าวเทียบเท่า “ใบสำคัญถิ่นที่อยู่” ตามมาตรา ๔๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

ตารางเปรียบเทียบขั้นตอนและระยะเวลาหลักเกณฑ์ (เดิม) และหลักเกณฑ์ตามตัวต้นแบบ (Prototype) จากการออกแบบเชิงระบบ (Design Thinking)

| ประเภทคำขอ  | ขั้นตอนการดำเนินงาน (เดิม)  | ระยะเวลาการดำเนินงาน (เดิม) | ขั้นตอนการดำเนินงาน (ปรับใหม่)   | ระยะเวลาการดำเนินงาน (ปรับใหม่) |
|---|---|-----------------------------|--|---------------------------------|
| การขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย (ใบถิ่นที่อยู่ถาวร) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐาน โดยมีการสอบปากคำผู้ขอและพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือไม่เกิน ๓ คน เพื่อรับรองคุณสมบัติ</li> <li>- อำเภอหรือสำนักกิจการความมั่นคงภายใน (แล้วแต่กรณี) ตรวจสอบคุณสมบัติเอกสารหลักฐาน และตรวจประวัติอาชญากรรมและพฤติกรรมด้านความมั่นคง (กรณีอายุ เกิน ๖๐ปี ใช้การสอบสวนพยานบุคคลรับรอง)</li> <li>- จังหวัดตรวจสอบพฤติกรรมด้านความมั่นคง(ป.ส.ภาค,ภ.จว.) เมื่อได้รับผลการตรวจสอบนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร</li> <li>- กรมการปกครองตรวจสอบพฤติกรรมด้านความมั่นคง (บช.ปส., ป.ป.ส.ป.ป.ง, สชช.) เมื่อได้รับผลการตรวจสอบนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย</li> <li>- เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณา</li> </ul> | ๓๐ วัน                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานโดยผู้ขอยืนยันและรับรองคุณสมบัติของตนเอง</li> <li>- อำเภอหรือสำนักกิจการความมั่นคงภายใน(แล้วแต่กรณี) ตรวจสอบคุณสมบัติเอกสารหลักฐาน</li> </ul>   | ๑ วัน                           |
|   |   | ๑๔๐ วัน                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ยื่นคำขอมิ ภูมิ ลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายในเป็นผู้พิจารณาอนุญาตสำหรับผู้ยื่นคำขอมิ ภูมิ ลำเนา จังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาอนุญาต และออกหนังสือรับรองการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่</li> </ul>  | ๓ วัน                           |
|   |   | ๑๐๐ วัน                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ยื่นคำขอมิ ภูมิ ลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายในเป็นผู้พิจารณาอนุญาตสำหรับผู้ยื่นคำขอมิ ภูมิ ลำเนา จังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาอนุญาต และออกหนังสือรับรองการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่</li> <li>- เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) และทำบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย</li> </ul> | ๑ วัน                           |
|   |   | รวม ๒๗๐ วัน                 |  | รวม ๕ วัน                       |

| ประเภทคำขอ   | ขั้นตอนการดำเนินงาน<br>(เดิม)  | ระยะเวลา<br>การดำเนินงาน<br>(เดิม)                           | ขั้นตอนการดำเนินงาน<br>(ปรับปรุง)   | ระยะเวลา<br>การดำเนินงาน<br>(ปรับปรุง)                  |
|--|--|--|---|---|
| <p>การขอมีสัญชาติไทยของ บุตรคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้สัญชาติไทย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐาน โดยมีการสอบปากคำผู้ขอและพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน เพื่อรับรองคุณสมบัติ</li> <li>- อำเภอหรือสำนักบริหารการทะเบียน(แล้วแต่กรณี) ตรวจสอบประวัติอาชญากรรม (ยกเว้นอายุไม่เกิน ๑๘ ปี)</li> <li>- จังหวัดตรวจสอบคุณสมบัติ เรื่องการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางอาญาและพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง (ป.ป.ส.ภาค, ภ.จว., บก.ส.) (ยกเว้นอายุไม่เกิน ๑๘ ปี)</li> <li>- ผู้ยื่นคำขอมีสัญชาติในเขตกรุงเทพมหานคร อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน เป็นผู้พิจารณาอนุญาต/อายุเกิน ๑๘ ปี อธิบดีกรมการปกครอง เป็นผู้พิจารณาอนุญาต สำหรับผู้ยื่นคำขอมีสัญชาติในเขตกรุงเทพมหานคร อายุไม่เกิน ๑๘ ปี นายอำเภอ เป็นผู้พิจารณาอนุญาต/อายุเกิน ๑๘ ปี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาอนุญาต</li> <li>- ส่งสำนักบริหารการทะเบียนกำหนดเลขประจำตัวเป็นคนไทย</li> </ul> | <p>๙๐ วัน</p> <p>๖๐ วัน</p> <p>๓๐ วัน</p> <p>รวม ๑๘๐ วัน</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐานโดยผู้ขอยื่นยันและรับรองคุณสมบัติของตนเอง</li> <li>- อำเภอหรือสำนักบริหารการทะเบียน(แล้วแต่กรณี) ตรวจสอบคุณสมบัติเอกสารหลักฐาน</li> <li>- ผู้ยื่นคำขอมีสัญชาติในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน เป็นผู้พิจารณาอนุญาตสำหรับผู้ยื่นคำขอมีสัญชาติในเขตกรุงเทพมหานคร นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาอนุญาต เป็นผู้พิจารณาอนุญาต</li> <li>- เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) และทำบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย</li> </ul> | <p>๑ วัน</p> <p>๓ วัน</p> <p>๑ วัน</p> <p>รวม ๕ วัน</p> |

