



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ
การปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
ตามพระราชบัญญัติสถิติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยทักษิณ

คำนำ

รายงานโครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จัดทำขึ้นโดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยพลัดถิ่น

ในการจัดทำรายงานดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น หน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย หน่วยงานภาคประชาสังคม กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคลซึ่งเชี่ยวชาญประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงรวบรวมประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ตลอดจนหนังสือสั่งการต่างๆ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แล้วนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนทั่วไป ได้รับทราบถึงสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นในการได้กลับคืนสู่สัญชาติไทย ตลอดจนข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงปัญหาการละเมิดสิทธิที่คนไทยพลัดถิ่นต้องเผชิญ และทบทวน ปรับปรุง พัฒนาแนวทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในการคืนสัญชาติไทยให้แก่คนไทยพลัดถิ่นต่อไป

คณะผู้วิจัย

มิถุนายน 2565

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 กรอบแนวคิด	4
1.5 วิธีการดำเนินงาน	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.7 นิยามคำศัพท์	5
1.8 ระยะเวลาและแผนการดำเนินการ	6
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชน	9
2.1.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชนกับประเด็นเรื่องสัญชาติ	11
2.1.2 คนไร้สัญชาติ	12
2.1.3 คนไร้รากเหง้า	14
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสถานะบุคคล	
2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ	16
2.2.2 หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508	17
2.2.3 การอาศัยอยู่ในประเทศไทยของบุคคลต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติการทางทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534	21
2.2.4 หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555	23
2.3 นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสถานะของคนไทยพลัดถิ่น	27
2.4 กฎหมาย/ประกาศ/คำสั่ง/หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดการสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่น	
2.4.1 กฎหมายแม่บท	31
2.4.2 กฎหมายลำดับรอง	32

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่น	49
2.5.1 ปัญหาการกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทย	51
2.5.2 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555	55
2.5.3 ปัญหาทางข้อเท็จจริงในการไม่มีสถานะทางทะเบียนของคนไร้สัญชาติ	57
2.5.4 สรุปปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในการขอคืนสัญชาติไทย	58
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	
3.1 รูปแบบการวิจัย	60
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	60
3.3 วิธีการวิจัย	62
3.4 เครื่องมือการวิจัย	64
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	65
บทที่ 4 คนไทยพลัดถิ่นกับการขอคืนสัญชาติไทย	
4.1 ข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นกับการขอคืนสัญชาติไทย	
4.1.1 ภูมิหลังกับเส้นแบ่งความเป็นคนไทยและคนไทยพลัดถิ่นและกระบวนการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555	66
4.1.2 สภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้	69
4.1.3 บริบทและการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไทยพลัดถิ่นแยกตามพื้นที่ศึกษา	81
4.2 ข้อค้นพบในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	84
4.2.1 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น	84
4.2.2 การยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่น	98
4.3 มุมมองของผู้ปฏิบัติงานหน่วยงานราชการในแต่ละพื้นที่ศึกษา	105
4.4 มุมมองของนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนต่อการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐ	117
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาการคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น	
5.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย	125
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน	128
5.3 ปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่น	131

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป 136

6.2 ข้อเสนอแนะ 138

บรรณานุกรม 148

ภาคผนวก 155

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (3) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 (3) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนประกอบกับแผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2565 ยุทธศาสตร์ที่ 2 กำหนดให้ กสม. เน้นการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของภาครัฐและภาคเอกชน โดยการขับเคลื่อนและผลักดันอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน โดยกลยุทธ์ที่ 2.1 กำหนดให้เน้นภารกิจในด้านการให้ข้อเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 27 (1) ได้กำหนดให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม สนับสนุนและร่วมมือ แก่บุคคล หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

จากรายงานการศึกษาข้อมูลที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบกับข้อมูลและความเห็นที่ได้จากการประชุมร่วมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนและผู้แทนส่วนราชการภายในสำนักงาน กสม. พบว่าปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ยังคงเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ลุล่วง ซึ่งประชากรกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร พังงา ตรังและตาก ซึ่งคาดการณ์ว่ามีอยู่ประมาณ 38,000 คน แบ่งเป็นกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนแล้วประมาณ 18,000 คน และกลุ่มที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน/กลุ่มที่ขึ้นทะเบียนแล้วมีปัญหาประมาณ 20,000 คน แม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 เพื่อเป็นกลไกในการพิสูจน์และγκคืนสัญชาติไทยให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นมาแล้วเป็นเวลากว่า 10 ปี แต่การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นก็ยังไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ส่งผลให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการด้านต่างๆ ในฐานะพลเมืองไทยได้ โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับบริการด้านสาธารณสุข การเข้าถึงกองทุนผู้สูงอายุ กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สิทธิทางการศึกษา เสรีภาพในการเดินทาง รวมถึงสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัย

สำหรับพื้นที่ทางภาคใต้ของประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่คนไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยกระจายตัวอยู่ในจังหวัดต่างๆ ทั้งระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและพังงา ซึ่งมีจำนวนประมาณการกว่า 28,000 คน โดยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นดังกล่าว ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการแก้ปัญหาคนสัญชาติคนไทย เพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาการคนสัญชาติไทย จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 ว่าด้วยการคนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งภายหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว กลับพบว่ามีคนไทยพลัดถิ่นเพียงบางส่วนเท่านั้นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น¹ ซึ่งในปัจจุบันมีคนไทยพลัดถิ่นอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการคนสัญชาติไทย เนื่องจากขั้นตอนและกระบวนการในการรับรองคนไทยพลัดถิ่น มีความซับซ้อนในด้านการพิจารณาเกี่ยวกับพยานหลักฐานและข้อจำกัดด้านคุณสมบัติเกี่ยวกับสถานะทางทะเบียน จึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นบางกลุ่มยังคงไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งในทางปฏิบัติกระบวนการแก้ไขปัญหาสถานะทางทะเบียนและการคนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นนั้น ยังคงต้องใช้เวลาในการดำเนินการยาวนานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

อย่างเช่นกรณีคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคืนสัญชาติคนไทยตั้งแต่พ.ศ. 2545 ภายหลังจากที่ได้ยื่นเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตามที่กฎกระทรวงภายใต้กฎหมายสัญชาติกำหนดแล้ว ยังคงต้องใช้ระยะเวลากว่า 20 ปีถึงจะได้รับการทำบัตรประชาชนเป็นคนไทยโดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2564² อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าระยะเวลาและกระบวนการในการพิจารณาการคนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายนั้น ส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนมากถูกกลืนสิทธิและจำต้องอยู่ในสถานะคนเถื่อนนอกกฎหมาย ไม่มีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการความช่วยเหลือใด ๆ จากรัฐบาลในระหว่างที่ยังไม่ได้รับการพิจารณา อีกทั้งยังต้องเผชิญกับการถูกดูหมิ่นดูแคลนถูกเอารัดเอาเปรียบไม่มีวันจบสิ้น³

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และคนสัญชาติไทยให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะนำข้อมูลและองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาดังกล่าวมาพัฒนาและจัดทำเป็น

¹ ชุมชนไท, คนไทยพลัดถิ่น คนไร้สัญชาติ, เว็บไซต์ <http://chumchonhai.or.th/data-thaipladthin>, สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564.

² ชุมชนไท, คนไทยพลัดถิ่นได้รับบัตรประชาชนเพิ่ม 23 คน โดยได้รับการแก้ปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมายสัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555, เว็บไซต์ <https://www.chumchonhai.or.th/node/706>, สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564.

³ อินทชัย พาณิชกุล, "แพะดำหัวคิว" ความผิดที่ไม่ได้ก่อของ "คนไทยพลัดถิ่นบางสะพาน", เว็บไซต์ <https://www.posttoday.com/social/local/558796>, สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564.

ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นต่อ
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ
คำสั่งที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของกสม.ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทย
พลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความ
เป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

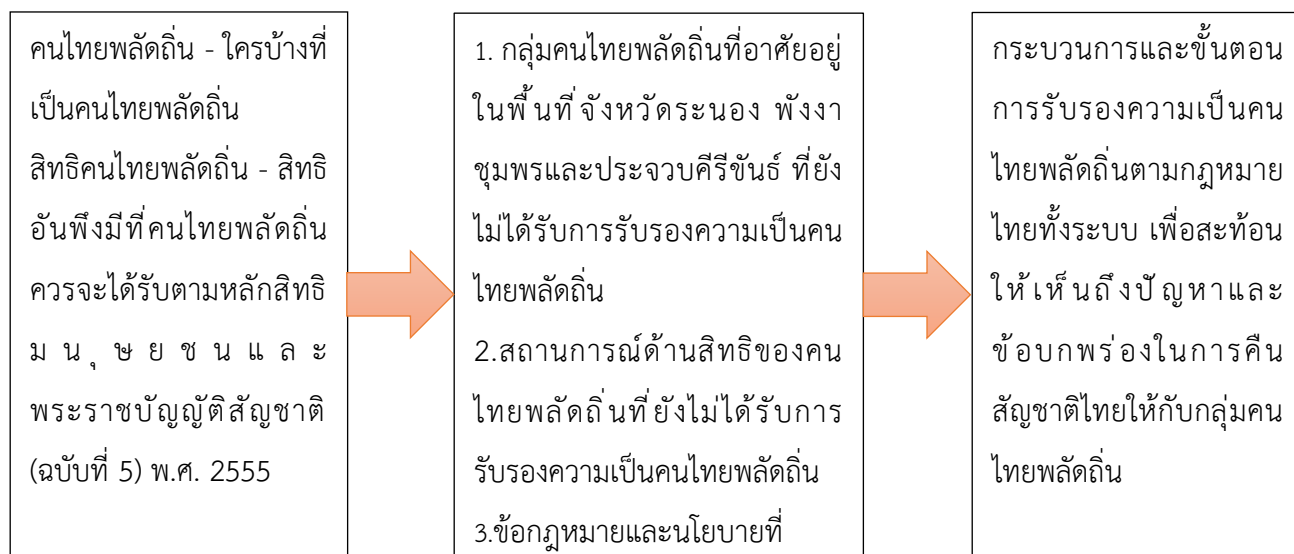
2. เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชนและจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่ม
คนไทยพลัดถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยพลัดถิ่น

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัด
ถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็น
คนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในภาพรวมและเชิงลึก จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย
ได้แก่ คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงาน
เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย หน่วยงานภาคประชาสังคม/องค์กรพัฒนา
เอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ศึกษาและนักวิชาการ
หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล โดยเฉพาะประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น

2. ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา ในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคน
ไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ในรูปแบบข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของ
กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ของคนไทยพลัดถิ่น

1.4.กรอบแนวคิด



1.5 วิธีการดำเนินงาน

การศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และคืนสัญชาติไทยให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative methods) โดยการเก็บข้อมูลแบบผสมผสานทั้งการศึกษาเอกสาร (documentary research) และการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม (field research) ตลอดจนวิธีการอื่นที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น
2. ออกแบบระเบียบวิธีวิจัย กระบวนการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูลและแผนการดำเนินการศึกษา เช่น แบบสอบถาม รูปแบบการสัมภาษณ์ รวมถึงดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในภาพรวมและเชิงลึก และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่นตามวัตถุประสงค์การวิจัย
3. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) อย่างน้อยครอบคลุม 4 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

กลุ่มที่ 1 คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา รวมถึงในพื้นที่อื่นที่ยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย อาทิ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคประชาสังคม/องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ศึกษา

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล โดยเฉพาะประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น

4. จัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง 2 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อตรวจสอบข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

5. วิเคราะห์ สังเคราะห์และประมวลผลข้อมูลตามแนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อแสวงหาข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และจัดทำข้อเสนอร่างรายงานผลการศึกษาวิจัย โดยมีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในเชิงรูปธรรม ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

6. จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ 1 ครั้ง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อผลการวิจัย และรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอแนะ โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมอย่างน้อย 30 คน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะ มาตรการ หรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น แนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ คำสั่งที่เกี่ยวข้องตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

1.7 นิยามศัพท์

คนไร้รัฐ หมายถึง บุคคลที่ยังไม่มีรัฐหรือประเทศใดๆ บันทึกข้อมูลบุคคลนั้นไว้เป็นประชากรของรัฐหรือประเทศ ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบทะเบียนราษฎร

คนไร้สัญชาติ หมายถึง บุคคลไร้รัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนในระบบทะเบียนราษฎรและมีเอกสารแสดงตัวตน

คนไร้รากเหง้า หมายถึง คนไร้สัญชาติที่ไม่อาจจะพิสูจน์ทราบจุดเกาะเกี่ยวของตนกับรัฐได้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีความทรงจำใดๆ เกี่ยวกับสถานที่เกิดหรือบิดามารดาเลย อาจเป็นกลุ่มคนที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง

จากบุพการีตั้งแต่วัยเยาว์ หรือกลุ่มคนที่จำได้ว่าตัวเองเกิดที่ใด บุพการีคือใครแต่ไม่ว่าจะพิสูจน์ได้ถึงรากเหง้าของตนเอง

คนไทยพลัดถิ่น หมายถึง ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.8 ระยะเวลาและแผนการดำเนินการ

ระยะเวลาในการดำเนินการ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2564 ถึง 28 พฤษภาคม 2565

กิจกรรม	ระยะเวลา (เดือนที่)								ผลผลิต
	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	
1.การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น									รายงานขั้นต้นประกอบด้วยข้อเสนอโครงการวิจัยที่สมบูรณ์พร้อมทั้งแผนการดำเนินงานและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล
2.ออกแบบระเบียบวิธีวิจัย กระบวนการและเครื่องมือในการเก็บข้อมูล และแผนการดำเนินการศึกษา									
3.ส่งรายงานขั้นต้น		×							
4. รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในภาพรวมและเชิงลึก และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น									รายงานการศึกษาวิจัยฉบับกลางประกอบด้วยผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและ

									การเก็บ รวบรวมข้อมูล
5.รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล ภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ผู้มี ส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ กลุ่มที่ 1 คนไทยพลัดถิ่นใน พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐ ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคน ไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและ นโยบาย อาทิ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด กรม การปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสภา ความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาค ประชาสังคม/องค์กรพัฒนา เอกชนทำงานเกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ ศึกษา กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะ บุคคล โดยเฉพาะประเด็นด้าน คนไทยพลัดถิ่น									ภาคสนามและ ร่างประเด็น สำหรับการ ประชุมกลุ่ม ย่อยครั้งที่ 1
6. จัดทำร่างประเด็นเพื่อใช้ใน การประชุมกลุ่มย่อย									
7.ร่างรายงานการศึกษาวิจัย ฉบับกลาง				*					ร่างรายงานการ ศึกษาวิจัยฉบับ

บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น คณะผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ คือ 2.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชน 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสถานะบุคคล 2.3 นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสถานะของคนไทยพลัดถิ่น 2.4 กฎหมาย/ประกาศ/คำสั่ง/หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่น และ 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น

2.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) คือแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อ ปรัชญา คำสอนทางศาสนา ศีลธรรมและจริยธรรมของสังคมและวัฒนธรรมต่างๆ ในโลกที่เชื่อว่ามนุษย์ที่เกิดมาทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่⁴ ซึ่งนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2488 และมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมา คำว่าสิทธิมนุษยชนจึงเป็นที่รู้จักและถูกใช้แพร่หลายทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ ซึ่งทางสหประชาชาติก็ได้มีความพยายามที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีสันติภาพเกิดขึ้นบนโลกนี้ จึงได้มีการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการให้ประชาคมโลกนำไปปฏิบัติ โดยในกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในหลายมาตราด้วยกัน เช่นในอารัมภบทได้กล่าวถึงความมุ่งหมายสหประชาชาติไว้ว่า “เพื่อเป็นการยืนยันและให้การรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ”⁵

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ถือว่าเป็นแม่บทของสิทธิมนุษยชน เพื่อการประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ให้การรับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 โดยประเทศไทยได้ออกเสียงสนับสนุนด้วย⁶ ซึ่งต่อมาองค์การสหประชาชาติได้มีการออกกฎบัตรสหประชาชาติ บทหรือมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนอยู่หลายข้อ รวมทั้งการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนรวมถึงมีการพัฒนามาโดยตลอด จนได้มีการรับรองกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญา รวมทั้งแนวปฏิบัติ

⁴ Amnesty International Thailand, สิทธิมนุษยชนคืออะไร, เว็บไซต์ <http://old.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about>, สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564.

⁵ ศุภรา ศรีปริวาทีน, แนวคิดและหลักการของสิทธิมนุษยชน, เว็บไซต์ <https://policetraining9.com/index.php/data/คลังความรู้/2019-10-29-03-58-19/222-2020-07-17-02-30-56.html>, สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564.

⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556).

ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐสมาชิกมีพันธกรณีตามกฎหมายและ/หรือทางจริยธรรมที่จะต้องปฏิบัติตาม⁷ ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ไว้ 5 ประเภท ได้แก่

1. สิทธิพลเมือง (Civil rights) ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต การไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับสัญชาติเป็นต้น

2. สิทธิทางการเมือง (Political rights) ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการเลือกตั้งอย่างเสรี

3. สิทธิทางสังคม (Social rights) ได้แก่ สิทธิการได้รับการศึกษา การได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ การได้รับการพัฒนาบุคลากรอย่างเต็มที่ การได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว เป็นต้น

4. สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic rights) ได้แก่ สิทธิการมีงานทำ การได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

5. สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural rights) ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน การมีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจทางศิลปวัฒนธรรมและการบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบีบบังคับ เป็นต้น⁸

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก ก็ได้นำหลักการตามปฏิญญาสากลดังกล่าวเข้าสู่ระบบกฎหมายภายในตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child-CRC), อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination- ICERD), อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW) เป็นต้น

⁷ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, แนวปฏิบัติ มาตรฐาน และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน, เว็บไซต์ <https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Human-Rights-Instruments.aspx>, สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564

⁸ ขำนาถ จันทร์เรือง, สิทธิมนุษยชนที่คนไทยรุ่นใหม่ควรรู้, (กรุงเทพฯ: บุกเวิร์ม, 2551), น.12-13

2.1.1 แนวคิดสิทธิมนุษยชนกับประเด็นเรื่องสัญชาติ

ในประเด็นเรื่องสัญชาตินั้นตามอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยเรื่องสัญชาติ ค.ศ. 1930 มาตรา 1 กำหนดว่า “ให้รัฐแต่ละรัฐวางข้อกำหนดกฎหมายของตนว่าบุคคลใดถือเป็นพลเมืองของรัฐ โดยรัฐอื่นยอมรับกฎหมายดังกล่าวตราบเท่าที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศและหลักกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับโดยสากลในเรื่องสัญชาติ” ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสัญชาติได้ค่อยๆ พัฒนาขึ้นโดยเน้นถึงความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน มากกว่าการกล่าวอ้างเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ ปรากฏตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 15 กำหนดว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ การถอนสัญชาติโดยพลการหรือการปฏิเสธในการเปลี่ยนสัญชาติจะกระทำมิได้” เพื่อเป็นการรับรองความผูกพันทางกฎหมายของมนุษย์ทุกคนอันพึงมีต่อรัฐ เนื่องจากการเป็นพลเมืองและการมีสัญชาตินั้นไม่เพียงแต่จะทำให้พลเมืองเกิดสำนึกในที่มาของตน แต่ยังก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลในการได้รับการคุ้มครองจากรัฐในสิทธิต่างๆ ทางสังคมและการเมือง ซึ่งโดยแท้จริงแล้วการมีสิทธิในการเป็นพลเมืองหรือการมีสัญชาตินั้นได้ถูกให้ความหมายว่าเป็น “สิทธิในการมีสิทธิ”

ฉะนั้นการมีสัญชาติของรัฐหนึ่งนั้นโดยแท้จริง จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์โดยชอบระหว่างบุคคลกับรัฐนั้น ๆ ซึ่งความสัมพันธ์อันแท้จริงและโดยชอบระหว่างบุคคลต่อรัฐ เกิดขึ้นจากการถือกำเนิด การมีถิ่นที่อยู่อาศัยและ/หรือการสืบสายโลหิต โดยหลักการนี้สะท้อนอยู่ในมาตราของกฎหมายสัญชาติของรัฐเกือบทุกประเทศ คำว่า “สัญชาติ” ตามคำจำกัดความของ The American Court of Human Right หมายถึง “ความผูกพันทางการเมืองและทางกฎหมายรวมถึงความซื่อสัตย์และความจงรักภักดี ซึ่งเชื่อมโยงบุคคลเข้ากับรัฐที่ให้สัญชาติ โดยรัฐให้สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวในการได้รับความคุ้มครองทางการทูต”⁹ และเพื่อเป็นการยืนยันว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิได้สัญชาติและจะไม่เสียสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้สัญชาติ ประชาคมนานาชาติจึงได้มีการพัฒนาสนธิสัญญาขึ้นมาสองฉบับ ได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954

ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้สัญชาติ ค.ศ. 1954 บุคคลไร้สัญชาติ หมายถึง “บุคคลซึ่งไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นพลเมืองภายใต้ผลของกฎหมายของรัฐใดๆ (de jure stateless)” และการที่บุคคลหนึ่งจะได้รับการพิจารณาให้ถือสัญชาติตามผลของกฎหมายนั้น คือบุคคลนั้นจะได้รับการพิจารณาให้มีสถานะพลเมืองภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมายที่วางไว้ ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ คำสั่งของประมุขของรัฐหรือกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ อย่างไรก็ตามบุคคลโดยส่วนใหญ่จะมีเพียงหนึ่งสัญชาติโดยอัตโนมัติจากประเทศที่บุคคลนั้นถือกำเนิด(jus soli) หรือจากประเทศที่บิดามารดาของบุคคลนั้นถือสัญชาติอยู่ (jus sanguinis) และในการยื่นขอสัญชาติ ผู้ร้องขอเข้าเป็นพลเมืองยังไม่สามารถได้สัญชาติจนกว่าจะได้รับอนุมัติ

⁹ Marilyn Achiron(UNHCR), สัญชาติและการไร้สัญชาติ คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภา, (ประเทศไทย: บริษัทโซคอนันต์การพิมพ์และบรรณกิจจำกัด, 2553), น.6-30

ส่วนบุคคลที่ไม่ได้รับสัญชาติจากการเกิดตามกฎหมายของรัฐ หรือไม่ได้รับพิจารณาอนุมัติสัญชาติในการขอสัญชาติเรียกว่า บุคคลไร้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย (de jure stateless) อย่างไรก็ตามบุคคลอาจมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ แต่หากไม่มีรัฐให้พร้อมจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลนั้นเช่นพลเมือง การที่บุคคลนั้นไม่ได้รับสัญชาติและความคุ้มครองจากรัฐโดยสมบูรณ์ ถือว่าบุคคลนั้นเป็นบุคคลไร้สัญชาติโดยพฤตินัยหรือผู้ที่ไม่ได้การรับรองสัญชาติ (de facto stateless)¹⁰

2.1.2 คนไร้สัญชาติ ¹¹

คนไร้สัญชาติ หมายถึง คนที่ไม่ได้รับการยอมรับให้มีสถานะเป็นคนมีสัญชาติของรัฐใดเลย (National-Less) ภายหลังจากได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยสัญชาติของรัฐที่มีจุดเกาะเกี่ยวโดยแท้จริง (Genuine link) กับบุคคลนั้น อันได้แก่ กฎหมายของรัฐอันเป็นเจ้าของดินแดนอันเป็นที่เกิดหรือเป็นที่ตั้งบ้านเรือนของบุคคลนั้น หรือกฎหมายของรัฐเจ้าของตัวบุคคลผู้เป็นบุพการีหรือคู่สมรสของบุคคล ซึ่งปัญหาความไร้สัญชาติ (Nationality less) ที่เกิดขึ้นแก่บุคคลธรรมดา นั้นคือ สภาพที่บุคคลไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลยในโลก กล่าวโดยหลักกฎหมายได้ว่า คนไร้สัญชาติมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกประเทศของโลก

สำหรับปัญหาไร้สัญชาติจะมีความรุนแรงมากขึ้น หากบุคคลไม่ได้รับการยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” โดยรัฐใดเลยในโลกซึ่งผลของกฎหมายบุคคลในสถานการณ์นี้จึงตกเป็น “คนต่างด้าวผิดกฎหมาย” ในทุกประเทศ บุคคลในลักษณะนี้จึงตกเป็น “คนไร้รัฐ” (Stateless) โดยสิ้นเชิง แต่ในขณะเดียวกันคนไร้สัญชาติอาจจะไม่ใช่คน “ไร้รัฐ” (Stateless) หากปรากฏต่อไปว่า มีรัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับให้ “สิทธิอาศัย” แก่คนไร้สัญชาตินั้น เพราะการได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอาศัยในดินแดนของรัฐใด ก็ย่อมหมายความว่ารัฐนั้นยินยอมที่จะมีสถานะเป็น “รัฐเจ้าของดินแดนอันเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น” (State of Domicile) บุคคลนั้นจึงอาจตั้งบ้านเรือนอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นได้ และมีภูมิลำเนาอยู่ในกฎหมายมหาชนของรัฐนั้น อันทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิที่จะร้องขอลงรายการสถานะบุคคลของตนในทะเบียนราษฎร (Civil Registration) ของรัฐนั้นได้ และย่อมหมายความว่าไปว่าบุคคลนั้นย่อมมีสถานะเป็น “ราษฎร” หรือ “พลเมือง” หรือ “Citizen” หรือ “People” ของรัฐที่ยอมรับให้สิทธิอาศัยแก่บุคคลเหล่านั้น

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่าบุคคลไม่มีสัญชาติของรัฐใด ผลที่ตามมาคือเขาจะไม่มีรัฐเจ้าของสัญชาติ (State of Nationality) แต่ถ้าหากเขามีสิทธิอาศัยในประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว เขาก็จะมีรัฐเป็นเจ้าของ

¹⁰ อ้างแล้ว, Marilyn Achiron (UNHCR)

¹¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, อัญชลี กิจชนไพบุลย์, อรวรรณ รอดสังวาล, สุวรรณี เข้มเจริญ และ อารยา ชินวรโกมล, รายงานผลการวิจัยภายใต้โครงการศึกษาปัญหาผลกระทบด้าน สิทธิมนุษยชนต่อคนไร้สัญชาติในประเทศไทย ในการประชุมวิชาการเรื่อง งานวิจัยของประเทศไทยด้านการย้ายถิ่นระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, 24 มิถุนายน 2545, ณ ห้องประชุม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างใน สุวิมล อีสริยานนท์, แนวทางในการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติไทย: ศึกษากรณีการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), น.11-13

ภูมิลาเนาโดยผลที่สุดเขาก็จะมี “รัฐเจ้าของตัวบุคคล” (Personal State) เขาย่อม ไม่ใช่ “คนไร้รัฐ” (Stateless Persons) แต่ยังคงมีข้อเสียตรงที่ว่า บุคคลนั้นจะเป็นคนต่างด้าวในสายตาของทุกประเทศบนโลก ฉะนั้นคนไร้รัฐ (Stateless Persons) จึงได้แก่บุคคลที่ไม่มีข้อเท็จจริงอันจะทำให้ได้สัญชาติของรัฐใดเลย และไม่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศ ซึ่งก็คือไม่อาจเป็นคนชาติของรัฐใดเลยบนโลก รวมทั้งไม่อาจตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่ในประเทศใดเลยบนโลก และยังเป็นคนต่างด้าว (Aliens) เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายสำหรับทุกรัฐ เป็นคนเถื่อน คนผิดกฎหมายสำหรับทุกดินแดน โดยคนไร้สัญชาติมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท กล่าวคือ **ประเภทแรก** คนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้ภูมิลาเนา หมายถึง ยังไม่ไร้รัฐแต่เป็นคนต่างด้าวสำหรับทุกรัฐ และ **ประเภทที่สอง** คนไร้สัญชาติที่ไร้ภูมิลาเนา หมายถึง การเป็นคนไร้รัฐโดยไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมายทุกรัฐ

ในประเทศไทยปรากฏว่ามีทั้งคนไร้สัญชาติที่ได้รับสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายไทย (คนไร้สัญชาติที่ไม่ไร้ภูมิลาเนา) และคนไร้สัญชาติที่ยังไม่ได้รับสิทธิอาศัยตามกฎหมาย (คนไร้สัญชาติที่ไร้ภูมิลาเนา) เพราะเหตุนี้ตามบริบทของประเทศไทยจึงมีการให้ความหมาย “ไร้รัฐ” และ “ไร้สัญชาติ” แตกต่างกันโดย “คนไร้รัฐ” หมายถึงบุคคลผู้ไม่มีเอกสารแสดงตนใดๆ และไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎร ส่วน “คนไร้สัญชาติ” หมายถึงบุคคลไร้รัฐที่ได้ขึ้นทะเบียนในระบบการทะเบียนราษฎรและมีเอกสารแสดงตน¹²

สำหรับประเทศไทยปัญหาของคนไร้สัญชาติมีแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

(1) ความไร้สัญชาติเพียงด้านข้อเท็จจริง (De facto Stateless) กล่าวคือประการแรกความไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลไม่อาจพิสูจน์ความเกาะเกี่ยวกับรัฐใดในโลก จึงไม่อาจกำหนดสัญชาติได้เลย จึงตกเป็นคนไร้สัญชาติ และประการที่สอง ความไร้สัญชาติที่เกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลนั้นเชื่อว่าและอ้างว่า ตนมีข้อเท็จจริงที่ทำให้ได้สัญชาติไทยแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยเองปฏิเสธที่จะเชื่อในข้อเท็จจริงที่บุคคลกล่าวอ้าง

(2) ความไร้สัญชาติทั้งด้านข้อกฎหมาย (De Jure Stateless) กล่าวคือโดยข้อเท็จจริงแห่งตัวบุคคลนั้น ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายของประเทศไทยยอมรับให้สัญชาติแก่บุคคลนี้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือบุคคลไม่มีสัญชาติไทยและสัญชาติของประเทศอื่นใดในโลก ความไร้สัญชาติโดยข้อกฎหมายนี้เกิดขึ้นได้ ประการแรกความไร้สัญชาติที่เกิดแก่บุคคลที่เกิดในประเทศไทยจากบุพการีที่เกิดนอกประเทศไทย และประการที่สอง ความไร้สัญชาติที่เกิดแก่บุคคลที่เกิดนอกประเทศไทยจากบุพการีที่เกิดนอกประเทศไทย

ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่บุคคลธรรมดา จำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่ชุมชนพื้นเมือง ชนพื้นเมืองเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่ดั้งเดิม ตามหลักกฎหมายสัญชาติบุคคลเหล่านี้ย่อมได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่ในปัจจุบันยังพบว่า มีชนพื้นเมืองในหลายพื้นที่ตกเป็นคนไร้รัฐ โดยสาเหตุจากการขาดเอกสารในการพิสูจน์ตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทย

¹² UNHCR ประเทศไทย, *ภาวะรัฐไร้สัญชาติคืออะไร*, เว็บไซต์ <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/%28th%29What%20is%20Statelessness.pdf>, สืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2564

หรือมีเอกสารแต่บกพร่องที่จะใช้ในการพิสูจน์สัญชาติ โดยส่วนมากจะพบในพื้นที่ห่างไกลความเจริญหรือห่างไกลจากการจัดการทางทะเบียนราษฎรของรัฐ

2) ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่ชนกลุ่มน้อย โดยข้อเท็จจริงชนกลุ่มน้อยในหลายพื้นที่เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาดั้งเดิม แต่ก็มีบุคคลไม่น้อยที่ตกเป็นคนไร้รัฐซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มที่มีรากเหง้าจากบรรพบุรุษที่เกิดนอกประเทศไทย และกลุ่มที่มีรากเหง้าจากบรรพบุรุษที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งชนกลุ่มน้อยนี้ประสบปัญหาในการตกเป็นคนไร้สัญชาติก็เนื่องมาจากการขาดเอกสารในการพิสูจน์ตัวบุคคลเช่นเดียวกับกลุ่มชนพื้นเมือง โดยอาจเกิดจากการอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และการไม่รู้ไม่เข้าใจในระบบทะเบียนราษฎรของรัฐ เป็นต้น

3) ความไร้รัฐที่เกิดแก่ผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทย กลุ่มนี้จะมีปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมาย มักจะมีบรรพบุรุษในช่วงใดช่วงหนึ่งเกิดนอกราชอาณาจักรไทย ซึ่งอาจจะเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเนื่องจากหลบหนีภัยจากการสู้รบ หรือเหตุอื่น ๆ ซึ่งคนกลุ่มนี้จะเข้ามาอยู่อาศัยในฐานะผู้ลี้ภัย

4) ปัญหาความไร้รัฐที่เกิดแก่กลุ่มคนไร้รากเหง้า ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่รู้รากเหง้าของตน คือ ไม่ทราบว่าตนเป็นบุตรของใคร เกิดที่ไหน¹³

2.1.3 คนไร้รากเหง้า

“คนไร้รากเหง้า” คือคนไร้สัญชาติเพราะไม่อาจที่จะพิสูจน์ทราบจุดเกาะเกี่ยวของพวกเขากับรัฐ เพราะความไม่รู้ในจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐ ก็ส่งผลให้ไม่อาจจัดสรรได้ว่า เขาเป็นคนสัญชาติของรัฐใด ความไร้รากเหง้าอาจนำไปสู่การถูกสันนิษฐานโดยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองว่า เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งทางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย¹⁴ ได้จำแนก “บุคคลไร้รากเหง้า” ตามสถานการณ์เกิดออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) บุคคลไร้รากเหง้าที่พิสูจน์ได้ว่าเกิดในประเทศไทย ได้แก่ เด็กแรกเกิด เด็กไร้เดียงสาที่ถูกทิ้งไว้ในสถานพยาบาลหรือสถานที่ซึ่งเด็กเกิด หรือเด็กแรกเกิดซึ่งถูกทอดทิ้งตามสถานที่ต่าง ๆ โดยพฤติการณ์แล้วไม่อาจพิจารณาได้ว่าเกิดนอกราชอาณาจักร โดยจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งบุคคลไร้รากเหง้าที่ไม่ปรากฏข้อมูลของบิดามารดาทั้งข้อมูลทะเบียนทะเบียนราษฎรและสัญชาติ ซึ่งตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว ไม่อาจสันนิษฐานว่าบิดามารดาของเด็กเป็นคนต่างด้าว เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เกิดประโยชน์ต่อเด็ก รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของเด็ก ตามอนุสัญญาว่าด้วยเด็ก และกลุ่มที่สอง บุคคลไร้รากเหง้าที่ปรากฏข้อมูลของบิดามารดาโดยเฉพาะข้อมูลทะเบียนราษฎรและสัญชาติ ซึ่งทำให้ทราบว่าบิดามารดาของเด็กเป็นใคร มีสัญชาติใดในขณะเด็กเกิด

¹³ อ้างแล้ว, สุวิมล อีสริยานนท์

¹⁴ หนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562 เรื่องแนวทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติกรณีเด็กและบุคคลไร้รากเหง้า

(2) บุคคลไร้รากเหง้าที่ไม่ได้เกิดในประเทศไทย ได้แก่ บุคคลที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยพร้อมบิดามารดา แต่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลงกับบิดามารดาตั้งแต่วัยเยาว์

(3) บุคคลไร้รากเหง้าที่ไม่อาจพิสูจน์สถานการณ์เกิดได้ เช่น เด็กเร่ร่อนหรือเด็กที่พลัดหลงจากผู้ปกครองและไม่สามารถแจ้งข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับสถานที่ตั้งของบ้านที่อยู่อาศัย ข้อมูลตามหลักฐานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับบิดาและญาติพี่น้อง หรือบุคคลที่ตกหล่นทางทะเบียนราษฎร มีการโยกย้ายถิ่นที่อยู่บ่อยครั้งหรือมีที่อยู่อาศัยไม่เป็นหลักแหล่ง หรือบุคคลที่ติดตามบิดามารดาไปอยู่ที่อื่นตั้งแต่ไร้เดียงสาไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเกิดของตน หรือเด็กที่ถูกลักพาตัวไปจากผู้ปกครองเป็นเวลานาน ติดตามหาบิดามารดาไม่พบ เป็นต้น โดยบุคคลในสถานการณ์ดังกล่าวมักประสบปัญหาการขาดพยานหลักฐานที่สามารถยืนยันหรือพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติ วิธีการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติของเด็กหรือบุคคลกลุ่มนี้

สำหรับปัญหาของคนที่ไร้รากเหง้าในประเทศไทย ในการพิสูจน์จุดเกาะเกี่ยวโดยการเกิดจากบุพการีนั้น จึงแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ กลุ่มแรก คนไร้รากเหง้าโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีความทรงจำใดๆ เกี่ยวกับสถานที่เกิดหรือบิดามารดาเลย อาจเป็นกลุ่มคนที่ถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลงจากบุพการีตั้งแต่วัยเยาว์ และกลุ่มที่สอง คนไร้รากเหง้าเพราะไม่อาจพิสูจน์ทราบถึงความมีอยู่ของรากเหง้า ซึ่งหมายถึงกลุ่มคนที่จำได้ว่าตัวเองเกิดที่ไหน บุพการีคือใคร แต่ไม่อาจจะพิสูจน์ได้ถึงรากเหง้าของตนได้¹⁵

ฉะนั้นจากแนวคิดสิทธิมนุษยชนกับประเด็นเรื่องสัญชาติตามข้างต้น กล่าวได้ว่าการมีสัญชาติของบุคคลเป็นสิทธิอันสำคัญของมนุษย์ที่ทุกคนพึงมีต่อรัฐ เนื่องจากการมีสัญชาตินั้นเป็นสิทธิในการมีสิทธิต่างๆ ของบุคคลในฐานะพลเมืองของรัฐนั้นๆ ซึ่งการไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลยหรือการไม่ถูกยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายของรัฐใดๆ ในโลกเรียกว่า “คนไร้รัฐ” และเมื่อได้รับการบันทึกว่าเป็นประชากรของรัฐใดรัฐหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่สามารถขอสัญชาติได้ของประเทศนั้นๆ ได้ก็จะใช้คำว่า “คนไร้สัญชาติ” รวมถึงบุคคลที่ไม่ทราบว่าตนเองมีใครเป็นผู้ให้กำเนิดถูกเรียกว่า “คนไร้รากเหง้า” กลุ่มบุคคลต่างๆ เหล่านี้ สามารถพัฒนาสถานะให้ได้รับการมีหรือได้ “สัญชาติไทย” ในลักษณะต่างๆ กัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือกฎหมาย นโยบายของรัฐและข้อมูลส่วนบุคคลที่ใช้ในการประกอบการพิจารณา¹⁶ ซึ่งในกรณีของคนไทยพลัดถิ่นเองก็ถือว่าเป็นบุคคลไร้สัญชาติเนื่องจากไม่มีรัฐใดยอมรับในฐานะพลเมือง และสามารถพัฒนาสถานะให้มีสัญชาติไทยได้โดยการ

¹⁵ อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า, เว็บไซต์

http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6124011247/1614049919437a6ad18a10bdbc4b492ddd321d3ac3_abstract.pdf, สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564

¹⁶ วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร, แนวปฏิบัติในการกำหนดสถานะบุคคล, (กรุงเทพฯ: บริษัท อันลิมิต พรินติ้ง จำกัด, 2560), น.1

พิสูจน์สัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และนโยบายของรัฐบาลในการกำหนดสถานะบุคคล

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสถานะบุคคล

ในปัจจุบันการกำหนดสถานะบุคคลของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ ซึ่งอาศัยหลักการตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และฉบับแก้ไข พระราชบัญญัติการทางทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พร้อมทั้งนโยบายของรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสัญชาติ

สัญชาติ คือ สิ่งที่ผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจที่ผูกมัดบุคคลไว้กับรัฐใดรัฐหนึ่ง การที่บุคคลจะมีสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งได้นั้น จะต้องมีความหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศนั้นบัญญัติไว้ เพราะสัญชาติเป็นสิ่งที่ไม่มีรูปร่างแต่เป็นเครื่องผูกมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมายเท่านั้น สัญชาติจึงเป็นสิ่งที่ยึดเหนี่ยวบุคคลไว้กับรัฐหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายของรัฐนั้น โดยถือเอาจากการที่รัฐยอมรับในข้อเท็จจริงว่าบุคคลนั้นผูกพันใกล้ชิดกับพลเมืองคนอื่น ๆ ของรัฐมากกว่าพลเมืองของรัฐอื่น สิ่งเหล่านี้มีส่วนช่วยในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลและทำให้บุคคลนั้นเกิดหน้าที่ต่อรัฐที่ตนมีสัญชาติอยู่ อีกทั้งยังทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐที่ให้สัญชาติแก่ตนด้วย ฉะนั้นองค์ประกอบของสัญชาติจึงจำแนกออกได้ 3 ประการ คือ

1. รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ กล่าวคือรัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเป็นที่ยอมรับนับถือของรัฐอื่นว่ามีสิทธิกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติของรัฐตน มีสิทธิที่จะวินิจฉัยตามกฎหมายของตนว่าบุคคลใดเป็นคนชาติของตนหรือไม่ และมีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนชาติของตนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐอื่น โดยรัฐที่มีอำนาจให้สัญชาติจะต้องเป็นรัฐที่มีเอกราชและมีอธิปไตยเป็นของตนเองโดยบริบูรณ์ และทั้งเป็นที่ยอมรับนับถือของรัฐอื่นแล้วว่าประเทศนั้นเป็นรัฐ โดยรัฐจะบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการได้สัญชาติและเสียสัญชาติของบุคคลไว้ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายนโยบายทางการเมืองขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองแต่ละยุคแต่ละสมัย

2. บุคคลเป็นผู้รับสัญชาติ กล่าวคือผู้จะได้รับสัญชาตินั้น โดยทั่วไปได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ สำหรับบุคคลโดยทั่วไปย่อมมีสัญชาติหนึ่ง เช่น คนไทยย่อมมีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยให้แก่พลเมืองของตน เพื่อเป็นเครื่องผูกพันพลเมืองไว้กับประเทศและสัญชาติยังเป็นเครื่องหมายแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่ง และยังเป็นเครื่องจำแนกสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ระหว่างคนในสัญชาติกับคนต่างด้าวอีกด้วย นอกจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เป็นผู้รับสัญชาติแล้ว สิ่งที่ไม่ใช่บุคคลก็อาจมีสัญชาติได้ เช่น เรือ เครื่องบิน เป็นต้น เพื่อแสดงว่าสิ่งของนั้นผูกพันอยู่กับดินแดนของประเทศเจ้าของ และได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายของประเทศนั้นบัญญัติไว้

3. สัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันระหว่างรัฐกับบุคคล กล่าวคือ สัญชาติเป็นสิ่งที่ผูกพันระหว่างบุคคลกับรัฐเพราะรัฐย่อมจะต้องประกอบขึ้นด้วยพลเมือง ถ้าไม่มีพลเมืองของตนเองย่อมขาดลักษณะของการเป็นรัฐตามหลัก

กฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งพลเมืองยังเป็นสิ่งจำเป็นแก่รัฐในด้านการป้องกันและด้านการสร้างสรรค์ความเจริญรุ่งเรืองในทางเศรษฐกิจ ส่วนบุคคลก็ย่อมมีความประสงค์ที่จะมีแหล่งที่อยู่อาศัยและให้สิทธิ ให้ความคุ้มครองแก่ตน นอกจากนี้สัญชาติยังเป็นความจำเป็นระหว่างประเทศ ที่รัฐจะวางกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศขึ้นผ่านจารีตประเพณีระหว่างประเทศ¹⁷

ตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปของนานาประเทศ จะยอมรับการออกกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของตนตกอยู่ภายในขอบเขตอำนาจภายในของรัฐโดยแท้ รัฐจึงมีเสรีภาพในการกำหนดการได้สัญชาติของตนหรือการเสียสัญชาติของตน ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีข้อกำหนดให้รัฐต้องใช้ข้อเท็จจริงใดในการกำหนดการได้สัญชาติของตนหรือการเสียสัญชาติของตน ทั้งนี้รัฐจะกำหนดให้สัญชาติของตนโดยใช้ข้อเท็จจริงที่แสดงถึงความสัมพันธ์อย่างแท้จริง (Genuine Link) ระหว่างรัฐผู้ให้สัญชาติและเอกชนผู้ได้รับสัญชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐมักจะใช้ข้อเท็จจริงในการกำหนดสัญชาติมีอยู่ 2 หลัก คือ หลักสืบสายโลหิต (Jus sanguinis) คือการได้สัญชาติของบุคคลขึ้นอยู่กับสัญชาติของบิดามารดาและหลักดินแดน (Jus soli) คือ รัฐเจ้าของดินแดนจะเป็นผู้พิจารณาให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนด¹⁸

2.2.2 หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

ในอดีตก่อนพ.ศ.2454 ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติไทย ทำให้ความเป็นไทยไม่ได้กะเกณฑ์ด้วยสัญชาติ เนื่องจากในยุคนั้นแนวคิดที่ว่าด้วยสัญชาติยังไม่ได้เกิดขึ้น แต่ความเป็นไทยวัดด้วยความผูกพันที่บุคคลมีอยู่ต่อชาติไทย โดยผูกพันหรือมีความเป็นอยู่ร่วมกันภายใต้วัฒนธรรมเดียวกัน ศาสนาเดียวกัน เชื้อชาติเดียวกัน การยอมรับนับถือค่านิยมในสังคมอย่างเดียวกัน ย่อมเป็นเครื่องมือที่จะชี้ความเป็นไทยที่แตกต่างไปจากคนต่างด้าวได้ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ได้ทรงมีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงสัญชาติและพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2456 ขึ้น ซึ่งต่อมาก็ได้มีการยกเลิก โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้¹⁹

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งต่อมาในปีพ.ศ.2515 ก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 เกิดขึ้น เพื่อถอนสัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว หรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย บุคคลเหล่านี้แม้

¹⁷ กมล สนธิเกาตริน, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ, 2539) อ้างใน สุวิมล อีสริยานนท์, แนวทางในการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติไทย : ศึกษากรณีการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), น.7-34

¹⁸ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), น.40

¹⁹ ชุมพร ปัจจุสานนท์, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2549), น.52

จะมีสัญชาติไทย แต่ก็ไม่ได้มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เพื่อป้องกันและรักษาความมั่นคงแห่งชาติสมควรไม่ให้บุคคลดังกล่าวมีหรือได้สัญชาติไทยอีกต่อไป

ต่อมาแม้ว่าได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ตามผลของการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535²⁰ แต่หลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ก็ยังคงเป็นการให้สัญชาติไทยอย่างมีเงื่อนไขอยู่เช่นเดิม กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยจะไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดถ้ามีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองชั่วคราวหรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงื่อนไขตามหลักการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนดังกล่าวยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการจะให้สัญชาติไทยกับบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยนั้น ก็ยังเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจะให้ได้เฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองแห่ง พ.ร.บ.สัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535²¹ เกี่ยวกับเรื่องสละสัญชาติไทยของ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและได้สัญชาติอื่นด้วยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของบิดา หรือบุคคลที่ได้สัญชาติไทยจากการแปลงสัญชาติของบิดามารดา

และในปีพ.ศ. 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551²² เกี่ยวกับการได้สัญชาติโดยการเกิด เนื่องจากมีผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนมากซึ่งมีบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด เพราะบิดามีได้สมรสกับมารดาของผู้เกิดหรือมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดนั้นเป็นบุตร อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติที่ใช้บังคับอยู่มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรองเสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณา และการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ อีกทั้งอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสัญชาติมาแล้วถึง 4 ฉบับ แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นได้ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องและผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555²³ เพื่อแก้ไขปัญหาสัญชาติให้คนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นคนเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย โดยให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่บุคคลดังกล่าวที่ยังไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่ง และมีวิถีชีวิตเป็นคนไทยโดยได้รับการสำรวจตาม

²⁰ หมายเหตุ ,พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

²¹ หมายเหตุ, พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

²² หมายเหตุ, พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

²³ หมายเหตุ, พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเพื่อให้เป็นไปตามหลักสืบสายโลหิตตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ จึงกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยพระราชบัญญัตินี้ที่ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือได้สัญชาติไทยแล้วก็ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

หลักการได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

สำหรับการได้มาซึ่งสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายแห่งราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand) มีหลักของการได้มาซึ่งสัญชาติ 2 หลักใหญ่²⁴ คือ

1) การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด แบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้

1.1) การได้สัญชาติไทยโดยหลักสายโลหิต กล่าวคือ บิดาหรือมารดาผู้ให้กำเนิดเป็นผู้มีสัญชาติไทยในขณะที่บุตรเกิดทั้งเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย²⁵ ย่อมได้สัญชาติไทยทุกคน

1.2) การได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน กล่าวคือ บุคคลใดเกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมได้สัญชาติไทย²⁶ รวมถึงบุคคลที่เกิดในเรือไทยและอากาศยานไทยด้วย ซึ่งพิจารณาจากบุตรที่เกิดจากบิดาและหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย หรือบุตรของบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแบบมีถิ่นที่อยู่ถาวร (มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่) ย่อมได้สัญชาติไทยตั้งแต่เกิดตามหลักดินแดน²⁷

2) การได้สัญชาติไทยโดยกระบวนการของกฎหมาย (หลังการเกิด) ได้แก่ “การยื่นเรื่องและพิจารณา” ของบุคคลนั้นมีดังนี้

2.1) การขอสัญชาติไทย กล่าวคือ บุคคลต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยอาจจะขอสัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลกำหนด ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายให้บุคคลกลุ่มต่างๆ 18 กลุ่ม ขอสัญชาติไทยได้ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551²⁸ และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 ²⁹ กล่าวคือ บุตรของคนไข้ที่เข้าอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ครอบครัวชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติไว้เดิมรับรองสถานะให้อยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร อาทิ กลุ่ม

²⁴ กรมการปกครอง, การได้มาซึ่งสัญชาติไทย, เว็บไซต์ <https://multi.dopa.go.th/secofdopa/news/cate10/view184>, สืบค้นวันที่ 21 ตุลาคม 2564

²⁵ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (1)

²⁶ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 (2)

²⁷ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร, น.2-3

²⁸ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง “ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”

²⁹ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร, น.2-3

เวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ จีนฮ่ออิสระ ไทยลื้อ ลื้อ ผู้อพยพเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เนปาล อพยพ ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูง ลาวภูเขาอพยพ ม้งถ้ากระบอก ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า อดีตโจร จีนคอมมิวนิสต์มาลายา ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ชาวมอแกน และคนไทยพม่าเข้ามาในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการ ปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ให้ได้สัญชาติไทย³⁰

2.2) ภริยาคนต่างด้าวขอถือสัญชาติตามสามีไทย กล่าวคือหญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย หากประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาต³¹ และหากหญิงนั้นทำการสมรสโดยปกปิดข้อเท็จจริง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทำความผิดต่อความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามชาติ หรือกระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติได้³²

2.3) คนต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทย กล่าวคือบุคคลที่ได้รับสิทธิในการขอแปลงสัญชาติไทยมี 2 ลักษณะ คือบุคคลต่างด้าวทั้งบุคคลทั่วไปและกลุ่มชาติพันธุ์ รวมถึงบุคคลที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย สามารถยื่นขอแปลงสัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์กฎหมาย (ได้แก่ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 10 และคนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขมาตรา 11 คนต่างด้าวที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยตามมาตรา 12 และคนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 12/1 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551)³³ และดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อนำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และหากมีพระบรมราชานุญาตแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะดำเนินการประกาศและหน่วยงานของกรมการปกครองจึงจัดทำเอกสารทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) และบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้³⁴

³⁰ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การขอมีสัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551, เว็บไซต์

https://www.dopa.go.th/public_service/service_guide416/view417, สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564

³¹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 9

³² พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 16

³³ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือสำหรับประชาชน : การขอแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนต่างด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย (N), เว็บไซต์ <https://www.info.go.th>, สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564