## บทที่ ๕

### สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การศึกษาการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะทั่วไปของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือ คนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย และแนวคิดพื้นฐานของทะเบียนประวัติซึ่งรัฐไทย ใช้เป็นกลไก/เครื่องมือในการจัดการปัญหาความไร้รัฐของบุคคล เพื่อทำความเข้าใจถึงกระบวนการ ดำเนินงานและปัญหา รวมถึงผลกระทบที่มีต่อคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบ ตัวบุคคล ในการจัดทำทะเบียนประวัติคนที่มิสิทธิและสามารถเข้าสู่การพิสูจน์สัญชาติ ในพื้นที่จังหวัด เชียงใหม่ และเพื่อนำไปสู่แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาการพิสูจน์สัญชาติของคนไร้สัญชาติในพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การศึกษาครั้งนี้กลุ่มผู้ศึกษาได้ใช้วิธีคิดเชิงออกแบบ ในค้นหา นวัตกรรมในการแก้ไขปัญหา เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาในประเด็นสำคัญได้อย่างถูกต้อง และมี ผลการศึกษา ดังนี้

#### ๕.๑ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย

ความหมายของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติ (The Convention relating to the Status of Stateless Person) ค.ศ. ๑๙๕๔ หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับการ พิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ หรือกล่าวสั้นๆ ก็คือ บุคคลที่ไม่มี ประเทศโดยยอมรับว่าเป็นคนชาติของประเทศนั้น โดยสถานะของการไร้รัฐไร้สัญชาติสามารถเกิดขึ้นได้ ทั้ง คนที่เดินทางเข้ามาในประเทศและคนที่เกิดในประเทศ เช่น กรณีของชนกลุ่มน้อยและบุตรที่เกิดใน ประเทศไทย ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจะถือว่าคนเหล่านี้มีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิ ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับประเทศไทย เพื่อให้การนิยามมีความเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของปัญหา ในประเทศและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้จริง นักวิชาการทางด้านสถานะบุคคลของไทยจึงได้แยกคำ ดังกล่าวออกเป็นสองคำ และกำหนดนิยามคำว่า **คนไร้รัฐ หรือ Stateless persons** หมายถึง คนที่ไม่ถูก บันที่กรายการบุคคลในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก ส่วนคำว่า **คนไร้สัญชาติ หรือ Nationality less persons** หมายถึง คนที่ไม่ได้รับการบันทึกในสถานะคนถือสัญชาติของรัฐใดเลยบนโลกนี้ กล่าวคือ ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนชาติของรัฐใดเลย บทนิยามดังกล่าวจะแสดงผลลัพธ์ต่อกระบวนการให้ความ ช่วยเหลือทางกฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการจัดการสถานะบุคคลตามกฎหมาย

#### ๕.๒ ที่มาและกระบวนการดำเนินงานและปัญหา คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

##### ๕.๒.๑ ที่มาของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำ เป็นระยะทางหลายพันกิโลเมตร และมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าหลายประเทศ จึงเกิดสถานการณ์ของ การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆ ได้ง่าย ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไปและการอพยพหนี ภัยความตายจากการสู้รบ หรือสงครามอินโดจีนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือความอดอยากยากจนจาก

ประเทศต้นทาง เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก บางกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาอยู่เป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น เวียดนามอพยพ ลาวอพยพ เขมรอพยพ อติตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นต้น บางกลุ่มเป็นคนเชื้อสายเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องกับคนที่อยู่ในประเทศไทยมานาน โดยเฉพาะตามแนวชายแดนมีการเดินทางไปมาหาสู่กันและตั้งถิ่นฐานภายหลังมีการกำหนดอาณาเขตของประเทศ เช่น ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเชื้อสายมอญ หรือไทยใหญ่ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อไม่อาจกลับประเทศต้นทางได้จึงตกเป็นชนไร้รัฐไร้สัญชาติ

ขณะเดียวกันหลักการในการให้สัญชาติของประเทศไทยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง เป็นสาเหตุทำให้เกิดคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทย กล่าวคือ หลักการสากลของการได้สัญชาติโดยการเกิด ตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การได้สัญชาติโดยการเกิดจะมีอยู่ ๒ ลักษณะคือ

(๑) การได้สัญชาติตามหลักการสืบสายโลหิตจากบิดามารดา กล่าวคือ บิดามารดามีสัญชาติอะไร บุตรก็ย่อมได้สัญชาตินั้น

(๒) การได้สัญชาติโดยหลักดินแดนที่เป็นถิ่นกำเนิด กล่าวคือ ผู้ใดเกิดในดินแดนของประเทศใด ย่อมจะได้สัญชาติของประเทศนั้น ซึ่งประเทศไทยใช้หลักการได้สัญชาติดังกล่าวมาโดยตลอด

แต่ในปี พ.ศ.๒๕๑๕ เมื่อประเทศไทยเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ มีการขยายลัทธิการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน โดยการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า บุคคลที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนได้นั้น บิดามารดาต้องไม่ใช่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทำให้คนที่เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวไม่ได้สัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้มีผลย้อนหลัง ทำให้คนที่เคยได้สัญชาติไทยไปแล้วตามหลักดินแดนทั่วไปนั้นต้องถูกถอนสัญชาติไทยถ้ามีบิดามารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ต่อมาแม้ว่าได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ตามผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ แต่หลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนก็ยังคงเป็นการให้สัญชาติไทยอย่างมีเงื่อนไขอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดถ้ามีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขตามหลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนดังกล่าว ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการจะให้สัญชาติไทยกับบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยนั้นก็ยังเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจะให้ได้เฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายสัญชาติของประเทศไทยก็เป็นสาเหตุที่ทำให้คนที่เกิดในประเทศไทยกลายเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติได้ ซึ่งสามารถสรุปคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

๒.๑ กลุ่มคนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเข้ามาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีปัญหาเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทาง และ

๒.๒ กลุ่มคนที่เกิดในประเทศไทย แต่ตกเป็นคนไร้สัญชาติโดยผลของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

### ๕.๒.๒ กระบวนการพัฒนาสถานะ

#### ขั้นตอนที่ ๑ : การยื่นคำร้อง

- ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะตามกฎหมาย ยื่นคำร้อง และเอกสารตามที่กำหนด
- กรอกข้อมูลในคำร้องฯ และจัดเตรียมเอกสารประกอบคำร้อง

#### ขั้นตอนที่ ๒ : การดำเนินการของสำนักทะเบียนอำเภอ / กิ่งอำเภอ

- ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น
- จัดพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อตรวจประวัติอาชญากรรม
- ตรวจสอบเอกสารประกอบ เช่น ทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัว หนังสือรับรองต่างๆ
- สอบบันทึกปากคำบุคคลที่น่าเชื่อถือ จำนวน ๒ คน เพื่อรับรองความประพฤติ
- ผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ผู้อนุมัติได้แก่ นายอำเภอ/ผู้อำนวยการเขต/ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรณีผู้ขอมีสัญชาติไทยมีอายุเกิน ๑๘ ปี ผู้อนุมัติได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด/อธิบดีกรมการปกครอง

- พิจารณาคำร้องฯ พร้อมเสนอความคิดเห็นและส่งให้กรมการปกครอง/จังหวัด

พิจารณาต่อไป

#### ขั้นตอนที่ ๓ : การดำเนินการของที่ทำการปกครองจังหวัด/กรมการปกครอง

#### กระทรวงมหาดไทย

- ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น
- ส่งรายชื่อเพื่อขอตรวจประวัติความมั่นคง อาชญากรรมและยาเสพติดระดับจังหวัด
- สรุปผลการตรวจสอบ ประมวลเรื่องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา/หากพิจารณาแล้วถูกต้องให้มีคำสั่งอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน และแจ้งผลการพิจารณาให้อำเภอและผู้ขอมีสัญชาติไทย ทราบ

- จัดส่งเอกสารที่ผ่านการพิจารณาพร้อมรายงานให้กรมการปกครอง (สำนักบริหารการทะเบียน) เพื่อให้กำหนดเลขประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ขอ

รวมขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสถานะต้องใช้เวลาในขั้นต่าอย่างน้อย ๑๘๐ วัน ทำให้กระทบต่อสิทธิของประชาชน เพราะทำให้กว่าจะพิสูจน์สถานะต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ เป็นเวลาดำเนินการนาน

### ๕.๒.๓ ปัญหา/อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข

ขอแบ่งปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเป็น ๓ ประเด็น หลัก ดังนี้

#### ๑. ด้านกระบวนการในการปฏิบัติงาน

##### ๑.๑ ทะเบียนประวัติสูญหายหรือไม่ชัดเจน

จังหวัดและอำเภอสามารถคัดสำเนาไมโครฟิล์มหรือภาพถ่ายทะเบียนประวัติจากระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร เพื่อใช้ในการตรวจสอบและยืนยันตัวบุคคลที่ยื่นคำขอฯ ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือถึงสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง เพื่อขอคัดสำเนาดังกล่าวเหมือนที่ผ่านมา

##### ๑.๒ ไม่มีผลการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

ให้อำเภอมีหนังสือส่งตัวผู้ยื่นคำขอฯ ทุกราย ไปพิมพ์ลายนิ้วมือกับสถานีตำรวจในพื้นที่หรือจากพิสูจน์หลักฐานจังหวัด ด้วยระบบ LIVE SCAN เพื่อส่งไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรมกับกองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการแจ้งผลการตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน เรื่อง การพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย (ระยะเวลาดำเนินการ ๓๐ วัน)

๑.๓ เจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและบันทึกปากคำ (ป.ค. ๑๔) พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือไม่ครบถ้วนตามประเด็นที่กำหนด

ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและบันทึกปากคำ (ป.ค. ๑๔) พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ จำนวนไม่เกิน ๓ คน เพื่อให้การรับรองคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอฯ ในประเด็นดังนี้

(๑.) ผู้ยื่นคำขอฯ ไม่สามารถกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง

(๒.) ผู้ขอต้องไม่มีสัญชาติหรือเป็นพลเมืองของประเทศอื่นและอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันต่อเนื่อง ๑๕ ปีขึ้นไป.(๑๐ ปี กรณีจบปริญญาตรี)

(๓.) ผู้ขอไม่เป็นผู้ถูกเพิกถอนการอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว

(๔.) ผู้ขอเป็นผู้มีความประพฤติดีและไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

##### ๑.๔ ผู้ยื่นคำขอฯ ไม่ได้รับรองความถูกต้องของสำเนาเอกสารหลักฐาน

ให้ผู้รับผิดชอบของอำเภอแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอฯ ลงนามรับรองความถูกต้องของสำเนาเอกสารหลักฐานที่นำมาใช้ในการยื่นคำขอฯ ทุกฉบับ