³⁴ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร, น.2-3

2.4) คนต่างด้าวขอกลับคืนสัญชาติ กรณีคนสัญชาติไทยเสียสัญชาติตามบิดามารดาก่อนบรรลุนิติภาวะ³⁵ โดยบุตรที่เกิดหลังจากการเสียสัญชาติจะไม่ได้รับสัญชาติไทยตามหลักสายโลหิต ต่อมาหากบุคคลดังกล่าวมีความประสงค์ขอกลับคืนสัญชาติไทยสามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่(ตำรวจสันติบาล) เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาออกประกาศการได้กลับคืนสัญชาติในราชกิจจานุเบกษา โดยสิทธิในความเป็นผู้มีสัญชาติไทยจะกลับคืนมานับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งทางปกครอง³⁶

2.5) การได้สัญชาติโดยผลของกฎหมาย กล่าวคือการได้สัญชาติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้น อย่างเช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 วางบทบัญญัติคืนความเป็นผู้มีสัญชาติไทยให้กับบุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่เกิดนอกประเทศ รวมถึงบุตรและหลานที่เกิดในประเทศไทยจะได้สิทธิเป็นผู้นับถือสัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต

2.2.3 การอาศัยอยู่ในประเทศไทยของบุคคลต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และตามพระราชบัญญัติการทางทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

บุคคลต่างด้าว คือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องมียอกสารถแสดงตัวจากประเทศเจ้าของสัญชาติหรือประเทศที่ตนสังกัดโดยส่วนใหญ่จะใช้ “หนังสือเดินทาง” (Passport) และต้องได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองในแต่ละประเทศจากผู้มีอำนาจ เช่น ในบางประเทศมีสนธิสัญญากันว่า พลเมืองของตนสามารถเดินทางเข้าแบบไม่ต้องมีการขออนุญาตก่อน หรือมีการตรวจลงตราเมื่อเดินทางมาถึง (Visas on arrival) หรือต้องขออนุญาตก่อนในต่างประเทศโดยเริ่มที่สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต ส่วนการผ่านแดนเดินทางเข้าทางด่านตรวจคนเข้าเมือง โดยให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบคำอนุญาต เมื่อถูกต้องก็อนุญาตด้วยการตีตราประทับในหนังสือเดินทาง ในกรณีที่ต้องการอยู่ในประเทศเกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ก็สามารถติดต่อที่กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาถึงเหตุผล ความจำเป็นและความเหมาะสมได้ อย่างไรก็ตามก็ดียังคงมีบุคคลจำพวกหนึ่งที่ไม่เดินทางเข้า-ออก ตามด่านพรมแดนให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเมื่อเข้ามาอยู่ในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือได้รับอนุญาตแล้ว แต่อยู่เกินเวลาที่กำหนด (Over stay) ในทางกฎหมายถือว่า “อยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” การกระทำความผิดดังกล่าวไม่มีการขาดอายุความในจึง

³⁵ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 และมาตรา 24

³⁶ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร, น.2-3

ถือว่าบุคคลนั้น “มีความผิดอยู่ตลอดเวลา” ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกำหนดการอยู่อาศัยในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) มีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

- 1.1 มีถิ่นที่อยู่แบบชั่วคราว ตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้บุคคลต่างด้าวที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เดินทางเข้า-ออก และอาศัยอยู่ชั่วคราวเป็นระยะเวลาต่างๆ กันตามภารกิจและความจำเป็น เช่น นักท่องเที่ยวมีระยะเวลาอาศัยอยู่ไม่เกิน 30 วันหรือ 90 วัน ผู้ประกอบอาชีพที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงานได้รับอนุญาตครั้งละไม่เกิน 1 ปี นักเรียนหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนใหญ่จะต้องได้รับการตรวจลงตราในเอกสารการเดินทาง และบุตรของบุคคลเหล่านี้ที่เกิดในไทยจะไม่ได้สัญชาติไทย
- 1.2 มีถิ่นที่อยู่แบบถาวร กฎหมายและรัฐบาล เปิดโอกาสให้บุคคลต่างด้าวประเทศละ 100 คนต่อปี หากต้องการอาศัยอยู่ในประเทศอย่างถูกกฎหมาย สามารถยื่นคำร้องขออนุญาตมีถิ่นที่อยู่ถาวรตามกระบวนการโดยเริ่มที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาต จะเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดและได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว โดยจะมีชื่อ รายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) มีเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ในฐานะข้อมูลการทะเบียนราษฎร สามารถทำหนังสือเดินทางของไทยเดินทางไปต่างประเทศได้ โดยต้องขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีบุตรที่เกิดในประเทศไทยหลังการอนุญาต จะได้สัญชาติไทยโดยอัตโนมัติตามหลักดินแดน เมื่อต้องการมีสัญชาติไทยก็ใช้วิธีการขอแปลงสัญชาติตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ มาตรา 10

2) อาศัยอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีมีบุคคลจำนวนหนึ่งที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาตเมื่อยังอาศัยอยู่ในประเทศก็เท่ากับว่า เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือบุคคลที่ข้ามแดนเข้ามาอาศัยอยู่โดยไม่ได้ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองและมีบุตรหลานเกิดขึ้นในประเทศ ทุกคนจะอยู่ในฐานะเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การผ่อนผันหรือการยกเว้นการลงโทษก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลไม่ว่าบุคคลต่างด้าว จะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีทั้งอยู่แบบมีถิ่นที่อยู่ถาวรหรือแบบชั่วคราว หรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมาตรา 38 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจริง ซึ่งอาจจะมีคู่สมรสและมีบุตรหลานกับคนสัญชาติไทยทุกคน ต้องได้รับการบันทึกไว้ว่าเป็นประชากรของไทยโดยการจัดทำทะเบียนประวัติ (ท.ร.38) ส่วนสถานะบุคคลจะเป็นอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล³⁷

³⁷ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ยินดี ห้วยหงษ์ทอง และมานะ งามเนตร, น.3-4

2.2.4 หลักการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2555

“คนไทยพลัดถิ่น” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่น โดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการกำหนดหรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”³⁸

ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์สถานะของบุคคลที่มีสิทธิยื่นขอพิสูจน์สัญชาติไทย จะต้องเป็นบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดหรือกฎกระทรวง กล่าวคือผู้ใดที่อ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่น และประสงค์จะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้อยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานเพื่อให้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นพิจารณา³⁹ โดยคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น จะประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 7 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยต้องมีนักวิจัยหรือนักวิชาการทางด้านกฎหมายสัญชาติหรือสถานะบุคคล ด้านสังคมวิทยาหรือมานุษยวิทยา ด้านประวัติศาสตร์หรือกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาชนรวมอยู่ด้วยเป็นกรรมการและให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการของกรมการปกครองอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁴⁰

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

- (1) พิจารณาและให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
- (2) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง หรือการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นโดยไม่ต้องดำเนินการตาม มาตรา 27
- (3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่รัฐมนตรีกำหนด⁴¹

เมื่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ให้การรับรอง ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแก่ผู้ใดแล้วให้ผู้นั้นเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งได้รับสัญชาติไทย

³⁸ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 3

³⁹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/5

⁴⁰ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/1

⁴¹ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/3

โดยการเกิดด้วย เว้นแต่ผู้นั้นถือสัญชาติของประเทศอื่น⁴² นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้บุตรของคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งบุตรนั้นได้รับสัญชาติไทยมาก่อนที่คนไทยพลัดถิ่นนั้นจะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดเช่นเดียวกัน⁴³ ทั้งนี้กฎหมายยังให้ถือว่าคนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ใช้บังคับ โดยให้ผู้นั้นมีสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย⁴⁴

ดังนั้นการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นโดยการเกิด พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มตามมาตรา 5 มาตรา 9/6 วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา 9/7 โดยคนไทยพลัดถิ่นตามกลุ่มมาตรา 9/6 และมาตรา 9/7 จะได้สัญชาติไทยก็ต่อเมื่อต้องผ่านกระบวนการในการพิสูจน์และรับรองบุคคลโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเรียกว่า “คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น” และกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นตามมาตรา 5 เป็นคนที่ได้สัญชาติไทยแล้วก่อนที่จะมีการพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งอาจเป็นการได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ หรือการได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่สั่งตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ โดยกลุ่มนี้ถือว่าได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นโดยไม่ต้องพิสูจน์ เพราะผ่านขั้นตอนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาแล้ว ดังนี้⁴⁵

⁴² พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/6

⁴³ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/7

⁴⁴ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 5

⁴⁵ วินัส สีสุข, ดร. วนิดา ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ, คู่มือการใช้สิทธิในสัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556)

การได้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น	ประเภทบุคคลที่จะได้สัญชาติไทย
กลุ่มที่ 1 บุคคลที่จะต้องยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/5 และจะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดต่อเมื่อได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้วตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/6 วรรคหนึ่ง	1. คนที่มีเชื้อสายไทยที่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือในสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 เลขบัตรประชาชนหลักแรกเป็นเลข 5 หรือ เลข 8 และเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่ปรากฏบิดามารดาหรือบิดามารดาเสียชีวิต 2. คนที่มีเชื้อสายไทยที่ไม่มีสัญชาติไทยเกิดนอกประเทศ มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เลขบัตรประชาชนหลักแรกเป็นเลข 6 และเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่ปรากฏบิดามารดาหรือบิดามารดาเสียชีวิต 3. คนที่มีเชื้อสายไทยไม่มีสถานะทางทะเบียนเกิดนอกประเทศไทย มีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็น 0 และเป็นหัวหน้าครอบครัว ไม่ปรากฏบิดามารดา หรือบิดามารดาเสียชีวิตแล้วที่มีเชื้อสายไทย เกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทยโดยบิดามารดาที่เสียชีวิตมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 6 หรือ 7 หรือบิดามารดาที่เสียชีวิตมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 0
กลุ่มที่ 2 บุคคลที่ต้องอาศัยผลการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของตนตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/6 วรรค สอง (สำหรับคนที่ไม่มีสัญชาติไทย) หรือตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/ 7 (สำหรับคนที่มี	1. บุตรของคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่ 1 ซึ่งยังไม่ได้สัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในหรือนอกประเทศไทย มีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 8 (มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) หรือมีชื่อในทะเบียน ท.ร.13 มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 6 หรือเลข 7 (มีสูติบัตร) หรือมีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร.38 ก มี

สัญชาติไทยแล้วแต่ไม่ใช่สัญชาติไทยโดยกำเนิด) โดยบุคคลนั้นไม่ต้องยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นด้วยตนเองตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/5	เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 0 (มาตรา 9/6 วรรคสอง) 2. บุตรของคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่ 1 ซึ่งได้สัญชาติไทยแล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในหรือนอกประเทศไทย มีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 8 (มาตรา 9/6 วรรคสอง)
กลุ่มที่ 3 เป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยแล้ว ก่อนวันที่ 22 มีนาคม 2555 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้	1. บุคคลได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ 2. การได้สัญชาติตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (กรณีบิดามารดาที่เป็นคนไทยพลัดถิ่นเสียชีวิต) 3. การได้สัญชาติตามมาตรา 23 แห่งพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 (กรณีบิดามารดาที่เป็นคนไทยพลัดถิ่นเสียชีวิต) โดยบุคคลกลุ่มที่ 3 นี้ต้องมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. 14 และเลขบัตรประจำตัวประชาชนขึ้นต้นด้วยเลข 8 ซึ่งกฎหมายถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ตามพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5)พ.ศ. 2555 มาตรา 5 และสามารถยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตรงกับสถานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2555 เป็นต้นไป
กลุ่มที่ 4 เป็นบุคคลที่จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิด อันเนื่องมาจากมีบิดาหรือมารดาเป็นไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่ 22 มีนาคม 2555 หรือบิดา มารดาเป็นบุคคลตามพระราชบัญญัติ	1. บุตรของคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่ 3 ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกประเทศไทย และมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 มีเลขประจำตัว

สัญญาชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 5	ประชาชนหลักแรกเป็นเลข 8 (มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว) หรือมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. 13 มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 6 หรือเลข 7 (มีสูติบัตร) หรือมีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 0 2. บุตรของคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่ 3 ที่ได้สัญชาติไทยแล้วแต่ไม่ใช้การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 7 (1) ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในหรือนอกประเทศไทย มีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 มีเลขประจำตัวประชาชนหลักแรกเป็นเลข 8 โดยบุคคลกลุ่มที่ 4 สามารถยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตรงกับสถานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้ได้ทันทีตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2555 เป็นต้นไป
--	---

2.3 นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสถานะของคนไทยพลัดถิ่น

ในอดีตนโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นนั้น ไม่มีการกล่าวถึงกลุ่มผู้พลัดถิ่นเชื้อสายไทยไว้โดยตรง ซึ่งสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกลุ่มผู้พลัดถิ่นเชื้อสายไทยเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทหนึ่ง⁴⁶ ได้แก่กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยซึ่งส่วนใหญ่จะอพยพมาอยู่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก และ กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศ

⁴⁶ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในประเทศไทย หมายความว่ารวมถึงกลุ่มชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 19 กลุ่ม และบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาระยะยาวเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติอีก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเด็กนักเรียนนักศึกษา กลุ่มคนไร้รากเหง้า ไม่ปรากฏบุพการีหรือถูกบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ และกลุ่มคนที่ได้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศ โดยในส่วนของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ประกอบด้วย (1) เวียดนามอพยพ หรือญวนอพยพ (2) อดีตทหารจีนคณะชาติ (3) จีนฮ่ออพยพพลเรือน (4) จีนฮ่ออิสระ (5) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (6) ไทยลื้อ (7) ลาวอพยพ (8) เนปาลอพยพ (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 (12) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2519 (13) บุคคลบนพื้นที่สูง/ชาวเขา ที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2528 (14) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จ.เกาะกงกัมพูชา (15) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศกัมพูชา (16) บุคคลหรือชุมชนบนพื้นที่สูง ที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2528 (17) ม้งในที่พักสงฆ์ถ้ำกระบอก (18) ลาวภูเขาอพยพ (19) ชาวมอแกน

กัมพูชา คือกลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดเกาะกงซึ่งมีพื้นที่ติดกับจังหวัดตราด ทั้งนี้ทางหน่วยงานภาครัฐจึงได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และมีการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทยตามเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนี้

1. กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 เห็นชอบให้ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาจนถึงวันที่ 9 มีนาคม 2519 จำนวน 7,849 คนได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ส่วนผู้ที่เข้ามาหลัง วันที่ 9 มีนาคม 2519 จำนวน 1,386 คน ถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นไม่ได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ ซึ่งต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้สถานะแก่คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย ส่วนบุตรที่เกิดในไทยตั้งแต่วันที่ 13 ธันวาคม 2515 - 26 กุมภาพันธ์ 2535 ให้มีสัญชาติไทยโดยใช้เกณฑ์ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง และได้ออกมติคณะรัฐมนตรีอีกครั้งเกี่ยวกับการไม่จำกัดเวลาสำหรับบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้สามารถมีสัญชาติได้โดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ในวันที่ 28 สิงหาคม 2544

มติคณะรัฐมนตรียังประกาศออกมาอีกหลายฉบับ ในวันที่ 10 มกราคม 2549 ได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดการกำหนดสถานะให้แก่ชนกลุ่มน้อยและรวมถึงคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้ด้วย ให้ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับเดิมที่เกี่ยวกับการกำหนดสถานะให้แก่ชนกลุ่มน้อย และกำหนดกฎเกณฑ์การให้สถานะบุคคลแก่คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่เข้ามาก่อนและหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นกรณีพิเศษ ส่วนบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในประเทศไทยให้มีสัญชาติไทยตามพ.ร.บ.สัญชาติ 2508 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง

2. กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา

ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2523 วันที่ 4 กันยายน 2527 และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2530 เห็นชอบให้ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา ที่เข้ามาจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม 2547 อนุมัติการแปลงสัญชาติเป็นคนไทยผู้ที่เข้ามาจนถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทย ให้ได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง

สำหรับผู้ที่ย้ายเข้ามาหลังจากวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ถือเป็นผู้นับถือศาสนาเข้าเมืองแต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ซึ่งต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 สิงหาคม 2547 อนุมัติการแปลงสัญชาติเป็นไทยแก่ผู้ที่เข้าหลัง วันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ส่วนบุตรที่เกิดในประเทศไทยให้ได้รับสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง และต่อมาเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับเดิมที่เกี่ยวกับการกำหนดสถานะให้แก่ชนกลุ่มน้อย และกำหนดหลักเกณฑ์การให้สถานะบุคคลแก่ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกะกิง ประเทศกัมพูชา ที่เข้ามาก่อนและหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 โดยให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเป็นกรณีพิเศษ ส่วนบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยให้มีสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติไทย พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง

หลักเกณฑ์ของความเป็นผู้พลัดถิ่นตามความเห็นของรัฐบาลไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกบุคคลซึ่งเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยและกลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกะกิง กัมพูชา ดังนี้

1. มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องและมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย มีรูปร่างลักษณะและวิถีชีวิตเหมือนคนไทย และสามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ⁴⁷
2. ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
3. มีความประพฤติดี โดยไม่เคยรับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง
4. ประกอบอาชีพสุจริต
5. ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

ส่วนกรณีบุตรของคนพลัดถิ่นที่เกิดในประเทศไทย มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดสถานะ ดังนี้

1. ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น
2. เป็นบุคคลที่เกิดและมีภูมิลำเนาราชอาณาจักรต่อเนื่อง โดยมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎรและมีเอกสารทางราชการที่แสดงว่าเกิดในประเทศไทย
3. ได้รับการศึกษาตามหลักสูตรที่ราชการไทยกำหนดหรือสามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ ยกเว้นกรณีเด็กที่อายุต่ำกว่า 7 ปี

⁴⁷ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, การพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

,เว็บไซต์ https://www.dopa.go.th/public_service/service_guide416/view428, สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564

4. มีความประพฤติดี โดยไม่เคยรับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง
5. ประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุสามเณรและนักบวชในศาสนาอื่นซึ่งต้องปฏิบัติกิจมาไม่น้อยกว่า 5 ปี⁴⁸

นอกจากคนไทยพลัดถิ่นทั้งสองกลุ่มตามข้างต้น รัฐบาลไทยยังเคยมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาสถานะแก่ผู้พลัดถิ่นหรือผู้อพยพเชื้อสายไทยอีกสองกลุ่มคือ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเสียมราฐ-พระตะบอง (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กรกฎาคม 2529) และผู้อพยพเชื้อสายไทยจากรัฐกลันตัน มาเลเซีย (มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 พฤศจิกายน 2523) ไว้อีกด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาเรื่อง คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทยมาโดยตลอด แต่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับไม่ตอบสนองต่อวิถีชีวิตของกลุ่มบุคคลดังกล่าว และส่งผลให้กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นยังคงถูกจำกัดสิทธิและถูกละเมิดสิทธิในหลายๆ ด้านทั้งการศึกษา การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ ด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น จึงมีการผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติตาม “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล” ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม 2548

สำหรับวัตถุประสงค์หลักตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล เพื่อเร่งรัดกำหนดสถานะที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มคนที่ไม่มีสถานะชัดเจน หรือมีสถานะที่ไม่เอื้อต่อการใช้สิทธิในการพัฒนาที่เหมาะสมตามศักยภาพของตน และเพื่อให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถเข้าถึงสิทธิที่พึงได้รับและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมรวมทั้งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้ตามศักยภาพที่ตนมี และเพื่อให้การคุ้มครองดูแลด้านสิทธิมนุษยชนต่อคนกลุ่มที่ไม่มีสถานะในไทย สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความสมดุลทั้งทางด้านความมั่นคงและสิทธิมนุษยชน ไม่เกิดปัญหาผลกระทบต่อประเทศในระยะยาวในทุกด้าน รวมทั้งนำไปสู่การตัดสินใจทางนโยบายเพื่อกำหนดสถานะและสิทธิรองรับที่เหมาะสม และเพื่อเป็นการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ลดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ จนส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวในเชิงลบ อาทิ การมีทัศนคติว่าบุคคลไร้สถานะส่วนใหญ่จะเกี่ยวพันกับพฤติกรรมในการลักลอบค้ายาเสพติด หรือตัดไม้ทำลายป่า การมองว่าบุคคลไร้สถานะเป็นภาระที่สังคมที่ต้องดูแล เป็นต้น และเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานโดยสุจริต ให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานและลดโอกาสในการแสวงหาประโยชน์โดยทุจริตที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ของกลุ่มคนที่ไม่มีสถานะโดยการกำหนดมาตรการดำเนินการเชิงสร้างสรรค์ที่ไม่ส่งผลกระทบภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ และสอดคล้องกับสถานการณ์ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในปัจจุบัน โดยมีทั้งหมด 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ หนึ่ง ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ สอง ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่

⁴⁸ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรกนก วัฒนภูมิ

บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ สาม ยุทธศาสตร์การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ และ สี่ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ซึ่งยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะ ถือว่าเป็นประเด็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติของบุคคลไร้สัญชาติ

โดยยุทธศาสตร์ที่มีความสอดคล้องและจำเป็นต่อกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นคือ ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ โดยในครั้งนั้นได้มีการจัดกลุ่มบุคคลที่รอพิสูจน์สถานะบุคคล ซึ่งในกลุ่มไทยพลัดถิ่นจัดอยู่ในกลุ่มที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในครั้งนั้น คือ เฉพาะกลุ่มที่มีเลขขึ้นต้นบัตรประชาชนหมายเลข 0 ได้แก่ กลุ่มนักเรียนในสถานศึกษาที่ได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลด้านการศึกษา , กลุ่มคนไร้รากเหง้า, กลุ่มคนที่ทำให้ประโยชน์ให้กับประเทศ ⁴⁹ โดยพิจารณาเกี่ยวกับการให้สัญชาติจากกลุ่มบุคคลอ้างอิงตามการจัดกลุ่มบุคคลของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยใช้สิทธิอาศัยตามทะเบียนราษฎร (ท.ร 13, ท.ร 14) และกลุ่มคนไร้รากเหง้า และกลุ่มผู้ทำประโยชน์ให้ประเทศ ที่มีรายการปรากฏชัดเจนอยู่แล้วตาม ท.ร. 38 ก

ภายหลังจากยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในสังคมไทย ภายใต้นโยบายการจัดการปัญหาความมั่นคงในมิติใหม่ โดยคำนึงถึงความสมดุลของสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน ซึ่งมีหลักการที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐ คือการสำรวจ กำหนดและพัฒนาสถานะบุคคล โดยเริ่มจากการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติกำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก กำหนดสถานะบุคคลเป็น “บุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” (ถือบัตรประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0) อย่างเป็นทางการของการบันทึกรายการบุคคลในฐานข้อมูลของกรมการปกครอง คือบุคคลกลุ่มนี้จะไม่ใช้คนไร้รัฐอีกต่อไป แต่เป็น “ราษฎรต่างด้าว” ของประเทศไทย⁵⁰

2.4 กฎหมาย/ประกาศ/คำสั่ง/หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่น

2.4.1 กฎหมายแม่บท

พระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2555

สาระสำคัญ

⁴⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ 18 มกราคม 2548, เว็บไซต์ <https://resolution.soc.go.th/>, สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564

⁵⁰ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย วุฒิสภา เรื่องปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย, 2554, น.59

การให้สัญชาติไทยโดยการเกิดแก่คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ส่วนบุตรของคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว ก็จะได้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย ไม่ว่าบุตรนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้วหรือยังไม่ได้สัญชาติไทยก็ตาม ซึ่งเป็นไปตามหลักของการได้สัญชาติไทยตามสายโลหิตจากบิดา มารดา และสำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยไปแล้วก่อนวันที่กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ ไม่ว่าจะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยวิธีใด ก็ถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยเหมือนกัน

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ⁵¹

1. เพิ่มบทนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น”

ในมาตรา 3 หมายความว่า “ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต ซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2. เพิ่มหลักเกณฑ์และวิธีการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในมาตรา 9/1-9/7
3. ให้มีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
4. ให้คนพลัดถิ่นที่เข้าหลักเกณฑ์และได้รับการรับรอง ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

2.4.2 กฎหมายลำดับรอง

1. กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 29 ตอนที่ 65 ก ประกาศ ณ วันที่ 18 กรกฎาคม 2555⁵²

สาระสำคัญ

การออกกฎกระทรวงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ประกอบไปด้วยรายละเอียดในส่วนของวิธีการยื่นคำขอ เอกสารประกอบการยื่นคำขอ วิธีการดำเนินการของหน่วยงานในขั้นตอนการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

รายละเอียดวิธีการยื่นคำขอสำหรับบุคคลประเภทต่าง ๆ ได้แก่

⁵¹ พ.ร.บ.สัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

⁵² กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555

1. คนไทยพลัดถิ่นผู้ที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎรในกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยซึ่งยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในหรือนอกราชอาณาจักร โดยมีเงื่อนไขในการต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

1.1 บิดา มารดา และบุตรในครอบครัวเดียวกัน ที่ยังไม่มีผู้ใดได้รับสัญชาติไทย ให้บิดาและหรือมารดาเป็นผู้ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และเมื่อบิดาหรือมารดาได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว (ได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 เป็นบุคคลประเภท 8 กลุ่ม 90) ให้บุตรยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด เว้นแต่ หากบิดาหรือมารดาไม่ประสงค์จะยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จึงทำให้บุตรเป็นผู้ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเฉพาะของตนเอง ซึ่งผลการพิจารณาให้การรับรองในกรณีนี้ จะไม่มีผลทำให้บิดาหรือมารดาและพี่น้องร่วมบิดามารดาของบุคคลดังกล่าวได้รับสัญชาติไทยโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

1.2 ถ้าบิดาหรือมารดาเคยยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ถ้าระยะเวลานับจากวันที่อำเภอส่งคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของบิดาหรือมารดาให้จังหวัดเป็นเวลาเกินกว่า 90 วัน ให้บุตรยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของตนเองได้

2. คนไทยพลัดถิ่นที่จะได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 โดยยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียน โดยไม่ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่

2.1 บุตรของบิดาหรือมารดาที่ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ไม่ว่าบุตรผู้นั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร โดยให้ยื่นคำร้องขอแก้ไขรายการสัญชาติและเลขประจำตัวประชาชนของบิดาหรือมารดาที่ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในเอกสารการทะเบียนราษฎรและฐานข้อมูลให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงก่อน จึงขอเปลี่ยนแปลงสถานะ ทางทะเบียนเป็นผู้มีสัญชาติไทย

2.2 คนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทยหรือได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ใช้บังคับ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพร้อมพยานหลักฐานที่แสดงว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทย เช่น สำเนาทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา เป็นต้น เพื่อขอเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและกำหนดเลขประจำตัวประชาชนใหม่

2.3 บุตรของคนไทยพลัดถิ่นตามข้อ 2.2 ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่เกิดในหรือนอกราชอาณาจักร และ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย คนไร้สัญชาติ หรือได้รับสัญชาติไทยแล้วซึ่งไม่ใช่เป็นการได้สัญชาติไทยตาม มาตรา 7 (1) หรือ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดย ถ้า บิดาหรือมารดาได้เปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนเป็นบุคคลประเภท 8 กลุ่ม 90 แล้ว บุตรจะต้องยื่นคำร้อง ขอแก้ไขรายการเลขประจำตัวประชาชนของบิดาหรือมารดาในเอกสารการทะเบียนราษฎรและฐานข้อมูลฯ ให้ ถูกต้องตามข้อเท็จจริงก่อน จึงขอเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนเป็นผู้มีสัญชาติไทย

2.4 กรณีบิดาและมารดาเคยยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และไม่ผ่านการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น บุตรย่อมไม่สามารถยื่นคำขอพิสูจน์และรับรอง ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ แต่ถ้าบุตรนั้นเป็นผู้ที่เกิดในประเทศไทย ย่อมสามารถขอมีสัญชาติไทยได้ตาม ช่องทางอื่น ที่มีคุณสมบัติ เช่น มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 หรือมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 เป็นต้น

เอกสารประกอบการยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

1. รูปถ่ายที่มีอายุไม่เกินหกเดือนก่อนวันยื่นคำขอขนาด 4 x 6 เซนติเมตร ครึ่งตัว หน้าตรง ไม่สวม หมวกหรือแว่นตาสีเข้ม และไม่มีคลุมหน้าหรือผ้าโพกศีรษะ เว้นแต่ผู้ซึ่งมีความจำเป็นตามศาสนา นิกายของ ศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา แต่เปิดให้เห็นหน้าผาก คิ้ว ตา จมูก ปาก และคาง จำนวน 5 รูป สำหรับ กรณีที่มีผู้ยื่นคำขอแทนให้ยื่นจำนวน 8 รูป

2. หลักฐานทะเบียนราษฎรของผู้ขอ ได้แก่ ทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติที่กรมการปกครอง บันทึกลงในกลุ่มผู้ที่มีเชื้อสายไทย และบัตรประจำตัวที่ระบุว่าผู้นั้นมีเชื้อสายไทย และในกรณีที่มิญาติสืบสาย โลหิตหรือร่วมวงศ์ตระกูลกับผู้ขอซึ่งมีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย ให้ยื่นหลักฐาน ทะเบียนราษฎร ของบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่มิหลักฐานทะเบียนราษฎรอื่นของผู้ขอหรือญาติสืบสายโลหิต หรือร่วมวงศ์ตระกูล กับผู้ขอดังกล่าว เช่น สูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิดหรือหนังสือรับรองสถานที่เกิด มรณบัตร หรือหนังสือ รับรองการตาย บัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวอื่นที่ทางราชการออกให้ซึ่งมีรูปถ่ายและเลข ประจำตัวประชาชน ให้ยื่นมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ในกรณีที่มิการบันทึกทะเบียนประวัติของผู้ที่ประสงค์จะขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นไว้ในกลุ่ม อื่นที่มีเชื้อสายไทย หากผู้นั้นเห็นว่าเป็นการบันทึกโดยผิดพลาด ให้ผู้นั้นยื่นคำร้องขอแก้ไขให้ถูกต้อง ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรก่อนมายื่นคำขอตามกฎกระทรวงนี้

3. หลักฐานแสดงแผนผังเครือญาติของผู้ขอกับครอบครัวที่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ไทย ซึ่งได้รับการรับรองจากเครือญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทยหรือบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย

จำนวน 2 คน หรือถ้ามีหลักฐานการตรวจสอบหรือดีเอ็นเอซึ่งพิสูจน์ว่าผู้ขอเป็นญาติร่วมสายโลหิตกับผู้มีสัญชาติไทยให้ยื่นมาพร้อมกับคำขอด้วย

4. หลักฐานรับรองคุณสมบัติผู้ขอเกี่ยวกับความจงรักภักดีในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ความยึดมั่นในขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรมไทย และความประพฤติดี เช่น หนังสือรับรองหรือหลักฐานรับรองการศึกษาประกาศนียบัตรหรือเกียรติคุณที่ออกโดยส่วนราชการ หนังสือรับรองซึ่งออกให้โดยหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่หรือปฏิบัติงานในท้องที่ที่ผู้ขอมีภูมิลำเนาอยู่

5. หนังสือรับรองว่าตนเองมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยมีบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวน 2 คนรับรอง ทั้งนี้ ผู้ขอมีสิทธิอ้างวัตถุพยานแวดล้อม หรือหนังสือรับรองของสถาบันหรือองค์กรวิชาการทางด้านกฎหมายสัญชาติ สถานะบุคคล สังคมวิทยา มานุษยวิทยา หรือชาติพันธุ์ ที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักฐานพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก็ได้ ส่วนในกรณีผู้ขอเป็นบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือเป็นคนไร้ความสามารถ ให้บิดาหรือมารดา ผู้รับบุตรบุญธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้ปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก เป็นผู้ยื่นคำขอแทนได้

วิธีการดำเนินการของหน่วยงานในขั้นตอนการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

- ขั้นตอนหลักในการปฏิบัติงานด้านสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่
 1. ขั้นตอนการยื่นคำร้อง โดยยื่นเป็นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
 2. ขั้นตอนเจ้าหน้าที่รับคำขอ ตรวจสอบ สรุปผลการสอบสวนพยานบุคคล ส่งต่อไปยังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นพิจารณา

- สถานที่ในการยื่นคำขอเพื่อพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

1. ถ้าผู้ขอมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน ณ ที่ทำการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง

2. ถ้าผู้ขอมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอแห่งท้องถื่นที่ผู้ขอมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ

ขั้นตอนการตรวจรับคำขอ

1. ขั้นตอนในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อคำขอและหลักฐานประกอบนั้นถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอต่อการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการส่งคำขอต่ออธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องต่อไป

กรณีคำขอหรือหลักฐานประกอบคำขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือพนักงานมีอำนาจในการสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอและบุคคลอื่นที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา สถานะบุคคลและจุดเกาะเกี่ยวที่สามารถพิสูจน์การเป็นผู้มีเชื้อสายไทยของผู้ขอ หรือเรียกหลักฐานเพิ่มเติมโดยแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำขอโดยกำหนดการแก้ไขหรือส่งหลักฐานเพิ่มเติมหรือให้พยานบุคคลมาให้ถ้อยคำภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง โดยการเรียกหลักฐานและสอบสวนพยานบุคคลนั้น จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชน รวมถึงปัจจัยแวดล้อมและความเป็นไปได้ในการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้ขอประกอบกัน

2. ขั้นตอนการตรวจสอบและพิจารณาคำขอในชั้นอธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รวบรวมคำขอและหลักฐาน ส่งต่อไปยังอธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องและให้ความเห็น จากนั้นให้ส่งความเห็นของอธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้มีมติรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

การให้มติรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นโดยคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในแนวปฏิบัติในขั้นตอนดังกล่าว การประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการเรียกหลักฐาน หรือสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติมก็ได้

1. เมื่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น มีมติว่าผู้ขอรายใดเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้อธิบดีกรมการปกครองออกหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้แก่ผู้นั้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้มีการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว

2. กรณีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นพิจารณาเห็นว่าผู้ขอรายใดมิใช่คนไทยพลัดถิ่น ให้อธิบดีกรมการปกครองแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้มีการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ การจัดทำและรับรองรายงานการประชุมต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีมติ โดยให้ระบุเหตุผลข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและข้อกฎหมาย รวมทั้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในหนังสือแจ้งด้วย

2. ประกาศกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
ออก ณ วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2555⁵³

⁵³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

สาระสำคัญ

อาศัยความตามกฎกระทรวงเพื่อกำหนดแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหา 4 ส่วนในแบบคำขอ

ส่วนแรก การสรุปผลการตรวจคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ประกอบไปด้วย

1. ข้อมูลผู้ยื่นคำขอ

2. ส่วนของเจ้าหน้าที่

2.1 การคัดกรองหลักฐานเพื่อประกอบการยื่นคำขอซึ่งมีรายการ ดังต่อไปนี้

- สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร 13/ท.ร 14) หรือทะเบียนประวัติ
- บัตรประจำตัวผู้ขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรือ ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว หรือ ใบสำคัญถิ่นที่อยู่
- เอกสารรับรองการเกิด
- บัตรประจำของบิดา มารดา (ถ้ามี)
- บัตรประจำตัวญาติผู้มีเชื้อสายไทย (ถ้ามี)
- แบบบันทึกปากคำบุคคลน่าเชื่อถือ
- หนังสือรับรองการศึกษา
- ผังเครือญาติ หรือ ข้อมูล DNA
- หลักฐานอื่น

ส่วนที่สอง แบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ประกอบไปด้วยเนื้อหาดังนี้

2.1 ส่วนข้อมูลของผู้ยื่นคำขอ

กรณียื่นด้วยตนเอง

- ข้อมูลที่ยื่นคำขอพร้อมรูปถ่าย
- หลักฐานเพื่อยื่นประกอบคำขอที่เจ้าพนักงานได้คัดกรองเรียบร้อยแล้ว
- ลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอ
- ลายพิมพ์นิ้วมือเปรียบเทียบจากฐานข้อมูลการทะเบียนและลายพิมพ์นิ้วมือในวันยื่นคำขอ

กรณีมีผู้แทนยื่นคำขอ (เนื่องจากเหตุผู้ขอมีอายุไม่เกิน 20 ปีบริบูรณ์ในวันที่ยื่นคำขอ หรือ เป็นบุคคลไร้ความสามารถ)

- ข้อมูลผู้ยื่นคำขอแทนและความสัมพันธ์กับผู้ยื่นคำขอ

- ข้อมูลที่ยื่นคำขอพร้อมรูปถ่าย
- หลักฐานเพื่อยืนยันประกอบคำขอที่เจ้าพนักงานได้คัดกรองเรียบร้อยแล้ว
- การรับรองความถูกต้องของลายนิ้วมือของผู้ขอ โดยผู้ยื่นคำขอแทนเป็นผู้รับรองพร้อมลายมือชื่อผู้ยื่นคำขอแทน

2.2 ส่วนของเจ้าพนักงาน

- ความเห็นของเจ้าพนักงานกรณีความถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์

ส่วนที่สาม ใรับคำขอออกให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

ส่วนที่สี่ หนังสือรับรองว่าผู้ขอเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและเป็นผู้มีสัญชาติโดยการเกิด

3. คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 246/2555 เรื่องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ออก ณ วันที่ 3 เมษายน 2555⁵⁴

สาระสำคัญ

เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายแม่บท พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ตามมาตรา 9/1 ในเรื่อง การให้มีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจำนวนไม่เกิน 9 คน โดยมาจากคณะกรรมการฯ โดยตำแหน่ง 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 7 คนตามมาตรา 9/1 (3) ที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากผู้ทรงคุณวุฒิเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2555 หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นดำรงวาระคราวละ 2 ปี แต่ต้องดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ

4. หนังสือสั่งการระดับจังหวัด

สาระสำคัญ

ความเป็นมาของการออกหนังสือสั่งการระดับจังหวัด สืบเนื่องจากหลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวง พบว่าในการพิจารณาเรื่องสัญชาติตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นมีปัญหาทางปฏิบัติ ทั้งในเรื่องของความเข้าใจคลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และ แนวนโยบายที่เพิกออกมาบังคับใช้อาจแก้ไขปัญหาคิดไม่ครอบคลุมทั้งหมด เนื่องจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นอาจมีข้อเท็จจริงที่ต่างกันในแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างเรียบร้อย และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงได้มีการออกคู่มือปฏิบัติงานด้านสัญชาติและทะเบียน

⁵⁴ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 246/2555 เรื่องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ราชวร โดยสำนักทะเบียนกลางกรมการปกครอง พ.ศ. 2558 เพื่อรวบรวมแนวปฏิบัติทางด้านสัญชาติซึ่งรวมถึงหนังสือสั่งการระดับท้องที่โดยกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องการพิจารณาเรื่องสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

- หนังสือสั่งการที่ มท 0309.1/1910 ลงวันที่ 30 เมษายน 2555 เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ⁵⁵

ประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 สารสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

ข้อ 1 การกำหนดบทนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” เพื่อแสดงลักษณะของผู้มีสิทธิตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มีองค์ประกอบดังนี้ (สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555)

1. ผู้มีเชื้อสายไทยที่กลายเป็นคนบังคับของประเทศอื่น อันมีสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรในอดีต

2. มิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น

3. ได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะหนึ่งแล้ว

4. มีวิถีชีวิตเป็นคนไทย

5. ได้รับการจดทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ 2 การกำหนดให้มีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในการพิจารณาให้รับรอง

ข้อ 3 ข้อบังคับในการที่ผู้ที่ประสงค์จะได้รับการรับรอง ต้องยื่นคำขอดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ข้อ 4 ผู้ซึ่งได้รับการรับรองว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นรวมถึงบุตรให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสายโลหิต

ข้อ 5 คนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติหรือได้สัญชาติไทยแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ใช้บังคับ เป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและให้สัญชาติไทยโดยการเกิดด้วย

ส่วนที่ 2 การชี้แจงข้อเท็จจริงที่อาจคลาดเคลื่อน

⁵⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 1910 ลงวันที่ 30 เมษายน 2555 เรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

ข้อ 1. การแบ่งประเภทของบุคคลกลุ่มเป้าหมายตามความหมายในขั้นตอนของการพิจารณากฎหมาย ได้แก่ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา (เข้ามาก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทย จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา (เข้ามาก่อนวันที่ 20 พฤศจิกายน 2520) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา (ที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519

ข้อ 2. การจำแนกกลุ่มบุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่อาจได้รับการพัฒนาสถานะ

2.1 กลุ่มบุคคลที่ได้รับการสำรวจการจัดทำทะเบียนราษฎรในส่วนของผู้มีเชื้อสายไทย โดยจำแนกไว้ในเลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก ในหลักที่ 6, และ 7 ได้แก่

- **ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชาที่เข้ามาก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520** ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยขึ้นต้นหลักหนึ่งด้วยหมายเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดเป็นหมายเลข 64 และ ผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติขึ้นต้นหลักแรกด้วยหมายเลข 8

- **ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทยจังหวัดเกาะกง กัมพูชาที่เข้ามาหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520** ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย มีชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร 13) ขึ้นต้นหลักหนึ่งด้วยหมายเลข 6 และ หลักที่หกและเจ็ดเป็นหมายเลข 64 ผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติมีชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร 14) ขึ้นต้นหลักแรกด้วยหมายเลข 8

- **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519** ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย มีชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร 13) ขึ้นต้นหลักหนึ่งด้วยหมายเลข 6 และ หลักที่หกและเจ็ดเป็นหมายเลข 66 และ ผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติมีชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร 14) ขึ้นต้นหลักแรกด้วยหมายเลข 8

- **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519**

ได้แก่ ผู้ที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยขึ้นต้นหลักหนึ่งด้วยหมายเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดเป็นหมายเลข 67

2.2 กลุ่มบุคคลประเภทของคนเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548

ได้รับการจำแนกเป็น “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” จะเป็นเลขบัตรประชาชนที่ขึ้นต้นด้วยเลข 0 และ หลักที่หกและเจ็ดคือ หมายเลข 8, 9 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากถือบัตรประเภทนี้อยู่

ส่วนที่ 3 การจำแนกวิธีการได้รับสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ของบุคคลกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มที่ 1 คนไทยพลัดถิ่นที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีเลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วยหมายเลข 8,6,0 รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นที่เกิดในประเทศไทยและไม่ได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอเจ้าหน้าที่เพื่อพิสูจน์ความเป็นไทยพลัดถิ่น โดยหากได้รับการรับรองจากคณะกรรมการฯ แล้วให้ผู้นั้น ได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิด

กลุ่มที่ 2 บุตรของคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มที่ 1 ไม่ต้องยื่นคำขอ แต่จะได้สัญชาติไทยหากบิดา มารดาได้รับรองการเป็นคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มที่ 3 กลุ่มคนที่ได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติหรือได้รับสัญชาติแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ใช้บังคับ ไม่ต้องเข้ากระบวนการรับรองพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้ยื่นคำร้องเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามสถานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้เลย

กลุ่มที่ 4 บุตรของบุคคลกลุ่มที่ 3 ไม่ว่าเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร ไม่ต้องเข้ากระบวนการรับรองพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้ยื่นคำร้องเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามสถานะที่กฎหมายให้การรับรองไว้เลย

- หนังสือสั่งการที่ 0309.1/ ว 7 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 เรื่องแนวทางปฏิบัติในการเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555⁵⁶

ประกอบได้ด้วยเนื้อหา 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 ได้ออกข้อสั่งการเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนสถานะในเอกสารทะเบียนราษฎร สำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 โดยแบ่งออกเป็นบุคคล 2 ประเภทในการยื่นคำขอสัญชาติไทย ได้แก่

หนึ่ง บุคคลที่ยังไม่มีสัญชาติไทย ทั้งผู้ที่มีสิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทยหรือชั่วคราวเนื่องจากได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นกรณีพิเศษ ต้องดำเนินการยื่นคำขอตามขั้นตอนโดยมีคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นรับรองก่อน จึงจะได้สัญชาติไทยโดยการเกิด รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่จะต้องรอการพิจารณาการได้สัญชาติของบิดามารดาก่อนจึงจะขอลงรายการได้สัญชาติโดยการเกิดได้

สอง กลุ่มบุคคลที่ได้สัญชาติไทยก่อนวันที่ 22 มีนาคม 2555 (ก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 บังคับใช้) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการ

⁵⁶ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 7 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 เรื่อง แนวปฏิบัติในการเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555

รับรองโดยคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น โดยบุตรของบุคคลในกลุ่มไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอเพื่อพิจารณาไปยังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเช่นเดียวกัน เพียงแต่ยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดได้ทันที

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและด้วยความเรียบร้อยในเรื่องของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนราษฎร เนื่องจากการได้สัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนเพื่อให้ฐานข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ถูกต้องตรงความเป็นจริง โดยให้มีวิธีปฏิบัติดังนี้

หนึ่ง สำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด มีวิธีปฏิบัติดังนี้

ให้เจ้าหน้าที่ทะเบียนปฏิบัติงานโดยอิงจากหนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ว 2 ลงวันที่ 27 มกราคม 2554 ให้กำหนดให้คนไทยพลัดถิ่นในกลุ่มนี้ เป็นบุคคลประเภท 8 กลุ่ม 90 (8-xxxx-90xxx-xx-x) ให้สำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการขอหมายเลขประจำตัวประชาชนจากสำนักทะเบียนกลาง

สอง สำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย มีวิธีปฏิบัติดังนี้

ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนหรือนายอำเภอท้องถิ่น ณ สำนักทะเบียนที่ผู้ขอมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติ ประกอบหลักฐาน ได้แก่ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และ หนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบสำคัญการแปลงสัญชาติเป็นไทยหรือหนังสือแจ้งอนุมัติให้สัญชาติไทยที่ทางราชการออกให้

ในลำดับถัดมานายทะเบียนได้รับคำขอพร้อมด้วยหลักฐานแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

ประเภทที่ 1 สำหรับบุคคลที่ผ่านการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนในเอกสารทะเบียนราษฎร

ประเภทที่ 2 บุตรของบุคคลประเภทที่ 1 (บิดามารดาที่ผ่านการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น) ให้ดำเนินการดังนี้

- ตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐาน โดยปฏิบัติตามแนวทางการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 ให้นายทะเบียนสอบพยานบุคคล ได้แก่ ผู้ขอ บิดามารดาและบุคคลที่น่าเชื่อถือไม่น้อยกว่า 2 คน หรือ ใช้หลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรมหรือหลักฐานการตรวจทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นได้ผ่านการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการรับรองฯ สามารถยกเว้นการสอบพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือได้

- เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้แล้ว ให้นายทะเบียนหรือนายอำเภอมีคำสั่งอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนแก่ผู้ขอ

- กรณีที่ยังมีข้อสงสัยหรือยังไม่อาจเชื่อได้ ให้นายทะเบียนหรือนายอำเภอเสนอความเห็นนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร โดยหากนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครเห็นควรให้ดำเนินการตามคำขอ ก็ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายอำเภอดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือ หากนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการตามคำขอได้ ให้แจ้งคำสั่งไปยังนายทะเบียนอำเภอหรือนายอำเภอ เพื่อแจ้งให้ผู้ขอทราบ โดยผู้ขอมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

ประเภทที่ 3 กรณีผู้ขอมีสัญชาติไทยแล้วไม่ว่าจะโดยวิธีใด ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนในทะเบียนราษฎร ดังนี้

- ตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐานและสอบพยานบุคคลเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทย
- หากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นตรวจสอบพยานหลักฐานแล้วเห็นควรเชื่อได้ว่าผู้ขอเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้มีคำสั่งอนุมัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียน
- หากยังมีข้อสงสัยหรือหลักฐานไม่ถูกต้องให้นายทะเบียนหรือนายอำเภอเสนอความเห็นนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร โดยหากนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครเห็นควรให้ดำเนินการตามคำขอ ก็ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายอำเภอดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน หรือ หากนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการตามคำขอได้ ให้แจ้งคำสั่งไปยังนายทะเบียนอำเภอหรือนายอำเภอ เพื่อแจ้งให้ผู้ขอทราบ โดยผู้ขอมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้

ข้อสังเกต ของหนังสือสั่งการฉบับนี้คือ การยื่นเอกสารประกอบคำขอ หากมีข้อสงสัยถึงความแท้จริงของเอกสาร นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นอาจทำเรื่องขอตรวจสอบความถูกต้องได้ หากพบว่าเป็นเอกสารปลอม ผู้ขออาจถูกดำเนินคดีในความผิดฐานแจ้งข้อความเท็จต่อเจ้าพนักงานได้

5. แนวทางการปฏิบัติงานด้านสัญชาติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

สาระสำคัญ

เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาให้สัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกเป็นแนวทางการปฏิบัติอีก 2 ฉบับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านสัญชาติ เพื่อให้เกิดความเป็นมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติงานด้านสัญชาติของหน่วยงานรัฐ ได้แก่

1. แนวทางการปฏิบัติกรณีของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ออก ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2555 โดยผู้อำนวยการทะเบียนกลาง⁵⁷ โดยกำหนดวิธีปฏิบัติต่อคนไทยพลัดถิ่นในกรณีดังต่อไปนี้

- คนไทยพลัดถิ่นที่จะต้องยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นพิจารณาให้การรับรอง

- คนไทยพลัดถิ่นที่จะได้รับสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ที่สามารถยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนโดยยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อขอเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียน โดยไม่ต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

2. แนวทางปฏิบัติในการเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ออก ณ วันที่ 25 พฤษภาคม 2555 โดยอธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง⁵⁸ ให้ดำเนินการดังนี้

กลุ่มเป้าหมายและกระบวนการของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เนื่องด้วยผลของการได้สัญชาติไทย จำเป็นที่จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎรและฐานข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง มีวิธีปฏิบัติคือ

1. ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการ โดยกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท 8 กลุ่ม 90 โดยดำเนินการขอเลขจากสำนักทะเบียนกลาง

2. ดำเนินการยื่นคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนราษฎรต่อนายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่น

3. นายทะเบียนรับคำขอแล้วออกไปรับแก้ผู้ขอไว้เป็นหลักฐาน จากนั้นนายทะเบียนตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐานโดยปฏิบัติตามแนวทางการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551

4. นายทะเบียนมีคำสั่งอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียน

⁵⁷ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 12445 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2562 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการขอมีสัญชาติไทยกรณีของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

⁵⁸ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 7 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 เรื่อง แนวปฏิบัติในการเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

ตารางสรุปกฎหมาย กฎกระทรวงและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น

กระบวนการยื่น	กฎหมายหลัก	กฎหมายรอง	หนังสือสั่งการ
1) การยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น 1.1) การยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีทั่วไป	พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555	- กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 - ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ออก ณ วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2555	- หนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 1910 ลงวันที่ 30 เมษายน 2555 เรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 - หนังสือสำนักทะเบียนกลางด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 12445 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2562 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการขอมีสัญชาติไทยกรณีของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 - หนังสือสำนักทะเบียนกลางด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 268 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2564 เรื่องการขอมีสัญชาติไทยกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

1.2)การยื่นคำขอคืนสถานะทางทะเบียน (กรณีถูกจำหน่าย) และการยื่นคำขอแก้ไขกลุ่ม (กรณีขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม/ผิดหลง)			-หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 2660 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2561 เรื่องการแก้ไขปัญหาของ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ปัญหาด้านสถานะบุคคลและสัญชาติ) -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 48 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2557 เรื่อง การจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 25 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 เรื่อง การขอคืนรายการทะเบียนราษฎรของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ ถูกนายทะเบียนสั่งจำหน่าย -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 58 ลงวันที่ 28 กันยายน 2560 เรื่องการขอคืนรายการทะเบียนราษฎรของบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการในฐานข้อมูล -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 2660 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม
---	--	--	---

			2561 เรื่องการแก้ไขปัญหาของ ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ปัญหาด้านสถานะบุคคลและสัญชาติ) -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 380 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 เรื่องการอนุมัติหลักการเพื่อขอ เปลี่ยนกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยของ ชนกลุ่มน้อย
2)การเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่น			-หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 1910 ลงวันที่ 30 เมษายน 2555 เรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 -หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 7 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 เรื่องแนวปฏิบัติในการเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 -หนังสือสำนักทะเบียนกลางที่ มท 0309.1/ว 2 ลงวันที่ 27

			มกราคม 2554 เรื่องการเปลี่ยนสถานะทางทะเบียนราษฎรกรณีบุคคลที่ไม่ได้สัญชาติไทยซึ่งมีบิดาหรือมารดาสัญชาติไทย -หนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท 0309.1/ว 6313 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2554 เรื่องการพิสูจน์ความเป็นบิดาซึ่งมีสัญชาติไทยของผู้เกิดเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 -แบบคำขอเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 พร้อมใบรับคำขอ
--	--	--	--

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่น

ความเป็นมาของ “คนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทย” หรือ “คนไทยพลัดถิ่น” หรือ “คนไทยถิ่นพลัด” คือ บุคคลที่สืบสันดานจากบุพการีที่มีเชื้อสายไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทย หรือเสียสัญชาติไทยโดยผลของการกฎหมายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของราชอาณาจักรไทยในอดีต อันเนื่องมาจากอิทธิพลของชาติตะวันตกในยุคล่าอาณานิคมและแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่ต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน เพื่อแสดงถึงขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐ ทำให้บุคคลในชั้นบุพการีที่มีเชื้อสายไทยที่มีถิ่นฐานอาศัยทำมาหากินอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นราชอาณาจักรไทย ต้องกลายเป็นดินแดนของประเทศอื่นด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ต้องตกเป็นคนในบังคับของต่างประเทศและในที่สุดก็ถูกถือว่าเป็นคนสัญชาติของต่างประเทศ โดยคนกลุ่มนี้จะมีทั้งกลุ่มที่อพยพกลับเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และยังคงอาศัยอยู่ในดินแดนที่ตกเป็นของต่างประเทศโดยยังคงดำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เช่นเดียวกับคนไทยบนแผ่นดิน โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดให้คนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทยที่อพยพหรือหลบหนีเข้ามาอาศัยอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทหนึ่ง โดยกลุ่มแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มกล่าวคือ⁵⁹

กลุ่มแรก กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หมายถึง กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองทวาย มะริดและตะนาวศรี ซึ่งเคยเป็นดินแดนของประเทศไทย ต่อมาราวปีพ.ศ. 2380-2410 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยกับประเทศอังกฤษได้ยึดครองประเทศพม่า จึงได้มีการตั้งคณะข้าหลวงปักปันเขตแดนไทย-พม่า ตั้งแต่สบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงมาจนถึงปากน้ำของแม่น้ำกระบุรี จังหวัดระนอง และได้มีการจัดทำอนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียว่าด้วยเรื่องกำหนดเขตแดนบนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามและมณฑลของอังกฤษ ลงนามที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2411 ทำให้ดินแดนที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของคนไทยกลุ่มนี้ได้แก่ เมืองมะริด ทวาย ตะนาวศรี ตกอยู่ในเขตการปกครองของประเทศอังกฤษและกลายเป็นของประเทศไทย ซึ่งในระยะเวลาต่อมาทำให้คนไทยกลุ่มดังกล่าวที่ไม่ได้อพยพกลับเข้ามาในดินแดนของประเทศไทยในช่วงนั้น กลายเป็นคนในบังคับของประเทศไทยและประเทศพม่าโดยหลักการเปลี่ยนแปลงอาณาจักรของของรัฐบาลประเทศ

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและมีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยโดยรัฐบาลของประเทศไทย ทำให้คนไทยเหล่านี้หนีภัยความตายเข้ามาอยู่ในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ 4 จังหวัด คือ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง และตาก ซึ่งในระยะแรกทางราชการไทยรวมจัดให้กลุ่มคนเหล่านี้อยู่กับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าและถือเอาวันที่ 9 มีนาคม 2519 เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าให้เข้ามาในประเทศไทยในฐานะผู้อพยพ ส่วนผู้ที่เข้าหลังจากวันที่ วันที่ 9 มีนาคม 2519 จะถือ

⁵⁹ อ้างแล้ว, วินัส สีสุข, ดร. ธิติ ไชยกุลและกรรณ วัฒนภูมิ

ว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ต่อมาหน่วยงานความมั่นคงพบว่าในบรรดาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่สำรวจจัดทำทะเบียนไว้มีผู้ที่มีเชื้อสายไทยปะปนอยู่ด้วย จึงได้ทำการสำรวจและจัดทำทะเบียนกลุ่มที่มีเชื้อสายไทยแยกออกจากกลุ่มเดิม เรียกว่าผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชา หมายถึง กลุ่มคนไทยที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัดเกาะกง หรือจังหวัดประจันตคีรีเขตซึ่งมีพื้นที่ติดกับจังหวัดตราด ซึ่งเดิมเป็นดินแดนของประเทศไทย ต่อมาราวพุทธศักราช 2477 สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยเกิดข้อพิพาทกับประเทศฝรั่งเศสที่ยึดครองประเทศลาวและกัมพูชา ดินแดนส่วนนี้จึงตกเป็นของประเทศฝรั่งเศส และต่อมาเมื่อประเทศฝรั่งเศสให้เอกราชแก่กัมพูชา จังหวัดเกาะกงจึงตกเป็นของประเทศกัมพูชา ทำให้คนไทยที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเกาะกงและไม่ได้อพยพกลับเข้ามาในดินแดนไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอินโดจีนฝรั่งเศสและประเทศกัมพูชา ต่อมาในปี 2517 ประเทศกัมพูชาถูกประเทศเวียดนามยึดครองและมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง รวมถึงมีการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรง คนไทยกลุ่มดังกล่าวจึงได้อพยพหนีภัยเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดตราด โดยทางราชการไทยถือเอาวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เป็นวันสุดท้ายของการรับผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง ให้ผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยในฐานะผู้อพยพ ส่วนผู้ที่เข้ามาหลังจากนั้น จะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง⁶⁰

ฉะนั้น กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย จึงประกอบไปด้วยกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ถือบัตรคนไทยพลัดถิ่นโดยได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว และกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนหรือเอกสารใด ๆ บางคนไม่เคยแสดงตัวเมื่อรัฐบาลให้มีการสำรวจหรือบางคนตกสำรวจ ซึ่งทางราชการไทยถือว่ากลุ่มไทยพลัดถิ่นนั้นไม่ใช่พม่า⁶¹ และมีมติคณะรัฐมนตรีให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ⁶² แต่ในขณะเดียวกันการแก้ไขปัญหาด้วยวิธี “การแปลงสัญชาติ” ได้ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกในเรื่องของจิตสำนึกความเป็นคนไทยแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสิทธิต่าง ๆ ในด้านการดำรงชีพในชีวิตประจำวันด้วย เนื่องจากการได้สัญชาติภายหลังการเกิด จะไม่สามารถประกอบอาชีพบางอย่างที่มีข้อกำหนดว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยด้วยการเกิดเท่านั้น เช่น ข้าราชการด้านความมั่นคง ทุนความ รวมถึงไม่สามารถเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนทางการเมืองได้ในการเลือกตั้งทุกระดับ นับตั้งแต่ผู้ใหญ่บ้านไปจนถึงการเลือกตั้งระดับชาติ อีกทั้งในการใช้สิทธิเลือกตั้งหากได้รับสัญชาติไทยโดยการสมรส จะมีสิทธิเลือกตั้งทันทีหลังจาก

⁶⁰ อ่างแล้ว,วินัส สีสุข, ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ

⁶¹ มนต์ชัย ผ่องศิริและมณีนัย ทองอยู่, **คนเข้าเมืองทั่วไปหรือคนไทยพลัดถิ่น?: การต่อรองนิยามตัวตนของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย**, วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง 9, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2556): น.15

⁶² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ประกอบหนังสือกระทรวงมหาดไทย ถัด ที่ มท.0204.3/2311) ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การพิจารณาแปลงสัญชาติไทยแก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

ประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในขณะที่การได้รับสัญชาติโดยการแปลงสัญชาติต้องได้รับสัญชาติไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปีจึงจะสามารถใช้สิทธิของตนได้⁶³ ตลอดจนปัญหาการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ เช่น การถูกจับกุม เมื่อไปทำงาน ถูกเรียกเก็บเงิน ขาดสิทธิในการเดินทาง สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาล เป็นต้น⁶⁴

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในอดีตรัฐบาลไทยเคยดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้คนไทยพลัดถิ่นที่อพยพกลับมายังประเทศไทย โดยนิยามว่าเป็น “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย” และกระทรวงมหาดไทยก็มีการออกนโยบายแปลงสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นแล้วก็ตาม แต่คนไทยพลัดถิ่นยังคงต่อสู้และมีข้อเรียกร้องว่าการกลับมามีสัญชาติไทยของพวกเขาไม่ควรใช้วิธีการแปลงสัญชาติ เพราะพวกเขาเป็นคนไทยอยู่แล้ว จนกระทั่งในปี 2555 รัฐบาลจึงได้มีการประกาศให้ “คืนสัญชาติไทย” ให้แก่คนไทยพลัดถิ่นไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 โดยคนไทยพลัดถิ่นจะต้องยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่กระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น⁶⁵ ซึ่งนับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555 พบว่าในทางปฏิบัติการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้าในกระบวนการขอคืนสิทธิ คืนสัญชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสในการพัฒนาชีวิตของคนไทยพลัดถิ่นโดยตรง

2.5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทย

จากแนวนโยบายในอดีตในการแก้ไขปัญหาสถานะความไร้สัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทย โดยการแปลงสัญชาตินั้น พบปัญหาเกี่ยวกับสถานะของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในการขอคืนสัญชาติไทย โดยติดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการลงรายการสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508⁶⁶ ซึ่งปัญหาลำคัญมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ 1) ความล่าช้าในขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2) กลุ่มคนไทย

⁶³ มนต์ชัย ผ่องศิริ, ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยกับการสะสมทุนการเมือง, วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560): น.118-121

⁶⁴ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, (2558), ปฏิรูปกระบวนการแก้ปัญหา “คืนสัญชาติ คืนศักดิ์ศรี คืนมาตุภูมิ” ให้คนไทยพลัดถิ่น, เว็บไซต์ <https://ref.codi.or.th/2015-08-04-11-01-52/12718-2015-02-16-10-27-36>, สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2564

⁶⁵ องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย, ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย, เว็บไซต์ <https://www.unicef.org/thailand/>, สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2564

⁶⁶ การลงรายการสัญชาติตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 บัญญัติให้บุคคลที่เคยมีสัญชาติไทย เพราะเกิดในราชอาณาจักรแต่ถูกถอนสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ข้อ 1 และผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทย ตามประกาศข้อ 2 รวมถึงบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (เกิดก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551) และไม่มีสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หากปรากฏว่าผู้นั้นอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และมีความประพฤติดีหรือทำประโยชน์ให้สังคมหรือประเทศ ให้ผู้มีคุณสมบัติดังกล่าว ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรที่ผู้นั้นมีภูมิลำเนา เมื่อพ้นกำหนดเวลา 90 วันนับแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับข้อตั้งแต่วันที่ 28 พฤษภาคม 2551 เป็นต้นไป

พลัดถิ่นส่วนใหญ่ต้องการได้สัญชาติไทยโดยการคืนสัญชาติ จึงไม่มายื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติ ทั้งนี้ยังพบปัญหาอีกว่ามีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นบางรายไปขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าว ทำให้ไม่สามารถยื่นคำขอแปลงสัญชาติได้ หรือกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนได้รับการสำรวจ เพื่อจัดทำบัตรประจำตัวบุคคลที่มีสถานะทะเบียนแล้วแต่ยังไม่ได้รับการเรียกไปถ่ายรูปและจัดทำบัตร⁶⁷ นอกจากนี้ปัญหาเรื่องความล่าช้าและเรื่องเอกสารที่ใช้ในการขอขึ้นทะเบียนแล้ว ในงานศึกษาวิเคราะห์ขั้นตอนการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อยของ **ปรีชา พล พูลทวี** ยังพบว่าขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการขอลงรายการสัญชาติไทยมีอยู่ 3 ขั้นตอน กล่าวคือขั้นตอนแรก การยื่นคำร้อง หากตรวจสอบหลักฐานเอกสารที่นำมาประกอบครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องรับคำขอดังกล่าวเพื่อนำมาเข้าสู่กระบวนการพิจารณา หากเจ้าหน้าที่ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลได้ใช้สิทธิในการยื่นคำร้อง หรือปฏิเสธคำร้องโดยไม่มีเหตุผลถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่เป็นธรรม และเป็นการปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาของนายทะเบียนจากการศึกษาพบว่า นายทะเบียนอำเภอเพิ่มขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งมีการพิจารณาเงื่อนไขของบุคคลเป้าหมายผิดพลาด ทำให้บุคคลที่ยื่นคำขอได้รับการพิจารณาอนุมัติอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งการพิจารณาที่ผิดพลาดไม่ถูกต้องตามขั้นตอนย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาของนายอำเภอ และขั้นตอนที่สาม คือ ขั้นตอนการพิจารณาของนายอำเภอ ซึ่งจากการศึกษาพบว่านายอำเภอยังคงใช้ดุลพินิจเพิ่มเติม เช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจจะต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด และไม่มี การปฏิบัติงานนอกเหนือจากขั้นตอนที่กำหนด สุดท้ายในเรื่องของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐพบว่าการใช้ดุลพินิจภายใต้เงื่อนไขที่มีความแตกต่างกันจึงส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้เกิดข้อสงสัยต่อการใช้ดุลพินิจและอาจเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นตามมา และการปฏิบัตินอกเหนือจากกฎหมายกำหนดย่อมส่งผลให้เกิดการร้องเรียนหรือขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอาจนำมาสู่การดำเนินการพิจารณาคดีทางปกครองต่อไป⁶⁸

อย่างไรก็ดีจากผลการศึกษาข้างต้น กล่าวได้ว่าในการแก้ไขปัญหาสถานะทางกฎหมายของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ โดยเฉพาะกรณีของคนไทยพลัดถิ่นไม่เพียงแต่ต้องพบเจอกับอุปสรรคด้านระยะเวลาในการดำเนินการเท่านั้น แต่ยังต้องเผชิญกับจิตสำนึกของความเป็นคนไทยที่ไม่ควรได้รับสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ เพราะพวกเขาเป็นคนไทยอยู่แล้วทำให้การแปลงสัญชาติไม่ได้รับการตอบรับจากกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเท่าที่ควร ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจึงไม่ประสบความสำเร็จ และส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาในระยะต่อมาได้ โดยเฉพาะในด้านของหลักฐานในการพิสูจน์ตัวตน เช่นการขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวก่อนจึงทำให้ไม่มี

⁶⁷ อ้างแล้ว, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3, น.26-31

⁶⁸ ปรีชาพล พูลทวี, วิเคราะห์ขั้นตอนการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อย, (การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2553), น.113-127

สิทธิยื่นขอแปลงสัญชาติ ทั้งนี้ในทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทยในงานศึกษาแนวคิดทางกฎหมายในการพิสูจน์และการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายของ **ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล** ยังพบปัญหาการพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายทั้งในแง่ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงมีดังนี้⁶⁹

(1) ปัญหาการพิสูจน์สิทธิที่เกิดจากทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรในการรับฟังพยานหลักฐานในระหว่างกระบวนการพิสูจน์สิทธิ ได้แก่กรณี “พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ” ที่ถูกกำหนดและตีความในทางปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทะเบียนราษฎรจำนวนไม่น้อยว่าหมายถึง “ผู้มีสัญชาติไทย” หรือ “เป็นข้าราชการ” ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดไว้ หรือกรณีการให้ความสำคัญกับ “ผลดีเอ็นเอ” ในฐานะพยานหลักฐานลำดับแรก ทำให้หลายกรณีได้กลายเป็นพยานหลักฐานชนิดเดียวเพื่อยืนยันพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุตรและบิดาผู้มีสัญชาติไทย

(2) ปัญหาการพิสูจน์สิทธิในสถานะบุคคล ที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธิที่มีอยู่ แต่ขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น กรณีการมีสัญชาติไทยโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 7 ทวิวรรคสอง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2555 และฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 ควรถูกถือว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยหลักดินแดนหรือไม่อย่างไร

(3) ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธินั้น มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือที่สามารถยืนยันถึงการมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นของบุคคลหนึ่ง ๆ ตามกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 2 (5)⁷⁰

(4) ปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธินั้น ถูกปรับใช้ไปในเชิง “ยกเว้น” ความทรงสิทธิของผู้มีปัญหาสถานะบุคคลบางกลุ่ม เช่น กรณีชนกลุ่มน้อยที่ตกหล่นการสำรวจบัตรชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 6 และ 7 ที่ต่อมาได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่ม “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” ได้รับการบันทึกชื่อและรายการตัวบุคคลเข้าในทะเบียนประวัติประเภท ท.ร. 38 ก.และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 หรือเป็นบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิกลุ่มที่ 1 ไม่ถูกถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในการยื่นขอสถานะต่างด้าวผู้มีสิทธิอาศัยถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 และเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 โดยประกาศ

⁶⁹ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, แนวคิดทางกฎหมายในการพิสูจน์และการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย, (ดุสิต นิพนธ์นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556) , น.186

⁷⁰ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 2 ผู้ใดประสงค์จะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมด้วยหลักฐานประกอบคำขอ ดังต่อไปนี้

(5) “หนังสือรับรองว่าตนเองมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยมีบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวนสองคนรับรอง”

กระทรวงมหาดไทย เรื่องให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(5) กรณีข้อกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธินั้นอาจขัดต่อความชอบด้วยการกระทำทางปกครอง เช่น กรณีกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น พ.ศ.2555 ระบุว่า พยานที่จะมารับรองแผนผังเครือญาติของผู้ยื่นคำร้องขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น “จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยจำนวน 2 คน”⁷¹

(6) กรณีข้อกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธินั้นอาจขัดต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณี พ.ร.บ. ชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ที่มีบทบัญญัติกำหนดรับรองให้ความสามารถของบุคคลที่จะมีชื่อตัว ชื่อสกุล หรือการเปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อรอง หรือการจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล หรือการเปลี่ยนนามสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

(7) ปัญหาการขาดข้อกฎหมายที่กำหนดรับรองสิทธิ อาทิ กรณีความล่าช้าในการออกกฎกระทรวงภายใต้มาตรา 7 ทวิวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 หรือการขาดหลักเกณฑ์การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นสำหรับคนไทยพลัดถิ่นที่ปรากฏตัวในอำเภอแม่สอดจังหวัดตาก และที่จังหวัดพะเยา ว่าเข้าเงื่อนไขคุณสมบัติของคนไทยพลัดถิ่นหรือคนดั้งเดิมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3 พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2555

(8) ปัญหาการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เนื่องจากสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายบางประเภทจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการมีอยู่ของข้อเท็จจริงอื่นๆ ด้วยเพราะกฎหมายกำหนดคุณสมบัติ เงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบความเป็นบุคคลไว้ เช่น ประเด็นการพิสูจน์ความเป็น “คนไทยพลัดถิ่น” และ “คนเชื้อสายไทย” ซึ่งเป็นประเด็นสืบเนื่องกับการพิสูจน์ข้อกฎหมาย คือมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2551 และฉบับที่ 5 พ.ศ.2555 ประเด็นการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างบิดา-บุตร ซึ่งเป็นประเด็นสืบเนื่องจากการพิสูจน์ข้อกฎหมาย ในเรื่องของการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตร และประเด็นการพิสูจน์การมีอยู่ของข้อเท็จจริง หรือคุณสมบัติ 3 ประการในการขอสถานะต่างด้าว ได้แก่ การไม่มีสัญชาติของประเทศอื่น กรณีมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกรณีมีความประพฤติดีและไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งสำนักทะเบียนราษฎรมักกำหนดทางปฏิบัติให้พยานบุคคลคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ เป็นผู้ลงนามรับรองหรือยืนยัน อย่างเช่นในกรณีการยื่นคำ

⁷¹ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 2(3)

ร้องและเอกสารประกอบของคนไทยพลัดถิ่นที่ประกอบไปด้วยเอกสารทางทะเบียนเกี่ยวกับถิ่นที่อยู่ ผังเครือญาติซึ่งต้องอธิบายได้ถึงความเชื่อมโยงในตัวบุคคลไว้สัจชาติกับจุดเกาะเกี่ยวในความเป็นคนไทยนั้น ต้องมีพยานรับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารจำนวน 2 คน ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นบางหน่วยจะต้องเป็นผู้นำหมู่บ้านหรือผู้ที่มีความน่าเชื่อถือในหมู่บ้าน ซึ่งเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นมาโดยหน่วยงานก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิสูจน์⁷²

อย่างไรก็ดีปัญหาการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือคุณสมบัติ 3 ประการ ในการขอสถานะต่างด้าวที่ให้พยานบุคคลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการ เป็นผู้ลงนามรับรองหรือยืนยันความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และความประพฤติของบุคคลผู้ยื่นคำร้องนั้น ในสภาพแห่งความเป็นจริงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ด้วย เพราะด้วยสภาพแวดล้อมทางสังคมในการอยู่อาศัยแต่ละพื้นที่ของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาตินั้นมีความแตกต่างกัน หมู่บ้านบางแห่งผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันอาจจะไม่ได้ยินยอมลงนามรับรองให้เนื่องจากไม่ได้รู้จักกันมาก่อน หรือบางครั้งอาจเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือกระบวนการต่อรองเรียกรับผลประโยชน์ได้

2.5.2 ปัญหาในกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

กระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 จากงานศึกษาของชนน หนูทอง ในประสิทธิผลการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง พบว่าปัจจัยในการนำนโยบายการคืนสัญชาติไปปฏิบัติ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง ในภาพรวมนั้นมีการนำไปปฏิบัติอยู่ระดับน้อย⁷³ ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของเสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์และวิศรุต สำลีอ่อน ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นผ่านความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐองค์กรวิชาการและภาคประชาสังคม ในพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์ พบเหตุข้อจำกัดและอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นที่ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็น

⁷² อ้างแล้ว, เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ และวิศรุต สำลีอ่อน

⁷³ ชนน หนูทอง, ประสิทธิผลการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง , (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด, 2560)

ไทยยังคงไม่ได้รับสัญชาติไทยอีกเป็นจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้กระบวนการได้สัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นค่อนข้างล่าช้า กล่าวคือ⁷⁴

1. ปัญหาเรื่องการขาดความเป็นเอกภาพในตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคล เนื่องจากมีการนำแบบบันทึกปากคำ (ปค.14) ของกรมการปกครองไปปรับใช้ตามความเหมาะสม ซึ่งการเปิดช่องให้ทำการสอบหาข้อเท็จจริงในรายละเอียดของบุคคลดังกล่าว ส่งผลให้แบบในการสอบสวนพิสูจน์บุคคลของคนไทยพลัดถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป ขาดความเป็นเอกภาพในแง่รูปแบบและขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับเขต เช่นนายอำเภอ ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบในพื้นที่ดังกล่าว

สะท้อนให้เห็นจากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงพหุภาคี เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กล่าวคือแบบบันทึกปากคำ (ป.ค. 14) แม้ทางการปกครองจะได้มีแนวทางระบุข้อความพื้นฐานสำหรับการสอบปากคำที่จะต้องปรากฏอยู่ในแบบฟอร์ม แต่อย่างไรก็ดีในแต่ละท้องที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดคำถามได้ เช่น พื้นที่อำเภอเมืองระนองแบบป.ค. 14 จะเป็นลักษณะที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้ถามคำถามแล้วให้เจ้าพนักงานเป็นผู้จดบันทึกคำตอบ ส่วนพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์แบบป.ค. 14 จะมีข้อความที่ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้บันทึกข้อมูลโดยการทำเครื่องหมายหน้ากล่องข้อความที่ตรงกับคำตอบที่ได้จึงทำให้รายละเอียดของเนื้อหาเอกสารในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน บางแห่งมีข้อความที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นส่งผลให้การปฏิบัติงานของนิสิตนักศึกษาค่อนข้างจะลำบากและขาดความเป็นเอกภาพ

2. ปัญหาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มีจำนวนไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งยังพบปัญหาความต่อเนื่องของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ประจำท้องที่ เนื่องจากประเด็นปัญหาเรื่องการให้สัญชาติค่อนข้างเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนทำให้การพิจารณาคำขอแต่ละราย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะปลัดอำเภอที่ได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอให้เป็นผู้รับคำขอและพิจารณาในขั้นต้น จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบมาก และเมื่อมีการย้ายท้องที่ปฏิบัติงานของปลัดอำเภอแต่ละคน ปลัดอำเภอที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ก็มักจะเริ่มต้นพิจารณาคำขอที่ค้างพิจารณาจากปลัดอำเภอคนก่อนใหม่ทั้งหมด เนื่องจากปลัดอำเภออาจต้องรับผิดชอบวินัยหากลงชื่อรับรองให้แก่คำขอรายใดแล้ว ต่อมาภายหลังปรากฏว่ามีการสวมสิทธิหรือเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอโดยประการอื่น

⁷⁴ เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ และวิศรุต สำลีอ่อน, การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นผ่านความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐองค์กรวิชาการและภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์, วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 9, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): น.104-135

ทั้งนี้จากการลงพื้นที่ปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงพหุภาคี โดยการนำนิสิตนักศึกษาเข้าไปช่วยเหลืองานเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ในประเด็นเรื่องการดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลโดยเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายปฏิบัติการขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของนิสิต/นักศึกษาที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเห็นว่าจะระยะเวลาในการฝึกอบรมสอบแบบปากคำของนิสิต/นักศึกษามีระยะเวลาสั้นเกินไป จึงเกรงว่าอาจเกิดปัญหาการสอบปากคำมีความไม่ละเอียดรอบคอบ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในประเด็นความรับผิดชอบทางกฎหมาย

อย่างไรก็ดีนอกจากปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้วยังพบปัจจัยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อความล่าช้าอีกด้วย อาทิ การนัดคิวในบางอำเภอที่ทำได้ยาก บางพื้นที่อ้างว่าเอกสารไม่พร้อม แต่เมื่อไปขอดูเอกสารก็บอกว่าหายไป หรือกรณีปัญหาของบุคคลที่ถูกจำหน่ายชื่อออก ทั้ง ๆ ที่ได้ดำเนินการตามกระบวนการอย่างถูกต้อง และเมื่อขอคืนสภาพ กลับมีข้ออ้างว่าเอกสารบางส่วนถูกน้ำท่วมและสูญหายไปแล้ว บางส่วนเมื่อยื่นไปแล้วก็ได้แต่รอเพราะยังไม่ถึงคิว ขณะที่บางส่วนจดทะเบียนผิดกลุ่ม ขณะที่บางกลุ่มยังไม่ได้มีการบันทึก บางกลุ่มเป็นนักเรียนที่มีพ่อแม่ไทยแต่เสียชีวิตไปแล้ว เป็นต้น⁷⁵

2.5.3 ปัญหาทางข้อเท็จจริงในการไม่มีสถานะทางทะเบียนของคนไร้สัญชาติ

จากปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสัญชาติไทยของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ซึ่งรวมถึงกรณีคนไทยพลัดถิ่นนั้น กล่าวได้ว่านอกเหนือไปจากขั้นตอนทางกฎหมายและในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว ปัญหาการไม่มีสถานะทางทะเบียนนั้น ส่งผลต่อกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และยิ่งก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสิทธิต่างๆ ของบุคคลด้วย อาทิ สิทธิในการทำงาน สิทธิในหลักประกันสุขภาพ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว ที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาหลักที่พบคือ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารและเป็นคนที่ไม่ตระหนักสิทธิของตนเอง ทำให้เสียโอกาสในเรื่องของสิทธิที่ควรจะได้รับ เช่น การไม่ไปแสดงตัวเมื่อรัฐบาลจัดให้มีการสำรวจหรือบางคนตกสำรวจ เป็นต้น

นอกจากนี้ความไร้สัญชาติของบุคคล ยังมีสาเหตุมาจากอคติซึ่งหมายความว่าความไม่ให้ความใส่ใจปัญหา ก็ถือเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คนหลายคนตกเป็นคนไร้สัญชาติ รวมถึงอคติเกี่ยวกับแนวคิดแบบอนุรักษนิยมของนักการเมือง นักวิชาการและข้าราชการบางส่วนที่คิดว่า ความถูกต้องคือการทำเหมือนเดิม อย่างเช่น กรณีการแก้ไขปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นที่ทำมาตั้งแต่พ.ศ. 2526 ไม่ประสบความสำเร็จเลยก็ไม่นิยมเปลี่ยนวิธีการที่ใช้อยู่ การแก้ไขปัญหาคือความไร้สัญชาติหน่วยงานของรัฐฝ่ายความมั่นคงไม่ลำบาก

⁷⁵ สยามรัฐ, เครือข่ายไทยพลัดถิ่นจี้รัฐแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติ, เว็บไซต์ <https://siamrath.co.th/n/134385> , สืบค้นวันที่ 21 ตุลาคม 2564

ใจที่จะให้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติแก่คนพลัดถิ่น แต่จะลำบากใจมากที่จะยอมรับการปฏิรูปวิธีการทำให้คนเชื้อสายไทยกลุ่มนี้ได้กลับมาซึ่งสิทธิในสัญชาติไทย โดยคนไทยพลัดถิ่นคนหนึ่งจะบรรลุนิติภาวะที่กำบุตรประชาชนของคนสัญชาติไทยไว้ในมือ จะต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี นับแต่เขาบรรลุนิติภาวะได้แล้วเป็นผู้สืบสันดานจากคนเชื้อสายไทยก่อนการเสียดินแดนในปลายรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีคนไทยอีกจำนวนมากที่เหมือนเราและไม่ใช่ว่าคนต่างด้าวทั้งในมิติทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น⁷⁶

2.5.4 สรุปปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในการขอคืนสัญชาติไทย

จากการศึกษาแนวคิดสิทธิมนุษยชน แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดสถานะบุคคล นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับสถานะของคนไทยพลัดถิ่น แนวปฏิบัติของหน่วยงานกับการยื่นขอสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น กล่าวได้ว่าการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่น นอกจากจะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 แล้ว ยังเชื่อมโยงไปถึงนโยบาย กฎกระทรวงและแนวปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องด้วยซึ่งพบปัญหาดังนี้

1) ปัญหาความไม่สอดคล้องทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงของหน่วยงานภาครัฐ เช่น พยานหลักฐานในการพิสูจน์กรณีพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ซึ่งในทางปฏิบัติมักตีความว่าหมายถึงผู้มีสัญชาติไทยหรือเป็นข้าราชการ หรือกรณีการให้ความสำคัญกับผลดีเอ็นเอของบุตรเป็นพยานหลักฐานอันดับแรก ทำให้ต้องรอผลการตรวจดีเอ็นเอก่อนที่จะมีการสอบปากคำ ในการดำเนินการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งทำให้หลายกรณีได้กลายเป็นพยานหลักฐานชนิดเดียว เพื่อยืนยันพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุตรและบิดามารดาผู้มีสัญชาติไทย ในขณะที่คนไทยพลัดถิ่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตรวจดีเอ็นเอด้วยตนเอง อันทำให้เกิดความล่าช้าของการเตรียมพยานหลักฐานและอาจก่อให้เกิดช่องว่างในการคอร์รัปชันได้

2) ปัญหาความไม่สอดคล้องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐในเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลกับแนวการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ เช่น การไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาในการแก้ไขปัญหการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นผิด หรือถูกจำหน่ายสถานะทางทะเบียน ทำให้การแก้ไขปัญหเป็นเรื่องดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ อันเป็นการเพิ่มระยะเวลาแก่คนไทยพลัดถิ่นในการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากต้องรอการแก้ไขสถานะทางทะเบียนก่อน นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวยังส่งกระทบต่อบุตรของบุคคลที่รอการแก้ไขสถานะทางทะเบียน ในการขอคืนสัญชาติไทยอีกด้วย

3) ปัญหาความไม่มีเอกภาพเกี่ยวกับตัวเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละพื้นที่ ทำให้แบบในการสอบสวนพิสูจน์บุคคลของคนไทยพลัดถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น

⁷⁶ อ้างแล้ว, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3, น.98

ปัญหาเกี่ยวกับแบบบันทึกปากคำ (ปค.14) ปัญหาเรื่องการจัดทำผังเครือญาติ เป็นต้น รวมถึงการส่งต่องานเอกสารเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นของเจ้าหน้าที่เมื่อการโยกย้ายตำแหน่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มาใหม่ต้องดำเนินการจัดทำเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลใหม่ เนื่องจากแนวปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละรายไม่เหมือนกัน

4) ปัญหาด้านข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่น พบว่าคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากเป็นผู้ตกสำรวจซึ่งไม่มีสถานะทางทะเบียน จึงทำให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการยาวนานมากขึ้น เพราะการกำหนดสถานะทะเบียนของบุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติหรือไร้รากเหง้า นั้นเกี่ยวพันต่อความมั่นคงของประเทศ จึงต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนจนทำให้ไม่มีสิทธิขอคืนสัญชาติไทยได้ เช่น การไม่เข้าใจภาษาไทย การไปทำงานต่างถิ่นและไม่สามารถกลับเข้ามาในพื้นที่ในช่วงที่มีการสำรวจได้ เป็นต้น

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการศึกษาครั้งนี้ จำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานด้านสัญญาติต่อคนไทยพลัดถิ่น โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมุ่งอธิบายปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญญาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเน้นการศึกษาแบบเจาะลึก ผ่านกรณีกลุ่มตัวอย่าง (Case study) ซึ่งเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยในพื้นที่ภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระนอง ชุมพร และพังงา รวมถึงผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการและวางนโยบายการคืนสัญชาติให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด กรมการปกครองและสมาคมมั่นคงแห่งชาติ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อสำรวจประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูล รวมถึงจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อสร้างความเข้าใจต่อผลการวิจัย และรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการเก็บข้อมูลประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการโดยวิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจงและด้วยความสมัครใจ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากที่สุด ดังนี้

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย	กลุ่มเป้าหมาย
กลุ่มที่ 1 กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น	กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่รับการคืนสัญชาติไทย อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กลุ่มบันทึกผิดหลง กลุ่มถูกจำหน่าย กลุ่มรอบันทึกรายการ กลุ่มเด็กนักเรียน กลุ่มตามมาตรา 7 ทวิวรรคสอง กลุ่มตกสำรวจ กล่าวคือ - ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ ชุมชนคลองลอย ชุมชนไร่เครา อำเภอเมือง

กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย	กลุ่มเป้าหมาย
	กลุ่มบางสะพาน อำเภอบางสะพาน กลุ่มทับสะแก อำเภอทับสะแก - ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนอง ได้แก่ ชุมชน หินช้าง ชุมชนช้างแหก อำเภอเมือง ชุมชนท่าเรือบางกล้วย อำเภอสุขสำราญ - ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดชุมพร ได้แก่ ชุมชน บ้านท่ามะปลิง อำเภอเมือง ชุมชนบ้านบางเกตุ (กลุ่มท่าแซะ) อำเภอท่าแซะ - ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดพังงา ได้แก่ ชุมชน ปากเตริยม อำเภอคุระบุรี
กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐ ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย	1) ส่วนราชการในระดับนโยบายกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักบริการการทะเบียน เลขาธิการสำนักงานสภาพมั่นคงแห่งชาติ 2) ส่วนราชการในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย ปลัดจังหวัดซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบด้านคนไทยพลัดถิ่น 3) ส่วนราชการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอหรือบุคคลซึ่งได้รับหมาย ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ทะเบียน 4) ส่วนราชการท้องถิ่น ได้แก่ สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลอำเภอ เมืองระนอง และเทศบาลอำเภอบางสะพาน 5) คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคประชาสังคม	มูลนิธิชุมชนไท
กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล เชี่ยวชาญประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น	รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผศ.ดร. ดรฤณี ไพศาลพาณิชย์กุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อาจารย์สุนี ไชยรส วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต, คุณวินัส สีสุข

3.3 วิธีการวิจัย

ในการศึกษาโครงการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ลักษณะคือ

3.3.1 การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research)

ศึกษารวบรวมจากเอกสารทางวิชาการ ผลงานวิจัย บทความ วิทธานิพนธ์ กฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ เช่น พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับรองและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เป็นต้น กฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของงานวิจัยฉบับนี้

3.3.2 การศึกษาข้อมูลภาคสนาม (Field Research)

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) โดยการสัมภาษณ์ครอบคลุม

กลุ่มเป้าหมาย เพื่อปรับใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นำมารวบรวมและวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลภาคสนาม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่รับการคืนสัญชาติไทย อันประกอบไปด้วยกลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทย พลัดถิ่น กลุ่มบันทึกผิดหลง กลุ่มถูกจำหน่าย กลุ่มรอบันทึกรายการ กลุ่มเด็กนักเรียน กลุ่มตามมาตรา 7 ทวิวรรคสอง กลุ่มตกสำรวจ ดังนี้

- ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ ชุมชนคลองลอย ชุมชนไร่เครา อำเภอเมือง กลุ่มบางสะพาน อำเภอบางสะพาน กลุ่มทับสะแก อำเภอทับสะแก

- ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนอง ได้แก่ ชุมชนหินช้าง ชุมชนช้างแหก อำเภอเมือง ชุมชนท่าเรือบางกล้วย อำเภอสุขสำราญ

- ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดชุมพร ได้แก่ ชุมชนบ้านท่ามะปลิง อำเภอเมือง ชุมชนบ้านบางเกตุ (กลุ่มท่าแซะ) อำเภอท่าแซะ

- ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดพังงา ได้แก่ ชุมชนปากเตริยม อำเภอคุระบุรี

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย

2.1) ส่วนราชการในระดับนโยบายกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนักบริการการทะเบียน เลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

2.2) ส่วนราชการในระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมาย ปลัดจังหวัดซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบด้านคนไทยพลัดถิ่น

2.3) ส่วนราชการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอหรือบุคคลซึ่งได้รับหมาย ปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ทะเบียน

2.4) ส่วนราชการท้องถิ่น ได้แก่ สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลอำเภอเมืองระนอง และเทศบาลอำเภอบางสะพาน

2.5) คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มที่ 3 หน่วยงานภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิชุมชนไท

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล เชี่ยวชาญประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น ได้แก่ รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผศ.ดร. ดร.ณิไพศาลพาณิชย์กุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, อาจารย์สุณี ไชยรส วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต, คุณวินัส สีสุข

2) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group)

ในการจัดประชุมกลุ่มย่อย จำนวน 2 ครั้ง ซึ่งมีจำนวนผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อตรวจสอบข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนนั้น คณะผู้วิจัยได้แบ่งการประชุมกลุ่มย่อยออกเป็น 2 พื้นที่ โดยมีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้รับการคืนสัญชาติไทย ได้แก่ กลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กลุ่มบันทึกผิดพลาด กลุ่มถูกจำหน่าย กลุ่มรอบันทึกการรายการ กลุ่มเด็กนักเรียน กลุ่มตามมาตรา 7 ทวิวรรคสอง กลุ่มตกสำรวจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ดังนี้

การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 จังหวัดระนอง ประกอบไปด้วยตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนอง ได้แก่ ชุมชนหินช้าง ชุมชนช้างแหก อำเภอเมือง ชุมชนท่าเรือบางกล้วย อำเภอสุขสำราญ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดพังงา ได้แก่ ชุมชนปากเตรียม อำเภอกระบี่ และตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการอำเภอเมืองระนอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักพัฒนาเอกชน

การจัดประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบไปด้วยตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดจังหวัดชุมพร ได้แก่ ชุมชนบ้านท่ามะปลิง อำเภอเมือง ชุมชนบ้านบางเกตุ (กลุ่มท่าแซะ) อำเภอท่าแซะ อำเภอท่าแซะ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ ชุมชนหินเทิน ชุมชนคลองลอย ชุมชนไร่เครา อำเภอเมือง กลุ่มบางสะพาน อำเภอบางสะพาน กลุ่มชุมชนทับสะแก อำเภอทับสะแก และตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและนักพัฒนาเอกชน

ตัวอย่างกรอบคำถามในการจัดประชุมกลุ่มย่อย

(1) ปัญหาและอุปสรรคในการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของคนไทยพลัดถิ่น

- (2) ปัญหาและอุปสรรคที่ค้นพบในกระบวนการกระบวนการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในระดับปฏิบัติการ กฎหมาย และนโยบาย
- (3) แนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

3) จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop)

ดำเนินการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ 1 ครั้ง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อผลการวิจัยและรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอแนะ โดยมีเป้าหมายคือผู้เข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างน้อย 30 คน

3.4 เครื่องมือการวิจัย

ในการศึกษาข้อมูลภาคสนาม (Field Research) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก คณะผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ชนิดกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) โดยมีลักษณะการสัมภาษณ์แบบโครงสร้างกับการสัมภาษณ์แบบไร้โครงสร้างผสม โดยจะมีการกำหนดประเด็นคำถามไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ได้ข้อมูลครอบคลุมประเด็นที่ศึกษาได้อย่างครบถ้วน ซึ่งประกอบไปด้วยกรอบคำถามการสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะพื้นฐานของคนไทยพลัดถิ่น

- คนไทยพลัดถิ่นที่มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
- ปัญหาและอุปสรรคในการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เช่น ปัญหาการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม ปัญหาการถูกจำหน่ายชื่อ ปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐานพยานเอกสาร พยานบุคคล ปัญหาด้านภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เป็นต้น

2) ขั้นตอนและกระบวนการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

- ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการคืนสัญชาติให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น
- ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555
- นโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับการกำหนดสถานะบุคคล

3) ลักษณะของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

- ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555
- ปัญหาและอุปสรรคแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับรองและหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
- ข้อจำกัดในการดำเนินการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล คณะผู้วิจัยดำเนินการดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย แนวปฏิบัติของหน่วยงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงสื่อต่าง ๆ ได้แก่ อินเทอร์เน็ต เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ผลการวิจัย

ขั้นที่ 2 นำข้อมูลสำคัญที่ได้จากผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม ทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มมาสรุปผล เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพแห่งความเป็นจริงเกี่ยวกับกระบวนการคืนสัญชาติให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระบบ และสรุปผลข้อค้นพบในการวิจัย

ขั้นที่ 3 นำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 มาสรุปเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยพลัดถิ่น และนำเสนอต่อที่ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความเข้าใจต่อผลการวิจัย ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม พร้อมกับรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่ม และปรับปรุงแก้ไขผลการวิจัย

ขั้นที่ 4 สรุปผลและจัดทำเล่มวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทที่ 4 คนไทยพลัดถิ่นกับปัญหาการขอคืนสัญชาติไทย

สำหรับการค้นหาปัญหาการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ 4.1 ข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นกับการขอคืนสัญชาติไทย 4.2 ข้อค้นพบในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น 4.3 มุมมองของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ และ 4.4 มุมมองของนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนต่อการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐ

4.1 ข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นกับการขอคืนสัญชาติไทย

4.1.1 ภูมิหลังกับเส้นแบ่งความเป็นคนไทยและคนไทยพลัดถิ่นและกระบวนการได้ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

ในการศึกษาคนไทยพลัดถิ่นภาคใต้ พบว่าคนไทยพลัดถิ่นคือกลุ่มคนไทยที่เคยมีชุมชนอยู่ในแผ่นดินไทยสมัยก่อนบริเวณจังหวัดมะริด ตะนาวศรี ทวาย ก่อนที่ประเทศอังกฤษจะเข้ามามีอำนาจเหนือพม่าโดยพื้นที่บริเวณดังกล่าวเคยเป็นดินแดนที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้เสียดินแดนแถบนั้นให้กับพม่าในสมัยการล่าอาณานิคม ซึ่งในสมัยอังกฤษปกครองพม่า ชุมชนไทยสามารถดำรงชีพออยู่ได้อย่างอิสระ ต่อมาในยุคของรัฐบาลพม่าเกิดการต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ในพม่า ส่งผลให้หมู่บ้านไทยพลัดถิ่นในเขตตะนาวศรีของประเทศพม่าตกอยู่ท่ามกลางสนามรบและต้องอพยพครั้งใหญ่กลับฝั่งไทย โดยคนไทยพลัดถิ่นฝั่งพม่าส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอยู่ในสังคมไทยตามหมู่บ้านชนบทและชุมชนเมืองในพื้นที่จังหวัดชายแดน เช่น ชุมพร ระนอง ประจวบคีรีขันธ์⁷⁷ และในปัจจุบันคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนก็มีการเคลื่อนย้ายถิ่นไปอยู่ที่จังหวัดพังงา

ในอดีตแนวทางการแก้ไขปัญหาคนไทยพลัดถิ่นนั้น รัฐได้มีเส้นแบ่งความเป็นคนไทยผ่านมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 9 มีนาคม 2519 กำหนดห้ามคนไทยพลัดถิ่นเดินทางเข้าประเทศอีก และหากมีการเข้ามาหลังวันดังกล่าวให้ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง อันทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยกลายเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่ได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลไทยตามสิทธิพลเมือง เช่น ไม่มีใบเกิด ไม่ได้รับการศึกษา ไม่ได้รับการจดทะเบียน ไม่มีสิทธิถือครองอสังหาริมทรัพย์ ไม่มีการจ้างงาน ไม่มีสิทธิด้านการปกครอง โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2519 ทำให้สถานะของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปดังนี้⁷⁸

⁷⁷ ธีรวิทย์ เสนาคำ, ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ด้วยรัฐชาติในสังคมไทย, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.166-167

⁷⁸ ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานสรุปกระบวนการและการสังเคราะห์แนวคิด แนวทางความร่วมมือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนชายขอบ “สิทธิชุมชนกับคนไทยพลัดถิ่น: สิทธิ

- **กรณีกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย** เข้ามาในแผ่นดินไทยก่อนเสียดินแดนและเข้ามาประกอบอาชีพในไทยเมื่อประมาณ 40-50 ปีที่แล้ว อาศัยอยู่ในจังหวัดระนอง ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และตาก คนกลุ่มนี้รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 ให้แปลงสัญชาติได้โดยถือเอกสารสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ใบสำคัญที่อยู่อาศัยและทะเบียนบ้านชั่วคราว หรือถือบัตรเหลืองของน้ำเงินอายุครั้งละ 5 ปี

- **กรณีกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** คือชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในพม่าและเข้ามาในประเทศไทย 20 กว่าปีมาแล้ว หากคนกลุ่มนี้เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ถือว่าเป็นคนไทย โดยคนกลุ่มนี้จะถือบัตรสีชมพูอายุครั้งละ 5 ปี โดยมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ว่าบิดาหรือมารดาที่อพยพเข้ามาก่อน 3 ตุลาคม 2538 ให้ถือใบสำคัญประจำตัวบุคคลต่างด้าวและบุตรที่เกิดระหว่าง 14 ธันวาคม 2515 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 ให้ถือสัญชาติไทย

- **กรณีกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า** เป็นกลุ่มที่เข้ามาประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 แต่มีที่อยู่อาศัยโดยถาวรให้ถือบัตรประจำตัวสีส้ม อายุครั้งละ 5 ปีตามมติคณะรัฐมนตรี 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ตั้งหลักแหล่งถาวรได้ ในทะเบียนประวัติและบัตรที่ทางการออกให้และให้อยู่ในประเทศไทยชั่วคราว โดยมีประกาศกระทรวงมหาดไทยวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 ว่าด้วยการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าใช้ควบคุมบัตรมีอายุครั้งละ 5 ปี

- **กรณีกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า** ประเภทเข้ามาใช้แรงงานในประเทศไทย กลุ่มนี้จะอาศัยอยู่กับนายจ้างไม่ได้เป็นคนไทยแต่เป็นแรงงานต่างด้าว มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ใช้แรงงานได้โดยใช้บัตรสีม่วง บัตรมีอายุครั้งละ 5 ปี

ต่อมาในปี 2549 บัตรสารพัดสีเหล่านี้ถูกลบหายไป เนื่องจากการปกครองยุบรวมบัตรสีต่างๆ ทุกใบและเปลี่ยนเป็นบัตรสีชมพู (ทั้งสองด้าน) และใช้นามใหม่ว่า “บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”⁷⁹ โดยเลขประจำตัวของแต่ละคน และเลขกำกับกลุ่มยังคงอยู่เหมือนเดิม ส่วนกรณี “คนเลขศูนย์” มีจุดเริ่มต้นมาจากยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เพื่อจัดและนับคนที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่ไม่มีบัตรหรือเอกสารแสดงตนอะไรเลย (หรือที่สังคมไทยเริ่มคุ้นชินกับคำเรียกที่ว่าเป็น “คนไร้รัฐ” (Undocumented person) โดยกรมการปกครองนิยามคนกลุ่มนี้ว่า “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร” โดยจะได้รับการบันทึกชื่อและรายการส่วนบุคคลไว้ในทะเบียนประวัติประเภท ท.ร.38 ก ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักโดยหลักแรกคือเลขศูนย์และเลขกลุ่ม (หลักที่หกและหลักที่เจ็ดของเลขสิบสามหลัก) จะเป็นเลข 89 บัตรของคนกลุ่มนี้จะเป็น “บัตรด้านหน้าสีขาวและด้านหลังสี

และข้อเท็จจริง”, เว็บไซต์ <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F06243.pdf>, สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565

⁷⁹ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551

ชมพู”⁸⁰ (ดำเนินการสำรวจระหว่างปี 2548-2552 และ 2552-2554 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2552 ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ อีกสองปี ซึ่งปัจจุบันเวลาได้สิ้นสุดแล้วเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554)⁸¹

จากแนวทางการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ จะเห็นว่าคนไทยพลัดถิ่นเริ่มมีสถานะที่เปลี่ยนไปตามแนวนโยบายของรัฐผ่านมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในอดีตคนไทยพลัดถิ่นจะได้รับสัญชาติไทยด้วยวิธีการแปลงสัญชาติ แต่ด้วยจิตสำนึกของความเป็นคนไทย และยอมรับไม่ได้ที่จะถูกปฏิบัติในลักษณะเดียวกับคนต่างด้าวที่ไม่มีเชื้อสายไทย จึงทำให้วิธีการดังกล่าวไม่ได้รับผลตอบรับเท่าที่ควร โดยคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากไม่ดำเนินการไปยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติ จนนำไปสู่การรวมตัวกันเป็นเครือข่ายการแก้ไขปัญหาคืนสัญชาติคนไทยและมีการเรียกร้องให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทยด้วยวิธีการ “**คืนสัญชาติไทย**” ต่อมาในปี 2550 คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้รับทราบปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นและได้มีการจัดทำร่างกฎหมายคืนสัญชาติไทยให้แก่คนไทยพลัดถิ่นและมีการผลักดันร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยในวันที่ 28 ตุลาคม 2552 ร่างกฎหมายก็ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ยังค้างอยู่ในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลานาน

จนกระทั่งเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นได้มีการเคลื่อนไหว เพื่อทวงถามกฎหมายว่าด้วยการคืนสัญชาติไทยผ่านเครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง ที่มียื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลขอให้เร่งรัดผลักดันร่างพระราชบัญญัติสัญชาติฉบับของนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ กับคณะที่ได้เคยเสนอไว้ ต่อมานายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาโดยมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย) เป็นผู้รับผิดชอบ และในปี 2554 ได้มีการจัดประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการประชุมสรุปว่าควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่...) พ.ศ..... เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นร่างรัฐบาลและนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป โดยการยกร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการนำร่าง พ.ร.บ. ฉบับเดิมมาศึกษาและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการยกร่างกฎหมายดังกล่าว พร้อมกับนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาร่างต่อไป ซึ่งในที่สุดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ให้ไว้ ณ วันที่ 14 มีนาคม 2555 และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555 มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2555 เป็นต้นไป⁸²

⁸⁰ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548

⁸¹ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, **หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่มน้อย)**, วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559) ,น.177-178

⁸² อ่างแล้ว, วินัส สีสุข, ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ, น. 118-143

4.1.2 สภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้

1) สภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.