๑.๕ การดำเนินการพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ให้พิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละขั้นตอนตามคู่มือสำหรับประชาชน เรื่อง การพิจารณาให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย อย่างเคร่งครัด (ได้จัดทำระบบ e-Tracking เพื่อแจ้งข้อมูลและติดตามสถานะคำขอในระบบสารสนเทศ)

๑.๖ คำขอฯ ที่อำเภอได้ส่งให้จังหวัดแล้วพบว่าเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน ให้ผู้รับผิดชอบของอำเภอตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคำขอฯและเอกสารหลักฐานประกอบคำขอฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ก่อนส่งให้จังหวัดทุกราย/ให้ผู้รับผิดชอบของจังหวัด.ตรวจสอบฯ.หากไม่ถูกต้อง หรือมีเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วน ให้รีบแจ้งอำเภอเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร็ว

๑.๗ ระบบรับคำขอฯกรมการปกครองได้พัฒนาวิธีการรับคำร้องขอมีสถานะคนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดขั้นตอนที่มีความซ้ำซ้อน โดยจัดทำระบบ การขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประสงค์ขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย สอดคล้องกับแนวทาง รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมไปสู่รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่

## ๒. ด้านผู้ยื่นคำขอฯ

๒.๑. กลุ่มเป้าหมายบางรายไม่มายื่นคำขอฯ เนื่องจากเห็นว่ามีขั้นตอนในการดำเนินการที่ยุงยาก ให้จังหวัด/อำเภอ แจ้งประชาสัมพันธ์การขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วย กฎหมายในทุกช่องทาง เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายได้รับทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินงาน ระยะเวลา และเอกสารหลักฐาน ที่ต้องใช้ในการยื่นคำขอฯ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับหลังจากการได้รับ สถานะคนต่างด้าวฯ แล้ว

๒.๒. กรณีคำขอฯ ที่ไม่ถูกต้องหรือขาดเอกสารหลักฐาน โดยไม่สามารถติดตามผู้ยื่น คำขอฯ มาดำเนินการแก้ไขได้ เนื่องจากไม่สามารถติดต่อได้หรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกล

ให้อำเภอมีหนังสือแจ้งกลุ่มเป้าหมาย โดยมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นำไปแจ้งให้ กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบทราบ เพื่อกำหนดดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและครบถ้วนต่อไป โดยอำเภออาจจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ หรือมอบหมายให้ปลัดอำเภอหรือผู้รับผิดชอบลงพื้นที่ไปให้บริการ อำนวยความสะดวกแก่กลุ่มเป้าหมายในกรณีดังกล่าว

## ๓. ด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัดและอำเภอมีจำนวนน้อยและมีภาระงานที่ต้องรับผิดชอบเป็น จำนวนมาก ให้จังหวัดและอำเภอ วางแผนการดำเนินงาน กำหนดเป้าหมาย และจัดสรรเวลาในการ ปฏิบัติงานให้เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติงานการให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมี การขับเคลื่อนและเกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ตลอดทั้ง อาจ พิจารณาการปฏิบัติงานในเชิงรุก เช่น การจัดหน่วยหรือชุดปฏิบัติการเพื่อให้บริการในพื้นที่ของหมู่บ้านที่มี กลุ่มเป้าหมายอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก การให้บริการนอกเวลาราชการในวันปกติและวันหยุด เป็นต้น

ทั้งนี้ ปค. ได้พัฒนาการรับคำขอฯ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมทั้งเชื่อมโยงฐานข้อมูล ทะเบียนราษฎรเพื่ออำนวยความสะดวกในการรับคำขอฯ เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ วปค. ได้บรรจุโครงการ ศึกษาอบรมหลักสูตรปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติงานด้านสัญชาติและสถานะบุคคล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอีกทางหนึ่งด้วย

### ๕.๓ ข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์เร่งรัดการแก้ไขปัญหาสถานะและสัญชาติ มีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๕.๓.๑. **ปรับการสอบสวนพยานผู้ยื่นคำขอและพยานบุคคล และขั้นตอนการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและพฤติกรรมด้านความมั่นคง** โดยใช้การยืนยันและรับรองคุณสมบัติของตนเองแทน หากภายหลังพบว่ามีความสัมพันธ์ไม่เป็นตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข ให้เพิกถอนคำสั่งการอนุญาตให้สัญชาติไทยและถอนการอนุญาตให้ใบถิ่นที่อยู่ได้

๕.๓.๒. **ยกเลิกหลักเกณฑ์เฉพาะรายกลุ่ม** สำหรับการขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมือง โดยขอด้วยกฎหมาย (ใบถิ่นที่อยู่ถาวร) เพื่อเร่งรัดการแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคล

#### ๕.๓.๓. ลดขั้นตอนหรือยกเลิกการพิจารณาผ่านคณะกรรมการฯ/คณะกรรมการฯ ที่เกี่ยวข้อง

๑) ขั้นตอนการขอมีสัญชาติไทย ใช้เวลาประมาณ ๑๘๐ วัน ซึ่งขั้นตอนใหม่ที่เสนอจะลดระยะเวลาเหลือ ๕ วัน โดยเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง (กรณีอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร) หรือนายอำเภอ (กรณีอยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