2555

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมาก ที่ไม่มีช่องทางในการขอคืนสัญชาติ รวมถึงซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทำนองเดียวกับคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้มีการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นด้วยที่เกิดปัญหาในการดำรงชีวิตอันเกิดจากความไร้รัฐไร้สัญชาติที่ส่งกระทบต่อสิทธิในด้านต่าง ๆ ได้แก่

ปัญหาด้านการจัดทำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง เช่น การไม่ได้รับสิทธิการแจ้งเกิดทั้งที่มี ทร. 14 ทำให้ไม่มีเอกสารอะไรเลย เด็กที่เกิดถูกระบุว่าเป็นสัญชาติพม่า และการแจ้งเกิดให้เป็นบุตรของคนที่มีบัตรประชาชน (โดยวิธีการฝากชื่อ) ไม่มีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ (มีแต่รูปถ่ายหมู่ที่ถ่ายกันเอง) มีบัตรแล้วแต่เมื่อหมดอายุก็ไม่สามารถต่ออายุได้ เช่น ใบขับขี่ บัตร 30 บาทรักษาทุกโรค บัตรทองอนามัย และโรงพยาบาล ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งเกิดเป็นชุมชนแออัด ไม่มีหลักประกันในการถือครองทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน รถยนต์ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับตัวแทนในการถือครองทรัพย์สินตามสัญญาเช่าซื้อทรัพย์สิน

ด้านการศึกษา พบว่าแม่คนไทยพลัดถิ่นได้รับการศึกษาแต่ไม่ได้รับใบรับรองการศึกษา หรือมีการกำหนดให้คนไทยพลัดถิ่นเรียนได้ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เท่านั้นหรือในบางพื้นที่ปฏิเสธในการให้เข้าเรียนหนังสือ

ด้านการประกอบอาชีพ คนไทยพลัดถิ่นที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ต้องเผชิญกับราคาพืชผลผลิตที่ไม่เป็นธรรม (ที่คนที่มีบัตรประจำตัวประชาชนขายได้ราคามากกว่าคนไทยพลัดถิ่น) และไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เช่น การจำหน่ายผลิตผลถูกหลอกลวงบอย กรรมกรรับจ้างได้รับค่าแรงไม่เท่าเทียม ได้งานที่คนสัญชาติไทยปฏิเสธไม่ทำ ถูกโกงค่าแรงแต่ไม่มีสิทธิต่อสู้คดี นอกจากนี้การที่มีการจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าว คนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ทราบถึงการขึ้นทะเบียนแต่ไม่ไปทำเนื่องจากเป็นการที่ต้องยอมรับว่าเป็นคนพม่า แต่บางส่วนที่ทำก็เพื่อให้มีสิทธิในการทำบัตรประกันสุขภาพ แต่แลกกับการเสียสิทธิที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐที่สงวนไว้สำหรับคนสัญชาติไทยเท่านั้น

ด้านการเดินทาง พบว่าคนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถออกนอกพื้นที่ได้ ต้องถูกจับกุม ควบคุมตัวและถูกผลักดันออกนอกประเทศ (เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นคนพม่า) และเจ้าหน้าที่ไม่ติดต่อประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เจ้าพนักงานตำรวจไม่มีความเข้าใจเรื่อง “คนไทยพลัดถิ่น” ว่าไม่ใช่คนต่างด้าว การออกนอกพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาตจะต้องถูกจับกุมเนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัว คนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถทำใบขับขี่ได้ ทำให้มักถูกจับในข้อหา “ไม่พกพาใบอนุญาตขับขี่” ซึ่งการจำกัดการออกนอกพื้นที่ไม่สอดคล้องกับอาชีพที่ต้องเดินทางเป็นประจำ รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นไม่รู้ระเบียบเกี่ยวกับการทำประกอบอาชีพที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การต้องมีใบอนุญาตทำงาน

ด้านการรักษาพยาบาล คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากเข้าไม่ถึงสิทธิการรักษาพยาบาลของรัฐ เนื่องจากต้องใช้ทุนทรัพย์ส่วนตัวในการเข้ารับการรักษา

ด้านการทำธุรกรรมทางการเงิน คนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถ เปิดบัญชีธนาคารเพื่อฝากเงินได้เนื่องจากต้องใช้บัตรประชาชนยืนยันตัว คนไทยพลัดถิ่นต้องอาศัยเครือข่ายที่รู้จักเปิดบัญชี จึงใช้วิธีการในการเก็บออมเงินโดยการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์

ในการได้รับสัญชาติไทย ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 คนไทยพลัดถิ่นต้องใช้วิธีการได้สัญชาติโดยการแปลงสัญชาติ ซึ่งคนไทยพลัดถิ่นยังมีทัศนคติต่อภาครัฐ-ราชการเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในเชิงลบ อาทิ กระบวนการแปลงสัญชาติใช้เวลานานมาก เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติดูถูกคนไทยพลัดถิ่น กระบวนการล่าช้าเนื่องจากปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอ ซึ่งในความเห็นอกเห็นใจของคนไทยพลัดถิ่นนั้นไม่ต้องการการแปลงสัญชาติแต่ต้องการคืนสัญชาติ⁸³ หรือแม้แต่ในกระบวนการยุติธรรม เมื่อเกิดอาชญากรรมคนไทยพลัดถิ่นต้องพบกับปัญหาที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความ เช่น กรณีหญิงสาวถูกข่มขืนแต่กลับถูกข่มขู่และถูกแจ้งความกลับ ในข้อหาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย⁸⁴ เป็นต้น

ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2555 (ฉบับที่ 5) ใช้บังคับ จะเห็นได้ว่าปัญหาใหญ่ของคนไทยพลัดถิ่น คือการไม่ได้สัญชาติไทยจนส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้มีการแก้ไข และให้สิทธิแก่คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสถานะให้สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้ตามสมควร ในระหว่างที่ยังอยู่ในกระบวนการคืนสัญชาติไทย เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการเดินทาง เป็นต้น

2) สภาพปัญหาของกระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

การศึกษาคนไทยพลัดถิ่นภาคใต้ (จังหวัดชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ ระนองและพังงา) ภายหลังจากบังคับใช้กฎหมายพบว่า คนไทยพลัดถิ่นที่เคยขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการปกครองมีทั้งหมดจำนวน 17,903 ราย และปัจจุบันมีการคืนสัญชาติไทยไปแล้วรวม 12,524 ราย⁸⁵ ซึ่งในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยโดยการขอรับรองความเป็นไทยจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในมุมมองของคนไทยพลัดถิ่นเอง เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการได้สัญชาติไทย แต่ด้วยกระบวนการยื่นคำ

⁸³ อ้างแล้ว, รายงานสรุปกระบวนการและการสังเคราะห์แนวคิด แนวทางความร่วมมือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนชายขอบ “สิทธิชุมชนกับคนไทยพลัดถิ่น:สิทธิและข้อเท็จจริง” วันที่ 6-7 มกราคม 2548 ณ.โรงแรมหาดทอง จ.ประจวบคีรีขันธ์

⁸⁴ อ้างแล้ว,วินัส สีสุข, ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ, น. 119

⁸⁵ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ,ข้อมูลกลุ่มเป้าหมายและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น ณ วันที่ 30 เมษายน 2565

ร้องขอคืนสัญชาติไทยที่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้การคืนสัญชาตินั้นเต็มไปด้วยความล่าช้า ซึ่งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลทางคณะผู้วิจัยได้แบ่งลักษณะสิทธิการยื่นคำขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำขอและกลุ่มผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอ โดยพบปัญหาเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

1) กลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำขอ⁸⁶

- 1.1 กลุ่มรอการพิจารณา มาตรา 9/5 (ยื่นคำขอแล้ว)
- 1.2 กลุ่มรอยื่นคำขอ มาตรา 9/5 (ยื่นแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบคำร้อง/ยังไม่ได้ยื่น)
- 1.3 กลุ่มบุตรของคนไทยพลัดถิ่น มาตรา 9/6
- 1.4 กลุ่มขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม/หลง
- 1.5 กลุ่มถูกจำหน่าย

2) กลุ่มผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอ⁸⁷

- 2.1 กลุ่มรอการบันทึกข้อมูล
- 2.2 กลุ่มรอการพัฒนาสถานะและกลุ่มคนไร้รากเหง้า
- 2.3 กลุ่มตกสำรวจ
- 2.4 กลุ่มเด็กที่ขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ
- 2.5 กลุ่มเชื้อสายมุสลิม
- 2.6 กลุ่มคนไร้รากเหง้า

⁸⁶ กลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำขอ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่มีสิทธิยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

⁸⁷ กลุ่มผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอ หมายถึง บุคคลที่ไม่มีสิทธิยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

คนไทยพลัดถิ่น	ประเด็นปัญหาที่พบ
1) กลุ่มผู้มีสิทธิยื่นคำขอ	
1.1 กลุ่มรอการพิจารณามาตรา 9/5 (ยื่นคำขอแล้ว)	- เจ้าหน้าที่รัฐออกไปรับคำขอแล้ว แต่ระยะเวลาในการดำเนินการไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด - กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานรัฐล่าช้า เช่น ปัญหาเรื่องผังเครือญาติทำให้ต้องมีการเรียกสอบปากคำเพิ่มหรือขอเอกสารเพิ่มเติม ปัญหาสถานการณ์โควิด ปัญหาเจ้าหน้าที่โยกย้ายทำให้การดำเนินงานไม่ราบรื่น ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทั้งในระดับท้องที่และในชั้นของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น - ปัญหาการไม่แจ้งความคืบหน้าให้ผู้ยื่นคำขอคืนสัญชาติได้รับทราบ ทำให้ส่งผลต่อทัศนคติเจ้าหน้าที่และท่าทีของคนไทยพลัดถิ่นเมื่อทวงถามความคืบหน้า โดยชาวบ้านเห็นว่าหน่วยงานรัฐมองว่าการกระทำของชาวบ้านเป็นการตรวจสอบมากกว่าการติดตามผล - ปัญหาการเก็บเอกสารของหน่วยงานรัฐ ในบางพื้นที่เอกสารสำคัญของคนไทยพลัดถิ่นหาย
1.2 กลุ่มรอยื่นคำขอ มาตรา 9/5 (ยื่นแล้วแต่ยังไม่ได้รับใบคำร้อง/ยังไม่ได้ยื่น)	- ปัญหาด้านพยานหลักฐาน เช่น ปัญหาด้านพยานเอกสารไม่ครบ พยานบุคคลไม่พร้อมมาให้ปากคำ หรือหาพยานบุคคลได้ไม่เพียงพอต่อการให้ปากคำ (กรณีเจ้าหน้าที่ขอเพิ่มพยานบุคคล) ปัญหาเรื่องผังเครือญาติที่ไม่สามารถเชื่อมโยงจุดเกาะเกี่ยวถึงคนที่มีสัญชาติไทยได้ (อาทิ กรณีมีคนตาย หรือไม่มีญาติพี่น้อง) - เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ออกไปรับคำร้อง ทำให้การติดตามเรื่องที่ยื่นคำร้องไว้ล่าช้าและไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น ปัญหาเรื่องการรอคิวในการรอสอบปากคำ - ปัญหาการเก็บเอกสารของหน่วยงานรัฐ ในบางพื้นที่เอกสารสำคัญของคนไทยพลัดถิ่นหาย - ปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน ปัญหาการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ทำให้การดำเนินการไม่ราบรื่น รวมถึงปัญหาความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ - ปัญหาการคอร์รัปชัน ในการจัดทำเอกสารของบุคคลที่ไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นในอดีต จนนำไปสู่การถูกจำหน่ายแบบเหมารวมและส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นต้องกลับมาเริ่มดำเนินการใหม่ทั้งหมด

1.3 กลุ่มบุตรของคนไทยพลัดถิ่นมาตรา 9/6	- ปัญหาด้านระยะเวลาในการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของบิดาหรือมารดาที่ล่าช้า เพราะเมื่อบิดาหรือมารดา ยังไม่ได้การคืนสัญชาติไทย ทำให้บุตรไม่สามารถยื่นขอเพิ่มชื่อตามบิดา มารดาได้ ซึ่งทำให้บุตรรวมถึงหลาน เหลน ฯลฯ ที่เกิดขึ้นในอนาคต ไม่มีสัญชาติไทยทำให้สูญเสียสิทธิและโอกาสในการดำเนินชีวิตที่ดี - ปัญหาการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้จำกัด ทำให้ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ได้
1.4 กลุ่มขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม	- ปัญหาการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มเกิดจากความไม่รู้ของตัวคนไทยพลัดถิ่น จนส่งผลให้มีสิทธิยื่นขอคืนสัญชาติได้ตามความเป็นจริง - การยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงกลุ่ม ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนิน นานพอสมควร เนื่องจากต้องมีการยื่นเอกสารและสอบปากคำใหม่ทั้งหมด บางครั้งเจ้าหน้าที่ไม่พร้อม หรือพยานบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นไม่พร้อมจึงทำให้ระยะเวลาแก้ไขปัญหาล่าช้า - ปัญหาความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่และทำให้เกิดการบ่ายเบี่ยงของเจ้าหน้าที่รัฐในการไม่รับคำร้อง - ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการขึ้นอยู่กับทางอำเภอในการพิจารณา
1.5 กลุ่มถูกจำหน่าย	- ปัญหาการถูกจำหน่ายชื่อ (ท.ร 97) เนื่องจากไม่มารายงานตัวหรือมารายงานตัวแต่ยังคงถูกจำหน่าย ทำให้กระบวนการขอคืนสัญชาติไทยชะงัก โดยบุคคลที่ถูกจำหน่ายจะต้องดำเนินการขอคืนสถานะทางทะเบียนก่อนจึงจะมีสิทธิยื่นขอคืนสัญชาติไทย - ระยะเวลาในการขอคืนไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน การดำเนินการขึ้นอยู่กับทางอำเภอ ซึ่งในบางพื้นที่ยังคงล่าช้าอันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น สถานการณ์โควิด เจ้าหน้าที่โยกย้าย ความน่าเชื่อถือของพยานบุคคล - ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น เมื่อถูกจำหน่ายจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะมีสิทธิยื่นขอคืนสัญชาติได้

2) กลุ่มผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอ	
2.1 กลุ่มรอการบันทึกข้อมูล	- บุคคลที่ได้รับการสำรวจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ยังไม่ได้รับการบันทึก(ไม่มีท.ร.38) อันเนื่องมาจากปัญหาด้านพยานหลักฐาน ทำให้ต้องมีการสอบปากคำเพิ่มเติม - บุคคลที่ได้รับการสำรวจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้มีการบันทึกในระบบแล้ว อยู่ในระหว่างรอเรียกตัวไปทำบัตร - ปัญหาเจ้าหน้าที่ดำเนินการไม่เพียงพอ และมีการโยกย้ายทำให้การดำเนินการล่าช้า รวมถึงปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากสถานการณ์โควิด - ไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน
2.2 กลุ่มรอการพัฒนาสถานะ	- กลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน โดยบุคคลดังกล่าวจะถือบัตรเลขศูนย์มีอายุครั้งละ 10 ปีซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้จะต้องรอมีการพิสูจน์สิทธิต่อไปตามนโยบายของรัฐบาล
2.3 กลุ่มตกสำรวจ	- ตกสำรวจเนื่องจากไม่อยู่ในพื้นที่ ในขณะที่มีการดำเนินการสำรวจหรือได้รับการสำรวจแต่ไม่มีการดำเนินการใด ๆ (สำรวจโดยผู้นำหมู่บ้านแต่ไม่มีข้อมูลที่อำเภอ) - ปัญหาความไม่เข้าใจของเจ้าของปัญหา ในการดำเนินการติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงานราชการ เนื่องจากอ่านเขียนภาษาไทยไม่คล่อง
2.4 กลุ่มเด็กที่ขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ ⁸⁸	การขอสัญชาติของเด็กตามมาตรา 7 ทวิ ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากพ่อแม่ถูกจำคุก รอการบันทึกหรือตกสำรวจ รวมถึงปัญหาการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้เกิดการล่าช้าไม่ดำเนินการ

⁸⁸ กลุ่มเด็กที่ขอสัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ (2) พระราชบัญญัติสัญชาติไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2553 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2553 เรื่องอนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์จัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2559 เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหาสัญชาติและสถานะบุคคลของเด็กนักเรียน นักศึกษา และบุคคลไร้สัญชาติ หมายถึงบุตรของคนที่ยอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรและอาศัยอยู่เป็นเวลานานครอบคลุมชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ และบุตรของคนที่ยอพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่เป็นเวลานานที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการ

2.5 กลุ่มเชื้อสายมุสลิม	- เป็นกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และบางส่วนยังคงตกสำรวจเนื่องจากความไม่ชัดเจนในเรื่องของที่มา ซึ่งอาจเคยอาศัยอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นของไทยและอพยพโยกย้ายมาพร้อมๆ กัน ส่วนใหญ่ถือบัตรบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน - ปัญหาทางด้านอคติทางชาติพันธุ์ โดยคนกลุ่มนี้มักถูกมองว่าหน้าตาไม่เหมือนคนไทย และทางการปกครองถือว่าเป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า
2.6 กลุ่มคนไร้รากเหง้า	- กรณีบุคคลไร้รากเหง้า พบมากในพื้นที่อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา เป็นกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน - ปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐาน บุคคลไร้รากเหง้าบางคนเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ถูกขึ้นทะเบียนเป็นคนไร้รากเหง้า โดยมีญาติพี่น้องได้บัตรสัญชาติไทยแล้ว และเมื่อไปยื่นขอแก้ไขกลุ่มทางอำเภอไม่สามารถดำเนินการให้ได้ หรือบุคคลไร้รากเหง้าบางคนไม่สามารถหาญาติพี่น้องที่เป็นคนไทยได้ - ปัญหาความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่และทำให้เกิดการบ่ายเบี่ยงของเจ้าหน้าที่รัฐในการไม่รับคำร้อง - ปัญหาเกี่ยวกับการอ่านเขียนภาษาไทย เนื่องจากชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ แต่สามารถพูดและสื่อสารภาษาไทยได้ มีเพียงลูกหลานเท่านั้นที่พอจะอ่านและเขียนภาษาไทยได้ถูกต้อง จึงทำให้การติดต่อกับทางหน่วยงานราชการค่อนข้างลำบาก

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติการยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น จะมีความละเอียดและความซับซ้อนของปัญหาแตกต่างกันไป ตามสถานะของบุคคลและพยานหลักฐาน อีกทั้งคนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนหนังสือ จึงทำให้การจัดเตรียมเอกสารต่างๆ และการยื่นคำร้องต่อเจ้าหน้าที่เป็นไปค่อนข้างลำบากต่อการทำความเข้าใจในแต่ละขั้นตอน ซึ่งจากการแบ่งสิทธิการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทั้งผู้ที่มีสิทธิและไม่มีสิทธิยื่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 กล่าวได้ว่าปัญหาหลักของผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่จะต้องเผชิญ คือการที่หน่วยงานในท้องที่ไม่สามารถดำเนินการตามกรอบระยะเวลาตามกฎหมายได้ ด้วยปัจจัยขององค์กรและขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาของผู้ปฏิบัติงาน เช่น บุคลากรที่ไม่เพียงพอ การโยกย้ายตำแหน่ง

ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

ระยะเวลาในการสอบปากคำพยานระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ยื่นคำขอและพยานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และปัญหาที่เกิดจากตัวของคนไทยพลัดถิ่น เช่น ภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าตรวจ DNA การนำพยานบุคคลมาไม่ได้ นอกจากนี้สถานการณ์ โควิดยังส่งผลให้การดำเนินการติดต่อราชการล่าช้าเพิ่มมากขึ้น ดังกรณีตัวอย่าง

กรณีของคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ “เคยได้รับแจ้งจากทางอำเภอให้ไปยื่นคำร้องขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และถูกเลื่อนนัด หรือ ปลัดย้าย หรือให้รอไปก่อนเนื่องจากสถานการณ์โควิด หรือบางคนได้ยื่นคำขอไปแล้วแต่ไม่มีหนังสืออะไรติดต่อมาเลย และเมื่อไปติดต่อสอบถามทางเจ้าหน้าที่ก็มักจะพูดว่า จะติดต่อกลับมาเองและถ้ามาติดต่อมากเกินไปก็จะถูกพูดว่าจะคัดออกไปอยู่ทะเลปานกลาง”⁸⁹

หรือ กรณีคนไทยพลัดถิ่นที่ทำเรื่องบางกล้ายจังหวัดระนองที่มีข้อเท็จจริงคือ “พ่อมีบัตรประชาชนและได้สัญชาติไทยแล้ว แต่ลูกทั้งสองคนไม่ได้ตรวจ DNA และด้วยเศรษฐกิจมันไม่ดี เราไปตรวจเองไม่ได้และมีคนในชุมชนนี้เคยแจ้งที่อำเภอจะขอตรวจ DNA ฟรีก็ไม่ได้ เพราะขาดโอกาสจากอำเภอ แต่พอไปถามอำเภอก็โยนหน้าที่ให้ฝ่ายอื่นว่าทำไมไม่ส่งรายชื่อลูกให้เขาตรวจ DNA ฟรี เพราะว่ามันบางคนเขาเรียนอยู่และอีกคนทำงานอยู่ จะไปทำงานข้างนอกก็ไปไม่ได้เลยเพราะขาดโอกาสจากตรงนี้ สิทธิจากรัฐบาลที่เสียยาน้องเขาก็หมดสิทธิที่จะได้รับ”⁹⁰

หรือ กรณีปัญหาด้านพยานหลักฐาน ตัวแทนเครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติคนไทย (คนไทยพลัดถิ่น) ได้สะท้อนปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำขอ ดังนี้⁹¹

“กรณีพยานที่เป็นญาติที่มีสัญชาติไทย ปัญหาคือกระบวนการพิสูจน์ล่วงเลยมาเป็น 10 ปี ทำให้พยานเสียชีวิตก่อน เนื่องจากพยานส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งมีบรรทัดฐานอยู่ว่าส่วนใหญ่พยานที่หน่วยงานรัฐรับฟัง คือพยานที่มีอายุมากกว่าอายุน้อยกว่าไม่รับ ไม่แน่ใจว่าช่วงที่โควิดระบาด จะเหลือพยานอยู่หรือไม่ ดังนั้นเราต้องหาวิธีการอื่นในการพิสูจน์

⁸⁹ เวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มผู้มีสิทธิยื่น กลุ่มผัดหลง ถูกจำหน่าย รอบันทึกรายการ เด็กนักเรียน กลุ่ม 7 ทวีวรรคสอง และตกลำร่ว, วันที่ 17-20 ธันวาคม 2564 , เกาะหลัก รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยเครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติไทยจังหวัดพังงา ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์.

⁹⁰ สัมภาษณ์ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น,หมู่บ้านท่าเรือบางกล้าย ตำบลนาเคียว จังหวัดระนอง, วันที่ 16 ธันวาคม 2564.

⁹¹ ตัวแทนเครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติคนไทย (คนไทยพลัดถิ่น) ในการประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ห้องสัมมนาชั้น 6.

นอกจากพยานที่มีสัญชาติไทย อีกทั้งกรณีพยานที่เป็นญาติซึ่งเป็นคนไทยรับรอง เกิดปัญหาว่าญาติไม่กล้ามารับรอง เนื่องจากการมีญาติเป็นคนต่างด้าวเป็นความน่าอับอาย”

นอกจากนี้ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาถึงกายภาพภายนอก เช่น “ปัญหาที่ไม่ได้สัญชาติเนื่องจากหน้าตาที่ไม่เหมือนคนไทยคือ เรื่องสถานที่เกิดผมเกิดที่จังหวัดนครราชสีมา ทางสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สภาความมั่นคงแห่งชาติ) และฝ่ายปกครอง ก็ตีความว่าเป็นเชื้อสายมลายูและอีกเรื่องแม่ผมเป็นคนไทย แต่เนื่องจากอนุญาติล่าช้า ตอนนี้แม่ผมเสียชีวิตแล้วมันเป็นการยากที่จะยืนยัน” รวมถึงปัญหาการดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในบางพื้นที่ชาวบ้านยังมีทัศนคติในทางลบและกลัวกับการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เช่น

“หน่วยงานราชการเก็บเอกสารของชาวบ้านต้องไว้ 8 ปี ทำไมไม่ชี้แจงว่าขัดข้องตรงไหน อยากให้ชี้แจงเราพร้อมเหตุผลว่าติดขัดตรงไหนอย่างไร”

“ชาวบ้านบางคนไม่กล้าเข้าไปที่อำเภอแล้ว ไม่รู้ว่ากลัวอะไร ถ้าจะเข้าอำเภอคือ มีหนังสือเชิญแต่ก็ต้องมีคนพาไปการเดินทางก็มีค่าใช้จ่าย จะไปปรึกษาพูดคุยก็ไม่กล้าไปถาม อยากให้เจ้าหน้าที่แนะนำชาวบ้านดี ๆ อีกทั้งการเดินทางเพื่อไปให้ข้อมูลในแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายสูง อยากให้เห็นใจชาวบ้าน”

อย่างไรก็ดี นอกจากกลุ่มที่มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามข้างต้นทาง คณะผู้วิจัยพบว่ากลุ่มที่มีสิทธิยื่นคำขอในกรณีที่มีการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มและกลุ่มที่ถูกจำหน่าย ยังคงสามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ แต่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ถูกต้อง โดยการดำเนินการแก้ไขสิทธิให้สามารถยื่นขอคืนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งส่งผลให้การดำเนินล่าช้าเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาถึง 2 ชั้น กล่าวคือ

1) การขอเปลี่ยนแปลงกลุ่ม

เป็นกรณีการแก้ไขกลุ่ม เช่น จากกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หรือแก้ไขจากกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานเป็นคนไร้รากเหง้า ในการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มนี้ พบว่าคนไทยพลัดถิ่นจะต้องดำเนินการติดต่อหน่วยงานในท้องถิ่น และยื่นคำร้องขอเปลี่ยนกลุ่มเพื่อให้ตนเองได้กลับเข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยก่อนและยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ ในขณะที่พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่นำเสนอต่อเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นนั้นเหมือนกัน ซึ่งทำให้คนไทยพลัดถิ่นและเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการสอบปากคำถึงสองรอบ (รอบแรกขอเปลี่ยนกลุ่ม และรอบที่สองขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น)

กรณีตัวอย่าง

กรณีผิดกลุ่มของชาวบ้านที่จังหวัดระนอง “นายหนึ่ง (นามสมมุติ) ในขณะที่ดำเนินการสำรวจในปี 2549-2550 ผู้บันทึกข้อมูลใส่สัญญาตีพิมพ์โดยที่เจ้าตัวไม่ได้รับรู้เห็นและไม่รู้ตัว ทำให้ต้องมานั่งแก้กลุ่มอีก 10 ปี หรือ 20 ปี เพราะเจ้าหน้าที่อ้างตลอดว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอบ้าง ทำตามขั้นตอนบ้าง ต้องทำตามคิวบ้าง ทำให้เจ้าตัวเกิดความเครียดทั้งเรื่องเอกสาร ต้องเรียกญาติมา มีค่าใช้จ่าย ค่าน้ำมันรถ หรือบางคนต้องนั่งเรือเพราะอยู่เกาะ และคนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่จะลำบากไม่มีงานที่ไหนรองรับเพราะไม่มีเอกสาร ทำให้ต้องแอบทำงานที่เขาจ้างนอกกฎหมายและค่าแรงก็จะถูกหักครึ่งหนึ่ง เหมือนค่าแรงวันละ 300 บาทเราก็จะได้วันละ 150 บาท หรือบางครั้งทำงานเพื่อนก็เรียกว่าเป็นพม่าก็ไม่ต้องเรียกร้อยอะไรเยอะ แค่อ้อยู่ในประเทศไทยก็พอแล้ว หรือกรณีเด็กติด G หากในอนาคตจะยื่นขอสัญชาติไทยตามพ่อที่มีเชื้อสายไทย (ปัจจุบันยังไม่ได้บัตรประชาชน) จะต้องยื่นแก้ไขกลุ่มก่อนและต้องรอรระยะเวลาอีก 5- 10 ปี”⁹²

กรณีของชาวบ้านที่จังหวัดพังงา “ฟาติมะ (นามสมมุติ) ตนเองไร้สัญชาติ ทำอะไรไม่ได้เลย เขาบอกว่าให้ไปแก้กลุ่มไร้รากเหง้าก่อน ให้นำญาติพี่น้องที่ได้หน้าแปด(บัตรประชาชนที่ขึ้นต้นด้วยเลข 8) ได้สัญชาติไทยแล้วมายืนยันหรือมาค้าเรา เมื่อนำไปแล้วเขาก็บอกว่าใช้ไม่ได้ ตัวฉันเองมีพี่สาว มีหลาน นำไปให้ครบหมดทุกอย่างเลย พอเอาไปแล้วเขาก็บอกว่ายื่นเรื่องไม่ได้บ้าง แก้ไม่ได้บ้าง เนื่องจากอยู่ในกลุ่มไร้รากเหง้ามันเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้ทำอะไรไม่ได้”⁹³

2) การขอคืนสถานะทางทะเบียน

ในการขอคืนสถานะทางทะเบียนของคนไทยพลัดถิ่นนี้ พบว่าคนไทยพลัดถิ่นบางพื้นที่ยังขาดองค์ความรู้และไม่เข้าใจถึงกระบวนการทางกฎหมายที่จะต้องดำเนินการคืนสถานะทางทะเบียนก่อน จึงจะมีสิทธิยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาหลายปี ซึ่งการขอแก้ไขกรณีถูกจำหน่ายจะต้องยื่นเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ในท้องที่และนำพยานบุคคลที่มีชาติพันธุ์เดียวกันและญาติที่เป็นคนไทยมายืนยันต่อเจ้าหน้าที่ โดยมีผู้ใหญ่บ้านรับรอง ทางอำเภอก็จะดำเนินการคืนสถานะทางทะเบียนให้ (ภาษาที่ชาวบ้านเข้าใจคือ “ปลดล็อก”) ซึ่งบางกรณีใช้เวลานานหลายปีกว่าจะขอคืนสถานะทางทะเบียนและยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ ในขณะที่พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่น่าเสนอต่อเจ้าหน้าที่ในท้องที่นั้นเหมือนกัน ซึ่งทำให้คน

⁹² สัมภาษณ์ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น, หมู่บ้านช้างแหก อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, วันที่ 15 ธันวาคม 2564 .

⁹³ สัมภาษณ์ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น, หมู่บ้านเตรียม อำเภอกะบุรี จังหวัดพังงา, วันที่ 17 ธันวาคม 2564 .

ไทยพลัดถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสอบปากคำถึงสองรอบ (รอบแรกขอคืนสถานะทางทะเบียนและรอบที่สองขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น)

กรณีตัวอย่าง

กรณีคนไทยพลัดถิ่นที่จังหวัดชุมพร นายใหญ่ (นามสมมุติ) ในปี 2549 ตนเองได้รับการสำรวจและขึ้นทะเบียนถือบัตร 0-89 และหลังจากที่กฎหมายออกมาได้ไปยื่นเรื่องให้อำเภอ แต่ต่อมาในปี 2556 กลับถูกจำหน่ายทั้งครอบครัว โดยทางอำเภอให้เหตุผลว่าเราไม่ไปรายงานตัวทำให้เราใช้สิทธิอะไรไม่ได้ เราก็ยื่นคำร้องขอคืนบัตร (คืนสถานะทางทะเบียน) ใช้เวลาประมาณ 1 ปีกว่า ปัจจุบันได้รับบัตรสัญชาติไทยแล้ว” หรือกรณีของนายหนึ่ง (นามสมมุติ) “เดิมเป็นคนบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ย้ายมาทำงานที่จังหวัดชุมพร ถูกจำหน่ายด้วยเหตุผลเดียวกันและตนเองก็ได้ยื่นขอคืนสถานะไปตั้งแต่ปี 2556 ปัจจุบันรอเจ้าหน้าที่เรียกสอบพยาน ซึ่งได้เตรียมพยานและเอกสารไว้พร้อมหมดแล้วแต่ตอนนี้เอาเอกสารกลับมาก่อนกลัวจะหายอีก เขาเรียกสอบก็ค่อยเอาไปให้รอบเดียว”⁹⁴

กรณีของคนไทยพลัดถิ่นที่จังหวัดระนอง นายสอง (นามสมมุติ) “ถูกจำหน่ายเนื่องจากไม่มารายงานตัว ซึ่งกว่าจะรู้ว่าถูกจำหน่ายก็ต่อเมื่อไปตรวจท.ร. 38 เมื่อถูกจำหน่ายแล้วทำให้ไม่มีสิทธิขอเดินทางออกนอกพื้นที่ ไม่มีสิทธิรักษาพยาบาล ไม่มีสิทธิใดๆ ของรัฐเลย ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร “เหมือนชื่อตายแต่คนเป็น” คือเจ้าตัวถือบัตรเลขศูนย์แต่ชื่อของคุณได้ตายไปแล้ว ซึ่งปัจจุบันกำลังยื่นขอคืนสถานะทางทะเบียน”⁹⁵

อย่างไรก็ดีส่วนกลุ่มคนที่ไม่มีสิทธิยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เช่น กลุ่มคนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่มเชื้อสายมุสลิมไทย กลุ่มตกสำรวจ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถขอคืนสัญชาติไทยในช่องทางของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ได้ และการแก้ไขปัญหาของบุคคลกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ยังคงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาภาครัฐเองก็ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับบุคคลไร้สัญชาติ และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล⁹⁶ ได้มีการยกเลิกหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการสถานะและสิทธิบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 และมีการอนุมัติหลักเกณฑ์

⁹⁴ สัมภาษณ์ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น, หมู่บ้านท่ามะปริง อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร, วันที่ 18 ธันวาคม 2564.

⁹⁵ สัมภาษณ์ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น, หมู่บ้านช้างแหก อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, วันที่ 15 ธันวาคม 2564.

⁹⁶ หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0309.8/ว 28846 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564

การกำหนดสถานะและสิทธิของบุคคลที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน เพื่อใช้ทดแทนหลักเกณฑ์เดิมที่ยกเลิก

จากการประกาศโดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ คือ

1) ให้สถานะคนต่างด้าวโดยชอบด้วยกฎหมาย (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่คณะรัฐมนตรีมีมติรองรับสถานะให้อยู่ถาวรในราชอาณาจักรไทยและได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วตั้งแต่อดีต รวมถึงบุคคลที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 และบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกันแต่ตรวจสอบ หรือไม่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติตามยุทธศาสตร์ฯ และนายทะเบียนได้จัดทำประวัติตามมาตรา 19/2 และ มาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562

2) ให้สถานะคนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แก่บุคคลไร้รัฐไร้สัญชาติอื่นที่ไม่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลและนายทะเบียนได้จัดทำประวัติตามมาตรา 19/2 และ มาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 โดยบุคคลที่ขึ้นทะเบียนดังกล่าวจะเป็นผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน มีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก. มีเลขประชาชนประเภท 0 กลุ่ม 00 (สำหรับกลุ่มบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวจะต้องได้จัดทำทะเบียนประวัติและมีเลขประจำตัวประชาชนแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี) ซึ่งในทางปฏิบัติอาจทำให้เกิดความสับสนและเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานด้านสถานะบุคคล สัญชาติและสิทธิต่างๆ ที่จะได้รับตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลได้ เนื่องจากมีชื่อในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก. มีเลขประชาชนประเภท 0 กลุ่ม 00 เหมือนกัน

สำหรับแนวทางการแก้ไขเมื่อบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ต้องทำการยื่นคำร้องหรือติดต่อขอดำเนินการเรื่องสถานะบุคคลหรือสัญชาติ กรณีที่อ้างว่าตกหล่นหรือไม่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยให้นายทะเบียนหรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องแนะนำให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำร้องขอพิสูจน์และยืนยันคุณสมบัติตามที่กล่าวอ้าง และหากเป็นกรณีของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตกสำรวจ ให้นำพยานบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือชาติพันธุ์เดียวกันหรือที่อพยพเข้ามาในคราวเดียวกัน ซึ่งได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วหรือเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่แล้วอย่างน้อย 3 คน มารับรองคุณสมบัติและยืนยันตัวบุคคล และหากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีเหตุสงสัยของผู้ร้อง ก็อาจใช้กระบวนการของคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนแล้วแต่กรณี ตามแนวปฏิบัติเดียวกับการคืนสถานะทางทะเบียน(กรณีถูกจำหน่าย) หรือการขอแก้ไขกลุ่ม(กรณีขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม/ผิดหลง)

ตามแนวปฏิบัติดังกล่าว จากข้อเท็จจริงพบว่ากลุ่มบุคคลที่กล่าว อาจมีทั้งที่เป็นคนไทยพลัดถิ่นและไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่น จึงทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาของบุคคลได้ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นที่ตกหล่นจากการสำรวจ ซึ่งต้องการจะใช้สิทธิขอคืนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เนื่องจากต้องมีคุณสมบัติของ “ผู้มีเชื้อสายไทย” การขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 จึงไม่ตอบโต้ต่อการแก้ไขปัญหาในการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากต้องดำเนินการแก้ไขกลุ่มอีกครั้งในภายหลัง ส่งผลให้ระยะเวลาในการขอคืนสัญชาติไทยยาวนานเพิ่มมากขึ้น

4.1.3 บริบทและการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของคนไทยพลัดถิ่นแยกตามพื้นที่ศึกษา

จากข้อมูลการลงพื้นที่ของคณะผู้วิจัยพบว่า การกลับมาอยู่อาศัยในประเทศไทยของคนไทยพลัดถิ่นบริเวณจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนองและพังงา นั้น คนไทยพลัดถิ่นไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีบัตรประชาชน ถูกจำกัดสิทธิทุกด้าน มีการกีดกันจากเจ้าหน้าที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิต่าง ๆ เมื่ออาศัยอยู่ในฐานะชนกลุ่มน้อย ขาดซึ่งสิทธิพลเมือง โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

- **สิทธิที่อยู่อาศัย** คนไทยพลัดถิ่นจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บ้านไร่เครา ต.คลองวาฬ อ.เมือง จ.ประจวบคีรีขันธ์ ให้ข้อมูลว่าสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน หรือ ส.ป.ก.ประจวบคีรีขันธ์ เข้ามาสำรวจเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประเภทที่อยู่อาศัย หรือ ส.ป.ก.4-01 ให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ที่ บ้านไร่เครา แต่ในขณะนั้น คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากยังเป็นคนไร้สัญชาติ จึงไม่มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก เพราะกฎหมายกำหนดคุณสมบัติไว้ว่า ผู้ที่จะได้รับสิทธิต้องมีสัญชาติไทยเท่านั้น การออกหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดิน จึงถูกระงับไว้ก่อนจนกว่าจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาที่ตามมาจากการไม่มีเอกสารหลักฐานในที่ดิน คือ ชาวบ้านไม่สามารถขอทะเบียนบ้านเป็นของตนเองได้ เพราะการออกทะเบียนบ้าน ต้องใช้เอกสารสิทธิที่ดินเป็นหลักฐาน

การไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินยังส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ตามมา เพราะเมื่อไม่มีทะเบียนบ้านจะไม่สามารถใช้ชื่อตัวเองขอมิเตอร์ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และไม่สามารถใช้ชื่อตัวเองเป็นผู้ใช้น้ำประปาได้ เพราะการดำเนินการทั้งสองอย่างนี้ต้องใช้สำเนาทะเบียนบ้านเป็นหลักฐาน

ปัจจุบัน คนไทยพลัดถิ่นในบ้านไร่เคราได้สัญชาติไทยกันเกือบทั้งหมดแล้ว แต่ส่วนใหญ่กลับยังไม่ได้รับ ส.ป.ก.4-01 ตามสิทธิที่พวกเขาควรได้

- **สิทธิการเดินทาง** ในช่วงแรกที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทย คนไทยพลัดถิ่นยังมีสถานะเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ที่รัฐไทยกำหนด จึงต้องอาศัยพื้นที่เกษตรกรรมของชาวบ้านซึ่งอยู่ใกล้กับแนวชายแดนเป็นที่พักอาศัย ปัจจุบันคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่ได้รับสัญชาติยังคงถูกจำกัดไม่มีสิทธิเดินทางออกนอกพื้นที่ ซึ่งถ้ามีเหตุจำเป็นจะต้องขออนุญาตจากผู้นำชุมชน

- **สิทธิในการทำงาน** คนไทยพลัดถิ่น บ้านคลองลอย อำเภอบางสะพาน ได้ให้ข้อมูลว่าปัญหาในเรื่องของการทำงานของคนไทยพลัดถิ่นจะมีปัญหาเหมือนกันทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะเรียนจบมีวุฒิการศึกษาไปยื่นสมัครงาน แต่เมื่อถูกขอเอกสารบัตรประชาชน ซึ่งของคนไทยพลัดถิ่นเป็นบัตรเลข 0 เป็นบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน ทางผู้ประกอบการ ห้างร้านก็จะไม่รับเข้าทำงาน ซึ่งจะแตกต่างกับคนต่างด้าว โดยคนต่างด้าวจะมีสิทธิในการทำงานที่ดีกว่าคนไทยพลัดถิ่นเพราะถือว่าเขาเข้ามาทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

- สิทธิด้านอื่นๆ

สิทธิด้านอื่นๆ คนไทยพลัดถิ่นถูกจำกัดในสิทธิหลายด้าน นับตั้งแต่การเข้าไม่ถึงสวัสดิการของรัฐ อาทิ บัตรคนจน เด็กไทยพลัดถิ่นไม่สามารถขอรับทุนการศึกษาได้ เรียนจบแล้วสมัครงานไม่ได้เพราะไม่มีบัตรประชาชน ทำงานได้เพียงการเป็นแรงงานไร้ฝีมือและได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม และถูกหลอกลวงได้ง่ายหรือถูกหาประโยชน์จากความไม่รู้เกี่ยวกับสิทธิของตนเองในการขึ้นทะเบียนสถานะบุคคล

2. จังหวัดชุมพร

- **สิทธิที่อยู่อาศัย** คนไทยพลัดถิ่นตำบลสองพี่น้องอำเภอนาทมและตำบลท่ามะปริง อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ สปก.4-01 ได้เช่นเดียวกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นยังไม่ได้รับสัญชาติไทย ทำให้ต้องสูญเสียวิถีชีวิต อาชีพและไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยใด ๆ จากรัฐ

- **สิทธิการเดินทาง** คนไทยพลัดถิ่นอำเภอนาทมและตำบลท่ามะปริง อำเภอเมือง จังหวัดชุมพรถูกจำกัดในเรื่องสิทธิในการเดินทางเช่นเดียวกัน ไม่สามารถเดินทางข้ามจังหวัดได้ ถ้ามีเหตุจำเป็นจะต้องขออนุญาตจากผู้นำชุมชน

- **สิทธิในการทำงาน** ปัญหาในการทำงานของคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดชุมพรนั้นสืบเนื่องมาจากการเดินทาง คือไม่สามารถไปทำงานข้ามจังหวัดได้ ถูกจำกัดสิทธิในเรื่องของการทำงาน

- **สิทธิด้านอื่นๆ** ปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการของรัฐ คนไทยพลัดถิ่นจังหวัดชุมพรถูกจำกัดสิทธิทางด้านต่างๆ เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการได้รับวัคซีนในสถานการณ์โควิด-19 สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น

3. จังหวัดระนอง

- **สิทธิที่อยู่อาศัย** บ้านช้างแหก ตำบลราษฏรุด อำเภอเมือง จังหวัดระนอง มีคนไทยพลัดถิ่นซึ่งยังไม่ได้รับการสำรวจได้อพยพมาอยู่บริเวณพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีความมั่นคงในการใช้ชีวิต บางส่วนยังคงหลบหนีเมื่อมีเจ้าหน้าที่เข้ามาในพื้นที่ อยู่ด้วยความหวาดกลัว

คนไทยพลัดถิ่นท่าเรือบางกล้วย อำเภอสušสำราญ มีปัญหาในเรื่องของการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีสัญชาติไทยทางเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้ได้ ส่วนคนที่ได้สัญชาติไทยแล้วก็จะมีปัญหาในเรื่องของระเบียบและขั้นตอนการขอเอกสารสิทธิในที่ดินจากทางราชการเพราะ

ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ มีความรู้สึกกลัวในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ของนายทุน เพื่อทำงานให้แก่นายทุน

- **สิทธิการเดินทาง** การออกนอกพื้นที่ของคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดระนองยังคงต้องทำหนังสือเดินทางขออนุญาตออกนอกพื้นที่เช่นเดียวกับคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดอื่น ๆ

- **สิทธิในการทำงาน** คนไทยพลัดถิ่นบ้านช้างแหกส่วนมากจะลำบาก ไม่มีงานที่ไหนรองรับ ไม่สามารถทำงานได้ เช่น บริษัทที่รับสมัครงานก็ต้องใช้เอกสาร จึงสร้างความยากลำบากต่อคนไทยพลัดถิ่น เพราะต้องแอบทำงานที่เขาจ้างนอกกฎหมายและค่าแรงจะถูกหักครึ่ง เช่น ค่าแรงวันละ 300 ก็จะได้แค่วันละ 150 บาท หรือบางครั้งอาจไม่ได้รับค่าจ้าง โดนกดขี่ข่มเหงในเรื่องของการทำงาน ผู้จ้างบอกว่า “เป็นพม่าไม่ต้องเรียกร้องอะไรเยอะ แค่อ้อยู่ในประเทศก็พอแล้ว”

ส่วนคนไทยพลัดถิ่นในท่าเรือบางกล้วนนั้น ก็จะมีปัญหาในการทำงานส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ของนายทุนทำงานให้แก่นายทุน ภูมินี้ยืมสินจากนายทุน จึงไม่สามารถออกนอกพื้นที่ไปทำงานที่อื่นได้เลย เพราะนายทุนจะไปแจ้งแก่ผู้ใหญ่บ้านว่าห้ามอนุญาตให้คนไทยพลัดถิ่นที่ยังค้างหนี้ออกนอกพื้นที่ ชาวบ้านจะต้องชดใช้หนี้จนหมดจึงสามารถออกนอกพื้นที่ได้

- **สิทธิด้านอื่นๆ** คนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดระนองถูกจำกัดสิทธิต่าง ๆ ถูกเหยียดหยาม ถูกขับไล่จากคนไทยในพื้นที่ ขาดการเข้าถึงการศึกษา สิทธิในการรักษาพยาบาลชาวบ้านท่าเรือบางกล้วนให้ข้อมูลว่าเกิดปัญหาเรื่องการทำคลอดต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเกือบหนึ่งแสนบาท อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสนับสนุนให้ยอมรับบัตรเลข 8 ซึ่งเป็นบัตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย คือ ผู้ที่ได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งชาวบ้านไม่ยอมรับบัตรนี้เพราะตนนั้นถือว่าเป็นคนไทย

4. จังหวัดพังงา

- **สิทธิที่อยู่อาศัย** เหตุการณ์สึนามิ ปี 2547 ทำให้ชุมชนบ้านปากเตรียม อำเภอกูระบุรี จังหวัดพังงาไม่สามารถอยู่อาศัยในที่เดิมได้ เพราะชุมชนหายไปกับคลื่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และโครงการปฏิบัติการชุมชนและเมืองน่าอยู่ มูลนิธิชุมชนไทได้จัดเตรียมที่ดินให้ชาวบ้านได้ย้ายมาสร้างที่อยู่ใหม่ในปัจจุบันและเป็นชุมชนที่ผสมผสานระหว่างคนไทยและคนไทยพลัดถิ่น

- **สิทธิการเดินทาง** การออกนอกพื้นที่ของคนไทยพลัดถิ่นบ้านปากเตรียมยังคงต้องทำหนังสือเดินทางขออนุญาตออกนอกพื้นที่เช่นเดียวกับคนไทยพลัดถิ่นจังหวัดอื่น ๆ การเดินทางกรณีฉุกเฉินสร้างความยากลำบากให้แก่คนไทยพลัดถิ่นเพราะมีด่านตรวจเจ้าหน้าที่จำนวนมากในเขตรอยต่อระหว่างจังหวัด

- **สิทธิในการทำงาน** คนไทยพลัดถิ่นบ้านปากเตรียมส่วนใหญ่ไม่มีความมั่นคงในการทำงานเพราะถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนไร้รากเหง้า ไม่ได้ขึ้นทะเบียนคนไทยพลัดถิ่นซึ่งตอนสำรวจคือไม่มีสถานะทางทะเบียน เมื่อไปยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เพื่อขอคืนสัญชาติ กลับกลายเป็นถูกจัดประเภทให้เป็นคนไร้รากเหง้า เมื่อไปยื่นขอแก่กลุ่มว่าไม่ใช่คนไร้รากเหง้าแต่ยืนยันตนว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่น เจ้าหน้าที่ได้ให้คำตอบว่าแก้

ไม่ได้ จึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นบ้านปากเตรียมทำมาหากินได้เพียงในชุมชนของตนเอง โดยส่วนใหญ่จะทำประมงกับรับจ้างทั่วไป

- **สิทธิด้านอื่นๆ** คนไทยพลัดถิ่นบ้านปากเตรียมหลายคน ถูกจัดอยู่ในกลุ่มคนไร้รากเหง้าคือ คนที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ซึ่งอาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการใดๆของภาครัฐเลย ไม่ได้รับการช่วยเหลือเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสถานะบุคคลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้รับสิทธิในการปกป้องและคุ้มครองทางกฎหมาย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสนับสนุนให้ชาวบ้านจัดทำบัตรคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยที่ไม่ได้มีการให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของบัตรดังกล่าว ชาวบ้านจึงไม่ยอมรับบัตรนี้เพราะตนนั้นถือว่าเป็นคนไทย

3) สิทธิของคนไทยพลัดถิ่นหลังได้รับสัญชาติไทย

จากการลงพื้นที่ศึกษาของคณะผู้วิจัยถึงเรื่องสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นภายหลังจากได้รับสัญชาติไทยนั้นพบว่าหลังจากได้รับคืนสัญชาติแล้วนั้น คนไทยพลัดถิ่นมีสิทธิได้บัตรสวัสดิการคนจนบ้าง ได้รับบัตรสวัสดิการจากรัฐบ้าง แต่ในส่วนการทำงาน จะสมัครงานก็คียังไม่มีสิทธิเพราะว่ายังขาดวุฒิการศึกษาเพราะที่ผ่านมาคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากไม่ได้รับสิทธิการศึกษา เมื่อไปสมัครงานบางแห่งถ้าไม่มีวุฒิการศึกษาก็ไม่รับเข้าทำงาน จึงยังคงเป็นปัญหาเรื่องการทำงานของคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงปัญหาในเรื่องของความไม่เข้าใจในการติดต่อหน่วยงานราชการเพื่อที่จะให้ตนได้รับสิทธิ สวัสดิการทางภาครัฐเพื่อความเท่าเทียมกับประชาชนของรัฐ โดยทั่วไป คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับคืนสัญชาติยังขาดความรู้ความเข้าใจในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ จึงส่งผลให้ขาดสิทธิบางประการที่ควรจะได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวของคนไทยพลัดถิ่นจากที่ได้รับคืนสัญชาติไปแล้วอยู่ที่การศึกษาและการทำความเข้าใจทั้งทางภาครัฐและตัวของคนไทยพลัดถิ่นเองเพื่อให้ได้สิทธิโดยเท่าเทียมในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นผลสืบเนื่องตั้งแต่ยังไม่ได้รับสัญชาติที่แก้ไขไม่ได้แม้ในภายหลังจากได้รับสัญชาติไทยแล้ว

4.2 ข้อค้นพบในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 แบ่งออกเป็น การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และการยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่น โดยกระบวนการดังกล่าวมีแนวปฏิบัติในการดำเนินการดังนี้

4.2.1 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามสภาพข้อเท็จจริง พบว่าแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีปกติ และรูปแบบที่ 2 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ

รูปแบบที่ 1 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีปกติ

การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีปกติ กล่าวได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นที่ประสงค์จะได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จะต้องมีจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญของการใช้สิทธิคือสถานะทางกฎหมายที่รัฐกำหนด โดยคนไทยพลัดถิ่นภาคใต้ที่สามารถใช้สิทธิยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นต่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อพิจารณาได้จะมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามา ก่อน วันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยบุคคลที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดจะเป็นเลข 66 (6- xxxx - 66xxx- xx - x) ส่วนบุคคลที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 เลขบัตรประจำตัวประชาชนขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 8 ไม่ได้ให้เลขกลุ่ม (8- xxxx - xxxxx- xx - x)

กลุ่มที่สอง ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามา หลัง วันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยบุคคลที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 เลขประจำตัวประชาชนหลักแรกขึ้นต้นด้วยเลข 6 และหลักที่หกและเจ็ดจะเป็นเลข 67 (6- xxxx - 67xxx- xx - x) ซึ่งบุคคลในกลุ่มนี้ยังไม่มีผู้ใดได้รับการแปลงสัญชาติไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553

กลุ่มที่สาม กลุ่มคนที่มิมีเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 โดยบุคคลในกลุ่มคนที่มิมีเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์นี้ จะได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก. (หรือ ท.ร.38 ข.)⁹⁷ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้เลขประจำตัวประชาชนขึ้นต้นหลักแรกด้วยเลข 0 และเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 89 โดยในการบันทึกการบุคคลในระบบคอมพิวเตอร์จะมีรหัสกำกับอยู่ สามารถจำแนกกลุ่มบุคคลได้ (0- xxxx - 89xxx- xx - x)

สำหรับกลุ่มบุคคลดังกล่าวตามข้างต้น สามารถใช้สิทธิในการขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องดังนี้

ขั้นที่ 1 ระดับอำเภอ บุคคลใดที่อ้างว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นยื่นคำตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ที่มีชื่อในทะเบียนบ้าน

⁹⁷ ท.ร. 38 ข คือ แบบรับรองรายการทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน โดยข้อมูลมาจากทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (ท.ร. 38 ก) ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านสำหรับคนไร้รัฐโดยจะมีเลขบัตรประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 0

(กรณีมีภูมิลำเนาในเขตกรุงเทพมหานคร - สำนักบริหารการทะเบียน/ต่างจังหวัด-อำเภอ) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละพื้นที่ จะเป็นผู้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนในการกรอกรายการในคำขอและพยานหลักฐานที่นำมาแสดง และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอพร้อมหลักฐานประกอบคำขอครบถ้วนแล้ว ให้ทางอำเภอออกไปรับเรื่องให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน⁹⁸

ในการตรวจสอบคำขอและเอกสารสารตัวจริงพร้อมสำเนา เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าถูกต้องให้ลงนามรับรองสำเนาและให้พิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือสองข้างในคำขอและลงลายมือชื่อกำกับ ส่วนกรณีผู้ขอไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับบัตรประจำตัวของบิดาและมารดา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบปากคำตาม ปค. 14 ไว้⁹⁹ ในกรณีคำขอหรือหลักฐานประกอบคำขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าหลักฐานประกอบคำขอไม่เพียงพอต่อการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอและบุคคลอื่นที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา สถานะบุคคลและจุดเกาะเกี่ยวที่สามารถพิสูจน์การเป็นผู้มีเชื้อสายไทยของผู้ขอ หรือเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ โดยกำหนดให้ดำเนินการแก้ไขหรือส่งหลักฐานเพิ่มเติมหรือให้พยานบุคคลมาให้อภัยคำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง¹⁰⁰ (ข้อสังเกต ในขั้นตอนการดำเนินงานตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ข้อ 2 หากสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักบริหารการทะเบียนตรวจสอบแล้วเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้ส่งเรื่องคืนให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน)

เมื่อตรวจสอบคำขอและเอกสารที่ได้รับเพิ่มเติมทั้งหมดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สรุปผลการตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐานให้นายอำเภอพิจารณา 30 วันนับแต่วันยื่นคำขอ พร้อมด้วยหลักฐานถูกต้องและครบถ้วน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ขอทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาดำเนินการออกไปได้ไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา¹⁰¹ ทั้งนี้ นายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้นเพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอด้วยก็ได้¹⁰² และเมื่อนายอำเภอพิจารณาตรวจสอบคำขอและผลการสอบสวนพยานแล้วเสร็จให้ส่งคำขอพร้อมทั้งพยานหลักฐานทั้งหมดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมการปกครองแล้วกรณีภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รับคำขอและหลักฐานประกอบคำขอถูกต้องและครบถ้วน หรือนับแต่วันที่การตรวจสอบคำขอและหลักฐานได้รับเพิ่มเติมเสร็จ¹⁰³

⁹⁸ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 6 วรรคแรก

⁹⁹ ขั้นตอนการดำเนินงานตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ข้อ 2

¹⁰⁰ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 6 วรรคสอง

¹⁰¹ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 6 วรรคสี่

¹⁰² ขั้นตอนการดำเนินงานตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ข้อ 2

¹⁰³ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 7

ผลสรุประยะเวลาในการยื่นคำขอระดับอำเภอ นับแต่วันยื่นคำขอ

1) กรณีคำขอถูกต้องและครบถ้วน

- กรณีคำขอถูกต้องและครบถ้วน ระยะเวลาพิจารณา 30 วัน + ส่งคำขอไปที่จังหวัด 7 วัน รวมไม่เกิน 37 วัน
- กรณีคำขอถูกต้องและมีเหตุจำเป็น ระยะเวลาพิจารณา 30 วัน + ขยายไม่เกิน 15 วัน + ส่งคำขอไปที่จังหวัด 7 วัน รวมไม่เกิน 52 วัน

2) กรณีคำขอมีข้อบกพร่อง คำขอหรือหลักฐานประกอบคำขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน

- กรณีคำขอมีข้อบกพร่อง แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน + ดำเนินการแก้ไขภายใน 30 วัน + ระยะเวลาพิจารณา 30 วัน + ส่งคำขอไปที่จังหวัด 7 วัน รวมไม่เกิน 82 วัน
- กรณีมีเหตุจำเป็นขยายเวลาในการพิจารณา
แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน + กำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการแก้ไขภายใน 30 วัน + ระยะเวลาพิจารณา 30 วัน + ขยายไม่เกิน 15 วัน + ส่งคำขอไปที่จังหวัด 7 วัน รวมไม่เกิน 97 วัน

ขั้นที่ 2 ระดับจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมการปกครองแล้วกรณี ตรวจสอบและพิจารณาความถูกต้องของคำขอและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดตามหลักเกณฑ์ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ส่งคำขอและหลักฐานทั้งหมด (ฉบับจริง) รวมถึงความเห็นของอธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ให้กรมการปกครอง (คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น) ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ตรวจสอบพิจารณาคำขอและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วเสร็จ¹⁰⁴ ทั้งนี้ในกรณีเอกสารหลักฐานและคุณสมบัติไม่ถูกต้องให้แจ้งอำเภอเพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไข¹⁰⁵ รวมระยะเวลาในการพิจารณาระดับจังหวัดในกรณีที่คำขอและเอกสารหลักฐานทั้งหมดครบถ้วนสมบูรณ์ จำนวน 37 วัน

ขั้นที่ 3 ระดับกรมการปกครอง กรมการปกครองในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น (ส่วนทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน) รับคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากจังหวัด และดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและคุณสมบัติ และจัดประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน นับแต่ได้ตรวจสอบความถูกต้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ในการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของผู้ขอรายใด คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจะเรียกหลักฐานหรือสวนสวนพยานบุคคลเพิ่มเติมก็ได้ กล่าวคือในกรณีคำขอหรือหลักฐานประกอบคำขอไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าหลักฐานประกอบคำขอไม่เพียงพอต่อ

¹⁰⁴ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 7 (1) และ (2)

¹⁰⁵ ขั้นตอนการดำเนินงานตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ข้อ 3

การพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอและบุคคลอื่นที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา สถานะบุคคลและจุดเกาะเกี่ยวที่สามารถพิสูจน์การเป็นผู้มีเชื้อสายไทยของผู้ขอ หรือเรียกพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ โดยกำหนดให้ดำเนินการแก้ไขหรือส่งหลักฐานเพิ่มเติมหรือให้พยานบุคคลมาให้ถ้อยคำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับหนังสือแจ้ง¹⁰⁶

รวมระยะเวลาในการพิจารณาระดับกรมการปกครอง ในกรณีที่คำขอและเอกสารหลักฐานทั้งหมดครบถ้วนสมบูรณ์จำนวน 30 วัน และหากกรณีคำขอและเอกสารหลักฐานมีความบกพร่อง ทำให้ต้องเรียกหลักฐานหรือสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติม จำนวน 75 วัน

ขั้นที่ 4 คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เมื่อคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้พิจารณารับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว อธิบดีกรมการปกครองในฐานะเลขานุการคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จะออกหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดให้กับผู้ยื่นคำขอ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้มีการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมนั้นต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีมติ¹⁰⁷ พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเพื่อลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านและมอบหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้แก่ผู้ขอต่อไป¹⁰⁸

ทั้งนี้ในกรณีที่คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พิจารณาเห็นว่าผู้ขอรายใดไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นให้อธิบดีกรมการปกครองแจ้งหนังสือให้ผู้ขอทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้มีการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยระบุเหตุผลข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและข้อกฎหมาย รวมทั้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อไปไว้ในหนังสือแจ้งด้วย¹⁰⁹ รวมระยะเวลาในการพิจารณาระดับคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในกรณีพิจารณาเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จำนวน 37 วัน

¹⁰⁶ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 8 และข้อ 6

¹⁰⁷ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 9

¹⁰⁸ ขั้นตอนการดำเนินงานตามแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ข้อ 5

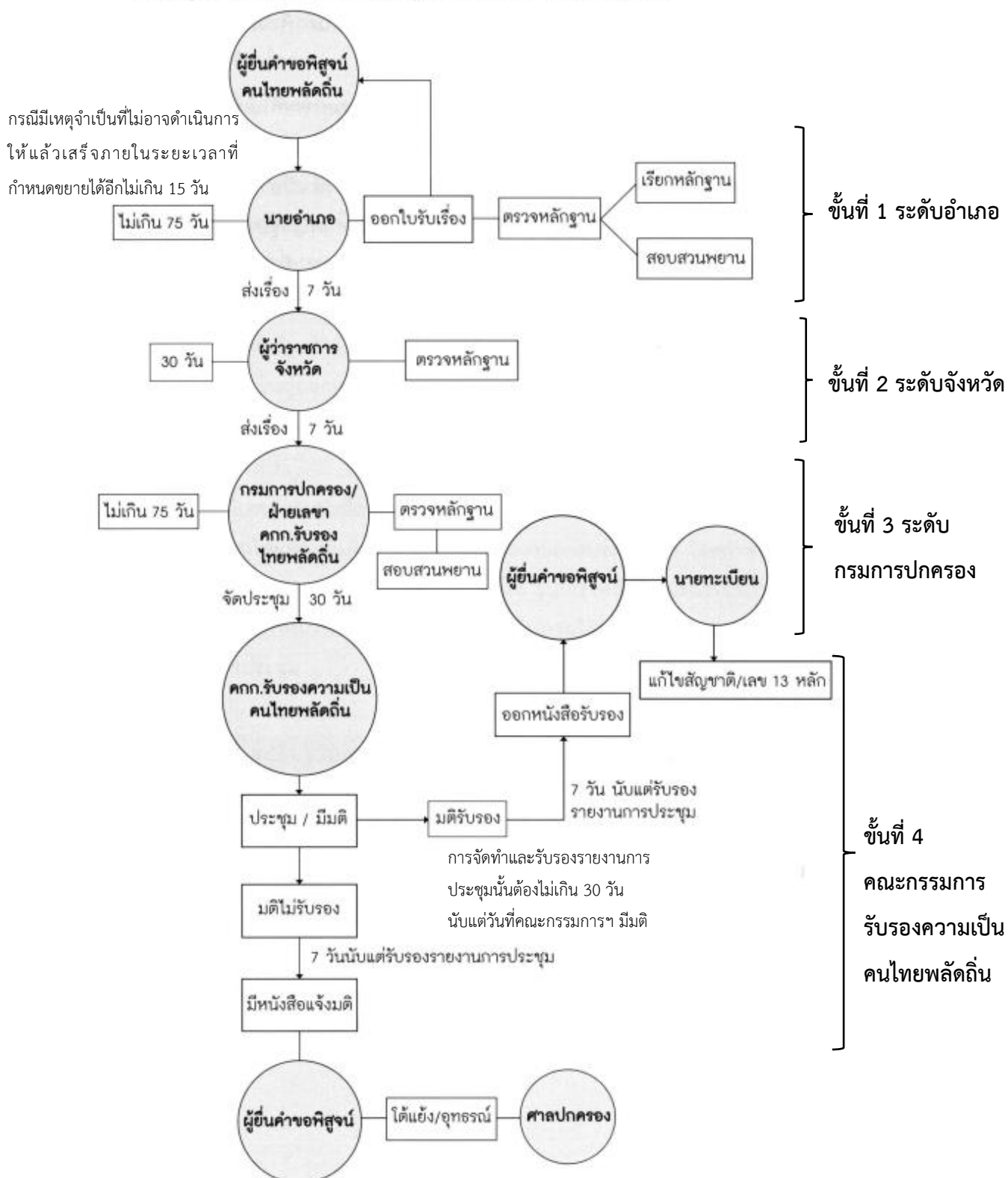
¹⁰⁹ กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ข้อ 10

ตารางสรุประยะเวลาทั้งหมดในการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนับตั้งแต่วันที่ออกใบรับคำขอไปจนถึงวันที่ได้รับหนังสือรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ลำดับขั้นตอน	กรณีเอกสาร หลักฐาน ครบถ้วน	กรณีเอกสาร หลักฐานครบถ้วน และมีเหตุจำเป็น ขยายเวลา พิจารณา	กรณีเอกสาร หลักฐานไม่ ครบถ้วน	กรณีเอกสาร หลักฐานไม่ ครบถ้วนและมีเหตุ จำเป็นขยายเวลา พิจารณา
ระดับอำเภอ	37	52	82	97
ระดับจังหวัด	37	37	37	37
ระดับกรมการ ปกครอง	30 (+45)	30 (+45)	30 (+45)	30 (+45)
ระดับคณะกรรมการ	37	37	37	37
รวมทั้งหมด (วัน)	141	156	186	201

หมายเหตุ จำนวนวันรวมทั้งหมดยังไม่รวมกรณีตรวจพบเอกสารหลักฐานบกพร่องในระดับกรมการปกครองที่ทำให้ต้องเรียกหลักฐานหรือสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติมอีก 45 วัน

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น



รูปภาพที่ 1. โดย วินัส สีสู่ข, ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ, คู่มือการใช้สิทธิใน
สัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556)

จากขั้นตอนการดำเนินงานในการยื่นคำร้องขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทั้ง 4 ชั้นได้แก่ 1) ระดับอำเภอ 2) ระดับจังหวัด 3) ระดับกรมการปกครองในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และ 4) คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แม้ว่าแนวปฏิบัติของหน่วยงานราชการได้มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อมิให้การคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นนั้นเกิดความล่าช้า แต่ในทางปฏิบัติในกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นนั้น ยังคงสามารถขยายระยะเวลาได้หากมีเหตุจำเป็นหรือข้อบกพร่องเกี่ยวกับคำขอและพยานหลักฐานที่ใช้ในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น อีกทั้งในทางปฏิบัติยังเปิดช่องทางให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้น เพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอด้วยก็ได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวถูกนำมาใช้ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัดตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากไม่ได้มีบทกฎหมายใดบังคับให้ต้องมีคณะกรรมการดังกล่าวในทุกพื้นที่ อันทำให้การทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดีการแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอนั้น ยังคงมีเสียงสะท้อนจากตัวแทนเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในพื้นที่ของคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งรู้จักประวัติความเป็นมาของผู้ยื่นคำขอเป็นอย่างดี เนื่องจากคณะกรรมการในระดับอำเภอยังคงมีเพียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือบุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นชอบ ในขณะที่คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองคำขอพิสูจน์รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นระดับจังหวัด¹¹⁰ ได้มีการแต่งตั้งให้คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการคืนสัญชาติไทยไทยมีส่วนร่วมในการกลั่นกรองข้อมูลผู้ยื่นคำขอว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นจริงหรือไม่ โดยมีผู้อาวุโสซึ่งรู้จักประวัติความเป็นมาของผู้ยื่นคำขอ ดำเนินการกลั่นกรองข้อมูลก่อนที่จะดำเนินการพิจารณา ทั้งนี้แม้ว่าแนวทางปฏิบัติจะเปิดช่องให้ภาคประชาชน รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกลั่นกรองข้อมูลบุคคลแอบแฝง ซึ่งไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นโดยแท้จริงแล้วก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวมีรูปแบบวิธีการดำเนินการที่ยังไม่ชัดเจน เหมือนกับแนวปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของการดำเนินการ และการดำเนินงานจะเป็นไปในทางรูปแบบจิตอาสาหรือการขอแรงมาช่วยตามกรณีปัญหาแต่ละรายไป¹¹¹

รูปแบบที่สอง การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ

ในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ เนื่องจากผู้ยื่นคำขอถูกจำหน่ายรายการทะเบียนราษฎรหรือขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม/ผิดหลง ทำให้คุณสมบัติในการใช้สิทธิเพื่อยื่นขอคืนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ไม่ครบถ้วนตามกฎหมายเนื่องจากต้องเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยเท่านั้น ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกรมการปกครองได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสำนักทะเบียนกลาง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติโดยบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการทะเบียนราษฎร และ

¹¹⁰ ชุมชนไทย, เครือข่ายการแก้ปัญหาคืนสัญชาติคนไทยเสนอเพิ่มชื่อเป็นกรรมการระดับจังหวัดเพื่อเกิดการมีส่วนร่วม, เว็บไซต์ <https://www.chumchonhai.or.th/node/384>, สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2565

¹¹¹ สัมภาษณ์นายภควินท์ แสงคง, ตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง, วันที่ 26 มิถุนายน 2565

บุคคลที่ขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มหรือผิดหลังนั้นจะต้องดำเนินการแก้ไขสิทธิของตนให้ถูกต้องเสียก่อนจึงจะมีสิทธิยื่นขอคืนสัญชาติไทยได้ ซึ่งทำให้คนไทยพลัดถิ่นจะต้องดำเนินการและผ่านการพิจารณาถึง 2 ชั้น กล่าวคือ ชั้นแรกขอเปลี่ยนกลุ่มหรือคืนสถานะทางทะเบียน และชั้นที่สองขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ชั้นที่ 1 การขอคืนสถานะทางทะเบียนหรือขอเปลี่ยนแปลงกลุ่ม

1.1 กรณีขอเปลี่ยนแปลงกลุ่ม เนื่องจากถูกบันทึกรายการในทะเบียนประวัติบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียนไม่ตรงข้อเท็จจริง ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นแก้ไขรายการในทะเบียนประวัติ และฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง

ในการขอแก้ไขรายการชาติพันธุ์หรือกลุ่มของชนกลุ่มน้อย เช่นแก้ไขจากกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หรือแก้ไขจากกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานเป็นคนไร้รากเหง้า เป็นต้น ให้นายทะเบียนตรวจสอบรายการในแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ (แบบ 89) และทะเบียนประวัติท.ร. 38 ก ในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ถ้าไม่ตรงกันให้นายทะเบียนแก้ไขรายการในฐานข้อมูลให้ตรงกับแบบ 89

หากเป็นกรณีรายการในแบบ 89 กับท.ร. 38 ตรงกันหรือไม่ตรงกัน และผู้ร้องแจ้งว่ารายการดังกล่าวเป็นรายการที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากตนไม่ใช่กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มคนต่างด้าวตามที่นายทะเบียนบันทึกไว้ ให้ผู้ร่อนำพยานบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกัน หรือเป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันกับผู้ร้องจำนวน 3 คนมารับรอง โดยให้นายทะเบียนสอบสวนและบันทึกปากคำพยานตามแบบปค. 14 ไว้เป็นหลักฐาน และหากมีความจำเป็นนายทะเบียนอาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนพิจารณาให้ความเห็นด้วยก็ได้แต่จะต้องดำเนินการโดยเร็ว ทั้งนี้เมื่อนายทะเบียนดำเนินการแก้ไขรายการแล้วให้แจ้งสำนักทะเบียนกลางทราบเพื่อส่งสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง¹¹²

อย่างไรก็ดีในปัจจุบันการเปลี่ยนกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทย ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนกลางได้อนุมัติหลักการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นสามารถอนุมัติเพิ่มรายการ “กลุ่มเชื้อสายไทย” ต่อท้ายรายการสัญชาติในทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้มีการระบุว่า “เชื้อสายไทย” ที่ได้มีการจัดทำตามมติคณะรัฐมนตรีไว้แล้วเฉพาะประเภทชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งต่อไปนี้หากตรวจสอบแล้วพบข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทย อย่างเช่นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองจากพม่า(มีถิ่นที่อยู่ถาวร) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า(มาใช้แรงงานกับนายจ้าง) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา เป็นต้น

โดยผู้ยื่นคำขอเปลี่ยนกลุ่มต้องมีเอกสารและหลักฐานดังนี้

¹¹² หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 48 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2557 เรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

(1) เอกสารทะเบียนบ้านทร. 13 และมีชื่อปรากฏอยู่ในหลักฐานทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย กลุ่มดังกล่าวที่ทางราชการจัดทำขึ้นจากการสำรวจ

(2) เอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ ซึ่งมีรายการของบิดาหรือมารดาและบุตร เช่น ใบรับรองผลการเรียนหรือหนังสือรับรองของโรงเรียนหรือสถานศึกษาหรือผลตรวจสารพันธุกรรมหรือเอกสารอื่นใดที่พิสูจน์ว่าเป็นกลุ่มเชื้อสายไทยเป็นต้นถ้ามี

เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นรับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนเจ้าของรายการและบิดา มารดา ญาติ พี่น้อง ที่มีเอกสารหลักฐานทางทะเบียนเป็นคนไทยโดยการเกิด ที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในประเทศไทย หรือมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในดินแดนที่เคยเป็นของประเทศไทย เป็นหรือเคยเป็นกลุ่มชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีเชื้อสายไทยตามหลักฐานทะเบียนประวัติที่ผู้ยื่นคำขออ้างถึงความเกี่ยวพัน และพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งเป็นคนไทยหรือเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีเชื้อสายไทยอย่างน้อย 3 ราย เพื่อให้การรับรองบุคคลโดยพยานบุคคลดังกล่าวจะต้องมีความน่าเชื่อถือมีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือทะเบียนประวัติมีเลขประจำตัว 13 หลักมีภูมิลำเนาเป็นหลักแหล่งรู้ประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับข้อมูลบิดามารดาญาติพี่น้องรวมทั้งความเกี่ยวพันกับผู้มีเชื้อสายไทยของผู้ยื่นคำขอเป็นอย่างดี หรืออาจจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือซึ่งสามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ยื่นคำขอเป็นผู้ให้การรับรองก็ได้

ภายหลังจากที่สอบสวนแล้วเสร็จให้รวบรวมคำร้องและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพร้อมเอกสารทะเบียนบ้านและทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยสรุปความเห็นเสนอนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา หากมีความจำเป็นนายทะเบียนอาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนพิจารณาในการรับรองอีกทางหนึ่งก็ได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเสร็จให้ทำหนังสือแจ้งสำนักทะเบียนกลาง เพื่อขอเปลี่ยนเป็นผู้มีเชื้อสายไทยของชนกลุ่มน้อย โดยให้ทำสำเนาคำร้องและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งนายทะเบียนรับรองสำเนาถูกต้องส่งไปพร้อมด้วย

สุดท้ายเมื่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ได้รับแจ้งจากสำนักทะเบียนกลางให้เปลี่ยนกลุ่มประเภทชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยแล้ว ให้นายทะเบียนบันทึกคำว่า “กลุ่มเชื้อสายไทย” อยู่ในวงเล็บต่อท้ายรายการสัญชาติที่แก้ไข อาทิ เมียนมา(กลุ่มเชื้อสายไทย) หรือ กัมพูชา (กลุ่มเชื้อสายไทย)¹¹³

1.2 กรณีขอคืนสถานะทางทะเบียนเนื่องจากถูกจำหน่าย

กรณีคนที่ถูกจำหน่ายรายการในทะเบียนประวัติและฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรแต่เป็นการจำหน่ายรายการที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นรับคำร้อง

¹¹³ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ส่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 380 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 เรื่องการอนุมัติหลักการเพื่อขอเปลี่ยนกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยของชนกลุ่มน้อย

และดำเนินการสอบสวนพยานบุคคลที่เป็นชุมชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์เดียวกัน หรือกลุ่มบุคคลเดียวกันกับผู้ร้องจำนวน 3 คน เพื่อรับรองและดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อพิสูจน์ยืนยันสถานะบุคคลดังกล่าวหรืออาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนรับรองอีกทางหนึ่งก็ได้

เมื่อดำเนินการสอบสวนพยานแล้วเสร็จ ให้รวบรวมพยานหลักฐานเสนอให้นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตแล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา หากปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่ารายการทะเบียนประวัติขอแก้ไขเป็นความจริงให้นายอำเภอส่งอนุมัติในคำร้องและให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจำหน่ายรายการทะเบียนประวัติที่ไม่ถูกต้องแล้วทำหนังสือแจ้งสำนักทะเบียนกลางภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีคำส่งอนุมัติเพื่อขอคืนรายการทะเบียน ประวัติโดยให้สำเนาคำร้องและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งไปพร้อมด้วย ทั้งนี้เมื่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น ได้รับแจ้งการคืนรายการทะเบียนประวัติจากสำนักทะเบียนกลางแล้วให้แจ้งบุคคลที่ได้รับคืนทะเบียนประวัติให้มาทำบัตรประจำตัวโดยเร็ว¹¹⁴

อย่างไรก็ดีเนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวได้กำหนดวิธีการไว้อย่างกว้าง จึงทำให้ในทางปฏิบัติยังคงเกิดความสับสน โดยเฉพาะการขอคืนรายการบุคคลของชนกลุ่มน้อยกลุ่มชาติพันธุ์หรือบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท 0-89 ที่ถูกนายทะเบียนสั่งจำหน่ายรายการด้วยเหตุต่างๆ อันทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่ถูกจำหน่าย และเสียโอกาสในการเข้ากระบวนการการแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคลและสัญชาติ สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครองจึงได้มีการซักซ้อมแนวปฏิบัติให้ชัดเจนมากขึ้น¹¹⁵ กล่าวคือ

1) เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งหรือได้รับคำร้องขอคืนรายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการในเอกสารทะเบียนบ้านหรือทะเบียนประวัติคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรให้ตรวจสอบและสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงประเด็นต่างๆ ได้แก่

-กรณีคนที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลมีรายการทะเบียนในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรซ้ำซ้อนมากกว่า 1 รายการหรือไม่ หากตรวจพบว่ามีซ้ำซ้อนและรายการที่มีอยู่ปัจจุบันเป็นรายการที่ถูกต้อง ให้นายทะเบียนปฏิเสธคำร้องแล้วแจ้งผู้ขอคืนรายการทราบ

- กรณีคนที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลนั้นเป็นกลุ่มเป้าหมายที่ทางราชการต้องดำเนินการจัดทำทะเบียนให้ตามกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เช่นรายการ

¹¹⁴ อ้างแล้ว, หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 48

¹¹⁵ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 25 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 เรื่องการขอคืนรายการทะเบียนราษฎรของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ถูกนายทะเบียนสั่งจำหน่าย

บุคคลที่ถูกจำหน่ายเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท 0-89 กลุ่มผู้อพยพเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานแต่ตกสำรวจ บุคคลที่เป็นเจ้าของรายการดังกล่าวจะต้องเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามที่กระทรวงมหาดไทยได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้ เช่นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นผู้มีเครือญาติเป็นชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วหรือไม่ก็ตาม และจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยภายในวันที่ 30 กันยายน 2542 หรือรายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท 0-89 กลุ่มนักเรียนบุคคลที่เป็นเจ้าของรายการดังกล่าวจะต้องเป็นบุคคลที่กำลังศึกษาเล่าเรียนอยู่ในโรงเรียนในขณะได้รับการสำรวจและจะต้องเป็นผู้ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยภายในวันที่ 18 มกราคม 2548 หรือถ้ารายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านท.ร. 13 เป็นบุคคลประเภท 6 บุคคลที่เป็นเจ้าของรายการดังกล่าวจะต้องมีหรือเคยมีทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยที่ทางราชการจัดทำขึ้นจากการสำรวจเป็นต้น หากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่าเจ้าของรายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายที่ทางราชการต้องจดทะเบียนให้เช่นเป็นชาวอินเดียที่ถือหนังสือเดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและได้ไปจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลกลุ่มดังกล่าวให้นายทะเบียนปฏิเสธคำร้อง

- กรณีถูกจำหน่ายรายการ เนื่องจากมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือคำสั่งของราชการหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะการกระทำที่ทำให้การได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราวของผู้นำต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วยตามข้อ 6 หรือข้อ 7 ของประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุมลงวันที่ 15 มิถุนายน 2559 ซึ่งหากพบว่าเจ้าของรายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายกระทำการในเรื่องที่เป็นข้อห้ามหรือเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยสิ้นสุดลง เช่นการกระทำผิดกฎหมายจนได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดและไม่ใช้ความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย กรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนปฏิเสธคำร้องและแจ้งขอคืนรายการบุคคลทราบว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้

- กรณีถูกจำหน่ายรายการบุคคลที่ขอคืนนั้น ถูกจำหน่ายด้วยสาเหตุใดเป็นการจำหน่ายตามโครงการของราชการเช่น ไม่มารายงานตัวต่อนายทะเบียนตามโครงการสำรวจและปรับปรุงรายการทะเบียนราษฎร หรือโครงการเปลี่ยนเลขประจำตัวชนกลุ่ม

น้อยเพื่อจัดกลุ่มบุคคลเป็นต้น หรือเป็นการจำหน่ายเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายหรือมีการทุจริต หากเป็นการจำหน่ายจากเหตุการณ์ทุจริตซึ่งมีเจ้าของรายการบุคคลที่ถูกจำหน่ายเป็นผู้กระทำความผิดหรือร่วมกระทำความผิดและอยู่ระหว่างดำเนินคดีกรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนปฏิเสธคำร้องและแจ้งผู้ขอคืนรายการบุคคลทราบว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้

แต่ถ้าการจำหน่ายรายการเกิดจากการกระทำที่ไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของระเบียบปฏิบัติเช่น การจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนประเภท 0-89 กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานโดยไม่ผ่านการทำประชามหรือการพิจารณาของคณะกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้ง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นขั้นตอนในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ กรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดโดยในส่วนของการจัดทำประชามให้ใช้การเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนแล้วแต่กรณี พิจารณาให้ความเห็นแทนแล้วให้ดำเนินการตามผลที่ได้รับการประชุม กล่าวคือถ้าผลการประชุมให้ความเห็นชอบว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติให้รวบรวมหลักฐานรายการประชุมที่รับรองถูกต้องส่งไปพร้อมหนังสือขอคืนรายการบุคคล แต่ถ้าผลการประชุมมีความเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติให้นายทะเบียนปฏิเสธคำร้องและแจ้งผู้ขอคืนรายการทราบว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้

2) การสอบสวนพยานบุคคลเพื่อรับรองคุณสมบัติของคนที่ถูกจำหน่ายรายการให้ใช้แบบคค. 14 โดยจะต้องมีรายละเอียดให้ครบถ้วนเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของมูลเกี่ยวกับบิดา มารดา ญาติ พี่น้อง สามีหรือภรรยา และบุตร สถานที่เกิด ช่องทางและระยะเวลาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย สถานที่อยู่อาศัยการศึกษาการประกอบอาชีพและประเด็นต่างๆ (ตามข้อ 1)

สำหรับวิธีการตรวจสอบว่าผู้ขอคืนรายการเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ ให้ใช้การสอบสวนพยานบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันหรือเป็นกลุ่มบุคคลประเภทเดียวกันกับคนที่ถูกจำหน่ายรายการอย่างน้อย 3 คนเพื่อรับรองคุณสมบัติโดยพยานบุคคลดังกล่าวจะต้องมีความน่าเชื่อถือมีหลักฐานทะเบียนราษฎรมีเลขประจำตัว 13 หลัก มีภูมิลำเนาเป็นหลักแหล่งรู้จักคนที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลเป็นอย่างดี หรืออาจจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้นำชุมชน หรือบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคนที่ถูกจำหน่ายรายการบุคคลเป็นผู้ให้การรับรองแทนก็ได้ ส่วนประเด็นเรื่องการกระทำผิดกฎหมายให้ขอตรวจสอบประวัติอาชญากรรมกับสถานีตำรวจในพื้นที่

ทั้งนี้กรณีกลุ่มเด็กและนักเรียนนักศึกษาที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548¹¹⁶ ในการยื่นขอคืนรายการบุคคลที่ยังมีสภาพเป็นนักเรียนหรือนักศึกษา ให้เรียกตรวจหลักฐานทางการศึกษาที่เป็นปัจจุบันของผู้นั้น เช่นเอกสารใบรับรองผลการเรียนหรือหนังสือรับรองของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ผู้นั้นศึกษาเล่าเรียนอยู่เป็นต้นหรือจะสอบสวนครูอาจารย์ของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ผู้นั้นเรียนอยู่แทนจำนวน 1 คนหรือ 2 คนก็ได้ หากผู้ยื่นขอคืนรายการบุคคลพ้นจากสถานภาพของนักเรียนหรือนักศึกษาและมีอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ให้เรียกหลักฐานทางการศึกษา เช่นสมุดพกหรือใบรับรองผลการศึกษาเป็นต้นและสอบสวนผู้ปกครองของเด็กหรือพยานบุคคลน่าเชื่อถือจำนวนไม่เกิน 2 คน เว้นแต่กรณีผู้ร้องมีหลักฐานสำเนาทะเบียนนักเรียนที่สถานศึกษารับรองสำเนาถูกต้องหรือหนังสือรับรองของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ยังมีอายุการใช้เอกสารนั้นไม่เกิน 6 เดือนให้ยกเว้นการสอบสวนพยานบุคคล นอกจากนี้ผู้ยื่นคำขอคืนรายการบุคคลดังกล่าวหากมีสูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิดพร. 20/1 มาแสดงต่อนายทะเบียนให้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว จากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและใช้เป็นหลักฐานสำคัญในการพิจารณา คือรายการบุคคลที่ถูกจำหน่าย

ในระหว่างการดำเนินการเพื่อขอคืนรายการบุคคล ถ้าผู้ขอคืนรายการมีเหตุจำเป็นต้องขอหนังสือรับรองตัวบุคคลหรือขออนุญาตออกนอกพื้นที่ที่ควบคุมการอยู่อาศัยให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น (กรณีการขอหนังสือรับรองตัวบุคคล) และนายอำเภอ (กรณีการขออนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม) ให้ความอนุเคราะห์ตามควรแก่กรณีไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิที่ผู้ยื่นขอมีพึงได้ตามกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

3) รวบรวมคำร้องและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามแบบ 89 หรือทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อยแล้วแต่กรณี ซึ่งหากเอกสารดังกล่าวสูญหายถูกทำลายและไม่สามารถตรวจคัดสำเนาจากระบบไมโครฟิล์มในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรได้ ให้นายทะเบียนแจ้งความไว้เป็นหลักฐานพร้อมกับสรุปความเห็นเสนอให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา

เว้นแต่กรณีรายการบุคคลที่ขอคืนนั้นถูกจำหน่ายเนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายหรือมีการทุจริตให้เสนอนายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ ถ้าพยานหลักฐานเชื่อได้ว่ารายการบุคคลที่ขอคืนเป็นรายการที่ถูกต้องให้มีคำสั่งอนุญาตให้คืนรายการได้ และให้นายทะเบียนที่เกี่ยวข้องทำหนังสือแจ้งสำนักทะเบียนกลางโดยด่วนเพื่อขอคืนรายการบุคคลที่

¹¹⁶ หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 58 ลงวันที่ 28 กันยายน 2560 เรื่องการขอคืนรายการทะเบียนราษฎรของบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการในฐานข้อมูล

ถูกจำหน่ายโดยให้สำเนาคำร้องที่มีคำสั่งอนุญาตให้คืนรายการพยานหลักฐานและสำเนาบันทีกสอบสวนป.ค. 14 ที่เกี่ยวข้องซึ่งนายทะเบียนลงชื่อรับรองสำเนาถูกต้องส่งไปพร้อมหนังสือแจ้งด้วย

ขั้นที่ 2 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เมื่อคนไทยพลัดถิ่นได้ยื่นคำขอคืนสถานะทางทะเบียนหรือขอเปลี่ยนแปลงกลุ่มแล้วแต่กรณี และได้รับการคืนสถานะทางทะเบียนหรือแก้ไขเลขกลุ่มให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อประสงค์ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้ดำเนินการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามรูปแบบปกติ

จากแนวทางในการดำเนินการข้างต้น กล่าวได้ว่าการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ คนไทยพลัดถิ่นจะต้องดำเนินการขอคืนสถานะทางทะเบียน หรือเปลี่ยนกลุ่มให้ถูกต้องครบตามคุณสมบัติก่อน จึงจะสามารถใช้สิทธิยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ ซึ่งแนวทางการดำเนินการคืนสถานะทางทะเบียน หรือการเปลี่ยนแปลงกลุ่มนั้นมิได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่แน่ชัด ทำให้การคืนสถานะทางทะเบียนหรือการเปลี่ยนแปลงกลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นขึ้นอยู่กับ การสอบสวนหลักฐานและการพิจารณาของนายอำเภอในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในบางพื้นที่อาจจะใช้เวลานานหลายปี อันส่งผลให้กระบวนการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเกิดล่าช้าตามไปด้วย เนื่องจากต้องรอให้มีการพิจารณาคืนสถานะทางทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงกลุ่มเสียก่อน

4.2.2 การยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่น

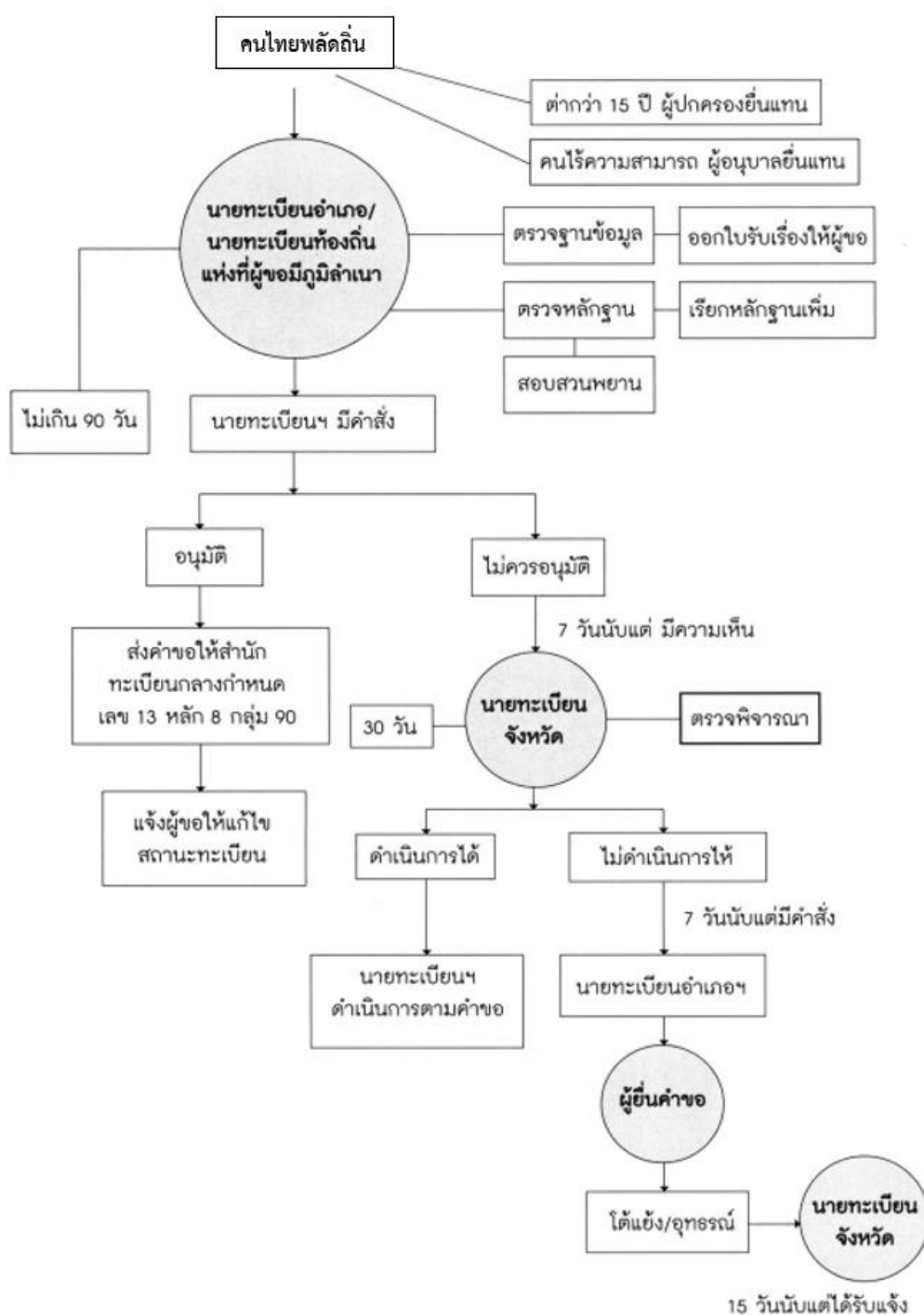
ในการเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่นจะแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่¹¹⁷

- 1) กรณีที่ต้องผ่านการพิสูจน์และรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน จึงจะสามารถขอลงรายการสัญชาติไทยหรือเปลี่ยนสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดในทะเบียนบ้านได้ อาทิ คนไทยพลัดถิ่นตามมาตรา 9/6 , มาตรา 9/7 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555
- 2) กรณีที่สามารถขอลงรายการสัญชาติไทยหรือเปลี่ยนสถานะเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดในทะเบียนบ้านได้ทันที เมื่อพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มีผลบังคับใช้ (คนไทยพลัดถิ่นที่ได้แปลงสัญชาติเป็นไทยหรือได้สัญชาติไทยก่อนวันที่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555) อาทิ คนไทยพลัดถิ่นตามมาตรา 5 , การได้สัญชาติไทยตามสามี มาตรา 9 , การได้สัญชาติไทยตามมาตรา 7 ทวิ, การได้สัญชาติไทยตามมาตรา 23, บุตรของคนไทยพลัดถิ่น เป็นต้น

¹¹⁷ อ้างแล้ว, หนังสือสั่งการ ด่วนมาก ที่มท 0309.1/ ว 1910

จากแนวทางการยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานะในเอกสารทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่นตามข้างต้น กล่าวได้ว่าภายหลังจากที่คนไทยพลัดถิ่นได้รับหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว จะต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียน ตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งใช้ระยะเวลาอีกไม่เกิน 90 วัน แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากการคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นโดยการเกิดนั้น บุตรของคนไทยพลัดถิ่นย่อมได้รับการคืนสัญชาติไทยด้วย แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกลับพบว่าระยะเวลาในขั้นตอนของการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เกิดความล่าช้าซึ่งส่งผลให้บุตรไม่สามารถขอคืนสัญชาติไทยได้ อีกทั้งพยานหลักฐานการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างพ่อ แม่ ลูกหรือเครือญาติ ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับผลพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ได้ทำให้ต้องรอโครงการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ฟรีของหน่วยงานภาครัฐซึ่งในขณะเดียวกันโครงการดังกล่าวก็มีงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างจำกัด

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะทางทะเบียนราษฎรของคนไทยพลัดถิ่น



รูปภาพที่ 2. โดย วินัส สีสุข, ดร. ภาณุ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ, คู่มือการใช้สิทธิใน สัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556)

ตารางสะท้อนปัญหากระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น โดยจำแนกขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อการตรวจสอบตามขั้นตอนตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบบรรจุ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

กระบวนการ	ข้อค้นพบ
การพิจารณาระดับพื้นที่/ท้องถิ่นตามภูมิลำเนา 1. ขั้นตอนของผู้ยื่น 1.1 การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น - กรอกข้อมูล - จัดเตรียมเอกสารหลักฐานประกอบคำขออื่น ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักบริหารการทะเบียน 2. ขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ 2.1 ตรวจสอบคำขอและหลักฐานประกอบที่เป็นเอกสารตัวจริงพร้อมสำเนา	1. ใช้กระบวนการในขั้นตอนนี้ใช้ระยะเวลานาน ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด เช่น มีกรณีที่ได้ยื่นเอกสารคำขอเรียบร้อยแล้ว ต่อมาหลักฐานไม่สมบูรณ์ ต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมด 2. มีการขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มและกลุ่มที่ถูกจำหน่ายชื่อทำให้กระบวนการล่าช้าขึ้น เนื่องจากต้องดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนให้ถูกต้องก่อน¹¹⁸ - กรณีบันทึกรายการผิดพลาดไม่ตรงกับข้อเท็จจริงต้องมีการดำเนินการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางตาม ข้อ 115 ¹¹⁹ โดยนายทะเบียนจะทำการตรวจสอบ

¹¹⁸ คำสั่งอธิบดีกรมการปกครองที่ มท 0309.1/ว 48 เรื่องการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน

¹¹⁹ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535

ข้อ 115 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรนำเอกสารรายการมาแสดงไม่ว่าเอกสารดังกล่าวจะจัดทำก่อนหรือหลังการจัดทำทะเบียนราษฎร ให้ผู้ยื่นคำร้องแสดงเอกสารดังกล่าวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น เมื่อนายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าเอกสารดังกล่าวเชื่อถือได้ ให้แก้ไขรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรให้

(2) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร ไม่มีเอกสารรายการมาแสดงให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นสอบสวนพยานหลักฐานแล้วรวบรวมหลักฐานเสนอนายอำเภอพร้อมด้วยความเห็น เมื่อนายอำเภอพิจารณาเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเชื่อถือได้ ให้นายอำเภอส่งนายทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรให้

(3) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสัญชาติเอกสารทะเบียนราษฎร ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการดังต่อไปนี้

ในกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการจากสัญชาติอื่นหรือไม่มีสัญชาติเป็นสัญชาติไทย เนื่องจากการลงรายการผิดพลาดหรือกรณีอื่น ๆ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นสอบสวนพยานหลักฐานแล้วรวบรวมหลักฐานเสนอนายอำเภอพร้อมด้วยความเห็น เมื่อนายอำเภอพิจารณาเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเชื่อถือได้ ให้นายอำเภอส่งนายทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรให้

2.2 ลงนามรับรองสำเนาเมื่อเห็นว่าเป็นเอกสารในการยื่นคำขอถูกต้องแล้ว 2.3 พิมพ์ลายนิ้วหัวแม่มือทั้งสองข้างของผู้ยื่นคำในคำขอ และลงชื่อกำกับ 2.4 กรณีที่ผู้ยื่นขอไม่มีหลักฐานประกอบการยื่น ให้เจ้าพนักงาน ปค. 14 ไว้ 2.5 สรุปผลการตรวจสอบตามแบบที่กำหนดและลงชื่อกำกับ 2.6 ส่งคำขอให้นายอำเภอพิจารณาภายใน 30 วันนับแต่วันยื่นคำขอ	รายการในแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร โดยกรณีคนไทยพลัดถิ่นจะต้องมีพยานบุคคลที่เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกันรับรอง 3 คนมารับรองโดยให้นายทะเบียนสอบสวนและบันทึกปากคำพยานตามแบบ ปค.14 ไว้เป็นหลักฐาน และหากมีความจำเป็น นายทะเบียนอาจส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนพิจารณาให้ความเห็นด้วยก็ได้ - กรณีถูกจำหน่ายรายการทางทะเบียนราษฎร เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 มาตรา 38¹²⁰ เนื่องจากไม่ไปรายงานตัว จะต้องมีการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงข้อมูลทางทะเบียนราษฎร ก่อน โดยต้องมีการสอบสวนพยานบุคคลที่เป็นกลุ่มบุคคลเดียวกัน 3 คน เพื่อรับรอง และดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อพิสูจน์ยืนยันสถานะของบุคคลดังกล่าว หรือส่งเรื่องให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการชุมชนรับรองด้วยก็ได้ แล้วจึงเสนอไปยัง นาย อำเภอ หรือ ผู้ อำนวยการ เขต (กรุงเทพมหานคร) เป็นผู้พิจารณา หากเป็นที่น่าเชื่อถือแล้ว นายอำเภอจะสั่งให้จำหน่ายรายการที่ไม่ถูกต้อง
---	---

ในกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการจากสัญชาติไทยหรือจากไม่มีสัญชาติหรือจากสัญชาติอื่นเป็นสัญชาติอื่น เนื่องจากการลงรายการผิดพลาดหรือกรณีอื่น ๆ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นสอบสวนพยานหลักฐาน และเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานดังกล่าวเชื่อถือได้ ก็ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรให้

¹²⁰ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 มาตรา 38

ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนบ้านของผู้นั้นโดยเร็ว

	แล้วคืนรายการทะเบียนประวัติโดยดำเนินการจากสำนักทะเบียนกลางไปยังท้องที่ แล้วเรียกให้บุคคลนั้นมาทำบัตรประจำตัว ข้อสังเกต ในปัจจุบันการแก้ไขรายการนั้น หากเป็นการแก้ไขรายการบางส่วนและคืนรายการสามารถเป็นอำนาจของนายอำเภอท้องที่ได้เลย แต่การคืนรายการนั้น มาควบคุมกับการแก้ไขรายการด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องส่งเรื่องไปยังสำนักทะเบียนกลางก่อน วิธีปฏิบัติคือ นายอำเภอคืนรายการให้เป็นปกติก่อนแล้วทำเรื่องแก้ไขไปยังสำนักทะเบียนกลางด้วย¹²¹ 3. เมื่อผู้ยื่นคำขอยื่นคำขอในพื้นที่เรียบร้อยแล้วขาดกระบวนการติดตามหลังจากส่งเรื่องไปยังระดับอำเภอ ซึ่งผู้ยื่นคำขอไม่สามารถติดตามผลการพิจารณาได้ (สามารถติดตามได้ถึงเฉพาะระดับอำเภอเท่านั้น) 4. จำนวนผู้ยื่นคำขอจากต้นทางระดับพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับจำนวนของผู้ที่ผ่านเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในขั้นตอนสุดท้ายอย่างแตกต่างเห็นได้ชัด เช่น สำหรับคำขอระดับอำเภอมีถึงหลักพันราย แต่ขณะที่คำขอส่งมาถึงระดับกรมการปกครองเพียงแค่หลักหน่วย 2-3 รายต่อเดือนเท่านั้น¹²²
การพิจารณาในระดับอำเภอ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐระดับอำเภอ 1. นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ (ดุลพินิจ) เพื่อช่วยพิจารณาก่อนกรอคำขอ	1. การแต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอโดยนายอำเภอ เป็นดุลพินิจเพื่อช่วยพิจารณาก่อนกรอคำขอ ในท้ายแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ใช้ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ นายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้น” จากพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องการพิสูจน์สัญชาติ

¹²¹ ปลัดอำเภอเมือง จังหวัดระนอง, การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของปัญหาสถานะบุคคลคนไทยพลัดถิ่น, การบันทึกบทสัมภาษณ์ ดำเนินการโดย ทีมวิจัยโครงการ, โรงแรมบ้านหญ้าหมู จังหวัดระนอง, 19 เมษายน 2565

¹²² สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปฏิบัติงานสำนักบริหารการทะเบียน, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2 มีนาคม พ.ศ.2565

2. เมื่อพิจารณาครบถ้วนและเห็นว่าถูกต้องแล้วให้ส่งขอให้จังหวัดพิจารณา 3. อำเภอลอกใบรับคำขอให้แก่ผู้ขอไว้เป็นหลักฐาน 4. หากตรวจสอบแล้วเอกสารไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง ให้ส่งเรื่องคืนผู้ขอภายใน 15 วัน	ของคนไทยพลัดถิ่น ไม่ได้มีกรรมการระดับจังหวัดในทุกพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการระดับจังหวัด พบว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานเรื่องสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นโดยใช้รูปแบบของมติที่ประชุมคณะกรรมการรับรองระดับอำเภอ (คนละครึ่งกับผู้ใหญ่บ้านรับรองบุคคลน่าเชื่อถือตาม ปค.14) 2. ขั้นตอนทางเอกสารกรณีความผิดพลาด ในการแก้ไขรายการบางส่วนก็เป็นอำนาจของนายทะเบียนอำเภอที่จะสั่งการได้เลยแต่บางส่วนต้องส่งทางส่วนกลาง ซึ่งใช้ระยะเวลาที่ยาวขึ้น¹²³
การพิจารณาระดับจังหวัด 1. ตรวจสอบเอกสารและคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ ภายใน 30 วัน 2. ส่งคำขอไปยังให้กรมการปกครองภายใน 7 วัน 3. หากเอกสารหรือคุณสมบัติไม่ถูกต้องให้แจ้งอำเภอเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไข	การแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นดุลพินิจของแต่ละพื้นที่เพื่อช่วยพิจารณาถ่วงถ่วงคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทำให้แนวทางในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันและไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินงาน
การพิจารณาโดยกรมการปกครอง (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน) 1. รับคำขอและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากจังหวัด 2. ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและคุณสมบัติ 3. นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อพิจารณา	ในกระบวนการตรวจสอบคำขอและพยานหลักฐาน มีแนวปฏิบัติที่สร้างภาระงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเพิ่มขึ้น เช่นการส่งรายชื่อผู้ยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตรวจสอบการถือสัญชาติของประเทศอื่นต่อสถานทูต

¹²³ อ้างแล้ว, ปลัดอำเภอเมือง จังหวัดระนอง, การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้อปัญหาสถานะบุคคลคนไทยพลัดถิ่น.