๒) ขั้นตอนการขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยขอด้วยกฎหมาย (ใบสำคัญถิ่นที่อยู่) ใช้เวลาประมาณ ๒๗๐ วัน ขั้นตอนใหม่ที่เสนอจะลดระยะเวลาเหลือ ๕ วัน โดยเสนอให้ยกเลิกการพิจารณา ผ่านคณะกรรมการให้สัญชาติและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยขอด้วยกฎหมาย แก่ชนกลุ่มน้อยระดับจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยขอ ด้วยกฎหมายแก่ชนกลุ่มน้อย และให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบอำนาจให้ ผู้อำนวยการสำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง (กรณีอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร) หรือนายอำเภอ (กรณีอยู่ในพื้นที่ต่างจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาอนุญาต และเป็นผู้มีอำนาจออกหนังสือรับรองการได้รับอนุญาตให้มี ถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยให้ถือว่าหนังสือรับรองฯ ดังกล่าวเทียบเท่า “ใบสำคัญถิ่นที่อยู่” ตามมาตรา ๔๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

### ๕.๔ ข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติ

#### ๕.๔.๑ ด้านการปฏิบัติงาน

(๑) กำหนดแนวทางปฏิบัติให้แต่ละจังหวัดจัดตั้งชุดเฉพาะกิจระดับจังหวัด และระดับอำเภอ โดยบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชนในแต่ละพื้นที่เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในระดับภูมิภาค พร้อมทั้งขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดจ้างลูกจ้างเหมาบริการที่มีความรู้ด้านกฎหมายและมอบหมายภารกิจในการเข้าร่วมเป็นชุดเฉพาะกิจดำเนินการในเชิงรุกลงไปปฏิบัติงานรับคำร้องขอมีสถานะฯและสัญชาติไทยในพื้นที่เพื่อสามารถให้บริการประชาชนได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

(๒) พัฒนาคู่มือการขอมีสัญชาติไทยฉบับประชาชนโดยขอความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชนที่มีความรู้ด้านภาษาประจำถิ่นดำเนินการแปลและจัดทำเป็นภาษาประจำถิ่นในรูปแบบที่สามารถเผยแพร่และเข้าถึงได้ง่ายในลักษณะของแผนภาพ

รูปภาพการ์ตูน และจัดทำในรูปแบบของหนังสือดิจิทัล (e-book) สำหรับเผยแพร่ให้กับภาคประชาสังคมที่ทำงานด้านสัญญาติและสถานะบุคคลนำไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชนได้ใช้งาน

(๓) พัฒนาเพิ่มหลักสูตรเกี่ยวกับงานสัญญาติในสถาบันการศึกษาโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาโดยเน้นให้เห็นความสำคัญของงานสัญญาติ การมีทัศนคติที่ดีในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคลและคุณสมบัติการขอมีสัญญาติตามที่กฎหมายกำหนด

(๔) จัดฝึกอบรมสัมมนาผ่านสื่อความรู้ต่าง ๆ หรือผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ Zoom Youtube Facebook เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้สถานะบุคคล

(๕) สร้างเครือข่ายอาสาสมัครงานสัญญาติและสถานะบุคคลผู้มีจิตอาสาในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานล่ามแปลภาษา และช่วยเหลือประชาชนในการจัดเตรียมความพร้อมของเอกสารหลักฐานประกอบในการยื่นคำขอ

(๖) รณรงค์ให้บุคคลไร้สัญชาติรู้จักการสื่อสารด้วยภาษาราชการ เพื่อไม่ให้เกิดการผิดพลาดในการให้ข้อมูล แก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งเป็นการสร้างความไว้วางใจในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย

(๗) ประชาสัมพันธ์ประชาชนในพื้นที่เมื่อได้รับแจ้งให้มาดำเนินการที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตน เช่น การมาถ่ายบัตรประจำตัว ให้มาดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด ตลอดจนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ และนโยบายในการกำหนดสถานะบุคคลรวมทั้งเอกสารประกอบที่จะต้องใช้ในการยื่นคำร้อง อย่างถูกต้องและทั่วถึง เพื่อให้การดำเนินการในการยื่นคำร้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และไม่ติดขัด

#### ๕.๔.๒ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(๑) จัดทำโครงการประกวดสำนักทะเบียนหรือข้าราชการดีเด่นด้านสัญญาติและสถานะบุคคล โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินรางวัล เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านสัญญาติ

(๒) สร้างองค์ความรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานภาคราชการที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคโนโลยี ให้สามารถที่จะพัฒนาระบบงาน พัฒนาซอฟต์แวร์ (Software) มาใช้ในหน่วยงานเอง มากกว่าการพึ่งพาผู้ชำนาญการจากภายนอก (Outsource) แต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้การพัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ในระยะสั้นควรมีการเสริมอัตรากำลัง โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณให้สำนักทะเบียนดำเนินการจ้างลูกจ้างเหมาบริการเพื่อช่วยปฏิบัติงานด้านสัญญาติ ในระยะยาวพยายามผลักดันขอเพิ่มผู้ปฏิบัติงานทางด้านทะเบียน ในสำนักทะเบียนในหลายๆ ทาง โดยหาแนวร่วม ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ

#### ๕.๔.๓ ด้านการพัฒนาระบบ

(๑) ใช้ระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยสนับสนุนการในเรื่องการวิเคราะห์ตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น โดยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบคุณสมบัติในการยื่นคำขอมีสัญชาติไทยได้ด้วย

ตนเอง รวมทั้งพัฒนาให้มีระบบการยื่นเอกสารหลักฐานในการขอมีสัญชาติไทยในเบื้องต้นผ่านระบบ E-service ระบบการตรวจสอบสถานะของคำร้องว่าอยู่ในขั้นตอนใดเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ด้วยตนเอง