ภายใน 30 วัน นับแต่ได้ตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อย	
ขั้นตอนการดำเนินการทางเอกสารหลังจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ให้การรับรองแล้ว 1. อธิบดีกรมการปกครองออกหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดให้กับผู้ยื่นคำขอ ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้มีการจัดทำและรับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น 2. แจ้งให้จังหวัดหรือกรุงเทพมหานครเพื่อลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน 3. มอบหนังสือความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้แก่ผู้ขอ	

4.3 มุมมองของผู้ปฏิบัติงานหน่วยงานราชการในแต่ละพื้นที่ศึกษา

จากการลงพื้นที่ของคณะผู้วิจัย เพื่อศึกษาขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานราชการ ในการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น พบอุปสรรคหรือข้อค้นพบเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

1) **อำเภอเมือง จังหวัดระนอง**¹²⁴ ได้ให้ข้อมูลว่า จากมติคณะรัฐมนตรี ในเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะทางทะเบียนของคนไทยพลัดถิ่น จึงได้มีการสั่งการให้ทางอำเภอจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงปี พ.ศ.2550-2554 จะเป็นกลุ่มที่ขึ้นทะเบียนตามยุทธศาสตร์ทั้งหมด ซึ่งขึ้นทะเบียนในรอบเดียวกัน

“การบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 นั้นได้สร้างความลำบากในการยื่นคำขอ และการรับรองการเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งใช้พยานบุคคล การใช้ผังเครือญาติ ซึ่งนำพยานบุคคล โดยการสัมภาษณ์ในการประกอบการพิจารณา ในมุมของประชาชนผู้สูงอายุ จะตอบคำถามอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัยนั้นเป็นไปได้ด้วยความลำบาก ควรจะมีกระบวนการพิสูจน์ที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่านี้”

¹²⁴ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ, อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง , วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2565.

ในเรื่องของการจำหน่ายนั้นคนไทยพลัดถิ่นมายื่นคำร้องที่อำเภอประมาณ 500 กว่าคน ดำเนินการคืนจำหน่าย 200 กว่าคน เหตุผลในเรื่องของการจำหน่ายคือ คนไทยพลัดถิ่นไม่ได้มารายงานตัวตอนปี 2554 ด้วยเหตุผลหลายๆประการ เช่น อาจจะทำงานต่างถิ่นโดยไม่ทราบเรื่องของการรายงานตัว

พยานที่น่าเชื่อถือ โดยปกติคนรับรองฝั่งเครือญาติ คนที่เป็นญาติที่มีเชื้อสายไทย 1 คน และบุคคลที่น่าเชื่อถือ 2 คน (บุคคลที่น่าเชื่อถือ ส่วนมากจะเป็นผู้นำชุมชน เพราะได้รับการยอมรับจากพื้นที่ เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) โดยจะรับรองเรื่องคุณสมบัติและความประพฤติของคนไทยพลัดถิ่น

อุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น ในมุมมองของปลัดอำเภอเมืองระนองมองว่า

“คนไทยพลัดถิ่นควรได้รับสัญชาติโดยเร็ว แต่เพราะยังมีกลุ่มอื่นๆ ที่ปะปนเข้ามา กระบวนการในการกลั่นกรอง เพื่อแยกกลุ่มอื่นๆ ออกไปนั้นจึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการออกสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่น เช่นบางกลุ่มยังเดินทางไปกลับระหว่างเมียนมาและประเทศไทย โดยมีสวนอยู่ที่ประเทศเมียนมาและมีบ้านอยู่ฝั่งไทย

ปัญหาส่วนใหญ่คือเรื่องบุคลากร ซึ่งมีน้อยมากต่อจำนวนของคนไทยพลัดถิ่นที่ขอรับบริการ เพราะบุคลากรยังต้องบริการงานทะเบียนให้แก่กลุ่มอื่นๆและภาระด้านทะเบียนซึ่งเป็นภาระงานทั่วไป ปัญหาการโยกย้าย ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นอำเภอที่มีคนไทยพลัดถิ่นควรมีเจ้าหน้าที่เฉพาะทาง ที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง”

2) อำเภอกระบือ จังหวัดพังงา¹²⁵ ได้ให้ข้อมูลว่า “ในตัวของอำเภอกระบือนั้นไม่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ขึ้นทะเบียนคนไทยพลัดถิ่น ดังนั้นจึงถือว่าในจังหวัดไม่มีคนไทยพลัดถิ่น แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการเปิดให้คนไทยพลัดถิ่นขอคืนสัญชาติไว้ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 100 กว่าคน โดยส่วนใหญ่แล้วในเขตอำเภอกระบือจะมีคนไทยพลัดถิ่นย้ายเข้ามาทำงานเพียงชั่วคราวจึงเป็นสถานที่คนไทยพลัดถิ่นมาทำงานมากกว่ามาอยู่ถาวร โดยย้ายมาจากจังหวัดระนอง ประมาณ 90 % และย้ายมาจากอำเภอสุดทรายใหญ่ จังหวัดระนอง ซึ่งเป็นอำเภอติดต่อกับอำเภอกระบือ จังหวัดพังงา โดยมาทำงานรับจ้าง ทำประมง สวนยาง สวนปาล์มที่กระบือ ประมาณ 160 ราย นายจ้างได้นำคนไทยพลัดถิ่นมาทำงานทำงานเสร็จก็กลับจังหวัดระนองไป”

ในส่วนขั้นตอนการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น อำเภอกระบือจะใช้ระเบียบเดียวกันกับทางอำเภอเมืองระนอง เพื่อเทียบเคียงและเอื้อประโยชน์ให้แก่คนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ของอำเภอกระบือ

ส่วนในเรื่องอุปสรรคและปัญหานั้น ทางอำเภอได้ให้ข้อมูลว่า “จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น สถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 ทำให้เกิดความล่าช้าในการนัดสอบพยานหรือตรวจฝั่งเครือญาติ การขาดความรู้ ขาดการศึกษาของคนไทยพลัดถิ่น จึงทำหลักฐานผิดพลาด ทำ

¹²⁵ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ, อำเภอกระบือ จังหวัดพังงา, วันที่ 4 มีนาคม 2565.

ผังเครือญาติผิด หรือขึ้นทะเบียนช้า การให้ข้อมูลไม่ตรงต่อความเป็นจริง เช่น บอกว่าญาติเสียชีวิตแล้วเพราะขึ้น
 ทะเบียนตามญาติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวน ปัญหาชาวเมียนมาสวมสิทธิคนไทยพลัดถิ่น เจ้าหน้าที่ต้องใช้
 กระบวนการในการกลั่นกรองจึงทำให้เกิดความล่าช้า”

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินงานของอำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา พบว่า

- คนไทยพลัดถิ่นที่ขึ้นทะเบียนเลข 0 ทางหน่วยงานได้นำเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติและ
 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะแก้ไขรายละเอียดออกเป็นระเบียบกรณีที่ไม่สามารถเข้าไปในกลุ่มเดิมได้ให้
 กรรมการพิจารณาให้เป็นคุณ เพื่อที่จะยื่นขอให้เป็นคนเข้าเมืองโดยชอบรายละเอียดค่อยมาแปลงตาม
 ทะเบียนราษฎร

- คนไทยพลัดถิ่นที่ขึ้นทะเบียนเกิน 15 ปี ให้มายื่นขอเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบ ซึ่งจะได้บัตรเลข 8 โดย
 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ซึ่งในอำเภอกระบุรีมีคนไทยพลัดถิ่นเข้าเกณฑ์อยู่เกินครึ่ง สิ้นเดือน
 พฤศจิกายน พ.ศ.2565 นี้ น่าจะได้บัตรเกือบทั้งหมด

3) อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร¹²⁶ สำหรับขั้นตอนวิธีปฏิบัติในการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น ทาง
 อำเภอท่าแซะดำเนินการเกี่ยวกับการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นโดยใช้ระเบียบของกรมการปกครอง

“โดยทางอำเภอจะมีการดำเนินงานจัดตั้งคณะกรรมการระดับตำบลในการติดตามคนไทยพลัดถิ่น ซึ่ง
 เป็นกรรมการของคนไทยพลัดถิ่นเองโดยมีความคุ้นเคยและสนิทสนมกับคนไทยพลัดถิ่นในกลุ่มของตนเองเพื่อ
 ติดต่อประสานงานกับทางราชการ โดยทางอำเภอได้ดำเนินการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่น จำนวน 929
 ราย โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ 1,321 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีบุคคลซึ่งเปลี่ยนสถานะ 200 รายและยังไม่ได้สัญชาติ
 400 กว่าราย”

ปัญหา อุปสรรคและข้อค้นพบนั้นทางอำเภอท่าแซะ ได้ให้ข้อมูลว่า “ทางอำเภอประสบปัญหาของโรค
 ระบาดโควิด เพราะทางอำเภอท่าแซะต้องควบคุมจำนวนการมาติดต่อของคนไทยพลัดถิ่น ตามมาตรการ
 ป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาด ทำให้ต้องดำเนินการล่าช้า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสอบพยานหรือการจัดทำผัง
 เครือญาติขั้นตอนการสำรวจ ข้อมูลผิดพลาดเยอะมาก เช่น พยานเอกสาร พยานบุคคล เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ
 ต่อการบริการกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น ปัญหาการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ ทำให้การดำเนินการยื่นขอสัญชาติของคน
 ไทยพลัดถิ่นไม่ต่อเนื่อง

การแก้ปัญหาของอำเภอท่าแซะทางอำเภอได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อบูรณาการร่วมกันกับเครือข่าย
 ของคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งง่ายต่อการเข้าถึงและประสานกับกลุ่มของคนไทยพลัดถิ่นในเรื่องปัญหาการโยกย้าย ได้
 มีการติดต่อสื่อสารขอข้อมูลกับทางปลัดผู้รับผิดชอบงานคนเก่า เพื่อให้การดำเนินการขอคืนสัญชาติของคนไทย
 พลัดถิ่นเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง”

¹²⁶ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ, อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร, วันที่ 31 มีนาคม 2565.

4) อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์¹²⁷ ได้ให้ข้อมูลว่า “การให้สัญชาติหรือการพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่อำเภอเมือง จะมีประมาณ 2-3 กลุ่ม ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนไทยเชื้อสายไทยเดิม กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อีกกลุ่มคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีเชื้อสายไทย และจะเป็นกลุ่มบุตรของทั้งสามกลุ่มและกลุ่มนักเรียน คนไร้รากเหง้า อำเภอจะดำเนินการในส่วนที่เป็นบุคคล ที่ได้เลข 6 กลุ่ม 54,55 ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้ทำทะเบียนประวัติแล้ว ก็จะมายื่นคำขอพิสูจน์พร้อมด้วยเอกสาร ที่ว่าการอำเภอก็จะตรวจเอกสาร หลักฐานที่มายื่นว่า ถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ เมื่อครบถ้วนก็ดำเนินการส่งคำขอพร้อมเอกสารต่อไปยังจังหวัด ให้จังหวัดพิจารณาต่อ หากไม่ครบถ้วนก็จะคืนเอกสารทั้งหมด ให้ไปจัดเตรียมมาแล้วมายื่นใหม่

ในส่วนของผู้มายื่น การยื่นคำขอจะมีการนัดหมายมาก่อน เพื่อตรวจเอกสารก่อน ขาดอะไรก็ให้ไปเตรียม ส่วนใหญ่จะทำแบบนั้นเมื่อเอกสารครบจึงจะให้ยื่น เพราะมันเกี่ยวกับเงื่อนไขหลังจากที่รับคำขอด้วย จึงเรียกตรวจก่อนให้ยื่น ผู้ที่หลักฐานไม่ครบหรือไม่สามารถหาหลักฐานได้ จะมีการสอบพยานบุคคล นำเชื้อถือหรือสอบพยานผู้นำท้องที่ ผู้นำชุมชน ผู้นำธรรมชาติ ในพื้นที่หมู่บ้านของเขา ในส่วนของพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ใช้ประเด็นในการพิจารณาโดย “จะสอบก็ต่อเมื่อไม่มีพยานเอกสารสำคัญ เช่น หนังสือรับรองการเกิด ก็จะช่วยเป็นการสอบพยานแทนการใช้พยานเอกสาร ซึ่งปกติจะใช้จะใช้ระยะเวลาแล้วแต่คนที่มายื่นว่าเตรียมเอกสารครบหรือไม่และจะมีคิว ลำดับ จะตรวจให้ตามลำดับ มายื่นแล้วไม่ครบก็กลับไปทำต่อท้าย ส่วนใหญ่หลังจากครบก็จะนัดเป็นกลุ่ม 10-20 คนที่เอกสารพร้อม ก็จะดำเนินการส่งจังหวัด กลุ่มที่เหลือก็ทยอยไปเรื่อย ๆ

ในส่วนปัญหา อุปสรรค เรื่องระเบียบ ข้อกฎหมาย การปฏิบัติงานนั้น ไม่ค่อยมีปัญหาที่มีคือเรื่องการกำหนดถิ่นที่อยู่ เพราะเดี๋ยวนี้นักคนไทยพลัดถิ่นต้องทำมาหากิน ต้องเดินทางออกนอกเขตไม่ได้ขออนุญาต ซึ่งถ้าเอาตามกฎหมายถือว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติ อาจจะมีการถูกจำหน่ายได้

การติดตามปกติจะมีกลุ่มไลน์ กับคนไทยพลัดถิ่นทั้งหมดอยู่แล้ว แจ้งในกลุ่ม ถึงคิวใครก็แจ้งในไลน์แล้วโทรนัด ให้เตรียมเอกสาร ถ้าไม่พร้อมเจ้าตัวก็ขอเลื่อน บางทีพยานไม่พร้อมก็เลื่อนไปก่อน ก็ไม่นาน จะไปนานเรื่องการสอบมากกว่า เพราะการสอบ สอบทีละคน บางทีการสื่อสารกันลำบาก”

ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ยังได้สะท้อนปัญหาในกระบวนการยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นว่ามี การทุจริตในการเอาบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นเข้ามาในกระบวนการ หรือในบางกรณีคนไทยพลัดถิ่น อาจจะเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยจริง ๆ แต่ไม่ได้เดินทางเข้ามาและไม่ได้ทำทะเบียนประวัติไว้ หรือทำไว้แต่ยังกลับไปพม่าอยู่ กรณีไป ๆ กลับ ๆ ทำให้ขาดคุณสมบัติได้ นอกจากนั้นคนไทยพลัดถิ่นในกลุ่มบุตรที่พ่อแม่ได้สัญชาติไทยแล้ว พบปัญหาว่าส่วนหนึ่งหนีกลับไปอยู่พม่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ติดตามให้มาดำเนินการก็ติดต่อไม่ได้ พอสอบถามไปยังพื้นที่ก็พบว่าไม่ได้อยู่แล้วซึ่งกรณีแบบนี้เกิดขึ้นเยอะ โดยจะมีทั้งบุตรได้สัญชาติไทยแต่พ่อแม่อยู่พม่า หรือบุตรอยู่พม่าพ่อแม่อยู่ไทย และมีส่วนที่เพิ่งเดินทางเข้ามาที่หลังจะไปอยู่ในกลุ่มตก

¹²⁷ สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ, อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์, วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565

สำรวจก็ไม่รู้ว่าจริงหรือปลอม ข้อเท็จจริงส่วนนี้ท้าทายที่สุด ซึ่งตกลสำรวจในพื้นที่มีเยอะมากจะมีกลุ่มบัตรหมายเลข 0 กับไม่มีอะไรเลย ซึ่งทางพนักงานเจ้าหน้าที่เองก็ไม่รู้ว่าเป็นพม่าหรือคนไทยพลัดถิ่น

อย่างไรก็ดีสำหรับคนไทยพลัดถิ่น ในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่าง พ่อ แม่ ลูก ญาติพี่น้องทางหน่วยงานภาครัฐมีโครงการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA เข้ามา ทำให้สามารถตรวจพิสูจน์ได้ว่ามีเชื้อสายไทย โดยโครงการดังกล่าวจะมีปีละครั้ง ซึ่งทางกรมการปกครองจะแจ้งมายังหน่วยงานแต่ละท้องที่ และมีการส่งรายชื่อไปตรวจทุกปีแต่ส่วนคนที่กำลังก็อาจไปตรวจกันเอง ทางกรมการปกครองจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์คือ พ่อ แม่ ลูก ลูกพี่ลูกน้องสามารถตรวจกันได้ ปู่ ย่า หลาน สามารถตรวจกันได้ และในระหว่างรอผลตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ก็หยุดพักการสอบปากคำพยานผู้ยื่นคำขอรายดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะได้ผลตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA และเมื่อได้รับผลตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA จึงจะดำเนินการสอบพยานเพิ่มเติม เพื่อเป็นการยืนยัน การมีถิ่นที่อยู่อาศัยโดยกระบวนการสอบพยานในกรณีนี้จะไม่ได้เข้มข้นเท่ากับกรณีทั่วไป เนื่องจากมีหลักฐานชัดเจนแล้ว

5) ปกครองจังหวัด ศาลากลางจังหวัดชุมพร¹²⁸ ได้ให้ข้อมูลแก่นักวิจัยว่า “ทางจังหวัดมีหน้าที่ในการกลั่นกรองเอกสารที่ทางอำเภอได้ส่งมา โดยตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาซึ่งมีเวลาในการพิจารณาที่จังหวัดเพียง 7 วันว่าเอกสารของคนไทยพลัดถิ่นถูกต้องหรือไม่ คุณสมบัติถูกต้องหรือไม่เพื่อไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองกรมการปกครองเพื่อพิจารณาอีกขั้นตอนหนึ่ง ในกรณีที่ฝั่งเครือญาติไม่ถูกต้องก็จะส่งเอกสารนั้นกลับไปทางอำเภอให้คนไทยพลัดถิ่นได้แก้ไขฝั่งเครือญาติใหม่ หรือดำเนินการสอบพยานเพิ่มเติมกรณีคณะกรรมการกลั่นกรองขอเอกสารเพิ่มเติม หรือสอบพยานเพิ่มเติมก็จะแจ้งมายังปกครองจังหวัด เพื่อแจ้งทางอำเภอให้ประสานคนไทยพลัดถิ่นผู้ขอสัญชาติในการดำเนินการต่อไป สำหรับจังหวัดชุมพรนั้น จะมีคนไทยพลัดถิ่นอยู่เพียง 3 อำเภอเท่านั้น คือ อำเภอเมืองชุมพร อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว”

ขั้นตอนการให้สัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่น ทางหน่วยงานได้ใช้ระเบียบของกรมการปกครอง โดยมีแบบคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ในการดำเนินการส่วนในปัญหาและอุปสรรคนั้น พบว่า “เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในเรื่องของคนไทยพลัดถิ่นมีเพียงคนเดียว และต้องรับผิดชอบงานทะเบียนหลายงาน เจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญเพราะสาเหตุจากการโยกย้ายบ่อย ปัญหาการสืบพยานบุคคล ซึ่งมีการอ้างจากคนไทยพลัดถิ่น แต่พยานนั้นไม่ได้อยู่ในพื้นที่ จึงเกิดความล่าช้าในการประสานและติดต่อ ปัญหาเรื่องโรคระบาด โควิด19 ซึ่งต้องจำกัดจำนวนของคนไทยพลัดถิ่นตามมาตรการความปลอดภัยในการประสานกับส่วนของทางราชการ ในส่วนของการร้องเรียนมายังจังหวัดนั้น ยังไม่มีกรณีของคนไทยพลัดถิ่นร้องเรียนมา มีแต่เฉพาะคนไร้รากเหง้าที่มีการร้องเรียนมายังจังหวัด แม้ว่าทางกรมการปกครองจะแก้ปัญหาในการเพิ่มเจ้าหน้าที่ โดยเปิดสอบทุกๆ 2 ปี แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขเรื่องการขาดแคลนบุคลากรได้ เนื่องจากงานทางทะเบียนมีภาระงานที่รับผิดชอบหลายอย่าง”

¹²⁸ สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ,ศาลากลางจังหวัดชุมพร, วันที่ 2 มีนาคม 2565.

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์หน่วยงานราชการในระดับอำเภอและจังหวัด ที่มีคนไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคใต้ทั้ง 4 จังหวัดพบว่า ปัญหาที่สร้างความล่าช้าในการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเกิดขึ้นของหน่วยงานราชการ คือ ปัญหาการขาดบุคลากรซึ่งมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการให้บริการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ปัญหาการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ซึ่งทำให้ขาดความต่อเนื่องในขั้นตอนกระบวนการทำงาน ปัญหาความเชี่ยวชาญของตัวเจ้าหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการขอคืนสัญชาติ ปัญหาการนำบุคคลอื่นๆ ซึ่งมีใช้คนไทยพลัดถิ่นเข้ามาปะปน ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องกลั่นกรองอย่างละเอียดจึงทำให้เกิดความล่าช้า และปัญหาสถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 เพราะหน่วยงานราชการต้องควบคุมจำนวนการมาติดต่อของคนไทยพลัดถิ่น ตามมาตรการป้องกันและเฝ้าระวังโรคระบาด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสอบพยานหรือการจัดทำผังเครือญาติ ทำให้การดำเนินการยื่นขอสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง

6) สำนักงานบริหารทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย¹²⁹

ในกระบวนการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาและอุปสรรคดังนี้

1) บทนิยามคนไทยพลัดถิ่น “ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” มีการนิยามไว้กว้างมากสำหรับคำว่า “คนไทยสมัยก่อน”

และประเด็นเรื่องเงื่อนไขของผู้ยื่นคำขอได้ คือ “คนไทยพลัดถิ่นกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องได้รับการสำรวจจากกฎหมายการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” หมายถึง คนไทยพลัดถิ่นที่จะเข้าเงื่อนไขต้องได้รับการสำรวจก่อน ทำให้มีผู้ตกสำรวจเป็นจำนวนมาก ซึ่งการจะเปิดสำรวจใหม่ เป็นหน้าที่ของสภากาชาดและกระทรวงมหาดไทย

2) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการ

- ผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติมาตั้งแต่ต้นทั้งนี้จะต้องปรากฏว่า得有หลักฐานว่ามีการอพยพเข้ามาก่อนปี 2542 ในขั้นตอนการรับรองนอกจากพยานหลักฐานที่ส่งมาระดับอำเภอหรือจังหวัดแล้ว ในขั้นคณะกรรมการรับรองฯ มีการส่งตรวจสอบ สำนักงานข่าวกรอง สันติบาล ส่วนการข่าว กงสุลกระทรวงการต่างประเทศ

- การสำรวจผิดตั้งแต่ในอดีตเป็นกระบวนการผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้น ทำให้ข้อมูลผิดพลาด เช่นการถูกจัดกลุ่มเป็นเลข 0 ตั้งแต่แรก ทำให้ต้องมีการแก้กลุ่มว่าเป็นคนเชื้อสายไทยก่อน

¹²⁹ สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปฏิบัติงานสำนักบริหารการทะเบียน,กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.

- กระบวนการที่ต้องตามกฎหมายคือ ทะเบียนประวัติต้องถูกต้อง มีหลักฐานการเกิด การเดินทางเข้ามา มีญาติมารับรองผังเครือญาติ สอบปากคำมาให้ตรงกับหลักฐานที่มีอยู่ ซึ่งต้องตรงกับแบบสำรวจว่าอาศัยอยู่กับใคร

- ปัญหาเกี่ยวกับพยานหลักฐาน พบว่าขาดหลักฐานสำคัญคือ ผังเครือญาติ หรือ หาผู้รับรองให้ไม่ได้ว่ามีเชื้อสายไทย

- ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการจะมีความล่าช้า เช่น ในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น การรวบรวมคำขอมายังคณะกรรมการรับรองฯ มีจำนวนไม่มาก อีกทั้งกรรมการปกครองต้องมีการตรวจสอบที่เข้มงวดมาก เพราะยากต่อการคัดกรอง ทั้งนักท่องเที่ยวนักค้ามนุษย์ ผู้แปลงสัญชาติ ผู้มีหมายจับความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความมั่นคง ซึ่งข้อมูลตัวเลข 13 หลักกระทรวงมหาดไทยไม่ได้เชื่อมกับหน่วยงานอื่น แต่ต้องส่งเป็นเอกสารไปตามขั้นตอน นอกจากนี้ในการดำเนินงานทั้งในระดับอำเภอและจังหวัดนั้น ไม่ได้ทำเฉพาะเรื่องคนไทยพลัดถิ่นแต่ทำเรื่องไร้สัญชาติทั้งระบบอีกด้วย

- ความร่วมมือผ่าน MOU ในการนำนักศึกษาและเอ็นจีโอเข้ามาช่วยสอบปากคำ เห็นได้ว่าปลัดในพื้นที่ไม่มีความเชื่อมั่นเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่ อีกทั้งการใช้แบบฟอร์มในการสอบปากคำเพียงอย่างเดียวไม่สามารถใช้ได้กับทุกพื้นที่ เพราะในพื้นที่มีความแตกต่างกัน ต้องประชุมที่อำเภอก่อนว่าปลัดต้องการอะไร แบบฟอร์มมาตรฐานครบเงื่อนไขหมด แต่ประเด็นปลีกย่อยที่ต้องเสริมจุดนี้ แต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน เช่นกรณีของชาวเกาะมีวิถีชีวิตที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ จึงมีการกำหนดคำถามเพิ่มได้ตามดุลพินิจ เพื่อให้รัดกุมเพราะอาจถูกร้องเรียน และมีโทษทางอาญา

3) ทศคนคดีเกี่ยวกับ “เรื่องความมั่นคง” เนื่องจากคาบเกี่ยวกับเรื่องการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ทางพนักงานเจ้าหน้าที่ยังได้เสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสัญชาติว่า การทำงานเรื่องสัญชาติต้องมีความเชี่ยวชาญระดับหนึ่ง ควรมีการปรับโครงสร้างสำนักงาน (ในเขตพื้นที่ที่มีปัญหา) และโครงสร้างระดับนโยบาย รวมถึงการเพิ่มอัตรากำลัง เพิ่มงบประมาณ พัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่และเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่น

7) ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ¹³⁰

สำหรับหน้าที่บทบาทเกี่ยวกับนโยบายการจัดการปัญหาคนไทยพลัดถิ่นของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่นำเสนอมติเพื่อออกมติคณะรัฐมนตรีในการสำรวจเรื่องเกี่ยวกับสัญชาติ (การสำรวจกลุ่มตกลสำรวจต้องออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี) และพิจารณาให้ความเห็นในการร่างแก้ไข พระราชบัญญัติ สัญชาติ ในส่วนของไทยพลัดถิ่นมีจุดแตกต่างกับคนที่ปัญหาสถานะบุคคลที่เป็นได้สัญชาติไทยโดยการคืนสัญชาติ รวมถึงตัดสินใจและเสนอแนะเชิงนโยบายในการช่วยเหลือและเร่งรัดการกำหนดสถานะ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยปฏิบัติ และมีการจัดประชุมกับส่วนราชการเป็นระยะ มีส่วนร่วมในทำความเข้าใจกรณีมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ (หน้าที่หลักเป็นของกระทรวงมหาดไทย) ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้เกิดผลสำเร็จในเรื่องการแก้ไขปัญหาเรื่อง

¹³⁰ สัมภาษณ์สภาความมั่นคงแห่งชาติ, ระบบออนไลน์ ZOOM , วันที่ 23 มีนาคม 2565

สถานะ ซึ่งในปัจจุบันสภาความมั่นคงแห่งชาติมีการทำงานในเชิงบูรณาการ ได้แก่ ศูนย์มานุษยวิทยา กระทรวงพัฒนาสังคม ที่ทำเรื่องคนพื้นที่สูง กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย

ในส่วนกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาด้านสัญชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติจะมีการทำงานร่วมกับกระทรวงมหาดไทย (มีการจัดตั้งคณะทำงานรูปแบบคณะกรรมการ) โดยกระทรวงมหาดไทยจะมีการดำเนินการรับฟังปัญหาจากประชาชนและเครือข่าย ส่วนสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีหน้าที่รับข้อปัญหาและหารือกับกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการกำหนดนโยบายในลำดับถัดไป อย่างเช่นประเด็นเรื่องตกรสำรวจ ในปัจจุบันอยู่ระหว่างการรวบรวมข้อเท็จจริง ในเรื่องของประชากรตกรสำรวจ เพื่อเปิดนโยบายการสำรวจต่อคณะรัฐมนตรี (กำลังดำเนินการ) ซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการในด้านนโยบาย การเปิดสำรวจเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นอำนาจของทั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทยในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

การแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล สภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นว่าอย่างไรก็ตามต้องใช้วิธีการจัดกลุ่ม กลุ่มชาวต่างชาติที่ถือเป็นชนกลุ่มน้อยอพยพมาอยู่ในไทยมานาน 19 กลุ่ม เป็น 18 กลุ่มดั้งเดิม (ชาวเขา) และชาวมอแกนเป็น 19 กลุ่มชาติพันธุ์ สามารถมาขอแปลงสัญชาติ มาขอสถานะอยู่ในไทยแล้วแปลงสัญชาติ ส่วนคนไม่มีสถานะอย่างใดก็ต้องขอเลข 13 หลักจากกรมการปกครองก่อน ส่วนกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นก็จะมีการแยกว่าเป็นไทยพลัดถิ่นมาจากไหน ถ้าเป็นคนไทยก็มาขอคืนสัญชาติหรือถ้าเป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ความจริงเป็นคนต่างด้าวก็ต้องมีการเปลี่ยนรายการที่มาขอคืนเป็นขอแปลงสัญชาติหรือถ้าเป็นชนกลุ่มน้อย จะเปลี่ยนรายการเป็นคนไทยพลัดถิ่นก็มาเปลี่ยนรายการเพื่อขอคืนสัญชาติ

กรณีตกรสำรวจ สภาความมั่นคงแห่งชาติได้แยกเป็น 2 กรณีคือ ต้องการขอคืนสัญชาติ (ไทยพลัดถิ่น) และไม่ต้องการขอคืนสัญชาติ กรณีต้องการขอคืนสัญชาติ ต้องมีการสำรวจ (ซึ่งเป็นไปโดยผลทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร มาตรา 38) ต้องเป็นการสำรวจโดยภาครัฐเพื่อคืนสัญชาติ (ปัจจุบันใช้เฉพาะกับคนไทยพลัดถิ่น) กรณีไม่ต้องการขอคืนสัญชาติ อาจใช้ช่องทางการแปลงสัญชาติ สามารถดำเนินการตามระบบทะเบียนของไทยไม่ต้องเปิดสำรวจ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 เปิดช่องให้นำชื่อเข้าระบบทะเบียนได้ เพื่อรับการสำรวจต่อไปและสามารถกำหนดพัฒนาสถานะในอนาคต

ปัญหา/อุปสรรคในการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นในมุมมองของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

- บทนิยาม “เสียดินแดนในอดีต” เพดานอยู่ถึงช่วงที่ไทยเสียดินแดนให้กับอาณานิคม ย้อนดูห่วงที่เขาเกิดมา ความเป็นญาติที่มีความเกี่ยวพันกันกับกลุ่มสมัยก่อน ใช้ข้อเท็จจริงเชิงประวัติศาสตร์ ไม่ได้มีเกณฑ์ตายตัว

- ปัญหาเรื่องการปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องของพยานหลักฐาน เช่น การจัดทำผังเครือญาติ

- ปัญหาเรื่องความมั่นคง เช่น เป็นคนไทยพลัดถิ่นแต่ตัวอยู่ประเทศเพื่อนบ้าน จึงไม่สามารถคืนสัญชาติให้ได้

- หากมีปัญหาเรื่องพยานหลักฐานทำให้ขับเคลื่อนในทางนโยบายยาก เนื่องจากหากขาดพยานหลักฐานแล้วเจ้าพนักงานปกครองไม่สามารถลงนามอนุญาตให้ได้ ทำให้กระบวนการติดขัด เพราะหากเป็นระเบียบมหาดไทยก็ต้องดำเนินการบน “หลักฐานที่น่าเชื่อถือ” ไม่ได้ลงรายละเอียดลึกไว้ จึงออกแบบให้เป็นผังเครือญาติ เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณา

- พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่อยากตัดสินใจเอง ต้องรอนโยบาย จาก สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือ กระทรวงมหาดไทย

- ความล่าช้า ต้องผ่านข้อพิพาทเรื่องการมีเชื้อสายไทย จากนั้นต้องไปพิสูจน์ตนเองเพื่อเข้ากระบวนการรับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น ทำให้กระบวนการเกิดความล่าช้า

ทั้งนี้ผู้แทนจากสภาความมั่นคงแห่งชาติยังมีข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นว่า ในบางกรณีคนไทยพลัดถิ่นอาจต้องใช้ช่องทางอื่นในการได้สัญชาติ และในส่วนของการพิจารณาหลักฐานนั้นนอกจากการใช้ผังเครือญาติ อาจใช้หลักฐานอื่นประกอบเช่น งานวิจัยรวมถึงระบบการทำงานในทางปฏิบัติควรมีการมีการนำระบบดิจิทัลมาใช้มากขึ้น ควรมีเพิ่มงบประมาณและอัตราค่าจ้างของพนักงานเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

8) ผู้แทนคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น¹³¹

คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการรับรองทั้งหมดสองส่วนคือ ส่วนแรก ข้าราชการ และส่วนที่สองผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งในการพิจารณาคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิจะมีบทบาทอย่างมากในการแสดงความคิดเห็น สำหรับการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการฯ หากเป็นข้าราชการก็จะเป็นโดยตำแหน่งตามกฎหมายพระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 แต่หากเป็นกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิเลขาจะเป็นการเสนอชื่อไปยังอธิบดีกรมการปกครอง หากอธิบดีเห็นด้วยก็จะเสนอชื่อให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งต่อไป

วิธีการพิจารณาให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

2.1 มีการพิจารณาผังเครือญาติครบถ้วนหรือไม่ หรือ สืบสาวไปถึงบรรพบุรุษที่ถูกสำรวจว่าเป็นคนไทยเชื้อสายเกาะกงหรือพม่าหรือไม่ และมีผู้รับรองว่าไม่ได้ถือสัญชาติอื่นอย่างถูกต้องหรือไม่อย่างไรก็ตามความเห็นของคณะกรรมการรับรอง ในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ จะมีน้ำหนัก เพราะเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ

2.2 ระยะเวลาในการจัดประชุมให้การรับรอง กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่มีนโยบายจากรองปลัดกระทรวงมหาดไทยได้วางไว้คือ 3 เดือนต่อ 1 ครั้ง แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันคือให้กองเลขาฯ

¹³¹ สัมภาษณ์คุณเตือนใจ ดีเทศน์,ระบบออนไลน์ Zoom, วันที่ 24 มิถุนายน 2565

(กรมการปกครอง) รวบรวมได้ประมาณ 100 เรื่อง จึงเรียกประชุม โดยเฉลี่ยในประชุม 1 นัดใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง

2.3 สำหรับจำนวนคำขอที่ส่งมายังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จะได้รับการพิจารณารับรอง มีประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ ของเรื่องที่ส่ง อีก 10 เปอร์เซ็นต์ อาจมีติดขัดเรื่องข้อเท็จจริงที่ไม่เข้าเงื่อนไขในการให้รับรอง เช่น ถูกละเลยคดีอื่นอยู่ ข้อมูลขัดแย้งกัน เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จะมีมติรับรองผู้ยื่นคำขอว่า 90 เปอร์เซ็นต์ แต่ยังคงพบอุปสรรคหรือปัญหา คือ

1) ความล่าช้า เนื่องจากทางกองเลขาฯ (กรมการปกครอง) เป็นคณะทำงานเดียวและทำหน้าที่หลายอย่าง ตั้งแต่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งงานด้านสัญญาติมีจำนวนเยอะมาก ในส่วนของเจ้าหน้าที่จากส่วนของทะเบียนราษฎร ส่วนกิจการความมั่นคงภายใน ต้องดูทุกเรื่องเลย ตั้งแต่คำร้องขอแปลงสัญชาติ ขอถือสัญชาติไทยตามสามี ขอมีสถานะต่างด้าว ทั้งนี้ยังพบว่ากลไกที่ทำให้กระบวนการล่าช้าคือ นับตั้งแต่อำเภอจนถึงจังหวัดมีการส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นน้อย จึงทำให้เปิดประชุมไม่ได้

2) ปัญหาของพื้นที่ พบว่าปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มชาวบ้าน ทำให้ทางอำเภอและชาวบ้านมาสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่น เช่น ในจังหวัดระนอง รายชื่อที่เครือข่ายส่งมายื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก็อาจจะต้องไปต่อคิวที่หลัง หรือไม่รับรายชื่อของเครือข่ายที่ยื่นคำร้องขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เป็นต้น

3) พยานหลักฐาน พบปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนี้

- กรณีปัญหาเรื่องผังเครือญาติ ถ้าไม่มีผังเครือญาติ อำเภอ จังหวัด ก็จะไม่ส่งคำขอมายังส่วนกลาง โดยทางอำเภอหรือจังหวัดจะเป็นผู้คัดกรองข้อมูลขึ้นมา

- ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐาน เช่น ผู้รับรองอายุน้อยกว่าผู้ยื่นคำขอ ในเรื่องของบุคคลรับรอง ให้น้ำหนักที่เจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า ผู้อาวุโส (70%) จะเป็นผู้ใหญ่บ้านระดับนักการเมืองท้องถิ่น ท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นตัวแทนเป็นฝ่ายข้าราชการ

- เอกสารไม่ครบถ้วน ขาดการยืนยันตัวได้ แต่อาจใช้หลักฐานที่ราชการออกให้ เช่น หลักฐานการศึกษา การทำคุณประโยชน์ เช่น การเป็นลูกเสือชาวบ้านก็ใช้ได้

โดยในมุมมองของผู้แทนคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เห็นว่าปัจจัยที่ก่อความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น คือความเข้มแข็ง การช่วยเหลือกันของเครือข่าย การรู้กฎหมาย การทำข้อมูลให้ถูกต้อง การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับส่วนของส่วนทะเบียน เทศบาล จังหวัด จึงมีข้อเสนอแนะเห็นควรให้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทำงานเชิงรุกมากขึ้น มีการลงพื้นที่ สัมมนาเพื่อประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.

2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และควมมีการปรับปรุงกลไกการบริหารงานที่แก้ไขปัญหारेื่องคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติทั้งหมด ตลอดจนทบทวนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น เช่น พระราชบัญญัติประมงฯ พระราชกำหนดการทำงานของคนต่างด้าวฯ การถือครองทรัพย์สิน เป็นต้น

สรุปปัญหาของผู้ปฏิบัติงานในทางปฏิบัติมีปัญหที่ส่งผลต่อกระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น

ในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติตามกฎหมาย แม้จะมีกฎหมายรองรับหลายฉบับ แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ

1) แนวปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความซับซ้อนและปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ รวมถึงปัญหาเรื่องของการกำลังพลของหน่วยงานในระดับท้องที่จนส่งผลให้เกิดความล่าช้า

เนื่องจากการดำเนินการด้านสัญชาติมีขั้นตอนในการพิจารณาหลายชั้น และต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาพยานหลักฐานของผู้ยื่นคำขออนุญาตมาแสดง เนื่องจากเกี่ยวพันถึงความมั่นคงของประเทศในการให้สัญชาติไทยแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งทำให้ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ถึงแม้ว่าการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นจะมีพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเกิดความลักลั่นในการดำเนินการ

ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดได้ทั้งจากตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังใหม่กับการดำเนินงานด้านสัญชาติ ทั้งการบรรจุเข้ารับตำแหน่งใหม่ หรือการถูกโยกย้ายตำแหน่งมาจากพื้นที่อื่น หรือจากภาระงานทางทะเบียนที่ล้นมือ หรือการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องที่ รวมถึงองค์ความรู้ของคนไทยพลัดถิ่นเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่เพียงพอ ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรมการปกครองได้เกิดปัญหาเรื่องการไม่รับคำร้องการขอมีสัญชาติไทย กรณีผู้ยื่นคำร้องมีบิดาหรือมารดาถูกระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียนหรือถูกจำหน่ายรายการบุคคลด้วย ทร. 97 หรือถูกจำหน่ายรายการตามข้อ 115 อันเป็นการได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคล ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานไม่ตรงกันเกี่ยวกับวิธีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย หรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับฟังบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย ที่ให้น้ำหนักแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า หรือบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือที่รู้ถึงที่มาที่ไปของผู้ยื่นคำขอเป็นอย่างดี เนื่องจากแนว

ปฏิบัติไม่ได้มีการกำหนดกรอบคุณสมบัติของบุคคลที่ชาวบ้านให้ความเคารพน่าเชื่อถือมีลักษณะอย่างไร เช่น อายุ 50 ปี อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน ความประพฤติไม่เคยต้องโทษจำคุก เป็นต้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือมากกว่า หรือการใช้ดุลพินิจในการจัดประชาคมหมู่บ้านในแต่ละพื้นที่เพื่อรับรองตัวบุคคลเอง ยังเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการทำให้ยังคงขาดการมีส่วนร่วมของตัวแทนภาคประชาชน

2) ขั้นตอนการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ปฏิบัติงานและผู้ยื่นคำขอ

เมื่อพิจารณาจากแนวปฏิบัติในการยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทั้งในกรณีปกติและกรณีไม่ปกติพบว่า

ประการแรก กระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานมีความซ้ำซ้อน โดยในระดับอำเภอและจังหวัดผู้รับคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในแนวปฏิบัติมีการกำหนดให้ฝั่งเครือข่ายติดต่อได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทย หรือบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวนสองคน หรือหลักฐานการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ซึ่งพิสูจน์ว่าผู้ขอเป็นญาติร่วมสายโลหิตกับผู้มีสัญชาติไทย หรือกรณีหนังสือรับรองว่าผู้ยื่นคำขอไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยมีบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวน 2 คน รับรองซึ่งกระบวนการดังกล่าวข้างต้นย่อมมีเจตนารมณ์ อันเพื่อเป็นการยืนยันถึงจุดเกาะเกี่ยวของผู้ยื่นคำขอว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทย รวมถึงการให้บุคคลยืนยันรับรองว่าได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นก็เป็นการก่อภาระให้กับผู้ที่มารับรอง เนื่องจากในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่าผู้อาวุโสในชุมชน

และเมื่อคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นถูกส่งต่อไปยังกรมการปกครอง เพื่อให้คณะกรรมการฯ รับรองความเป็นไทยพลัดถิ่น ในระหว่างรอจัดการประชุมภายใน 30 วัน พนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงต้องส่งรายชื่อของผู้ยื่นคำขอ เพื่อตรวจสอบความซ้ำซ้อนด้านสัญชาติต่อสถานทูตประเทศต้นทางของผู้ยื่นคำขอที่จากมา (โดยแนวปฏิบัติไม่ต้องรอหนังสือตอบกลับ) อันเป็นการสร้างภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพราะหากพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอนั้น จะเห็นได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นถูกกลั่นกรองสถานะทางทะเบียนนับตั้งแต่การขึ้นทะเบียนในกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐานของทางอำเภอและจังหวัด

ประการที่สอง กระบวนการแก้ไขสถานะทางทะเบียนของกลุ่มถูกจำหน่ายหรือกลุ่มขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม ไม่มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน ทำให้คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าวสูญเสียสิทธิในการดำเนินชีวิต อีกทั้งในกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐาน พบว่าในทางข้อเท็จจริงคนไทยพลัดถิ่นจะต้องจัดเตรียมเอกสารและพยานบุคคลในการยื่นขอแก้ไขกลุ่มหรือสถานะทางทะเบียน เหมือนกับกรณีการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และในแนวปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรวบรวมเอกสารและพยานหลักฐาน จะต้อง

ดำเนินการสอบสวนพยาน (ปค.14) ตลอดจนประวัติความเป็นมาของผู้ยื่นคำขอถึง 2 ชั้น คือชั้นแรกการขอคืนสถานะทางทะเบียนหรือการแก้ไขกลุ่ม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวทำให้ระยะเวลาในการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นเพิ่มมากขึ้น และทำให้คนไทยพลัดถิ่นผู้ยื่นคำขอต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่อหน่วยงานราชการเพิ่มมากขึ้น ทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการเดินทางของตนเองและพยาน

4.4. มุมมองของนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนต่อการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐ

ปัญหาการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นนั้น ในมุมมองของ อาจารย์สุณี ไชยรส¹³² นักวิชาการด้านสิทธิและอาจารย์ประจำวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต เห็นว่าคนไทยพลัดถิ่นเป็นปัญหาเรื่องสิทธิ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ทำให้เขาเสียสิทธิ รัฐเป็นผู้ตัดดินแดนเหินดินแดนออกไปอยู่พม่า สิทธิที่รัฐควรกู้คืนให้เขาและการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นถือว่าเป็นกระบวนการที่ง่ายที่สุด เนื่องจากกฎหมายได้คลี่คลายแล้วและมองว่าขั้นตอนสุดท้ายในการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น ไม่ใช่ปัญหากฎหมายแต่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับทางปฏิบัติ อย่างเช่น กรณีพนักศึกษามหาวิทยาลัยที่ผ่านการอบรมโดยกรมการปกครองและเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่นลงไปช่วยสอบปากคำ พบว่าเมื่อสอบปากคำเสร็จแล้วเจ้าหน้าที่ไม่กล้าออกใบรับคำขอ ซึ่งทำให้การช่วยเหลือผ่านบันทึกข้อตกลง (MOU-Memorandum Of Understanding) ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

นอกจากนี้ รัฐควรมีการวางแผนการแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นอย่างเป็นระบบ เพราะกระบวนการยื่นขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น เป็นขั้นตอนของการเตรียมพยานเอกสารและพยานบุคคล ซึ่งพยานที่น่าเชื่อถือคือ ผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น แล้วบางพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านมีอคติต่อคนไทยพลัดถิ่นไม่ยอมทำให้เลย หรือบางครั้งเราก็พบปัญหาไม่วาง ปลัดอำเภอบ้าง ญาติบ้าง อีกทั้งควรมีกระบวนการให้ความรู้แบบเป็นหย่อม ๆ (เฉพาะพื้นที่) แก่ชาวบ้านให้ทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการได้บัตร ซึ่งปัญหาดังกล่าวควรให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา มีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหา เช่น กระทรวงมหาดไทยควรวางแผนงานอย่างเป็นรูปธรรมกันองค์กรต่าง ๆ ในการร่วมมือกันแก้ไข ปัญหา และควรมีการตั้งบพิเศษให้เจ้าหน้าที่ไปช่วยเหลืองานปลัดอำเภอ เพราะปลัดอำเภอต่อหนึ่งคนไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา พร้อมเสนอแนะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีบทบาทที่ชัดเจนในการชี้ให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิ เพราะการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นนั้นไม่ใช่งานราชการปกติ เป็นต้น

รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร¹³³ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และนักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายว่าในบริบทเรื่องสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นจะมีอยู่ 2 ประเภท คือ หนึ่ง การได้สัญชาติในสถานการณ์ปกติ และสอง การได้สัญชาติในสถานการณ์พิเศษ

¹³² สัมภาษณ์ อาจารย์สุณี ไชยรส, ระบบออนไลน์ Cisco Webex, 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2565

¹³³ สัมภาษณ์ รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ระบบออนไลน์ Cisco Webex, 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2565

- การได้สัญชาติในสถานการณ์ปกติ ได้แก่ พ่อไทย แม่ไทย เกิดในประเทศไทย สมรสกับคนไทย มีสถานะเป็นคนไทยพลัดถิ่นและการแปลงสัญชาติเป็นไทย

- การได้สัญชาติในสถานการณ์พิเศษ ได้แก่ ตามมาตรา 23 พระราชบัญญัติสัญชาติ 2551 ที่ได้สัญชาติโดยการเกิดตามหลักดินแดน

สำหรับเรื่องของคนไทยพลัดถิ่นของภาคใต้ถือเป็นปัญหาเพียงเลี้ยวหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นมีนัยยะของ overseas people เพราะยังมีคนไทยพลัดถิ่นจำพวกอื่นอีก เช่น คนไทยพลัดถิ่นชาวเขา สมัยก่อนในหลวงรัชกาลที่ 9 มีการมอบเหรียญชาวเขาให้แก่ชาวเขาดั้งเดิม ในสมัยสถานการณ์ที่แถบชายแดนประเทศพม่ายังมีความรุนแรง ชาวเขาเหล่านั้นก็ไปช่วยสู้รบที่ประเทศพม่าแล้วก็กลับมา มีนัยยะของการย้ายไปย้ายมาระหว่างดินแดนไทย พม่าอยู่ตลอดเวลา คนไทยพลัดถิ่นไม่ใช่แค่คนจากมะริด ทวาย ตะนาวศรีที่อพยพเข้ามา แต่รวมถึงแรงงานอิระวดี มักจะถูกเรียกอย่างเข้าใจผิดว่าเป็นแรงงานต่างชาติ แรงงานต่างด้าว เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น พบว่า

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับนิยามของคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 4 “คนไทยพลัดถิ่น” หมายความว่าผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

คำว่า “ผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น” เป็นการเลือกปฏิบัติในเรื่องของเสรีภาพในการถือสัญชาติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งมีคนไทยจำนวนมากที่ถือสองสัญชาติแต่คนไทยพลัดถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายว่า ต้องถือสัญชาติเดียว ในทางปฏิบัติอาจให้การรับรองไปก่อนแล้วค่อยยกเลิกทางทะเบียนภายหลังก็ได้

คำว่า “มีวิถีชีวิตแบบคนไทย” แล้วกรณีของคนไทยพลัดถิ่นที่เป็นมุสลิมที่ไม่ได้มีวิถีชีวิตแบบคนไทยจะอย่างไร เพราะตอนนี้คนไทยพลัดถิ่นที่เป็นมุสลิมมีปัญหา

คำว่า “ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ใส่เอาไว้เพื่อกระบวนการจะไปสู่การกลั่นกรองว่าใครเป็นผู้ที่มีเชื้อสายไทย ซึ่งเป็นกลั่นกรองตามมติคณะรัฐมนตรี และเดิมที่เมื่อปี 2550 มีการสำรวจและออกบัตรเลข 0 ซึ่งสำรวจคือ การกลั่นกรองขั้นหนึ่งก่อนและมีเอกสารที่สำรวจความเป็นเชื้อสายไทย ถ้าหากมีเอกสารดังกล่าวก็ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ ไม่ต้องทำผังเครือญาติ

สามารถให้การรับรองได้เลย เพราะผ่านการรับรองมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่ในปัจจุบันในเรื่องนี้ได้มีการนำเอาการพิสูจน์สัญชาติมาอยู่ในขั้นตอนการรับรองของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นซึ่งคณะกรรมการถือว่าหน้าที่ให้การรับรองไม่ใช่เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ

คำว่า “เป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” การกำหนดนิยามดังกล่าวทำให้ คนไทยพลัดถิ่นเฉพาะคนที่มาจากการเปลี่ยนดินแดนเท่านั้น จึงจะมีสิทธิยื่นขอคืนสัญชาติตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงยังมีคนไทยพลัดถิ่นที่อพยพออกจากไทยอยู่ที่สหรัฐ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สิงคโปร์ด้วย คนเหล่านี้ถ้าจะกลับคืนสู่สัญชาติไทยต้องใช้วิธีการแปลงสัญชาติ ตามมาตรา 11 (3)

- 2) ปัญหาเรื่องบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 9/6

“ให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

บุตรของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งได้รับสัญชาติไทยตามวรรคหนึ่ง ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เว้นแต่ผู้นั้นถือสัญชาติของประเทศอื่น”