(๒) พัฒนาระบบการแจ้งเตือน เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ดำเนินการเพิ่มชื่อให้แก่ประชาชนที่ได้รับการอนุมัติให้ลงรายการสัญชาติให้แก่นายอำเภอรับทราบ รวมทั้งระบบการแจ้งเตือนประชาชนเมื่อได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นคนไทยโดยสำนักทะเบียนกลาง เพื่อแจ้งให้ผู้นยื่นคำขอมีสัญชาติไทยไปติดต่อสำนักทะเบียนเพื่อดำเนินการเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย

(๓) พัฒนาระบบการขอคัดรับรองเอกสารหลักฐานประกอบที่เกี่ยวข้องกับการยื่นคำขอมีสัญชาติไทยหรือเอกสารหลักฐานการได้รับอนุมัติให้สัญชาติไทย โดยการรับเอกสารผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่นเดียวกับระบบการขอ E-Statement ของธนาคาร

(๔) พัฒนาระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการตรวจสอบคุณสมบัติ ตรวจสอบความประพฤติ, ตรวจสอบพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ตรวจสอบการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตรวจสอบการกระทำความผิดทางอาญาเป็นเครือข่ายในการกระทำความผิดที่เป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ เช่น การค้าประเวณี การค้าของเถื่อน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

#### ๕.๔.๔ ข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดแนวทางการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหสถานะบุคคลและสัญชาติ

(๑) มาตรการดำเนินการหลังการได้รับสถานะฯหรือสัญชาติไทย ควรกำหนดเงื่อนไขหลังการได้รับสถานะฯหรือสัญชาติไทย เช่น ภายหลังได้รับสถานะฯหรือสัญชาติ ต้องมีความประพฤติดี ไม่มีการกระทำความผิดทางอาญา ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

(๒) ควรกำหนดข้อจำกัดในสิทธิบางประการหลังจากการได้รับสถานะฯ หรือสัญชาติไทย ในระยะแรก (ไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันได้รับสถานะฯ/สัญชาติ) เช่น การจำกัดสิทธิการเลือกตั้ง การเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ การต้องขออนุญาตเดินทางออกนอกประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพข้างต้นต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

#### ๕.๔.๕ การสร้างการรับรู้ในการเข้าถึงสิทธิ ขั้นตอน ผลการมีส่วนร่วม ของการพิสูจน์สัญชาติ

ประเทศไทยมีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการได้มาซึ่งสัญชาติไทยไว้ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งการจะได้มาซึ่ง “สัญชาติไทย” ได้ถูกแบ่งออกตามลักษณะวิธีการของการขอสัญชาติ เช่น การได้สัญชาติหรือสถานะบุคคลโดยการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด การได้สัญชาติไทยโดยกระบวนการของกฎหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งเมื่อพิจารณาแนวทางการการปฏิบัติจะมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและซับซ้อน เช่น ความซับซ้อนของการเตรียมเอกสารประกอบการขอสัญชาติ การมีกระบวนการ

ขั้นตอนที่มุ่งเน้นการพิสูจน์และการแสวงหาหลักฐาน จึงเป็นเรื่องยากที่กลุ่มคนไร้รัฐ กลุ่มคนไร้สัญชาติ จะสามารถทราบว่าตนมีสิทธิที่จะขอสัญชาติได้

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการให้สัญชาติไทยจะเป็นสิ่งที่คนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยควร จะได้รับตามหลักสิทธิของขั้นพื้นฐาน และสิทธิมนุษยชน แต่มุมมองของการให้สัญชาติไทยสำหรับกลุ่มคน ไร้รัฐ และกลุ่มคนไร้สัญชาติ ยังถูกมองในมิติของความมั่นคงภายในของประเทศ จึงทำให้การขอและ การพิจารณาจากภาครัฐจึงมีขั้นตอนซับซ้อน และมุ่งเน้นไปที่การพิสูจน์ว่ามีสิทธิจะได้สัญชาติไทยหรือไม่

ทั้งนี้ ในปัจจุบันในประเทศไทยได้มีกลุ่ม NGO ที่ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือให้กลุ่มคน ไร้รัฐ กลุ่มคนไร้สัญชาติ สามารถเข้าถึงกระบวนการการได้สัญชาติไทย เช่น Adventist Development and Relief Agency Thailand ที่ได้มีการดำเนินโครงการไร้รัฐไร้สัญชาติมีวัตถุประสงค์หลักในการทำงาน เพื่อ ให้ความรู้และสร้างความตระหนักเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลให้กับคนในชุมชนและนักเรียน เพิ่มเติมด้วย ดังนั้น สำหรับประเทศไทยกลุ่มคนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ยังคงประสบกับปัญหาในการเข้าถึง ขั้นตอน และการมีส่วนร่วม ของการพิสูจน์สัญชาติ

#### ๕.๔.๖ สิทธิของบุคคลเมื่อได้รับสัญชาติไทย และสิทธิของผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมือง โดยชอบด้วยกฎหมาย

##### (๑) สิทธิของบุคคลเมื่อได้รับสัญชาติไทย

บุคคลที่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยตามหลักดินแดน จะถือว่าเป็นคนที่ได้สัญชาติ ไทยโดยการเกิด และมีสิทธิเท่าเทียมกับคนไทยทุกประการ

##### (๒) สิทธิของผู้ได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

###### ๑) ด้านสิทธิอาศัยและการเดินทาง

- มีสิทธิได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นบัตรประจำตัวประชาชน สำหรับคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๙๓

- มีสิทธิที่จะได้รับการบันทึกชื่อเข้าอยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) เช่นเดียวกับคนสัญชาติ ไทย (ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

- มีสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการถาวรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ สามารถเดินทางออกนอกเขตพื้นที่จังหวัดได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้มีอำนาจอนุญาต ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม และการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามา ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

- สามารถขอเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางของประเทศไทยเพื่อใช้เดินทางไปต่างประเทศ ได้ เนื่องจากในบางกรณีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรอาจจะขอหนังสือเดินทาง จากสถานทูตหรือสถานกงสุลที่ตนมีสัญชาติไม่ได้ด้วยเหตุผลบางประการ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นจะต้อง เดินทางไปต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องขอเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางจากกระทรวงการต่างประเทศของ ไทย เพื่อใช้เดินทางแทนหนังสือเดินทาง

- มีสิทธิซื้อห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม โดยไม่ต้องโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาซื้อ เพราะหากเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร จะต้องโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาจึงจะมีสิทธิซื้อได้ (ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔)

๒) ด้านการประกอบอาชีพ

- กรณีที่จะทำงานเป็นกรรมการในบริษัทมหาชน ย่อมมีโอกาสดีกว่าคนอยู่ชั่วคราว เพราะกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดจำนวนและคุณสมบัติของกรรมการบริษัทว่า ต้องมีกรรมการอย่างน้อย ๕ คน และกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (ตามมาตรา ๖๗ แห่ง พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕)

๓) ด้านการขอสัญชาติไทย

มีสิทธิยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ (ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

มีสิทธิตามที่กฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ เช่น ได้สิทธิเกี่ยวกับสัญชาติของบุตรที่เกิดในประเทศไทย เนื่องจากกรณีที่บิดาและมารดาเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เมื่อบุตรเกิดในประเทศไทยก็จะได้สัญชาติไทย (ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

#### ๕.๔.๗ หลักการถอนสัญชาติไทยกับหลักความมั่นคงแห่งรัฐ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๓/๒๕๖๗

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๓/๒๕๖๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า **"การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้"** พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้ นอกจากนี้ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้ และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะรายเสียใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรอง เสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณา และการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ เป็นต้น โดยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า **"ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า"**

(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ

(๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝึกใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"

ในวรรคสอง บัญญัติว่า "การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง"

และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง"

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลแล้วแต่กรณีมีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า สัญชาติเป็นเครื่องมือที่แสดงถึง ความผูกพันตามกฎหมายระหว่างบุคคลที่ได้สัญชาติกับรัฐผู้ให้สัญชาติที่แต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่าเรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราแต่ที่ไมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทย เพราะหากให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดถูกถอนสัญชาติไทยก็จะทำให้ถูกเนรเทศได้ บุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นคนไทยก็จะมีประเทศให้อยู่อาศัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไว้หลายกรณี กรณีการได้มา เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ , การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๗ ทวิ , การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๘ , การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

ของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคลตามมาตรา ๙/๖, การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

**ส่วนการเสียสัญชาติไทย** เช่น การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามีตามมาตรา ๑๓, การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๔, การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติตามมาตรา ๑๕, การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๗, การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองตามมาตรา ๑๘ เป็นต้น

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด (๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง "มาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง" แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง" และวรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า "ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด" จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเห็นได้ว่า กฎหมายไทยใช้หลักการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดทั้งตามหลักสายโลหิต ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีบุคคลที่เกิดจากบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย และตามหลักดินแดนตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) กรณีบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวรและไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง แต่บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าข้อยกเว้นไม่ได้รับสัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง อาจได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวได้รับสัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังเช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรและไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไป และการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เห็นได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เฉพาะแต่

ผู้ซึ่งเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรย่อมได้สัญชาติไทย โดยการเกิดตามหลักสายโลหิตประกอบหลักดินแดน การเสียสัญชาติไทยในกรณีนี้ จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยเจตนาของบุคคลนั้น ๆ เช่น การสละสัญชาติไทยหรือการแปลงสัญชาติเป็นคนต่างด้าวเท่านั้น ส่วนผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) เป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ซึ่งการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนนี้ ย่อมมีเงื่อนไขบางประการในการได้มาซึ่งสัญชาติและอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น หากเป็นกรณีตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง ผู้เกิดในราชอาณาจักรโดยทั้งบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้สัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาเป็นผู้ต้องด้วยเงื่อนไข ๓ ประการ ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ แต่มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด **กรณีการได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนของผู้เกิดในราชอาณาจักรที่ขณะเกิดบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และต้องด้วยเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวข้างต้น มิใช่สิทธิเด็ดขาดที่ไม่อาจถูกเพิกถอนได้ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง** การได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง จึงเป็นการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิดของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยลักษณะไม่ถาวรในขณะที่บุคคลนั้นเกิด ดังนั้น หากรัฐมนตรีพิจารณาคำขอมิสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และมีคำสั่งให้ได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง บุคคลผู้นั้นย่อมไม่เป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่ **ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือละเลยต่อการมีสัญชาติไทยที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นไม่ประสงค์จะผูกพันกับประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐที่ให้สัญชาติด้วยการไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะหรือมีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น อันแสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นประสงค์จะถือสัญชาติอื่น ไม่ประสงค์จะถือสัญชาติไทยอีกต่อไป** ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) และมาตรา ๑๘ เป็นกรณีที่ **ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นภัยและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ อันขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติที่ต้องการให้ผู้ได้สัญชาติมีความผูกพันและจงรักภักดีต่อรัฐที่ให้สัญชาติ** ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงมีความจำเป็นและเหมาะสมที่บุคคลดังกล่าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๓๙ วรรคสอง นอกจากนี้ **กรณีบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว บุคคลดังกล่าวอาจได้สัญชาติอีกสัญชาติหนึ่งตามสัญชาติ**

ของบิดาหรือมารดาตามหลักสายโลหิต การถอนสัญชาติของบุคคลที่มีสัญชาติไทย ตามมาตรา ๑๗ และ มาตรา ๑๘ จึงเป็นการถอนสัญชาติไทยของบุคคลผู้ถือสัญชาติอื่นอยู่แล้ว ไม่ให้ถือสัญชาติไทย มิได้ถอน สัญชาติของบุคคลผู้ถือสัญชาติไทยแต่เพียงสัญชาติเดียว เมื่อถอนสัญชาติไทยไปแล้วบุคคลดังกล่าวยัง สามารถถือสัญชาติของประเทศที่เหลืออยู่ตามสัญชาติของบิดาหรือมารดาที่เป็นคนต่างด้าวอีกทั้งการ ถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) ประกอบมาตรา ๑๗ วรรคสอง และการถอน สัญชาติตามมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่ง ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาสอบสวนและ เสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งถอนสัญชาติ หากผู้ซึ่งถูกถอนสัญชาติไม่พอใจหรือเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ได้ ส่วนการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) นั้น มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้ พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการร้องขอให้ศาลเป็นผู้สั่ง อันเป็นกระบวนการถอนสัญชาติที่มีหลักประกันใน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติ ไทยได้ เมื่อปรากฏกรณีตามที่บัญญัติใน (๑) ถึง (๔) และวรรคสอง บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาล เป็นผู้สั่งถอน สัญชาติไทย แล้วแต่กรณี และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทย ตามมาตรา ๙ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอตามหลักเกณฑ์การให้สถานะฯ หรือสัญชาติที่รวดเร็วขึ้น สอดคล้องกับ หลักนิติธรรม กล่าวคือ ทำให้บุคคลมีสิทธิเยี่ยงคนชาติ หรือเท่ากับคนในชาติในฐานะมนุษย์คนหนึ่งพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน คล้ายกับสุภาวิชิตทางกฎหมายว่า ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือความอยุติธรรม (justice delayed is justice denied) แต่ก็ต้องควบคู่กับหลักความมั่นคงของรัฐ (National security) กล่าวคือ ผู้ได้รับสถานะฯ หรือสัญชาติ ก็ต้องเป็นผู้ประพฤติดี มีความจงรักภักดีต่อ สถาบันหลักของชาติ และไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ

ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ ในคำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗ ว่า ผู้ซึ่งมี สัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควร เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอน สัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน (ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง) ไม่ขัดกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่กล่าวว่า “การถอน สัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้” ซึ่งหลักการดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญได้ สะท้อนให้เห็นว่า การมีสิทธิของคนในรัฐตามหลักสิทธิมนุษยชนนั้นต้องประกอบกันไปกับความมั่นคง แห่งราชอาณาจักร อำนาจอธิปไตยอันเป็นของปวงชนชาวไทย จึงจะคงอยู่ได้อย่างมั่นคงสถาพร

## บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๕.
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (๒๕๖๒). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายนมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. (น.๔ -๕, ๓๘-๔๐). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง “คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๕ - ๑๖.
- ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล “สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), น.๑ - ๔.
- ละออ กุแก้วเกษม และพิรัชย์ เปรมศิริ. แนวคิดมนุษยนิยมกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (๒๕๖๖): ปรัชญาอาศรม หน้า ๒๕-๒๖
- วินัส สีสุข, คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร, เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน (การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเซีย, ๒๕๕๒.
- ธานินทร์ ภัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑-๒.
- สำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทางของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล, กันยายน ๒๕๔๙. หน้า ๑-๕๗.
- เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแปลและเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์กระมล ทองธรรมชาติ และศาสตราจารย์สมบูรณ์ สุขสำราญ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ พิมพ์เป็นภาคผนวกในหนังสือชื่อ "สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก" โดย กุลพล พลวัน พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๖๙๙-๗๐๑.
- “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสิทธิในความเป็นพลเมืองของรัฐไทย” หัวข้อ “สถานการณ์และแนวทางในการแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย”, กฤษฎา บุณยราช วันจันทร์ที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. (๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑). สิทธิมนุษยชนคืออะไร?. สืบค้นเมื่อ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗, แหล่งข้อมูล : <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/62/>
- นางสาวกิติวรรณ รัตนมณี “คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น. ๓๙.

Aristotle, Politics (Trans. Jowett, 1926), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "หลักนิติธรรม", รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1985) Dicey, Law of the Constitution (1948), หน้า ๑๘๓-๑๘๕.

Dupont, C. (2021). Citizenship and Statelessness in France: A Comprehensive Analysis. French Political Science Review.

Emrah Yayici. (2016). Design Thinking Methodology Book.ArtBizTech.

Germany visa (2024), How to Get German Citizenship?. <https://www.germany-visa.org/german-citizenship/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗

Müller, T. (2019). Legal Reforms in German Citizenship Policy: Inclusion and Integration. European Journal of Migration and Law.

Raz, Joseph. "The Rule of Law and its virtue" The Quarterly Review, volume 93, 1997, หน้า ๑๙๕

Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 19735), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

TotalLaw (2024). French Citizenship <https://total.law/fr/citizenship-france/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๗