คำว่า “ให้ผู้ซึ่งความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” ซึ่งตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ในเรื่องของการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดไม่ควรต้องมีคณะกรรมการรับรอง แต่กรณีคนไทยพลัดถิ่นต้องมีกลไกในการรับรอง ซึ่งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจึงมีหน้าที่ให้การรับรองมิใช่เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ ในขณะที่การได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน คือ พ่อแม่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย ลูกก็จะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ยกเว้นบุคคลตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ ปัญหาที่พบคือ มีคนไทยพลัดถิ่นที่เกิดที่ประเทศพม่า แต่กฎหมายกำหนดไว้ว่า “ต้องไม่ถือสัญชาติอื่นเลย” ดังนั้นต้องสละสัญชาติเดิมแล้วเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

- 3) กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 กรณีเกี่ยวกับพยานบุคคลซึ่งนำเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย

คำว่าพยาน “บุคคลที่น่าเชื่อถือ” การที่ต้องมีการรับรองจากบุคคลที่น่าเชื่อถือนั้น ยังคลุมเครือว่าเป็นรับรองเพื่ออะไร เพื่อรับรองว่ามีเชื้อสายไทย หรือ รับรองว่าไม่ได้ถือสัญชาติอื่นหรือรับรองว่าอยู่ในประเทศไทย เพราะคนที่จะรู้ว่าบุคคลที่ยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น ไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศใดเลยไม่ใช่บุคคลที่น่าเชื่อถือ อีกทั้งการที่ต้องใช้ “บุคคลที่

น่าเชื่อถือ” นี้ ยังอาจนำไปสู่ช่องทางในการทุจริต คอร์รัปชัน การที่ต้องให้มีผู้อื่นมารับรองเป็น การที่สร้างภาระให้ใครคนหนึ่งและทำให้บางคนแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบได้

ฉะนั้นในส่วนของกฎหมายสัญญาติดตามความเห็นข้างต้น กล่าวได้ว่าเนื้อหาของกฎหมายได้มีการจัดวางไว้ดีแล้ว เพียงแต่มีรายละเอียดเล็กน้อยที่ทำให้การนำมาใช้เกิดความคลุมเครือ ตัวอย่างเช่น การตีความเกี่ยวกับคำนิยามของคนไทยพลัดถิ่นว่าจะครอบคลุมถึงคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ อีกทั้งในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในรูปแบบผ่านคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 พบว่ายังคงมีปัญหาเกี่ยวกับแต่งตั้งผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

เนื่องจากเดิมที การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวต้องใช้คนที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสัญญาประวัติศาสตร์ การเคลื่อนไหวของประชากรชาติพันธุ์วรรณา ตั้งแต่เสียดินแดน-ปัจจุบัน ที่สามารถสืบไปได้ถึง 5 รุ่น รวมถึงบริบทของคนไทยพลัดถิ่นที่แตกต่างกัน ได้แก่ ไทย-พม่า ไทย-มาเล ไทย-ขะแม (เขมร) แต่ปรากฏว่าในขณะนี้คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ (เก่า) หรือภาคประชาสังคมที่มีได้แข่งขันต่อสู้เกี่ยวกับประเด็นของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ รวมถึงปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ที่เกิดจากจากสำรวจผิดหลง (ผิดกลุ่ม) ก็ไม่ควรนำเอาวิธีการสำรวจของคนต่างด้าวมาใช้กับคนเชื้อสายไทย (การจับคนไทยพลัดถิ่นมาจัดกลุ่ม) แต่ควรมีกฎหมายเฉพาะแยกสำหรับคนไทยพลัดถิ่น เพราะหากเป็นคนเชื้อสายไทยอย่างใดก็ต้องได้รับการรับรองเพราะกฎหมายไม่ได้บอกให้จัดกลุ่มสำหรับคนไทยพลัดถิ่น และหากมีการนำเอามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล มาใช้กับคนไทยพลัดถิ่นเชื้อสายไทยก็อาจจะนำมาซึ่งปัญหาที่ทำให้เกิดความสับสนมากขึ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล¹³⁴ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการปัญหาความล่าช้า ในการคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นเกี่ยวกับการพิจารณาพยานหลักฐาน เช่น ปัญหาผังเครือญาติ จะเห็นได้ว่าการตั้งคำถามเกี่ยวกับความมั่นคงสูงมาก เจ้าหน้าที่ไม่กล้าใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ หรืออาจมีเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องได้¹³⁵ หรือกรณีบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยมารับรอง หากมีการใช้คนเดิมมารับรองตลอดก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความระแวงได้ หรือในปัจจุบันมีการเพิ่มคำถามในการสอบปากคำพยานเพิ่มขึ้นหรือไม่

¹³⁴ สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 21 มีนาคม พ.ศ.2565

¹³⁵ ตัวอย่าง กรณีปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ พบว่าในปี 2552 คนไทยพลัดถิ่นในอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้เคยยื่นขอบัตรประชาชน แต่เนื่องจากการคอร์รัปชันเรียกเก็บค่าหัวคิว หัวละ 500 บาท หรือ 1000 บาทหรือมากที่สุดที่ 7,000 บาท ทำให้สถานะทางทะเบียนของคนไทยพลัดถิ่นจำนวนนับพันถูกจำหน่ายและกลายเป็นบุคคลที่ถูกจำหน่ายออกจากทะเบียนราษฎร ทำให้การดำเนินการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกลับไปเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง

ที่มา<https://www.posttoday.com/social/local/558796>

นอกจากนี้ยังสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามของคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 มาตรา 4 “หรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ว่าไม่รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในพื้นที่อื่นๆ เช่น คนไทยพลัดถิ่นอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก คนไทยพลัดถิ่น จังหวัดพะเยา เป็นต้น รวมถึงยังให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น(ตามมาตรา 9/1) ว่ามีคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ ว่ามีความเชี่ยวชาญเพียงพอหรือไม่ในการพิจารณาคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

นายวินัส สีสุข¹³⁶ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นไว้ว่า ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดมีหลายวิธีตามนโยบายของรัฐ เช่น ลูกเกิดในไทยสามารถขอสัญชาติไทยได้ตามมาตรา 7 ทวิ หรือการขอสัญชาติตามมาตรา 23 โดยนายอำเภอมีหน้าที่ในการพิสูจน์คุณสมบัติ ซึ่งขั้นตอนในการพิจารณาไม่ซับซ้อนเท่ากับพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ที่ต้องใช้รูปแบบคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเหมือนกับในปัจจุบัน แต่แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้มีการตอบรับจากคนไทยพลัดถิ่นเท่าที่ควร

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นวิธีการคืนสัญชาติไทยตามหลักสืบสายโลหิต ทำให้กระบวนการขอคืนสัญชาติไทยนั้น ต้องมีการพิสูจน์และรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นก่อน เนื่องจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับการคัดกรองบุคคลที่จะได้สัญชาติไทย เพราะในประเทศไทยมีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มและมีจำนวนหลักแสนคน อีกทั้งการคืนสัญชาติด้วยหลักสืบสายโลหิต หากหัวหน้าครอบครัว พ่อแม่ได้สัญชาติแล้ว ลูกย่อมได้สัญชาติไทยด้วย ซึ่งทำให้พ่อแม่จะต้องดำเนินการพิสูจน์ก่อนลูก (ต้นน้ำต้องได้ก่อน ปลายน้ำถึงจะได้) ซึ่งบางกรณีพ่อแม่ยังไม่ได้ยื่นคำร้อง แต่ลูกมายื่นคำร้องก่อนพ่อแม่ก็จะทำให้เกิดปัญหาขัดกับหลักการทางกฎหมายได้

ปัญหาเหล่านี้ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการให้ความรู้และความเข้าใจแก่ชาวบ้าน ซึ่งในปัจจุบันปัญหาการสื่อสารและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นยังคงเกิดขึ้น เช่น กรณีคนที่ถูกจำหน่าย หรือขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มจะต้องมีการดำเนินการคืนสถานะทางทะเบียนหรือเปลี่ยนกลุ่มก่อนจึงจะสามารถใช้สิทธิได้ อย่างไรก็ตามปัญหาความเข้าใจในตัวบทนั้นไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแค่ชาวบ้าน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มีปัญหาเพราะขาดการอบรมสั่งมา ทำให้ความเข้าใจเมื่อมีการออกกฎหมายหรือระเบียบใหม่ หรือในบางพื้นที่บุคลากรก็ไม่เพียงพอต่อปริมาณทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้าได้ การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ จึงเกิดขึ้นผ่านข้อร้องเรียนของชาวบ้านผู้มาติดต่อ หรือการร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรม

ในด้านของกระบวนการคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นเกี่ยวกับพยานหลักฐาน พบว่าปัญหาสำคัญคือ

¹³⁶ สัมภาษณ์นายวินัส สีสุข, กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2565

เรื่องของพยานหลักฐาน ที่ไม่สามารถเชื่อมโยงให้เห็นว่ามีเครือญาติอยู่ในประเทศไทยได้จริงหรือไม่ เพราะบางครั้งมีการอ้างถึงคนตายที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ และเมื่อมีการสะท้อนกลับก็ไม่สามารถติดตามตัวได้ แต่ในส่วนของพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือเป็นมีสัญชาติไทยในการสอบปากคำนั้นมีปัญหาบ่อย อันเป็นปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหาเอง ในเรื่องการเตรียมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความเป็นคนไทย พลัดถิ่นกล่าวคือ ถ้าไม่มีเครือญาติต้องไปช่องทางอื่น อีกหนึ่งปัญหาคือในเรื่องของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่น้อย เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอเวลาเปลี่ยนตัวก็ต้องไปศึกษาใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการจ้างลูกจ้างแต่อำนาจในการทำงานไม่มีอำนาจและสอบปากคำไม่ได้ ส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่จำกัด เช่นการประชุม ถ้ามีคำร้องเข้ามาน้อย ก็ไม่สามารถจัดประชุมได้ เพราะในการประชุมแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่าย

ประเด็นเกี่ยวกับพยานหลักฐานของคนไทยพลัดถิ่นที่สำคัญอีกประการ คือ เรื่องของการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ซึ่งเรื่องของการพิสูจน์ความเป็นพ่อ แม่ ลูก ด้วยการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA เกิดขึ้นเพราะขาดประจักษ์พยานยืนยันความสัมพันธ์ เดิม DNA มาใช้แก้ปัญหาครั้งแรกเรื่องของคนไทยตกหล่น และกรณีการขอสัญชาติตามมาตรา 7 ทวิ เช่น พ่อแม่ทอดทิ้ง มีญาติได้สัญชาติไทยแต่ตนเองตกหล่น อดีตกรณีดังกล่าวจะไม่รับคำร้อง เพราะไม่มีหลักฐานทำให้ต้องกลายเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ แต่ต่อมารัฐมีแก้ไขปัญหาด้วยการให้เลข 0 (บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน) และถ้าพิสูจน์ได้หาจุดเกาะเกี่ยวเป็นญาติ หรือเป็นลูกได้ตามหลักสายโลหิตก็จะได้สัญชาติไทย แต่ปัจจุบันทางอำเภอก็นำเรื่องการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA มาใช้ในการพิจารณาด้วย ซึ่งกรณีของคนไทยพลัดถิ่นทางกรมการปกครองก็มีการจัดทำโครงการตรวจ ตรวจ DNA ฟรี แต่เนื่องจากมีปัญหาทางด้านงบประมาณทำให้ตรวจได้น้อยลง

นอกจากปัญหาการของคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นแล้ว ยังเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มคนไร้สัญชาติเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวออกมา เพื่อพัฒนาสถานะของบุคคลที่ได้การสำรวจไปแล้ว และเป็นการนำคนเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎรตามกฎหมายทะเบียนราษฎร มาตรา 38 วรรคสอง รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตกสำรวจก็สามารถเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎรได้ (ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเป็นคนกลุ่มเดียวกันที่เคยได้รับการสำรวจ ก็จะมีการแก้ไขกลุ่มตามหนังสือสั่งการต่อไป) ส่วนกลุ่มคนไร้สัญชาติอื่น ๆ สามารถเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎรได้ โดยขึ้นทะเบียนเป็นเวลา 5 ปี จะได้สิทธิอาศัยในประเทศไทย และสามารถเดินทางไปศึกษาเล่าเรียน สิทธิการรักษาพยาบาล สิทธิในการทำงานตามพระราชกำหนดการทำงานคนต่างด้าว ฉะนั้นคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 จึงออกมาเพื่อนำคนเข้าสู่ระบบกฎหมายราษฎรแทนการมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาใหม่เรื่อย ๆ เพราะต้องยอมรับว่าประเทศไทยใช้ระบบเลข 13 หลัก ดังนั้นการเข้ามาอย่างถูกต้องหากไม่มีสัญชาติอื่นแต่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยก็สามารถขอสัญชาติได้แล้ว

นายภควินท์ แสงคง¹³⁷ เจ้าหน้าที่มูลนิธิชุมชนไทและ เห็นว่าปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในกระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น เกิดขึ้นทั้งจากตัวของคนไทยพลัดถิ่น (เจ้าของปัญหา) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ และพยานหลักฐาน โดยให้ข้อสังเกตในทางปฏิบัติต่อการใช้ดุลพินิจในเรื่องของ “พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” ว่าหมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ระดับ C3) อีกทั้งในปัจจุบันในการพิจารณาคำร้องของคนไทยพลัดถิ่น เครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติไทยคนไทยพลัดถิ่นก็ได้มีการผลักดันให้เกิดคณะกรรมการกลั่นกรองทั้งระดับอำเภอและระดับจังหวัด เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและป้องกันบุคคลต่างด้าวที่ไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นสวมรอย เช่น จังหวัดระนอง เป็นต้น

อีกทั้งในส่วนของ “คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น” เห็นว่าในปัจจุบันผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ไม่ใช่คนที่เชี่ยวชาญตามคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนด เช่นอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ซึ่งทำให้การพิจารณาขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นไม่มีการตั้งคำถามเชิงข้อมูลหรือการค้นหาข้อเท็จจริง อีกทั้งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นน้อยมาก ซึ่งส่งผลให้การคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นล่าช้าไปอีก และปัญหาที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าคือ คนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ที่ยังไม่รับการคืนสัญชาติในปัจจุบันนั้น ขาดองค์ความรู้เพราะบางคนอ่านหนังสือและเขียนภาษาได้ไม่ถูกต้อง และยังไม่มีความเข้าใจที่เพียงพอต่อการดำเนินการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น นอกจากปัญหากระบวนการทางกฎหมายแล้ว การที่รัฐมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นที่ตกหล่นได้และอาจทำคนไทยพลัดถิ่นจะต้องรอการพัฒนาสิทธิอีกหลายปี

สรุปปัญหาจากมุมมองของนักวิชาการและนักพัฒนาเอกชน

จากมุมมองต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 พบปัญหาที่ส่งผลต่อกระบวนการคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นดังนี้

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น
 - ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคลที่รับรองโดยเฉพาะบุคคลที่น่าเชื่อถือ พนักงานเจ้าหน้าที่มักให้น้ำหนักแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือข้าราชการมากกว่าผู้อาวุโสที่รู้ประวัติความเป็นมาของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งยื่นคำขอเป็นอย่างดี
 - ปัญหาด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อคนไทยพลัดถิ่น ที่ยังมองว่าคนไทยพลัดถิ่นเป็นคนต่างด้าว ทำให้การติดต่อระหว่างชาวบ้านและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ค่อยราบรื่น
 - หน้าที่ของคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ควรมีบทบาทในเชิงรุกในการตรวจสอบกระบวนการพิจารณาคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันมีจำนวนคำขอเข้าสู่การ

¹³⁷ สัมภาษณ์นายภควินท์ แสงคง, โรงแรมยาหมู อำเภอเมือง จังหวัดระนอง, วันที่ 16 ธันวาคม 2564 และวันที่ 18 เมษายน 2565

ประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจำนวนน้อย รวมถึงภาคประชาชนที่ทำงานเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น มีส่วนร่วมในการพิจารณาคำขอคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นน้อย

2) ปัญหาองค์ความรู้ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและตัวของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา พบว่าในการดำเนินงานด้านสัญชาติเป็นเรื่องเฉพาะด้าน ที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานและสามารถให้คำแนะนำแก่ประชาชนผู้มาติดต่อในเรื่องต่างๆ ได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายตำแหน่ง หรือการบรรจุเข้ารับตำแหน่งใหม่ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความเชี่ยวชาญ อีกทั้งในส่วนของผู้พลัดถิ่นก็ยังคงขาดองค์ความรู้ความเข้าใจในการดำเนินการยื่นคำขอต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทย

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบทนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ตามมาตรา 4 เนื่องจากบทนิยามดังกล่าวมีการกำหนดคุณลักษณะของคนไทยพลัดถิ่นไว้อย่างกว้าง ซึ่งส่งผลต่อการตีความหมายตามลายลักษณ์อักษร เช่น “เป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” นั้นหมายถึงผู้ใดครอบคลุมคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่นหรือไม่

4) นโยบายของรัฐในปัจจุบัน (มติคณะรัฐมนตรี 26 มกราคม 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะสิทธิของบุคคล) ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนได้ เนื่องจากนโยบายดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความสับสนแก่คนไทยพลัดถิ่น ในการใช้สิทธิของตนเพื่อยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ในอนาคต

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ปัญหาการคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น

จากข้อมูลปัญหาการขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นที่ค้นพบในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนองและพังงาในบทที่ 4 กล่าวได้ว่านับตั้งแต่ก่อนเริ่มมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน ในภาพรวมกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นยังคงประสบปัญหาในการขอคืนสัญชาติไทย นับตั้งแต่ปัญหาที่เกิดจากตัวของคนไทยพลัดถิ่นเอง (เจ้าของปัญหา) ไปจนถึงข้อจำกัดในการดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานรัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง อันทำให้กระบวนการขอคืนสัญชาติไทยของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้า และกินระยะเวลานานตั้งแต่ 1-10 ปี ซึ่งเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยพบประเด็นปัญหาที่สำคัญดังนี้

5.1 ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

5.1.1 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบัน พบปัญหาดังนี้

ปัญหาเรื่องคำนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ตามมาตรา 4

“คนไทยพลัดถิ่น” หมายความว่าผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น และได้อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

หากพิจารณาถึงเบื้องหลังการออกกฎหมายจะพบว่า บุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายตามกฎหมายดังกล่าวจะได้แก่ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (เข้ามาก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทย จังหวัดเกาะกง กัมพูชา (เข้ามาก่อนวันที่ 20 พฤศจิกายน 2520) ผู้หลบหนีเข้าเมืองเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (ที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และกลุ่มบุคคลประเภทของคนเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548 เท่านั้น

ทำให้บทนิยามความหมายของคนพลัดถิ่นดังกล่าว ยังคงมีข้อกังขาเกี่ยวกับความหมายของคนไทยพลัดถิ่นว่า “ผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยที่ต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยในอดีต” จะต้องย้อนไปถึงอดีตแค่ไหนเพียงใด และหากมีคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและสามารถพิสูจน์ถึง ความเป็นมา ประวัติศาสตร์ วิถีชีวิตของการเป็นคนไทยในอดีตได้นั้น จะหมายความว่ามีความหมายว่าเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามความหมายดังกล่าวหรือไม่ หรือจะถูกถือว่า “เป็นผู้ซึ่ง

มีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ได้หรือไม่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าไม่ครอบคลุมถึงคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย จนทำให้คนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่นไม่สามารถขอคืนสัญชาติได้ตามกฎหมายเนื่องจากไม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น จนนำไปสู่การเรียกร้องและฟ้องร้องต่อศาลปกครอง สะท้อนให้เห็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ผ่านกรณีกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นจากอำเภอแม่ระมาด และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ที่ได้ดำเนินยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง ต่อศาลปกครองกลาง ในข้อหาพิจารณาไม่รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 351 คน โดยไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และไม่ถูกต้องชอบธรรมกับประวัติศาสตร์ของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่แม่สอด-เมียวดี จังหวัดตาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในสถานะบุคคลของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยในพื้นที่ จังหวัดตาก

แต่เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มดังกล่าว สามารถพิสูจน์ได้ว่าในสมัยก่อนดินแดนที่เคยอยู่ฝั่งพม่าแถวเมียวดี ห้วยสำนนั้นเป็นดินแดนไทย ฝั่งแม่น้ำเมยทั้งสองฝั่งเป็นดินแดนของไทยหมด และเพ็ญมีการเอาแม่น้ำเมยมาแบ่งเมื่อปีพ.ศ. 2411 ทำให้ดินแดนที่เคยอยู่กลายเป็นดินแดนของประเทศพม่าไป การย้ายกลับมาจึงเข้าตามเงื่อนไขทุกอย่าง มีข้อมูลทางประวัติศาสตร์ งานวิชาการ งานวิจัย มายืนยันว่าดินแดนที่อยู่เคยเป็นดินแดนของไทยไม่ใช่ดินแดนของประเทศพม่าตั้งแต่แรกและมีการถูกแบ่งไปในช่วงหลัง ทำให้ผู้คนเหล่านั้นอยู่ในการปกครองดูแลของประเทศอื่นและมีการย้ายกลับมาเพราะญาติพี่น้องอยู่ฝั่งไทย และเมื่อกลับมารัฐไทยก็ไม่มียอมรับการมีสัญชาติไทย โดยคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เหตุผลว่า ไม่มีหลักฐานว่าเกิดการเสียดินแดนไปเมื่อไรอย่างไร จึงตัดสิทธิของชาวบ้าน¹³⁸ อันสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ว่าต้องมีการเรียกร้องให้เกิดการแก้ไขปัญหา ก่อน จึงจะบังคับใช้กฎหมายต่อคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มอื่น

5.1.2 กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555

ประการแรก ปัญหาข้อกฎหมายตามกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 9/5 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคท้ายว่า “การพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” จึงมีการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ ประเด็นปัญหาในเรื่องการรับรองพยานหลักฐานโดยใช้ “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 2 (5) เพื่อให้การรับรองคนไทยพลัดถิ่นว่าไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่นอยู่หรือเพื่อรับรองผังเครือญาติในกรณีที่ไม่ได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทย ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการกำหนดว่าหมายถึงผู้ใดอย่างแน่ชัดและไม่ได้มีการกำหนดว่าคุณสมบัติของบุคคลที่น่าเชื่อถือว่าควรมีลักษณะอย่างไร เช่น อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน

¹³⁸ประชาไท, ศาลปกครองรับคำฟ้อง 351 ชาวบ้านไทยพลัดถิ่น จ.ตาก กรณีมหาดไทยไม่รับรองสถานะ, เว็บไซต์

<https://prachatai.com/journal/2015/06/59747>, สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565

มีอายุ 50 ปีขึ้นไป มีความประพฤติไม่เคยต้องโทษจำคุก เป็นต้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่มีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมือนกัน โดยในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มักจะให้ความเชื่อถือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการ เป็นต้น อีกทั้งในกรณีคนไทยพลัดถิ่นไม่มีญาติพี่น้องหรือพ่อแม่เสียชีวิต เจ้าหน้าที่ยังสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดให้มีการจัดประชาคมหมู่บ้านในแต่ละพื้นที่หรือไม่ก็ได้ เพื่อตรวจสอบประวัติความเป็นมาของผู้ยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติกลับพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในบางพื้นที่ยอมรับแนวทางดังกล่าวในการใช้ประกอบการยื่นคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่ในบางพื้นที่ไม่มีการนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ หรือมีการปรับใช้บ้างตามกรณี โดยมีได้มีการกำหนดแนวทางไว้ชัดเจนขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยที่ให้การเป็นพยานนั้น ยังอาจก่อให้เกิดภาระแก่คนไทยพลัดถิ่นเกินสมควรได้ เช่น มีการเรียกสอบพยานบุคคลมากกว่า 2 คนและมีการขอสอบปากคำเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ หรือในบางพื้นที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ให้ความมือและอาจเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์รัปชันได้

ประการที่สอง เรื่องการออกใบรับคำขอ ตามข้อ 6 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอพร้อมด้วยหลักฐานประกอบคำขอครบถ้วน.... ให้ออกใบรับคำขอ” เมื่อพิจารณาขั้นตอนกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น กฎกระทรวงได้กำหนดกรอบระยะเวลาในทุกขั้นตอน ซึ่งหมายความว่าในทุกขั้นตอนกระบวนการตั้งแต่ออกใบรับคำขอจนถึงขั้นคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น มีการออกระยะเวลากำกับอยู่ ซึ่งในกฎกระทรวงเริ่มนับระยะตั้งแต่วันที่ออกใบรับคำขอสำหรับผู้ยื่นคำขอไทยพลัดถิ่นไปจนถึงวันที่ได้รับใบรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นใช้ระยะเวลาทั้งหมด

- กรณีเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้องสมบูรณ์ระยะเวลา **สูงสุดไม่เกิน 141 วัน** (กรณีรวมระยะเวลาในการส่งคำขอพร้อมทั้งพยานหลักฐานระหว่างหน่วยงานทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง และคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น)
- กรณีที่พยานหลักฐานไม่ถูกต้องหรือเกิดข้อบกพร่องระยะเวลา **สูงสุดไม่เกิน 246 วัน** (กรณีตรวจพบข้อบกพร่องทั้งในระดับอำเภอและระดับกรมการปกครอง)

การปรับใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของเจ้าหน้าที่ พบว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มิได้มีการออกใบรับคำขอให้กับคนไทยพลัดถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยมีคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากไม่ได้รับ “ใบรับคำขอ” ภายหลังจากไปดำเนินการยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว และเมื่อไม่มีหลักฐานในการรับคำขอในการติดตามเรื่อง จึงส่งผลต่อติดตามผลการดำเนินการของคนไทยพลัดถิ่นอีกด้วย ฉะนั้นการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายโดยวิธีการยังไม่ออกใบรับคำขอจนกว่าอำเภอจะได้รวบรวมหลักฐาน สอบพยานบุคคลเป็นที่แล้วเสร็จ ซึ่งไม่มีกรอบระยะเวลากำหนดไว้แน่ชัดนี้ อาจมีการดำเนินการในส่วนพยานหลักฐานตั้งแต่หลายเดือนไปถึงจนถึงหลายปีแล้วจึงออกใบรับคำขอ

5.2.3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ในส่วนของประกาศกระทรวงมหาดไทย ปรากฏในหน้าท้ายเรื่อง ขั้นตอนการดำเนินงานข้อที่ 2 ความว่า “ทั้งนี้ นายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้น เพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอด้วยก็ได้” ในประกาศกระทรวงฯ มิได้มีการระบุชุดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับอำเภอ รวมถึงการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอนั้นเป็นดุลพินิจ ซึ่งทางปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาที่มีการตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ จะประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในบางพื้นที่เป็นบุคคลเดียวกับผู้ให้การรับรองพยานหลักฐานตามกฎหมาย ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของคนไทยพลัดถิ่นที่ประสบปัญหาและถูกกีดกันในการเข้าสู่กระบวนการคณะกรรมการกลั่นกรองระดับอำเภอ

นอกจากนี้การแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด ตามประกาศกระทรวงเรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่นฯ ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาถ้อยคำขอพิสูจน์รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นระดับจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ยังคงเป็นดุลพินิจของแต่ละพื้นที่ เพื่อช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ ซึ่งทำให้แนวปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน และยังคงขาดเสถียรภาพในการดำเนินงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

การเข้าสู่กระบวนการยื่นคำขอเพื่อรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น มีข้อค้นพบปัญหาในส่วนของการกระบวนการโดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ 1) การยื่นคำขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีปกติ หมายถึง คนไทยพลัดถิ่นที่ได้รับการจำแนกสถานะบุคคลตรงตามที่กฎหมายกำหนดให้สามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ โดยดำเนินขั้นตอนตามปกติ 4 ขั้นตอนได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับกรมการปกครอง และคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น และ 2) การยื่นคำขอและรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่ปกติ หมายถึง คนไทยพลัดถิ่นที่ขาดคุณสมบัติบางประการในเรื่องของสถานะบุคคลไม่ตรงตามเงื่อนไขในการสามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เป็นเงื่อนไขก่อนเข้าสู่กระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทั้งสองกรณีมีจุดร่วมที่เป็นปัญหาเดียวกัน ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาของคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

สำหรับกระบวนการยื่นคำขอเพื่อรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น แม้กฎหมายจะวางกรอบระยะเวลาที่แน่นอนไว้นับตั้งแต่ยื่นคำขอ แต่ก็ยังคงมีข้อบัญญัติที่สอดคล้องที่เจ้าหน้าที่สามารถขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ เช่น แม้มีการดำเนินการตรวจสอบคำขอและหลักฐานครบถ้วนแล้ว แต่หากมีกรณีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสามารถขยายได้ไม่เกิน 15 วัน หรือกรณีของผู้ยื่นคำขอที่มีเงื่อนไขทางทะเบียนที่ต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้แล้วเสร็จ ในการเปลี่ยนกลุ่มหรือการขอคืนสถานะทางทะเบียน โดยคนไทยพลัดถิ่นจะต้องดำเนินการและต้องผ่านการพิจารณาจาก

เจ้าหน้าที่ถึง 2 ชั้น ได้แก่ ชั้นแรก ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนกลุ่มหรือขอคืนสถานะทางทะเบียน เพื่อให้ตนเองได้อยู่กลับเข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย และชั้นที่สองยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวไม่ได้มีกรอบระยะเวลากำหนดไว้แน่ชัด จึงส่งผลให้การคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้าเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานต้องทำงานซ้ำซ้อน เนื่องจากต้องตรวจเอกสารหลักฐานและสอบปากคำพยานเดียวกันถึงสองรอบ และคนไทยพลัดถิ่นผู้ยื่นคำขอยังคงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้นในการเดินทางของตนเองและพยาน รวมถึงส่งผลกระทบต่อคนไทยพลัดถิ่นจากการไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองในฐานะพลเมืองได้ เช่น สิทธิในการทำงาน สิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน สิทธิในการศึกษา ซึ่งสงวนไว้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

อีกทั้งกระบวนการพิจารณาพยานหลักฐานที่มีความซ้ำซ้อนยังส่งผลกระทบต่อความล่าช้าด้วย เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีการตรวจสอบหลายครั้ง โดยเฉพาะการยืนยันถึงจุดเกาะเกี่ยวของผู้ยื่นคำขอว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทย พบว่าในระดับอำเภอและจังหวัดมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่เมื่อส่งคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและหลักฐานต่างๆ ของผู้ยื่นคำร้องไปยังกรมการปกครอง พบว่ามีแนวปฏิบัติในการส่งรายชื่อผู้ยื่นคำขอไปตรวจสอบกับสถานทูตประเทศต้นทางของผู้ยื่นคำขออีกครั้ง (โดยแนวปฏิบัติไม่ต้องรอหนังสือตอบกลับ) อันเป็นการสร้างภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพราะเมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอแล้ว จะเห็นได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นถูกกลั่นกรองสถานะทางทะเบียน นับตั้งแต่การขึ้นทะเบียนกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยไปจนถึงขั้นตอนการพิจารณาพยานหลักฐานของทางอำเภอและจังหวัด

อย่างไรก็ดี นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว พบว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้าเพิ่มมากขึ้นอีก เนื่องจากมีการจำกัดผู้ใช้บริการที่อำเภอและจังหวัด จึงส่งผลให้ในระหว่างการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้คำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเข้าสู่การประชุมคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นต่อเดือนน้อยลง

2) ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของหน่วยงานราชการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาทำให้กระบวนการล่าช้า

การดำเนินงานเกี่ยวกับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรืองานด้านสถานะของบุคคลคนไร้สัญชาติอื่นๆ พบว่าอัตรากำลังของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่เพียงพอ จนทำให้เกิดปัญหาเรื่องของภาระงานของเจ้าหน้าที่และประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล โดยจะพบได้ตั้งแต่ระดับอำเภอ ปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่รับคำขอ ซึ่งเป็นต้นทางของกระบวนการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น นอกจากรับคำขอจากคนไทยพลัดถิ่นแล้ว ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรแก่ประชาชนทั่วไปที่มาใช้บริการอีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหา โดยการจ้างพนักงานชั่วคราว แต่เนื่องจากการดำเนินงานด้านสัญชาติจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับและความซับซ้อน รวมถึงเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ จึงทำให้การจ้างพนักงานชั่วคราวเพื่อมาช่วยเจ้าหน้าที่ไม่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควรหรือยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างตรงจุด นอกจากนี้

กระทรวงมหาดไทยยังได้มีการร่วมมือการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการ โดยทำหนังสือบันทึกข้อตกลงระหว่างสถาบันการศึกษาและองค์กรต่างๆ เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการเตรียมพยานหลักฐานและยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาภาระงานที่ล้นมือของเจ้าหน้าที่ได้ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจโดยตรงและในขั้นตอนของการเตรียมพยานหลักฐานนั้น บางส่วนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เช่น การสอบปากคำพยาน ทำให้เจ้าหน้าที่ยังคงต้องตรวจสอบและดำเนินการด้วยตนเอง รวมถึงกระทรวงมหาดไทยยังได้จัดทำโครงการตรวจสอบพันธุกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลและสิทธิของคนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียน โดยคนไทยพลัดถิ่นสามารถยื่นขอตรวจสอบพันธุกรรม DNA ฟรีจากหน่วยงานภาครัฐได้ด้วย แต่เนื่องจากปัญหาด้านงบประมาณที่จำกัดจึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นต้องรอนึ่งเรื่องตามรายปี

3) ปัญหาเรื่ององค์ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ

องค์ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติถือเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน จึงทำให้เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าการออกหนังสือสั่งการเพื่อชักซ้อมแนวปฏิบัติ ตามกรณีปัญหาต่างๆ หลายฉบับด้วยกัน อาจทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความสับสนต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ เนื่องจากไม่มีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายด้านสัญชาติและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (เช่น เจ้าหน้าที่ที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ เจ้าหน้าที่ที่โยกย้ายมาจากพื้นที่อื่นที่ไม่ได้มีปัญหारे่องสัญชาติมาก่อน) อันทำให้เจ้าหน้าที่บางพื้นที่ยังขาดความเชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ จนอาจทำให้เกิดการบ่ายเบี่ยงการตอบคำถามหรือการไม่รับคำขอ/คำร้อง เมื่อมีคนไทยพลัดถิ่นมาติดต่อดำเนินการเกี่ยวกับทางทะเบียน ส่งผลให้การพิจารณาคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นไม่ราบรื่นและเกิดความล่าช้าได้

4) ปัญหาสัดส่วนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ในกระบวนการพิจารณาคำขอคืนสัญชาติไทยของคนไทยพลัดถิ่น หรือการขอเปลี่ยนแปลงด้านสถานะของบุคคลคนไร้สัญชาติอื่นๆ กล่าวได้ว่ามีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งในกรณีของคนไทยพลัดถิ่นมีทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรอง รวมถึงหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทำให้ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่มีการใช้ดุลพินิจไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะเรื่องการตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล เช่น ประเด็นเรื่อง “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” เพื่อให้การรับรองคนไทยพลัดถิ่นว่าตนเองไม่ได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น หรือการรับรองผังเครือญาติในกรณีที่มิได้รับการรับรองจากญาติในครอบครัวที่มีสัญชาติไทย ไม่ได้มีการกำหนดว่าหมายถึงผู้ใดอย่างแน่ชัดทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการใช้ประชาคมหมู่บ้านในการยืนยันตัวตนของคนไทยพลัดถิ่น กรณีที่บุคคลไร้พ่อแม่ ญาติ พี่น้องที่ยังมีชีวิตอยู่ ซึ่งเป็นการยากในการพิสูจน์เจตนาที่ทำให้ปราศจากข้อสงสัย

5.3 ปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่น

ในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ ตามข้อเท็จจริงพบว่าสถานะทางกฎหมายของคนไทยพลัดถิ่น ที่สามารถใช้สิทธิยื่นขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้จะมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามา ก่อน วันที่ 9 มีนาคม 2519 กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่เข้ามาหลัง วันที่ 9 มีนาคม 2519 และกลุ่มคนที่มีเชื้อสายไทยที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามยุทธศาสตร์ การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ประกาศใช้บังคับ (วันที่ 22 มีนาคม 2555) บุคคลทั้งสามกลุ่มสามารถยื่นคำขอใช้สิทธิของตนเองได้ทันที แต่หากบุคคลใดขึ้นทะเบียนผิดกลุ่มหรือถูกจำหน่าย ก็ต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงจะสามารถใช้สิทธิขอคืนสัญชาติไทย อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงยังคงพบว่า คนไทยพลัดถิ่นบางส่วนยังไม่สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายดังกล่าวได้เนื่องจากตกสำรวจและไม่มีสถานะทางทะเบียน อันทำให้ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและยังคงต้องรอการแก้ไขปัญหจากนโยบายของรัฐต่อไป ส่วนคนไทยพลัดถิ่นที่มีสถานะตรงกับกลุ่มเป้าหมายตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 ได้แก่ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่นตามมาตรา 9/5 กลุ่มบุตรของคนไทยพลัดถิ่นตามมาตรา 9/6 และ กลุ่มที่ได้รับการแก้ไขสถานะแล้ว (กลุ่มขึ้นทะเบียนผิดกลุ่ม/จำหน่าย) พบปัญหาในการยื่นขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ดังนี้

1) ข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา

ปัญหาจากตัวของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา กล่าวคือ การรู้หนังสือและเข้าใจถึงสิทธิตามกฎหมาย รวมถึงสภาพทางเศรษฐกิจของคนไทยพลัดถิ่น ส่งผลต่อกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเพื่อขอคืนสัญชาติเนื่องด้วยในเรื่องการรับรองสิทธิตามกฎหมายหรือกระบวนการต่าง ๆ ล้วนเป็นถ้อยคำตามภาษากฎหมายที่ยากต่อการเข้าใจ ทำให้คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมาก ไม่ได้ทราบถึงสิทธิของตนตามกฎหมาย รวมถึงการเดินทางเพื่อไปติดต่อกับหน่วยงานราชการนั้น คนไทยพลัดถิ่นยังคงมีความเกร็งต่อการเผชิญหน้าต่อเจ้าหน้าที่เพราะด้วยความไม่มีความรู้ จึงทำให้ต้องนำบุคคลที่ไว้วางใจไปช่วยสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ หรือการนำพยานบุคคลมาช่วยปากคำต่อเจ้าหน้าที่ คนไทยพลัดถิ่นก็ต้องออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งทำให้การติดต่อหน่วยงานในแต่ละครั้งนั้นมียค่าใช้จ่ายที่มากกว่ารายได้ที่คนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ได้รับในแต่ละวัน

เนื่องจากข้อจำกัดด้านรายได้ของคนไทยพลัดถิ่น การตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA กรณีบุตรขอเพิ่มชื่อตามพ่อหรือแม่ที่ได้รับการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้วนั้น หรือกรณีตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างพี่-น้องหรือญาติลำดับใกล้ชิด พบว่าผลการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA เป็นพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ของการเป็น พ่อ แม่ ลูก พี่-น้องหรือญาติ ซึ่งทำให้คนไทยพลัดถิ่นบางส่วนไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ด้วยตนเองได้ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการตรวจ

และค่าเดินทางเป็นจำนวนเงินค่อนข้างสูง ซึ่งการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ของคนไทยพลัดถิ่นทางภาคใต้ตามโครงการของกรมการปกครองนั้น จะต้องเดินทางไปตรวจที่คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยค่าใช้จ่ายสำหรับกรณีบิดา มารดากับบุตร จำนวน 4,000 บาทต่อคน ส่วนกรณีพี่-น้องหรือญาติลำดับใกล้เคียง จำนวน 5,000 บาทต่อคน¹³⁹ จากค่าใช้จ่ายดังกล่าวทำให้คนไทยพลัดถิ่นที่ไม่มีกำลังในการตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA ด้วยตนเอง ต้องรอโครงการตรวจสอบสารพันธุกรรมฟรีจากกรมการปกครอง

2) ปัญหาเรื่องการเตรียมพยานหลักฐาน

ปัญหาเรื่องพยานหลักฐาน กล่าวคือ เนื่องจากในอดีตคนไทยพลัดถิ่นในภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพมาจากฝั่งประเทศพม่าและย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ตามเขตชายแดน วิถีชีวิตความเป็นอยู่จึงไม่ได้สัมพันธ์กับรัฐไทยมากนัก จึงทำให้บางรายขาดพยานเอกสารในการยืนยันตัวบุคคลในการสืบหาเครือญาติ หรือมีเอกสารแต่ไม่ครบถ้วน ได้แก่ ปัญหาเรื่องเอกสารที่มีไม่สอดคล้องกับพยานบุคคลที่ให้ในการ หรือการไม่สามารถหาพยานบุคคลที่เป็นเครือญาติได้ รวมถึงคนไทยพลัดถิ่นโดยส่วนใหญ่จะพบปัญหาในเรื่องของค่าใช้จ่ายและค่าเดินทาง การตรวจ DNA มีค่าใช้จ่ายในการตรวจและค่าเดินทางเป็นจำนวนเงินที่เป็นภาระเกินการแบกรับได้ของคนไทยพลัดถิ่น ทำให้การใช้พยานหลักฐานในช่องทาง DNA เป็นข้อจำกัดที่คนไทยพลัดถิ่นอีกจำนวนมากเข้าถึงไม่ได้

นอกจากนี้ในการเตรียมพยานบุคคล พบว่าคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนยังมีปัญหาเกี่ยวกับการนำพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยมาให้การรับรอง โดยมีคนไทยพลัดถิ่นบางส่วน ญาติไม่กล้ามารับรองเนื่องจากปัญหาภายในครอบครัว หรือบุคคลที่ให้การรับรองถึงแก่ความตายหรือชราภาพ หรือในบางพื้นที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ยังไม่มีความเข้าใจต่อปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นจึงไม่ให้ความร่วมมือหรืออำนวยความสะดวกให้กับคนไทยพลัดถิ่น

3) ปัญหาการเข้าถึงสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น

ในการเข้าถึงสิทธิถึงคนไทยพลัดถิ่นนั้น แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะมีความพยายามแก้ไขปัญหาระบบสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ในระหว่างที่รอการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่เนื่องจากระยะเวลาในการพิจารณาที่ล่าช้า จึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินดำเนินชีวิตประจำวันของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดระนองและจังหวัดพังงา ยังคงถูกจำกัดในเรื่องสิทธิต่างๆ จนไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติเช่นประชาชนทั่วไป ซึ่งสรุปและวิเคราะห์ได้ดังนี้

สิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิที่อยู่อาศัยนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่รัฐควรรับรอง ปัญหาที่อยู่อาศัยของคนไทยพลัดถิ่นเป็นปัญหาที่มีมาเนิ่นนาน ในกรณีที่จะขอให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เข้ามาสำรวจเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ประเพณีที่อยู่อาศัย หรือ ส.ป.ก. 4-01 ได้นั้นระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและ

¹³⁹ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309.1/ว 10483 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2560 เรื่อง โครงการตรวจสอบสารพันธุกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของคนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

จัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอด ทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564¹⁴⁰ กำหนดคุณสมบัติบุคคลที่มีสิทธิยื่นคำขอรับการคัดเลือกและจัดสรรที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรว่าจะต้องมีสัญชาติไทย เมื่อคนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากซึ่งไม่ได้รับคืนสัญชาติ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเข้าทำประโยชน์ที่ดินของตนได้

สิทธิการเดินทาง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522¹⁴¹ คนไทยพลัดถิ่นถูกจัดอยู่ภายใต้ในข้อบังคับตามกฎหมายนี้ ส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นถูกจำกัดสิทธิในการเดินทาง ซึ่งเมื่อคนไทยพลัดถิ่นมีเหตุจำเป็นต้องออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล หรือไปทำงาน จะต้องแจ้งแก่นายอำเภอที่ผู้ขออนุญาตมีภูมิลำเนา หรือในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจรอการขออนุญาตออกนอกพื้นที่ได้ จะต้องแจ้งนายอำเภอทราบโดยด่วน ยกเว้นเดินทางเพื่อการศึกษา¹⁴² ซึ่งการบริหารจัดการให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำฐานข้อมูล (เลขประจำตัว 13 หลัก) เกี่ยวกับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยให้แก่เด็กและเยาวชนที่มีข้อกำหนด/กฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัด ในพื้นที่อยู่อาศัย สามารถเดินทางไปศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตร การศึกษาระดับนั้น โดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราวแต่ทั้งนี้ผู้เรียนต้อง แสดงบัตรประจำตัวนักเรียน/นักศึกษาแก่เจ้าหน้าที่ระหว่างเดินทางออกนอกเขต

สิทธิในการทำงาน ปัญหาในการทำงานของคนไทยพลัดถิ่นหรือไม่มีสถานะทางทะเบียน ได้รับผลกระทบจาก พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่2) พ.ศ.2561¹⁴³ ซึ่งคำว่าคนต่างด้าวหมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งสร้างความวิตกกังวลแก่นายจ้างในการตัดสินใจจะจ้างคนไทยพลัดถิ่นให้มาทำงาน แม้แต่เจ้าของบ้านเช่าที่คนไทยพลัดถิ่นเช่าอยู่ก็กลัวไม่กล้าให้เช่า จึงส่งผลกระทบในความเป็นอยู่และการทำงานของคนไทยพลัดถิ่นอย่างมาก

สิทธิด้านสาธารณสุข ปัญหาการเข้าถึงสิทธิด้านสาธารณสุขของประเทศไทย มาจากวิถีคิดทางกฎหมายที่เป็นปัญหา โดยแยกคนในประเทศออกเป็น 2 กลุ่มเท่านั้น คือ กลุ่มมีบัตรประชาชนถือเป็นคนสัญชาติไทย และกลุ่มคนไม่มีบัตรก็ไม่ถือเป็นสัญชาติไทยและถูกจัดเป็นคนต่างด้าว ทั้งที่ในกลุ่มคนที่ถูกจัดคนต่างด้าวมีหลายกลุ่มหลายแบบ ในด้านสาธารณสุขมีมติคณะรัฐมนตรีในปี 2553 และปี 2558 กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการรักษาพยาบาลสำหรับคนที่มีปัญหาสถานะ แต่จำกัดเฉพาะผู้มีเลข

¹⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2564.

¹⁴¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม พ.ศ.2559.

¹⁴² สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พ.ศ.2561,(กรุงเทพฯ: บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด,2561).

¹⁴³ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561.

ประจำตัว 13 หลักแล้วเท่านั้น¹⁴⁴ ซึ่งส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นที่ตกสำรวจและไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน หรือกรณีถูกจำหน่ายสถานะทางทะเบียน เกิดปัญหาการเข้าไม่ถึงสิทธิถึงสิทธิการรักษาพยาบาล หรือในบางกรณีแม้ว่าจะมีสิทธิเข้าถึงการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน ก็ยังคงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการดูแลจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข เนื่องจากไม่ได้รับการสนใจหรือใส่ใจเมื่อมาใช้บริการเท่าที่ควร

สิทธิทางการศึกษา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548¹⁴⁵ ที่อนุมัติหลักการร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยให้ขยายโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย เปิดกว้างให้ทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยสามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภทหรือพื้นที่การศึกษา อย่างไรก็ตามการเรียนในระดับที่สูงขึ้นในชั้นปริญญาตรีเด็กไทยพลัดถิ่นยังคงขาดโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากไม่สามารถใช้สิทธิกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้เพราะพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ยังคงจำกัดคุณสมบัติของนักเรียนหรือนักศึกษาที่จะขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

ฉะนั้นแม้รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญกับสิทธิเด็กและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและให้โอกาสเด็กทุกคนได้เรียนด้านการศึกษา คนไทยพลัดถิ่นที่ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยยังถูกจำกัดเรื่องทุนการศึกษา หรือเมื่อสำเร็จการศึกษาไม่ว่าจะจบการศึกษาระดับมัธยมปลายหรือระดับมหาวิทยาลัยก็ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่มีสถานะทางทะเบียน จึงเห็นได้ว่าการสนับสนุนในเรื่องการศึกษาของคนไทยพลัดถิ่น ยังสวนทางกับตลาดแรงงานที่ไม่สามารถรับคนไทยพลัดถิ่นเข้าทำงานได้

นอกจากปัญหาการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ของคนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ระหว่างการรอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว ภายหลังจากที่ได้รับสัญชาติไทยไปแล้วคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนยังคงไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้เช่นเดียวกันคนไทยทั่วไป เนื่องจากยังขาดองค์ความรู้ในการดำเนินชีวิตและความเข้าใจในการเข้าถึงสิทธิในด้านต่างๆ เช่น ไม่สามารถเข้าทำงานได้เนื่องจากขาดวุฒิการศึกษา ปัญหาในเรื่องของความไม่เข้าใจในการติดต่อหน่วยงานราชการ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวจึงถือว่าเป็นข้อท้าทายต่อไปของคนไทยพลัดถิ่นภายหลังจากการได้รับสัญชาติไทยแล้ว

¹⁴⁴ นฤมล อรุโณทัย, ปัญหาคนไร้สัญชาติ ขั้วซ้อนแต่ไม่ไร้ความหวัง, เว็บไซต์ <https://www.chula.ac.th/cuinside/12859/>, สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565.

¹⁴⁵ อ้างแล้ว, รายงานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พ.ศ.2561.

ปัญหาทางข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

1) ในมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสัญชาติและสถานะบุคคล พบปัญหาการปะปนกันระหว่างคนไทยพลัดถิ่น ผู้ทรงสิทธิตัวจริงและบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้น ในพื้นที่ศึกษาภาคใต้ ตั้งอยู่ในภูมิภาคที่เป็นรอยต่อระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทย ทำให้มีกลุ่มคนจำนวนมากที่เข้ามาปะปนอยู่ในกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นด้วย ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของเจ้าหน้าที่ในการบริหารจัดการ ดังนั้นการแสวงหาพยานหลักฐานจึงเป็นเรื่องที่เคร่งครัดสำหรับเจ้าหน้าที่ ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติด้วยเช่นเดียวกัน กรณีที่คนไทยพลัดถิ่นไม่สามารถหาพยานหลักฐานในการยืนยันตนเองได้ รวมไปถึงเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน

2) กรณีคนไทยพลัดถิ่นตกสำรวจ ในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจบุคคลตกสำรวจในกรณีของคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งส่งผลให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวเลือกใช้ช่องในการจัดทำทะเบียนประวัติ (ทร.38) และถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และหากต้องการพิสูจน์สถานะบุคคลตามกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยจะต้องดำเนินการยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ ในการสอบบันทึกถ้อยคำต้องนำบุคคลจำนวน 3 คน ซึ่งมีชาติพันธุ์เดียวกับให้การรับรอง และต้องมีการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อยืนยันสถานะของบุคคลดังกล่าว แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักทะเบียนกลาง เพื่อเปิดโปรแกรมบันทึกจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนและออกบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน อย่างไรก็ตามการถือบัตรบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ยังส่งผลกระทบต่อคนไทยพลัดถิ่นในกรณีการใช้สิทธิขอคืนสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เนื่องจากต้องดำเนินการเปลี่ยนกลุ่มให้ถูกต้องเสียก่อนจึงจะสามารถยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 10 ปี จำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่เคยขึ้นทะเบียนไว้กับกรมการปกครองทั้งหมด 17,903 คน และได้การคืนสัญชาติไปแล้วเสร็จจำนวน 12,524 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2565) โดยมีคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้รับการคืนสัญชาติไทยอีกเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การตั้งคำถามถึงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้วยการบังคับใช้กฎหมายเพียงระนาบเดียว เนื่องจากปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นมีปัจจัยหลายด้านเข้ามาเกี่ยวข้องที่ทำให้กระบวนการทางกฎหมายไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น

ประการแรก ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย กล่าวได้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ตามคำนิยามมาตรา 4 ยังไม่ครอบคลุมคนไทยพลัดถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทย อีกทั้งแม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 จะเปิดช่องทางให้สามารถกำหนดผู้ซึ่งมีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงในการคืนสัญชาติให้กับบุคคลกลุ่มดังกล่าว

ในส่วนของกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรับรองพยานหลักฐานโดยใช้ “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” ยังไม่มีความชัดเจนถึงคุณสมบัติของบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยว่าหมายถึงบุคคลใด อันทำให้ในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละพื้นที่เกิดความลักลั่นในการยอมรับฟังพยานบุคคล หรือการใช้ดุลพินิจในการจัดประชาคมหมู่บ้าน เพื่อตรวจสอบประวัติความเป็นมาของผู้ยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นกรณีไม่มีพ่อแม่ญาติพี่น้องมาให้การรับรอง ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละท้องที่มีการรับฟังพยานพยานบุคคลที่แตกต่างกัน นอกจากการพิจารณาพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่แล้วในทางปฏิบัติยังพบปัญหาช่องว่างการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นนั้น กฎกระทรวงได้มีการกำหนดให้มีการออกใบรับคำขอ เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นของอำเภอ จังหวัด กรมการปกครองและคณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีการหลีกเลี่ยง การดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยการไม่ออก “ใบรับคำขอ” ซึ่งส่งผลต่อการติดตามผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของคนไทยพลัดถิ่นและไม่มีกรอบระยะเวลาที่แน่ชัดในการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องคำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พบว่าการให้อำนาจนายอำเภออาจแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอขึ้น

เพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอด้วยนั้น เป็นดุลพินิจของนายอำเภอแต่ละท้องที่ตามสภาพปัญหา แต่เนื่องจากความไม่ชัดเจนถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการว่าประกอบไปด้วยบุคคลใดบ้าง รวมถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงทำให้รูปแบบการทำงานของคณะกรรมการในแต่ละท้องที่มีความแตกต่างกันและขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน พบว่าแนวปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความซับซ้อน เนื่องจากมีกฎหมายและประกาศกระทรวง รวมถึงมีหนังสือสั่งการเกี่ยวข้อหลายฉบับ อีกทั้งกระบวนการยื่นคำขอเพื่อรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นมีทั้งแบบปกติและแบบไม่ปกติ จึงทำให้ความยากง่ายของการดำเนินการของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะพบทั้งปัญหาความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาของคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ที่สามารถขยายเวลาในการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 15 วันในกรณีที่มีเหตุจำเป็น หรือกรณีการเปลี่ยนกลุ่มหรือการขอคืนสถานะทางทะเบียน คนไทยพลัดถิ่นจะต้องดำเนินการและผ่านการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ถึง 2 ชั้น ได้แก่ ชั้นแรก ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนกลุ่มหรือขอคืนสถานะทางทะเบียน โดยไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้นั่นเอง และชั้นที่สอง ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ยังคงต้องทำงานซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากต้องตรวจเอกสารหลักฐานและสอบปากคำพยานเดียวกันถึงสองรอบ หรือกรณีการตรวจสอบผู้ยื่นคำขอว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทยหรือไม่ในระดับกรมการปกครอง (แนวปฏิบัติมีการส่งรายชื่อผู้ยื่นคำขอไปตรวจสอบต่อสถานทูตประเทศต้นทางโดยไม่ต้องรอหนังสือตอบกลับ) ก็เป็นการทำงานซ้ำกับการพิจารณาคุณสมบัติของคนไทยพลัดถิ่นในระดับอำเภอและจังหวัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ส่งผลต่อความล่าช้าในการพิจารณา เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีการตรวจสอบหลายครั้งและยังเป็นการสร้างภาระในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้นด้วย ทั้งนี้การพิจารณาตรวจสอบคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นของเจ้าหน้าที่หลายชั้นนี้ ยังส่งผลต่อสัดส่วนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของพยานบุคคลของคนไทยพลัดถิ่น เพราะเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อสงสัย แม้ว่ากรณีปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นจะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันก็ตาม

นอกจากปัญหาในกระบวนการพิจารณาแล้ว ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของหน่วยงานราชการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหา รวมถึงองค์ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ ยังทำให้การคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้าได้ด้วย เนื่องจากในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ ยังขาดงบประมาณและบุคลากรในการช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงปัญหาคอนไร้สัญชาติอื่นๆ ทำให้งานบริการด้านสัญชาติของหน่วยงานในระดับท้องที่ซึ่งเป็น “งานฝาก” มากกว่า “งานหลัก” เนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อปริมาณที่ตนเองได้รับมอบหมาย และอาจส่งผลให้เกิดการระงับล่าช้าในเรื่องของระยะเวลาในการออกใบรับคำขอได้ด้วย อีกทั้งการสับเปลี่ยนหมุนเวียนของเจ้าหน้าที่ การโยกย้ายตำแหน่งหรือการเข้ารับตำแหน่งใหม่ ยังส่งผลต่อการดำเนินงานโดยเฉพาะในเรื่องของความเชี่ยวชาญและองค์ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติอีกด้วย

ประการที่สาม ปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา พบว่าปัจจัยพื้นฐานที่ส่งผลให้การดำเนินการคืนสัญชาติเกิดความล่าช้า คือเรื่องของสถานะบุคคลของคนไทยพลัดถิ่นโดยเฉพาะปัญหาการเปลี่ยนกลุ่มและการขอคืนสถานะทางทะเบียน ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณาเกิดความล่าช้าและทำให้ระยะเวลาในการยื่นขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้และสถานะทางเศรษฐกิจของคนไทยพลัดถิ่นเอง ก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้การยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเกิดการติดขัดไม่ราบรื่นได้ เนื่องจากในกระบวนการเตรียมพยานหลักฐานคนไทยพลัดถิ่นบางส่วนยังคงไม่เข้าใจ ถึงขั้นตอนและวิธีการของการดำเนินการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงข้อจำกัดด้านรายได้ก็ส่งผลโดยตรงต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น การตรวจสอบสารพันธุกรรม DNA การเดินทางเพื่อติดต่อกับหน่วยงานราชการในแต่ละครั้งทำให้ต้องหยุดทำงานและมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นแล้ว ในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนไทยพลัดถิ่นยังขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ เนื่องจากไม่มีบัตรประชาชนสัญชาติไทย หรือถูกละเมิดสิทธิจากความล่าช้าจากกระบวนการการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นทั้งสิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิการเดินทาง สิทธิในการทำงาน สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิทางการศึกษา

ฉะนั้นปัญหาข้างต้น จึงล้วนแต่เชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น เพราะเมื่อกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้า ก็จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่คนไทยพลัดถิ่นเช่นเดียวกัน แม้ว่าที่ผ่านหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้อง จะมีความพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในกระบวนการการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น รวมถึงให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่คนไทยพลัดถิ่นได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควร แต่ความล่าช้าก็ยังคงทำงานได้เร็วกว่าสิทธิที่เสียไปของคนไทยพลัดถิ่น เช่น กรณีบัตรประจำตัวหมดอายุแต่ไม่สามารถต่อได้ เพราะอยู่ในระหว่างการยื่นขอคืนสถานะและขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรือการที่พ่อแม่รอการพิจารณาคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่นานกว่าที่กฎหมายกำหนด จนทำให้ลูกต้องไม่มีสัญชาติไทยไปด้วย เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ยังคงเป็นข้อท้าทายที่มาพร้อมกับการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ในการคืนความยุติธรรมให้กับคนไทยพลัดถิ่นให้มีสัญชาติไทยได้เฉกเช่นเดียวกับบรรพบุรุษ

6.2 ข้อเสนอแนะ

ในการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น แม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 จะได้รับรองสิทธิในสัญชาติและกระบวนการพิสูจน์สิทธิของคนไทยพลัดถิ่นไว้แล้ว โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อที่จะให้คนไทยพลัดถิ่นได้รับคืนสัญชาติอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาในกระบวนการคืนสัญชาติทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เช่น ข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับแนวการ

ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ปัญหาของหน่วยงานในการแก้ไขปัญหา รวมถึงปัญหาการเข้าถึงสิทธิและการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งทุกระบวนการล้วนแต่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย การแก้ปัญหาจึงควรดำเนินการไปในรูปแบบของการบูรณาการทุกภาคส่วน เพื่อเข้ามาร่วมกันแก้ไขการคืบคลานของปัญหาให้แกคนไทยพลัดถิ่นเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคมกลุ่มเครือข่ายที่ทำงานในพื้นที่และมีความใกล้ชิดกับคนไทยพลัดถิ่น ภาควิชาการซึ่งมีความรู้และมีกำลังทรัพยากรคนที่พร้อมจะสนับสนุนด้านวิชาการและกำลังคน ภาคราชการผู้มีอำนาจและปฏิบัติงาน ในการคืบคลานของปัญหาทุก ๆ กลุ่มมีเป้าหมายหลักในการคืบคลานของปัญหา แต่ที่ผ่านมาแต่ละหน่วยงานมักจะทำงานในแนวทางไม่มีการประสานร่วมมือกันหรือประสานความร่วมมือกันน้อย ซึ่งการทำงานจะต้องร่วมมือกันในทุกมิติ จึงจะทำให้การคืบคลานของปัญหามีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็วและเป็นธรรมขึ้นทางคณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ
1) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย	
1.1 พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555บทนิยาม “คนไทยพลัดถิ่น” ตามมาตรา 4	กระทรวงมหาดไทยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นักวิชาการด้านกฎหมาย นักวิชาการด้านชาติพันธุ์ เป็นต้น เพื่อปรับปรุงบทนิยามให้มีความสมบูรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 ในการผลักดันให้ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายความหมายของบทนิยาม รวมถึงกลุ่มเป้าหมายอื่นที่สามารถใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย
1.2 กฎกระทรวงการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555 - ประเด็นปัญหาในเรื่องการรับรองพยานหลักฐานโดยใช้ “บุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทย” ตามกฎกระทรวงฯ ข้อ 2 (5)	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรมีการออกหนังสือสั่งการเพื่อกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือซึ่งมีสัญชาติไทยว่าบุคคลดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติเช่นใด เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนไม่ต่ำกว่า 10 ปี มีอายุมากกว่า 50 ปี เป็นผู้ประพฤติตนดีไม่เคยได้รับโทษจำคุก เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้บนฐานการตัดสินใจร่วมกัน รวมถึงซักซ้อมและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ถึงการสอบพยานบุคคลว่าจำนวนสูงสุดไม่ควรเกินกี่คน เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ผู้ยื่นคำขอมากเกินไป

- การออกใบรับคำขอ 1.3 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น - การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับอำเภอขึ้น เพื่อช่วยกลั่นกรองคำขอ	กรมการปกครองออกหนังสือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนรับทราบถึงแนวปฏิบัติ และกำชับการออกหนังสือรับคำขอแก่คนไทยพลัดถิ่นที่มาติดต่อยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ ทั้งกรณียื่นขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น การเปลี่ยนกลุ่มและการคืนสถานะทางทะเบียน รวมถึงปรับปรุงช่องทางการร้องเรียนในกรณีที่ถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธผ่านระบบสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย กรมการปกครองออกหนังสือสั่งการ เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับอำเภอหรือจังหวัดว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการควรประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสร้างความร่วมมือในการตรวจสอบข้อมูลให้เป็นไปอย่างรอบคอบและเท่าเทียมกัน
2) ปัญหาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน	
2.1) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในขั้นตอนการพิจารณาของคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น	กรมการปกครอง ควรวางนโยบายในการกำหนดเป้าหมายการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เช่นการกำหนดพื้นที่นำร่องในการแก้ไขปัญหา หรือถอดบทเรียนการทำงานจากพื้นที่ที่มีการแก้ปัญหาเรื่องสัญชาติได้เป็นอย่างดี เป็นต้น รวมถึงจัดทำแผนงานการแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยอย่างเป็นระบบ และมีการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างบูรณาการ เช่น มีการเก็บสถิติจำนวนคนไทยพลัดถิ่นที่ยังไม่ได้สัญชาติไทยและได้สัญชาติไทยแล้วอย่างเป็นระบบ ส่งเสริมให้มีการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เพื่อช่วยกันตรวจสอบข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละพื้นที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นหนึ่งในหน่วยงานภาครัฐ ที่ควรเสนอผลักดันให้เกิดนโยบายตัวชี้วัดความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator-KPI) ในแต่

- ปัญหาด้านระยะเวลาของการเปลี่ยนกลุ่มหรือคืนสถานะทางทะเบียนของคนไทยพลัดถิ่นที่ส่งผลให้การดำเนินการยื่นขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเกิดความล่าช้า (รอบแรกขอเปลี่ยนกลุ่ม/ คืนสถานะทางทะเบียน และรอบที่สองขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น)	ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่น ว่าในแต่ละปีควรจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ในกระบวนการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่นตามที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบอย่างไรและร้อยละเท่าใด เพราะตัวชี้วัดความสำเร็จของงานเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละหน่วยงาน จะเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ปัญหาความล่าช้าในการคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว อีกทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นหนึ่งในองค์กรที่เข้าไปเกี่ยวข้องในการวางนโยบายตัวชี้วัดความสำเร็จของงานในการประชุมบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่น และเมื่อเกิดการผลักดันนโยบายตัวชี้วัดความสำเร็จของงานในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคืนสัญชาติแล้วนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีพันธกิจสำคัญอันมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิ ควรจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Ad hoc) เกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น เพื่อเข้าไปดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตลอดจนเข้าไปตรวจสอบกระบวนการในการคืนสัญชาติที่หน่วยงานนั้นรับผิดชอบว่าสอดคล้องกับตัวชี้วัดความสำเร็จของงานที่ตั้งไว้หรือไม่ประการใด ซึ่งการตรวจสอบเช่นนี้ทางคณะผู้วิจัยเห็นควรว่า จำต้องเป็นไปในลักษณะทุกๆไตรมาส เพื่อที่ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรายงานผลในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการคืนสัญชาติให้แก่คนไทยพลัดถิ่น และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าเพิ่มเติมในการคืนสัญชาติแก่คนไทยพลัดถิ่นได้ตรงสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ ต่อไป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการปรึกษาหารือกับกรมการปกครอง เพื่อสะท้อนปัญหาด้านระยะเวลาในการขอคืนสถานะทางทะเบียนหรือการเปลี่ยนกลุ่ม ว่าส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นสูญเสียสิทธิที่ควรจะได้รับในระหว่างรอดำเนินการของหน่วยงานราชการ รวมถึงผลักดันให้กรมการปกครอง มีการปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงาน โดยกำหนดขั้นตอนการพิจารณาในการขอคืนสถานะทางทะเบียน/เปลี่ยนกลุ่ม ไปพร้อม ๆ กับการสามารถยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เพื่อลดระยะเวลาและขั้นตอนการทำงานของ
---	---

- กรณีปัญหาเกี่ยวกับพยานเสียชีวิตหรือไม่มีญาติมาให้การรับรอง	เจ้าหน้าที่ในการสอบพยานหลักฐาน และลดภาระแก่คนไทยพลัดถิ่นในการนำพยานมาให้ปากคำแก่เจ้าหน้าที่ โดยอาจจะกำหนดแนวปฏิบัติในรูปแบบของประกาศกระทรวงหรือหนังสือสั่งการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการปรึกษาหารือกับกรมการปกครอง เพื่อสะท้อนปัญหาและหาแนวทางแก้ไข เนื่องจากกรณีปัญหาคนไทยพลัดถิ่นไม่มีญาติคนไทยให้การรับรอง หรือญาติเสียชีวิตแล้วนั้น ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้กระบวนการขอคืนสัญชาติไทยเกิดความชะงัก เนื่องจากถูกสงสัยว่าอาจไม่ใช่คนไทยพลัดถิ่นจริง ๆ ฉะนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรมการปกครอง ควรร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยให้กรมการปกครองออกหนังสือสั่งการถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น - กรณีไม่มีญาติมารับรอง อาจใช้วิธีการประชาคมหมู่บ้านในรูปแบบของคณะกรรมการและกำหนดให้มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมเข้าร่วมสังเกตการณ์หรือเป็นหนึ่งในคณะกรรมการเพื่อร่วมกันกลั่นกรองประวัติความเป็นมาของบุคคลดังกล่าว - กรณีมีพยาน แต่พยานอาจเสียชีวิตก่อนที่จะได้สอบปากคำ ซึ่งถือว่าพยานมีเหตุจำเป็นอื่น อันเป็นการยากแก่การนำพยานมาให้ปากคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในภายภาคหน้า เช่น ผู้สูงอายุ เจ็บป่วย เป็นต้น ทางกรมการปกครองควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติให้บุคคลเหล่านี้ สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อขอให้มีการสอบสวนพยานไว้ล่วงหน้าในรูปแบบของบันทึกถ้อยคำพยาน และผู้ร้องสามารถนำบันทึกถ้อยคำดังกล่าวมาใช้ประกอบการยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นได้ เนื่องจากพยานบุคคลเหล่านี้ บางคนเป็นพ่อหรือแม่ หรือญาติใกล้ชิดกับผู้ยื่นคำร้อง และหากเสียชีวิตก่อนที่จะได้มีการสอบปากคำ ก็จะทำให้ผู้ยื่นคำขอขาดพยานบุคคลปากสำคัญในการยืนยันว่าเป็นผู้มีเชื้อสายไทยไป
---	---

2.2) ปัญหาเรื่องอัตรากำลังของหน่วยงานราชการและงบประมาณในการแก้ไขปัญหาทำให้กระบวนล่าช้า	กรมการปกครองควรมีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เฉพาะที่เป็นพื้นที่ชายแดนและมีปัญหาด้านสัญชาติ รวมถึงพูดคุยและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ถึงปัญหาด้านสถานะบุคคล โดยอาจกำหนดแนวทางการทำงานในวันปกติอย่างน้อย 1 วัน เพื่อดำเนินการด้านสัญชาติสำหรับคนไทยพลัดถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อให้การดำเนินการคืนสัญชาติไทยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ควรกำหนดแผนงานและงบประมาณในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละพื้นที่เป็นการเฉพาะกิจ โดยการระดมกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ใกล้เคียงภายในจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นและภาคประชาสังคม/มหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อลงปฏิบัติงานในพื้นที่นอกเหนือจากเวลาราชการ
2.3) ปัญหาเรื่ององค์ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของบุคคลไร้สัญชาติ	กรมการปกครอง ควรจัดอบรมหรือจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสัญชาติและการคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น เพื่อส่งเสริมความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการโยกย้ายตำแหน่งหรือเข้ารับหน้าที่ใหม่
2.4) ปัญหาสัดส่วนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการปรึกษาหารือกับกรมการปกครอง เพื่อสะท้อนปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาพยานบุคคลของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ ที่อาจก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่คนไทยพลัดถิ่น เช่น การเรียกสอบพยานบุคคลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่จำกัดหรือเหตุอันควร หรือการใช้ดุลพินิจเกินกว่าแนวปฏิบัติตามที่กฎหมาย/หนังสือสั่งการกำหนด
3) ปัญหาทางข้อเท็จจริงของคนไทยพลัดถิ่น	
3.1 ข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของปัญหา - ปัญหาเกี่ยวกับองค์ความรู้และความเข้าใจในการดำเนินการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น	หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ หน่วยงานตาม MOU ควรมีการวางแผนงาน เพื่อสร้างความร่วมมือกันแบบบูรณาการในการให้ความรู้ที่ถูกต้องแก่คนไทยพลัดถิ่น รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดเตรียม

3.2 ปัญหาเรื่องการเตรียมพยานหลักฐาน - การเตรียมพยานเอกสารและพยานบุคคล - การบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA	พยานหลักฐานในการยื่นคำขอ เช่น มีการทำข้อมูลที่เข้าใจง่าย และแจกจ่าย การอบรมช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นจัดเตรียมเอกสาร ชักชวนทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำถามในการสอบปากคำ หน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ หน่วยงานตาม MOU วางแผนงานและงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นในการเตรียมพยานหลักฐานในการขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีการปรึกษาหารือกับกรมการปกครองเกี่ยวกับโครงการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA ฟรี เพื่อหาแนวทางในการบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจ รวมถึงผลักดันให้เกิดความร่วมมือกับสำนักงานกองทุนยุติธรรมซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลดำเนินงานภายใต้กระทรวงยุติธรรม แต่ทั้งนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการใช้กองทุนที่ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงกรมการปกครอง ต้องมีการประสานกับกองทุนยุติธรรมเนื่องจากในแนวปฏิบัติของกองทุนยุติธรรมในเรื่องการตรวจ DNA หากเป็นกรณีที่ศาลสั่งเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการต่อสู้คดีในชั้นศาลนั้นสามารถทำได้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการขอตรวจ DNA แก่คนไทยพลัดถิ่น ซึ่งไม่เข้าวัตถุประสงค์ของการใช้เงินกองทุนตามกรณีพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 9 ทั้งนี้ อาจใช้ทางเลือกที่เป็นการอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานราชการอื่น เช่น หน่วยงานสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ โรงพยาบาลของรัฐ สถาบันการศึกษา สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอและจังหวัด เพื่อผลักดันให้คนไทยพลัดถิ่นสามารถตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA ได้ฟรีในพื้นที่ที่อยู่อาศัย เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าดำเนินการ โดยกำหนดแผนการดำเนินงานในเชิงรุกให้คนไทย
---	---

3.3 ปัญหาการเข้าถึงสิทธิของคนไทยพลัดถิ่น - ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นอันเป็นผลมาจากความล่าช้าในการคืนสัญชาติไทยแก่คนไทยพลัดถิ่น	พลัดถิ่นทั้งกลุ่มบุคคลที่รอการเพิ่มชื่อตามบิดา มารดา และกลุ่มที่รอการพิสูจน์ สามารถตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA ได้ โดยเริ่มจากการสำรวจข้อมูลคนไทยพลัดถิ่นที่ต้องการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA และกำหนดแนวทางการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดช่วงเวลาต่อเดือนว่าสามารถตรวจได้กี่ราย หรือในกรณีที่ไม่สามารถตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA ได้ฟรีทั้งหมด ควรมีการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม DNA คนละครั้ง เป็นต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทในเชิงรุกในการสะท้อนปัญหาความล่าช้าจากการคืนสัญชาติไทยถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของคนไทยพลัดถิ่นที่ควรจะได้รับตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นถูกกีดกันสิทธิที่ควรจะได้รับในฐานะพลเมืองคนไทย รวมถึงสร้างความร่วมมือหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการปกครอง สภาความมั่นคงแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด เช่น การกำหนดพื้นที่นำร่องในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นให้หมดไป ภายในปี 2566 เป็นต้น นอกจากนี้ในระหว่างกระบวนการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการสะท้อนปัญหาและผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาของเด็กที่เป็นคนไทยพลัดถิ่น ได้มีโอกาสเข้าถึงกองทุนทางการศึกษา โดยสร้างความร่วมมือกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้เด็กที่พ่อแม่เป็นคนไทยพลัดถิ่นและอยู่ระหว่างการขอคืนสัญชาติไทยให้มีโอกาสสามารถเข้าถึงสิทธิการกู้ยืมเงินกองทุนเพื่อการศึกษา เพื่อสร้างโอกาสให้กับเด็กได้สามารถเรียนในระดับชั้นที่สูงขึ้น อันเป็นการสร้างทรัพยากรทางบุคคลในการทำงานให้กับประเทศต่อไปในอนาคต ตลอดจนผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาในการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ทั้งด้านการทำงาน การรักษาพยาบาลฯ เช่น การสร้างความร่วมมือกับกระทรวง
--	--

	แรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาทางออกถึงการรับคนไทยพลัดถิ่นเข้าทำงาน ซึ่งไม่ใช่หลักเกณฑ์ของบุคคลต่างด้าว รวมถึงการทำความเข้าใจกับแก่ผู้ประกอบการเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานให้กับคนไทยพลัดถิ่นเพิ่มขึ้น
ปัญหาทางข้อเท็จจริงเพิ่มเติม	
ปัญหาเรื่องสถานะของคนไทยพลัดถิ่นกรณีตกสำรวจ	สำหรับประเด็นเรื่องสถานะของคนไทยพลัดถิ่นกรณีตกสำรวจ คณะผู้วิจัยเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา 2 รูปแบบ 1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจัดทำโครงการสำรวจข้อมูลของคนไทยพลัดถิ่นที่ตกสำรวจ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลและนำเสนอปัญหาในระดับนโยบาย และผลักดันให้เกิดการสำรวจในระดับนโยบายของรัฐ เพื่อขึ้นทะเบียนคนไทยพลัดถิ่นในกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทย 2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีการปรึกษาหารือกับกรมการปกครอง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาคนไทยพลัดถิ่นที่ตกสำรวจ ผ่านแนวทางตามคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564 โดยการนำคนไทยพลัดถิ่นเข้าสู่ระบบทะเบียนราษฎร พร้อมกับผลักดันให้กรมการปกครองมีหนังสือสั่งการ ในการกำหนดกลุ่มให้คนไทยพลัดถิ่น โดยการระบุต่อท้ายบัตรบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน (เชื้อสายไทย) เพื่อลดปัญหาความผิดพลาดทางทะเบียน กับกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติกลุ่มอื่น อีกทั้งยังลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการยื่นขอแก้ไขกลุ่ม หากคนไทยพลัดถิ่นต้องการใช้สิทธิขอคืนสัญชาติไทยในอนาคต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรส่งเสริมให้คนไร้สัญชาติกลุ่มผู้ไม่มีสิทธิยื่นคำขอรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ได้รู้เท่าทันและเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง ในการดำเนินชีวิตอยู่ในประเทศไทย รวมถึงให้ความรู้ถึงช่องทางการได้สัญชาติในกรณีอื่น เพื่อเป็นทางเลือกให้กับคนไร้สัญชาติ/คนไทยพลัดถิ่นซึ่งมีปัญหากการพิสูจน์ได้ตัดสินใจ (เช่น กลุ่มคนไร้รากเหง้า กลุ่มเชื้อสายมุสลิม)

สรุปข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สำหรับปัญหาทางกฎหมาย เสนอให้มีการทบทวนบทนิยามให้ครอบคลุมกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่มีสภาพข้อเท็จจริงของการพลัดถิ่นแตกต่างกัน และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อลดขั้นตอนในการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นที่ไม่จำเป็นหรือซ้ำซ้อน รวมถึงทบทวนแนวปฏิบัติทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่คลุมเครือและปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เพื่อลดปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่กว้างเกินไปและคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานที่สุจริต นอกจากนี้ในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่น หน่วยงานภาครัฐถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการแก้ไขปัญหา จึงเสนอให้มีการปรับปรุงระบบการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัยมีการนำเทคโนโลยีและระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาประยุกต์ใช้กับการติดตามคำขอของคนไทยพลัดถิ่นหรือการดำเนินการด้านอื่นๆ ให้สามารถตรวจสอบผ่านระบบออนไลน์ได้ว่า คำขอ/คำร่อนั้นอยู่ในชั้นใดหรือได้รับการพิจารณาแล้วหรือไม่และหากเกิดปัญหาควรติดต่อไปที่ใด เพื่อสร้างความโปร่งใส ปลอดภัยสุจริตและการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

2) ข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

สำหรับปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความล่าช้าในกระบวนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น เสนอให้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานและกำหนดเป้าหมายการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และจัดการกับปัญหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานโดยการเพิ่มอัตรากำลังในพื้นที่ เฉพาะที่เป็นพื้นที่ชายแดนและมีปัญหาด้านสัญชาติอย่างน้อย 1 อัตราร เพื่อดำเนินงานด้านสถานะบุคคลไร้สัญชาติโดยเฉพาะ ตลอดจนกำหนดแนวทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ในวันปกติอย่างน้อย 1 วัน เพื่อดำเนินการด้านสัญชาติสำหรับคนไทยพลัดถิ่นโดยเฉพาะ นอกจากนี้เพื่อให้การดำเนินการคืนสัญชาติไทยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ควรกำหนดแผนงานและงบประมาณในการคืนสัญชาติไทยให้กับคนไทยพลัดถิ่นในแต่ละพื้นที่เป็นการเฉพาะกิจ โดยการระดมกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ใกล้เคียงภายในจังหวัดที่มีปัญหาเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่นและภาคประชาสังคม/มหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อลงปฏิบัติงานในพื้นที่นอกเหนือจากเวลาราชการ รวมถึงให้ความรู้แก่คนไทยพลัดถิ่นในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ตลอดจนมีการจัดอบรมทำความเข้าใจหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจมีมาตรฐานใกล้เคียงกันในทุกพื้นที่ ทั้งนี้ในระหว่างการขอคืนสัญชาติไทยควรมีการกำหนดมาตรการชั่วคราว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ระหว่างการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508

พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555.

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561.

กฎกระทรวงการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น พ.ศ. 2555.

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง คำขอพิสูจน์ความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ใบรับ และหนังสือรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ออก ณ วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2555.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวออกนอกเขตพื้นที่ควบคุม พ.ศ.2559.

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2564.

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551.

ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.2548.

คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 246/2555 เรื่องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 1910 ลงวันที่ 30 เมษายน 2555 เรื่องแนวปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ที่ มท.0204.3/2311) ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การพิจารณาแปลงสัญชาติไทยแก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย

หนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท 0309/ว 11682 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2562 เรื่องแนวทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาสถานะบุคคลและสัญชาติกรณีเด็กและบุคคลไร้รากเหง้า.

หนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท 0309.8/ว 28846 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2564 เรื่องการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2564.

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0309.1/ว 10483 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2560 เรื่อง โครงการตรวจสอบฐานพันธุ์กรรมเพื่อแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของคนไทยที่ตกหล่นทางทะเบียนประจำปึงประมาณ พ.ศ. 2560.

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 12445 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2562 เรื่อง แนวทาง
ปฏิบัติในการขอมีสัญชาติไทยกรณีของคนไทยพลัดถิ่นตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2562

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 25 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 เรื่องการขอคืนรายการ
ทะเบียนราษฎรของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ถูกนายทะเบียนสั่งจำหน่าย

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 380 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 เรื่องการอนุมัติ
หลักการเพื่อขอเปลี่ยนกลุ่มผู้มีเชื้อสายไทยของชนกลุ่มน้อย

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 48 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2557 เรื่องการจัดทำทะเบียน
ประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 58 ลงวันที่ 28 กันยายน 2560 เรื่องการขอคืน
รายการทะเบียนราษฎรของบุคคลที่ถูกจำหน่ายรายการในฐานข้อมูล

หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 7 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 เรื่อง แนวปฏิบัติใน
การเปลี่ยนสถานะในเอกสารการทะเบียนราษฎรสำหรับคนไทยพลัดถิ่นเพื่อเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดย
การเกิดตามพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555

หนังสือ วิทยานิพนธ์และบทความ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.(2556). **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ชนน หनुทอง.(2560). **ประสิทธิผลการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ
(ฉบับที่5) พุทธศักราช 2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง . วิทยานิพนธ์หลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด.**

ชำนาญ จันทรเรือง.(2551). **สิทธิมนุษยชนที่คนไทยรุ่นใหม่ควรรู้**. กรุงเทพฯ: บุ๊คเวิร์ม.

ชุมพร ปัจจุบันนทร์.(2549). **กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 2) .**กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.

จิรวุฒิ เสนาคำ.(2550) **ไทยพลัดถิ่นกับข้อจำกัดขององค์ความรู้ว่าด้วยรัฐชาติในสังคมไทย. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล.(2556) **แนวคิดทางกฎหมายในการพิสูจน์และการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตาม
กฎหมาย. (ดุษฎีนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. (2559) **หลังข้ามเส้นพรมแดนสถานะตามกฎหมายของคนย้ายถิ่น (กรณีชนกลุ่ม
น้อย). วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,9(2). 177-178**

- ปรีชาพล พูลทวี.(2553). **วิเคราะห์ขั้นตอนการขอลงรายการสัญชาติไทยของชนกลุ่มน้อย**. การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร.(2548). **คำอธิบายกฎหมายสัญชาติไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 4).กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- มนต์ชัย ผ่องศิริ.(2560). **ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยกับการสะสมทุนการเมือง**. วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์.1(1),118-121.
- มนต์ชัย ผ่องศิริและมณีนัย ทองอยู่.(2556). **คนเข้าเมืองทั่วไปหรือคนไทยพลัดถิ่น?: การตอรองนิยามตัวตนของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย**. วารสารสังคมกลุ่มน้ำโขง 9. 2(1),15.
- วินัส สีสุข. ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุลและกรรณก วัฒนภูมิ.(2556). **คู่มือการใช้สิทธิในสัญชาติไทย กรณีคนไทยพลัดถิ่น**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- วินัส สีสุข. ยินดี ห้วยหงษ์ทองและมานะ งามเนตร์.(2560). **แนวปฏิบัติในการกำหนดสถานะบุคคล**. กรุงเทพฯ: บริษัท อันลิมิต พรินติ้ง จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3. (2554). **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย** วุฒิสภา เรื่องปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย.
- สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง .**ข้อมูลกลุ่มเป้าหมายและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคนไทยพลัดถิ่น ณ วันที่ 30 เมษายน 2565**.
- สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ.(2561). **รายงานการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยและบุตรหลานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย พ.ศ.2561**. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สุณี ไชยรส.(2561). **การพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะของนักศึกษาผ่านการเรียนรู้เชิงประสบการณ์ชุมชน : กรณีโครงการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น**. ศูนย์สนับสนุนและพัฒนาการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปีการศึกษา 2561
- สุวิมล อีสริยานนท์.(2558). **แนวทางในการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของคนไร้สัญชาติไทย: ศึกษากรณีการให้สิทธิและสถานภาพทางสัญชาติแก่คนไร้รากเหง้า**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เสาวนีย์ แก้วจุลกาญจน์ และวิศรุต สำลีอ่อน.(2559) **การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่คนไทยพลัดถิ่นผ่านความร่วมมือพหุภาคีระหว่างภาครัฐองค์กรวิชาการและภาคประชาสังคม: กรณีศึกษาพื้นที่จังหวัดระนองและประจวบคีรีขันธ์**. วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. 9(2),104-135 .
- Marilyn Achiron(UNHCR).(2553). **สัญชาติและการไร้สัญชาติ คู่มือสำหรับสมาชิกรัฐสภา**. (ประเทศไทย: บริษัทโซคอนันต์การพิมพ์และบรรจุกุณธ์จำกัด.

เว็บไซต์

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. การขอมีสัญชาติไทยของบุตรคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย ตาม
**มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.
 2551.** สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ [https://www.dopa.go.th/public_service/
 service_guide416/view417](https://www.dopa.go.th/public_service/service_guide416/view417).

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. การพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น. สืบค้นวันที่ 20
 ธันวาคม 2564.เว็บไซต์
https://www.dopa.go.th/public_service/service_guide416/view428.

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. คู่มือสำหรับประชาชน : การขอแปลงสัญชาติเป็นไทยของคนต่าง
 ด้าวซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย (N). สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ <https://www.info.go.th>.

กรมการปกครอง. การได้มาซึ่งสัญชาติไทย. สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์
<https://multi.dopa.go.th/secofdopa/news/cate10/>

ชุมชนไทย. คนไทยพลัดถิ่น คนไร้สัญชาติ. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564 .เว็บไซต์
<http://chumchonhai.or.th/data-thaipladthin>.

ชุมชนไทย. คนไทยพลัดถิ่นได้รับบัตรประชาชนเพิ่ม 23 คน โดยได้รับการแก้ปัญหาสถานะบุคคลตาม
 กฎหมายสัญชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2555. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564. เว็บไซต์
<https://www.chumchonhai.or.th/node/706>.

ชุมชนไทย. เครือข่ายการแก้ปัญหาคนไร้สัญชาติคนไทยเสนอเพิ่มชื่อเป็นกรรมการระดับจังหวัดเพื่อเกิดการมี
 ส่วนร่วม. สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2565. เว็บไซต์ [https://www.chumchonhai.or.th
 /node/384](https://www.chumchonhai.or.th/node/384).

นฤมล อรุโณทัย.ปัญหาคนไร้สัญชาติ ชับซ้อนแต่ไม่ไร้ความหวัง. สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565. เว็บไซต์
<https://www.chula.ac.th/cuinside/12859/>.

ประชาไท. ศาลปกครองรับคำฟ้อง 351 ชาวบ้านไทยพลัดถิ่น จ.ตาก กรณีมหาดไทยไม่รับรองสถานะ.
 สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565. เว็บไซต์ <https://prachatai.com/journal/2015/06/59747>.

ศุภรา ศรีปริวาทิน. แนวคิดและหลักการของสิทธิมนุษยชน. สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์
[https://policetraining9.com /index.php/data/คลังความรู้/2019-10-29-03-58-19/222-2020-
 07-17-02-30-56.html](https://policetraining9.com/index.php/data/คลังความรู้/2019-10-29-03-58-19/222-2020-07-17-02-30-56.html) .

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานสรุปกระบวนการและ
 การสังเคราะห์แนวคิด แนวทางความร่วมมือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนชายขอบ “สิทธิ
 ชุมชนกับคนไทยพลัดถิ่น:สิทธิและข้อเท็จจริง”. สืบค้นวันที่ 25 เมษายน 2565.
<http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F06243.pdf>

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.(2558). ปฏิรูปกระบวนการแก้ปัญหา “คนสัญชาติ คีนศักดิ์ศรี คีนมาตุภูมิ” ให้คนไทยพลัดถิ่น. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564. เว็บไซต์ <https://ref.codi.or.th/2015-08-04-11-01-52/12718-2015-02-16-10-27-36>.

สยามรัฐ. เครือข่ายไทยพลัดถิ่นจี้รัฐแก้ปัญหาคนสัญชาติ. สืบค้นวันที่ 21 ตุลาคม 2564. เว็บไซต์ <https://siamrath.co.th/n/134385>

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. แนวปฏิบัติ มาตรฐาน และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน. สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ <https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Human-Rights-Instruments.aspx>.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง “ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ 18 มกราคม 2548. สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564. เว็บไซต์ <https://resolution.soc.go.th/>

องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย. ชีวิตที่ไม่มีใครเห็น 48 ปี สถานการณ์เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย. สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2564. เว็บไซต์ <https://www.unicef.org/thailand/>

อัจฉรา สุทธิสุนทรินทร์. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสถานะบุคคลให้แก่คนไร้รากเหง้า. สืบค้นวันที่ 20 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6124011247/1614049919437a6ad18a10bdbe4b492ddd321d3ac3_abstract.pdf

อินทชัย พาณิชกุล. "แพะคำหั่วคว" ความผิดที่ไม่ได้ก่อของ "คนไทยพลัดถิ่นบางสะพาน". สืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564. เว็บไซต์ <https://www.posttoday.com/social/local/558796> .

Amnesty International Thailand. สิทธิมนุษยชนคืออะไร. สืบค้นวันที่ 5 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ <http://old.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about>

UNHCR ประเทศไทย. ภาวะรัฐไร้สัญชาติคืออะไร. สืบค้นวันที่ 10 ธันวาคม 2564. เว็บไซต์ <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/%28th%29What%20is%20Statelessness.pdf>.

การสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ คุณเตือนใจ ดีเทศน์, ระบบออนไลน์ Zoom . วันที่ 24 มิถุนายน 2565.

สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ.ศาลากลางจังหวัดชุมพร. วันที่ 2 มีนาคม 2565.

สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปฏิบัติงานสำนักบริหารการทะเบียน.กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ เจ้าพนักงานปฏิบัติงานสำนักบริหารการทะเบียน.กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ.อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา. วันที่ 4 มีนาคม 2565.

สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ.อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร. วันที่ 31 มีนาคม 2565.

สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ.อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565.

สัมภาษณ์ ปลัดอำเภอ.อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง . 3 มีนาคม พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วันที่ 21 มีนาคม พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ รศ.ดร. พันธุ์ทิพย์ กาญจนาจิตรา สายสุนทร. ระบบออนไลน์ Cisco Webex.

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ อาจารย์สุนีย์ ไชยรส. ระบบออนไลน์ Cisco Webex. 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น. หมู่บ้านคลองลอย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. วันที่ 20 เมษายน 2564 .

สัมภาษณ์ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น. หมู่บ้านช้างแหก อำเภอเมือง จังหวัดระนอง. วันที่ 15 ธันวาคม 2564 .

สัมภาษณ์ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น. หมู่บ้านเตรียม อำเภอกระบุรี จังหวัดพังงา. วันที่ 17 ธันวาคม 2564.

สัมภาษณ์ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น. หมู่บ้านท่ามะปริง อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร. วันที่ 18 ธันวาคม 2564.

สัมภาษณ์ ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น. หมู่บ้านท่าเรือบางกล้วย ตำบลนาเคียว จังหวัดระนอง. วันที่ 16 ธันวาคม 2564 .

สัมภาษณ์ นายภคินทร์ แสงคง. ตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง. วันที่ 26 มิถุนายน 2565 .

สัมภาษณ์ นายภคินทร์ แสงคง. โรงแรมย่าหมี อำเภอเมือง จังหวัดระนอง. วันที่ 16 ธันวาคม 2564 และ

วันที่ 18 เมษายน 2565.

สัมภาษณ์ นายวินัส สีสุข. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2565.

สัมภาษณ์ สภาความมั่นคงแห่งชาติ. ระบบออนไลน์ ZOOM . วันที่ 23 มีนาคม 2565.

การประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กลุ่มผิวดำ ถูกจำหน่าย รอบันทึกการไต่สวน เด็กนักเรียน กลุ่ม 7 ทวี
วรรคสอง และตกสำรวจ. วันที่ 17-20 ธันวาคม 2564 . เกาะหลัก รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัด
ประจวบคีรีขันธ์ โดยเครือข่ายแก้ปัญหาคนสัญชาติไทยจังหวัดพังงา ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์

การประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทาง
ในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริม
และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น. ณ สำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ห้องสัมมนาชั้น 6

การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปัญหาสถานะบุคคลคนไทยพลัดถิ่น โครงการจัดทำ
ข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ
สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ 19 เมษายน 2565 ณ
โรงแรมย่าหมี อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปัญหาสถานะบุคคลคนไทยพลัดถิ่น โครงการจัดทำ
ข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ
สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ 20 เมษายน 2565 ณ
ชุมชนคลองลอย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ภาคผนวก

ในการดำเนินงานรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) และการประชุมเชิงปฏิบัติการ ยังคงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ที่คนไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการดำเนินการและสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด 2019 คณะผู้วิจัยจึงทำการเลือกผู้ให้ข้อมูลด้วยวิธีสุ่มครีจากพื้นที่ที่ประสบปัญหาในการขอคืนสัญชาติไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยครอบคลุม 4 กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย หน่วยงานภาคประชาสังคม กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคล เชี่ยวชาญประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น

กลุ่มที่ 1 กลุ่มคนไทยพลัดถิ่น

○ พื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ตัวแทนเครือข่ายแก้ปัญหาการคืนสัญชาติคนไทย (คนไทยพลัดถิ่น) ได้แก่ ชุมชนหินเทิน ชุมชนทุ่งเขือก ชุมชนคลองลอย ชุมชนไร่เครา บางสะพาน ทับสะแก ห้วยบง โป่งแดง สามร้อยยอด (เก็บข้อมูลในการนำเสนอปัญหาของแต่ละชุมชนผ่านเวทีการประชุมเครือข่ายและการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวบ้าน) วันที่ 19 ธันวาคม 2564 และ วันที่ 20 เมษายน 2565

○ พื้นที่จังหวัดระนอง

ตัวแทนชาวบ้านในชุมชนช้างแหก อำเภอเมืองระนอง วันที่ 15 ธันวาคม 2564

ตัวแทนชาวบ้านชุมชนท่าเรือบางกล้วย อำเภอสุขสำราญ วันที่ 16 ธันวาคม 2564

○ พื้นที่จังหวัดชุมพร

ชุมชนบ้านท่ามะปลิง และชุมชนบ้านบางเกตุ (กลุ่มท่าแซะ) วันที่ 18 ธันวาคม 2564

○ พื้นที่จังหวัดพังงา ชุมชนปากเตรียม อำเภอคุระบุรี วันที่ 17 ธันวาคม 2564

กลุ่มที่ 2 หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นทั้งระดับปฏิบัติและนโยบาย

○ ส่วนราชการในระดับนโยบายกรมการปกครอง

- กระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนสัญชาติและการทะเบียนและบัตรประจำตัวบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย วันที่ 3 มีนาคม 2565
- เลขาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ วันที่ 23 มีนาคม 2565

- คณะกรรมการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น วันที่ 24 มิถุนายน 2565
- ส่วนราชการในระดับจังหวัด
 - เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ ศาลากลางจังหวัดชุมพร วันที่ 2 มีนาคม 2565
- ส่วนราชการอำเภอ
 - ปลัดอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร วันที่ 1 เมษายน 2565
 - ปลัดอำเภอเมืองระนอง วันที่ 3 มีนาคม 2565
 - ปลัดอำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565
 - ปลัดอำเภอกระบือ จังหวัดพังงา วันที่ 4 มีนาคม 2565

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านสถานะบุคคลเชี่ยวชาญประเด็นด้านคนไทยพลัดถิ่น

- รศ.ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565
- ผศ.ดร. ตรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล วันที่ 21 มีนาคม 2565
- อาจารย์สุนัย ไชยรส วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2565
- คุณวินัส สีสุข วันที่ 2 มีนาคม 2565

กรอบคำถามการสัมภาษณ์

ในบทสัมภาษณ์มีกรอบในการสัมภาษณ์ในการออกแบบสอบถามให้ครอบคลุมและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

- 1) ลักษณะพื้นฐานของคนไทยพลัดถิ่น
- 2) ขั้นตอนและกระบวนการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น
- 3) ลักษณะของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น
- 4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

ตัวอย่าง แบบสัมภาษณ์

1. พื้นที่กรณีศึกษา.....
2. ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์
 - 2.1 ชื่อ-สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์.....
 - 2.2 อายุ.....
 - 2.3 จุดเกาะเกี่ยวกับประเทศไทย.....
 - 2.4 จำนวนสมาชิกในครอบครัว.....
 - 2.5 ที่อยู่ติดต่อได้
3. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา
 - 3.1 สถานะทางทะเบียนปัจจุบัน.....
 - 3.2 หน่วยงานราชการทางทะเบียนประจำการพื้นที่.....
 - 3.3 การดำเนินการทางทะเบียนในปัจจุบัน.....
 - 3.4 ระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการ (เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อใด)
 - 3.5 วิธีดำเนินการทะเบียน (โดยละเอียด).....
 - 3.6 เอกสารประกอบที่ใช้.....
 - 3.7 อุปสรรคและปัญหาที่พบระหว่างการดำเนินการทางทะเบียน
 - ปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานราชการ.....
 - ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย.....
 - 3.8 ข้อเสนอแนะ (ถ้ามี).....

ภาพการลงพื้นที่จังหวัดระนอง ชุมพร พังงาและประจวบคีรีขันธ์



ภาพการลงพื้นที่จังหวัดระนอง ชุมพร พังงาและประจวบคีรีขันธ์



2.การประชุมกลุ่มย่อย

การจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) คนไทยพลัดถิ่นจำนวน 2 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อตรวจสอบข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน

พื้นที่จัดการประชุมกลุ่มย่อย	ผู้เข้าร่วม
ครั้งที่ 1 วันที่ 18 เมษายน 2565 ณ โรงแรมย่าหมี อำเภอเมือง จังหวัดระนอง	- ปลัดอำเภอเมืองระนอง โดยคุณสมจิตร ฝ่ายสำนักทะเบียน - นักพัฒนาเอกชนมูลนิธิชุมชนไทย โดยนายภควินท์ แสงคง - ตัวแทนเครือข่ายแก้ปัญหาค้าคนสัญชาติคนไทย (คนไทยพลัดถิ่น) ได้แก่ ตัวแทนเมืองระนอง ตัวแทนอำเภอกะเปอร์ ตัวแทนจังหวัดพังงา ผู้เข้าร่วม จำนวน 16 คน
ครั้งที่ 2 วันที่ 20 เมษายน 2565 ณ ชุมชนคลองลอย อำเภอบาง สะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	- ผู้ใหญ่บ้านคลองลอยและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน - เจ้าหน้าที่ทหารจากกอรมน. - ตัวแทนคนไทยพลัดถิ่น ในพื้นที่คลองลอยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้เข้าร่วม จำนวน 53 คน

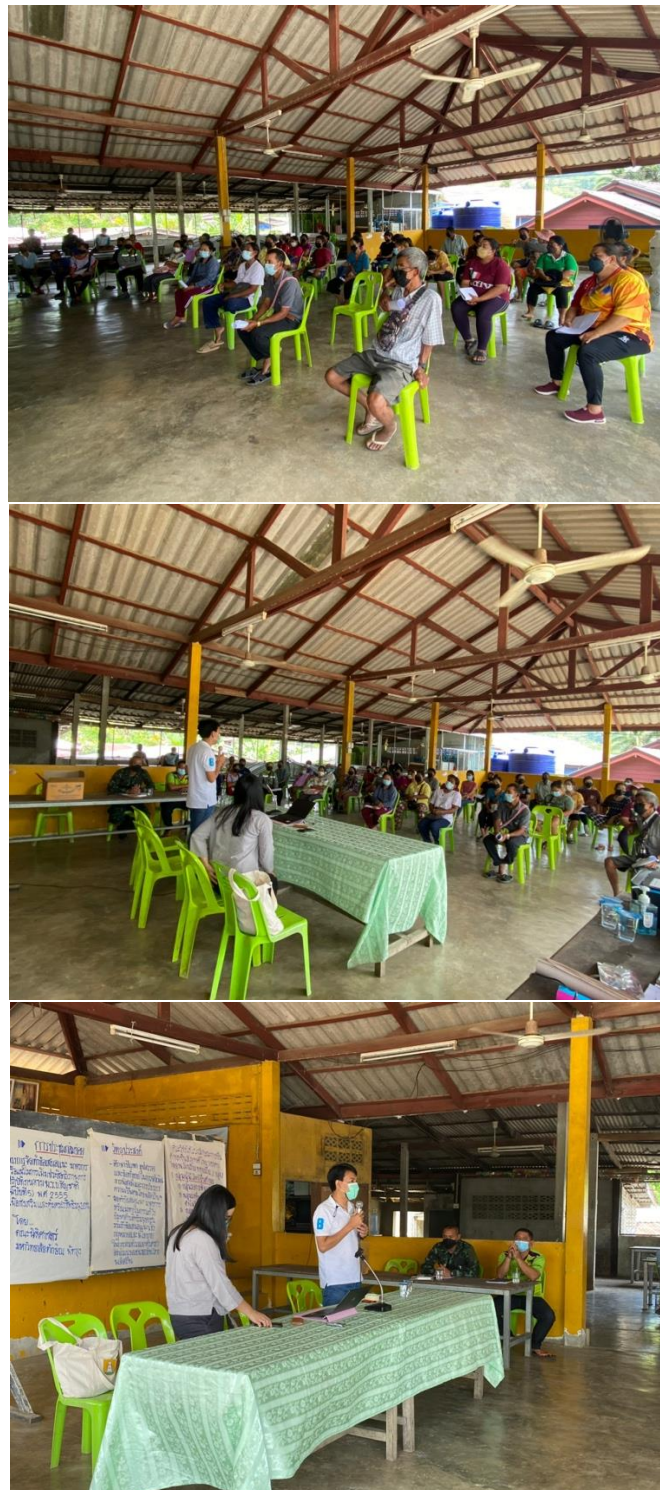
เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อย



ภาพการจัดเวทีการประชุมกลุ่มย่อย จังหวัดระนอง



ภาพการจัดเวทีการประชุมกลุ่มย่อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์



3. การประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ

ดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ 1 ครั้ง เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เพื่อสร้างความเข้าใจต่อผลการวิจัย และรับฟังความเห็นเพิ่มเติม/ข้อเสนอแนะ จากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอแนะ โดยมีผู้เข้าร่วมการประชุมอย่างน้อย 30 คน

เอกสารประกอบการประชุม

โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



กำหนดการ

ประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ โครงการจัดทำข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ (ฉบับที่ 5)

พ.ศ.2555 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น.

ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ห้องสัมมนาชั้น 6/ผ่านระบบประชุมออนไลน์ Zoom

วันที่ 20 มิถุนายน 2565

13.00 – 13.15 น.	ลงทะเบียนและเตรียมความพร้อมระบบ
13.15 – 13.30 น.	กล่าวเปิดงาน โดย คุณปริตตา คงแป้น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
13.30 – 14.00 น.	ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ และรายงานผลการศึกษา โดย ทีมวิจัย นายภาณุวัฒน์ ปานแก้ว,นางสาวอจิริวดี เหลลาอ่อน, นางสาวบงกช ดารารัตน์
14.00 – 15.30 น.	ร่วมเสนอความเห็นต่อ (ร่าง) รายงานการศึกษานับสมบูรณ์
15.30 – 16.00 น.	สรุปผลการรับฟังความเห็นและปิดงาน

หมายเหตุ : กำหนดการอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

ภาพการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ



ภาพการจัดเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะ

