

บทที่ 3

การเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทยของคนต่างด้าว

ในบทนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มุ่งศึกษาว่ามีสถานการณ์ใดบ้างที่กฎหมายการทะเบียนราษฎรให้สิทธิแก่คนต่างด้าวที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย และคนต่างด้าวเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทยได้อย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่คนต่างด้าวต้องเผชิญในบทที่ 5 ต่อไป

โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลแล้ว “สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร” ของคนต่างด้าวเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐเจ้าของทะเบียนราษฎรกับเอกชนซึ่งเป็นคนต่างด้าว อันเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะระหว่างประเทศ จึงตกอยู่ภายใต้กฎหมายมหาชนของรัฐคู่กรณี ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) ที่รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลต่างด้าว (Aliens) ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในดินแดน (territory) ของตน

นับตั้งแต่แนวคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ได้รับการยอมรับในประชาคมโลก นานารัฐมีแนวปฏิบัติที่จะบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการทำทะเบียนบุคคลเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำฐานข้อมูลของบุคคลธรรมดาที่เข้ามาอาศัยหรือเป็น “คนอยู่ (Resident)” ในดินแดนของตน โดยบุคคลดังกล่าวอาจได้รับอนุญาตให้มี “สิทธิอาศัย” ลักษณะชั่วคราวหรือถาวรก็ได้ ขึ้นอยู่กับคำสั่ง “อนุญาต” หรือ “ยินยอม” ซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด¹

โดยแนวคิดและวิธีการในการยอมรับคนต่างด้าวให้เข้ามาและอาศัยอยู่บนดินแดนของรัฐเจ้าของดินแดนของนานารัฐ ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง (Immigration Law) มีข้อสังเกตว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ เป็นสิทธิที่จะได้มาต่อเมื่อรัฐเจ้าของดินแดนมีคำสั่ง “อนุญาต” หรือ “ยินยอม” ให้คนต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ หรือเป็น “คนอยู่ (Resident)” โดยการบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

¹ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. สิทธิในการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมาย: กฎหมายรัฐธรรมนูญไทยควรบัญญัติถึงหรือไม่ ? อย่างไร ? เผยแพร่ใน

<http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=370&d_id=369>

จากการศึกษาพบว่าภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐไทยสมควรไ้รับรองคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยใน 3 สถานการณ์ คือ 1. โดยความยินยอมของรัฐ (consent of state) 2. โดยความจำเป็นของสังคม (social need) และ 3. โดยหลักสิทธิมนุษยชน (human rights) ดังต่อไปนี้

3.1 หลักความยินยอมของรัฐ

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่ารัฐไทยสมควรไ้ที่จะบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยโดยหลักความยินยอมของรัฐ (State Consent หรือ Consent of State) ซึ่งเป็นไปภายใต้หลักต่างตอบแทน (Reciprocity) กล่าวคือ รัฐไทยยอมรับไ้ที่จะบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยก็ต่อเมื่อรัฐเจ้าของตัวบุคคลต่างด้าวนั้นยินยอมบันทึกตัวคนสัญชาติไทยในทะเบียนราษฎรเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นไ้ที่ยังที่คนต่างด้าวที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรไทยภายใต้เงื่อนไขนี้จะต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีรัฐเจ้าของตัวบุคคล

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย ทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ปรากฏตัวในรูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งวางหลักไ้ให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับไ้ว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด และภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐไทยเป็นภาคี เช่น GATT, WTO บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐ (MOU) ต่างเป็นปัจจัยที่สนับสนุนไ้ให้รัฐไทยยอมรับบันทึกตัวคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย เพื่อป้องกันปัญหาความมั่นคงเชิงประชากรที่จะตามมาจากการขยายตัวในการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุน

ภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย การสมควรไ้ที่จะบันทึกตัวคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย มีจุดเริ่มต้นจากการที่รัฐไทยยอมรับไ้ให้คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ปัจจุบัน คือ พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยได้รับการยอมรับไ้อาศัยอยู่ในประเทศไทย เป็นการชั่วคราว หรือถาวรแล้วแต่กรณี ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองปัจจุบัน คือ พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ด้วยเหตุดังกล่าว ส่งผลไ้ให้รัฐไทยยอมรับบันทึก (consent to register) คนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทการอาศัยอยู่ ซึ่งสามารถจำแนกไ้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ 1. คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว และ

2.คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร โดยจะได้อธิบายถึงการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวทั้งสองประเภท ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1

การเข้าสู่ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวโดยหลักความยินยอมของรัฐ

สถานการณ์	มูลเหตุ	ก.ม.ระหว่างประเทศ	ก.ม.ภายใน		กระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร	กรณีศึกษา
			ก.ม.คนเข้าเมือง	ก.ม.ทะเบียนราษฎร		
1.คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (เข้าสู่ พ.ร. 13)	- มีรัฐรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมาย - มีสิทธิอาศัยชั่วคราว - ก.ม.ให้สิทธิขอเพิ่มชื่อ	- อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) - หลักต่างตอบแทน (Reciprocity)	- สิทธิเข้าเมือง - ม.12,13 (2) + 17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (กรณีทั่วไป) - สิทธิอาศัย - ม.34+35 และ 17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522	- สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร - ม. 38 พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 - ม. 38 วรรคหนึ่ง พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551	- เพิ่มชื่อในพ.ร.13ตามข้อ 106 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 - เลข 13 หลักที่ได้รับขึ้นต้นด้วย “6” - ได้รับบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย	- เข้าเมืองถูกกม.และมีสิทธิอาศัยชั่วคราว - นายบุญยืน สุขเสน่ห์ (สัญชาติอเมริกัน) - เกิดไทย ถูกถือว่าเข้าเมืองถูกกม.และมีสิทธิอาศัยชั่วคราว - น.ส.พองจันทร์ สุขเสน่ห์ (สัญชาติอเมริกัน)
2.คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร (เข้าสู่ พ.ร. 14)	- มีสิทธิเข้าเมืองตามกฎหมาย - มีสิทธิอาศัยถาวร - ก.ม.ให้สิทธิขอเพิ่มชื่อ		- สิทธิเข้าเมือง - ม.12 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (กรณีทั่วไป) - สิทธิอาศัย - ม.40-51 และ 17พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522	- สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร - ม. 36 วรรคหนึ่ง พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 - ม. 36 วรรคหนึ่ง พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551	- เพิ่มชื่อในพ.ร.14ตาม ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง 2535 - ข้อ 100 ต่างด้าวมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว - ข้อ 101ต่างด้าวมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ - เลข 13 หลักขึ้นต้นด้วย “3,4,5,8” แล้วแต่กรณี - บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย (นับตั้งแต่ พ.ศ.2551)	- โดยมูลนิธิธรรมประเพณี (ก่อน 11 ก.ค.2470) นางจ๋ยม่วย - โดยก.ม.เข้าเมืองที่เป็นลายลักษณ์อักษร (ตั้งแต่ 11 ก.ค.2470) - นายนิพนธ์ ชวแสงกุล

3.1.1 กรณีคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว

จากการศึกษาพบว่ารัฐไทยยอมรับบันทึกตัวคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในทะเบียนราษฎรไทย ทั้งกรณีที่คนต่างด้าวนั้นเข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย และเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงกรณีคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย แต่ถูกถือเป็นคนเข้าเมืองโดยสามารถจำแนกประเภทคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวได้ ดังนี้

1. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามมาตรา 34-35² แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กล่าวคือ

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายกลุ่มนี้จะต้องเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติ มาตรา 12 แห่ง พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 คือ (1) มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกให้โดยรัฐเจ้าของตัวบุคคลต่างด้าว (2) ได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของดินแดน (3) ไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจของรัฐเจ้าของดินแดน (4) ไม่เป็นภาระทางสาธารณสุขของรัฐเจ้าของดินแดน และ (5) ไม่เป็นภัยต่อรัฐและสังคมต่อรัฐเจ้าของดินแดน

โดยคนต่างด้าวบางกลุ่มได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 13 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในกรณี 3 ดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 เป็นคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป แต่ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการควบคุมบุคคลดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ถือไว้ก็ได้

กรณีที่ 2 เป็นคนต่างด้าวซึ่งมีสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย ซึ่งเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

ข้อสังเกต

ประการแรก ในกรณีนี้รัฐไทยโดยความรับผิดชอบของกรมการปกครองมีการจัดทำบัตรผ่านแดน หรือ Border Pass เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้า-ออกบริเวณพื้นที่ชายแดนควบคู่ไปกับการรักษาความมั่นคงภายในให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยการเดินทางข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีชายแดนติดกับประเทศไทย ได้แก่ พม่า ลาว

² โปรดดูภาคผนวก ค หน้า 181.

กัมพูชา และมาเลเซีย³ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ตามภูมิลำเนาของผู้ขออนุญาตผ่านแดน คือ 1. บัตรผ่านแดน (Border Pass) ซึ่งออกให้เฉพาะบุคคลสัญชาติไทยที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ชายแดน เพื่อใช้ในการเดินทางข้ามแดนระหว่างสองประเทศ บัตรผ่านแดนชนิดนี้มีลักษณะเป็นรูปเล่มสี่เหลี่ยม จะใช้เฉพาะที่จุดผ่านแดนด้านประเทศลาว และประเทศพม่า เท่านั้น และ 2. บัตรผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Border Pass) ซึ่งออกให้กับบุคคลที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ชายแดน เพื่อใช้ในการเดินทางข้ามแดนระหว่างสองประเทศ(อันเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐ) บัตรผ่านแดนชนิดนี้สามารถใช้ได้ที่จุดผ่านแดนทั้ง 4 ด้าน ของประเทศไทย⁴

ประการที่สอง โดยผลของความตกลงระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นไปภายใต้หลักต่างตอบแทน รัฐเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องจัดทำบัตรผ่านแดนให้กับคนชาติของตนในทำนองเดียวกัน⁵

กรณีที่ 3 เป็นคนต่างด้าวซึ่งโดยสารรถไฟผ่านแดนโดยถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอด เพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น ๆ และรวมถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟนั้น

2. คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

³ มีจุดผ่านแดนถาวรทั้งสิ้น 34 จุด และล่าสุด ทางกรมไทยได้มีการเปิดจุดผ่านแดนถาวรขึ้นอีก 1 แห่ง ณ สะพานข้ามแม่น้ำโกลก บริเวณบ้านบุเกะตา ต.โล๊ะจุด อ.แว้ง จ.นราธิวาส ในพื้นที่ตรงข้ามกับภูิกิตบุหงา รัฐกลันตัน ประเทศมาเลเซีย โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2551 เป็นต้นมา

⁴ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, การข้ามชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน : กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องคืออะไร?, เผยแพร่ใน <<http://gotoknow.org/blog/people-management/233160>> และสารแนะนำรู้จักบัตรผ่านแดน คอลัมน์ มุมบริการ มติชนรายวัน วันที่ 03 มกราคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 31 ฉบับที่ 11256 หน้า 22 <http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid=01edu05030152§ionid=0107&day=2009-01-03>

⁵ ดูตัวอย่างบัตรผ่านแดน (Border Pass) ที่ออกให้โดยรัฐบาลพม่าในภาคผนวก ข หน้า 205.

3. คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดน โดยการเกิด และถูกถือเป็นคนต่างด้าวเข้าเมือง ในกรณีนี้มีข้อสังเกตว่าในกรณีคนต่างด้าวมีรัฐ มีสัญชาติรัฐไทยไม่จำต้องบันทึก เพราะบุคคลดังกล่าวได้รับการรับรองตัวบุคคลโดยรัฐต่างประเทศอยู่แล้ว

ทั้งนี้การพิจารณาว่าคนต่างด้าวคนใดเข้าเมืองมาโดยชอบหรือไม่นั้นเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองในช่วงเวลาที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในประเทศไทย⁶ มีเพียงกรณีบุคคลที่เกิดในประเทศไทยและถูกสันนิษฐานว่าเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่านั้นที่เป็นกรณีการเข้าเมืองพิเศษตามบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ กล่าว คือ มาตรา 7ทวิ วรรคสาม⁷ แห่ง พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

โดยคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวกลุ่มนี้มีสิทธิร้องขอเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรประเภททะเบียนบ้านสำหรับบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมี

⁶ ได้แก่ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2470 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2474 พ.ศ. 2475 และ พ.ศ. 2477 , พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2480 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2480 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2480, พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2493, พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2522 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2522 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2542

⁷ มาตรา 7ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 บัญญัติว่า

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 7ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใดภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

สิทธิอาศัยชั่วคราว หรือ ที่เราเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ท.ร. 13” ตามมาตรา 38⁸ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ฉบับดั้งเดิม และมาตรา 38⁹ วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2551 ประกอบกับข้อ 45¹⁰ แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 โดยมีสิทธิร้องขอทราบเท่าที่ระยะเวลาการอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามหนังสือเดินทางของคนต่างด้าวยังไม่หมดระยะเวลาการอนุญาต หรือทราบเท่าที่มีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว

ทั้งนี้ หากคนต่างด้าวมีความประสงค์ขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 สามารถดำเนินการได้โดยให้เจ้าบ้านเป็นผู้ยื่นคำร้อง หรือร้องขอเพิ่มชื่อด้วยตนเอง ต่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ โดยมีหลักฐานประกอบการยื่นคำร้องตาม ข้อ 106 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ดังนี้

(1) สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร.14 หรือ ท.ร.13) ของบ้านที่จะขอเพิ่มชื่อ

⁸ มาตรา 38 ให้มีทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่างหากจากทะเบียนบ้าน ตามมาตรา 36 ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางมีอำนาจออกกระเบียนกำหนดแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลดังกล่าวและแบบพิมพ์อื่น ๆ

⁹ มาตรา 38 ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้ผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

รายการและการบันทึกรายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

¹⁰ ข้อ 45 ทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ใช้ลงรายการของคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในลักษณะชั่วคราว หรือเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(2) บัตรประจำตัวของเจ้าบ้าน (ถ้ามี)

(3) หนังสือเดินทางของผู้ขอเพิ่มชื่อพร้อมสำเนาซึ่งแปลเป็นภาษาไทยโดยสถาบันที่
นำเชื่อถือ

(4) พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ได้แก่ เจ้าบ้าน

หลังจากยื่นคำร้องแล้ว นายทะเบียนจะดำเนินการ ตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาแสดง ตรวจสอบข้อมูลทะเบียนราษฎรเพื่อตรวจสอบว่าผู้ร้องมีชื่อในทะเบียนบ้านแห่งอื่นหรือไม่ สอบสวนผู้ร้องและเจ้าบ้าน ให้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา และรายการบุคคลของผู้ขอเพิ่มชื่อรวมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่ขอเพิ่มชื่อ และความยินยอมให้เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน

เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นอนุญาตตามคำร้อง นายทะเบียนจะดำเนินการเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) ตามรายการที่ปรากฏในหนังสือเดินทาง และกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท 6 ซึ่งเป็นไปตามข้อ 152(2)¹¹ แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535

โดยนายทะเบียนจะหมายเหตุในทะเบียนบ้านตรงช่องย้ายเข้ามาจาก ว่า “คำร้องที่... ลงวันที่...” แล้วลงลายมือชื่อและวันเดือนปีกำกับไว้ หลังจากนั้นนายทะเบียนก็จะมอบสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านพร้อมหลักฐานประกอบการแจ้งคืนให้แก่ผู้ร้อง

และแนะนำให้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551¹²

ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

¹¹ ข้อ 152(2) ประเภทบุคคลที่อยู่ในระบบทะเบียนราษฎร แบ่งออกเป็น 8 ประเภท ประเภทที่ 6 ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (โปรดดูภาคผนวก สฐ หน้า 293)

¹² มีผลเป็นการยกเลิก ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547 (เดิม) ที่วางหลักให้บุคคลต่างด้าวที่มีอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไปต้องมีบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย (โปรดดูภาคผนวก ญ หน้า 295)

กรณีศึกษา ว่าด้วยคนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทย ซึ่งเข้าเมืองมาโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว: กรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์¹³

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของนายบุญยืนในบทที่ 2 ทราบว่านายบุญยืน หรือชื่อเดิมคือนายยูจีน โรเบิร์ต ลอง เป็นคนสัญชาติอเมริกัน ที่เข้ามาในประเทศไทยโดยถือหนังสือเดินทางของประเทศสหรัฐอเมริกา เดินทางเข้ามาประเทศไทยราวปี พ.ศ.2522 โดยได้รับอนุญาตให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในฐานะผู้เผยแพร่ศาสนาโดยได้รับวีซ่ามีอายุคราวละไม่เกิน 1 ปี ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 34(12)¹⁴ แห่งพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยนายบุญยืนได้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ ต.บ้านห้อม อ.ร้องกวาง จ.แพร่ ตั้งแต่วันที่ 2522 จนถึงปัจจุบัน นับรวมระยะเวลาทั้งสิ้นกว่า 30 ปี

ตลอดระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย นายบุญยืนได้ต่ออายุหนังสือเดินทางและต่อวีซ่าประเภทผู้เผยแพร่ศาสนาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ในช่วง 5-7 ปี หลังนายบุญยืนได้ออกจากองค์กรเผยแพร่ศาสนา จึงหันมาประกอบธุรกิจส่งออกผลิตภัณฑ์หัตถกรรมพื้นเมืองไปขายยังต่างประเทศ และได้เปลี่ยนแปลงวีซ่าเป็นประเภทนักธุรกิจคราวละไม่เกิน 1 ปี ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 34(5) แห่งพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ในปี พ.ศ.2540 นายบุญยืนและครอบครัว ได้ร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเป็นครั้งแรก แต่ถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธว่าไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เนื่องจากไม่พร้อม และไม่เคยดำเนินการเช่นนี้มาก่อน ต่อมาในปี 2546 นายบุญยืนและครอบครัวจึงดำเนินการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านอีกครั้ง ณ สำนักทะเบียนอำเภอร้องกวาง จ.แพร่ โดยเตรียมพยานหลักฐาน อันได้แก่ หนังสือเดินทาง และวีซ่าที่ต่ออายุมาโดยตลอด เอกสารรับรองการอาศัยอยู่จริงจากผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน รวมถึงทะเบียนบ้านของเพื่อที่จะขอเพิ่มชื่อ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ก็ดำเนินการสอบปากคำพยานบุคคลเพื่อรับรองการอาศัยอยู่จริง รวมถึงสอบปากคำเจ้าบ้านว่ายินยอมให้นายบุญยืนและครอบครัวเข้ามามีชื่อในทะเบียนบ้านหรือไม่ หลังจากนั้นได้ดำเนินการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนให้นายบุญยืนและบุคคลในครอบครัวมีเลขประจำตัวเป็นบุคคลประเภท 6 คือ 6-xxxx-01009-xx-x เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

¹³ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายบุญยืน สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

¹⁴ โปรดดูภาคผนวก ค หน้า 181.

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

1 คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว อาทิ นายบุญยืน มีสิทธิที่จะร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ตั้งแต่ พ.ศ.2526¹⁵ ในช่วงที่มีโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน โดยสิทธิดังกล่าวคนต่างด้าวเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวร้องขอมีชื่อในทะเบียนบ้านหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ได้กำหนดว่าคนต่างด้าวจะต้องใช้สิทธิเมื่อใด เพียงแต่สิทธิดังกล่าวจะมีอยู่ตรงเท่าที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น

2. จากการศึกษาพบว่าคำว่า “คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย” นั้น อาจจะเป็นคนไร้สัญชาติ ก็ได้ อาทิ อดีตคนไร้รัฐไร้สัญชาติในค่ายพักพิง ซึ่งอพยพไปอาศัยอยู่ในประเทศที่สาม เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และได้รับการรับรองตัวบุคคลโดยรัฐบาลของประเทศที่สามด้วยการออกหนังสือเดินทางให้ และเมื่อคนต่างด้าวกลุ่มนี้ถือหนังสือเดินทางของประเทศที่สามกลับเข้ามาในประเทศไทย ย่อมถือได้ว่าเป็นการเข้ามาของคนต่างด้าวไร้สัญชาติโดยชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง ย่อมมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีศึกษา ว่าด้วยคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย ซึ่งถูกถือว่าเข้าเมือง และได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว: กรณี นางสาวพองจันทร์ สุขเสน่ห์¹⁶

พองจันทร์ เกิดเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2526 ที่ จ.เชียงใหม่ เป็นบุตรของนายยูจิน โรเบิร์ต ลอง หรือนายบุญยืน คนสัญชาติอเมริกัน และนางแมรี อี ลอง หรือนางวาสนา คนสัญชาติอเมริกัน ในขณะที่พองจันทร์มีสัญชาติอเมริกันโดยหลักบุคคลโดยการสืบสายโลหิตจากบิดามารดา อย่างไรก็ตามแม้ว่าพองจันทร์จะเกิดในประเทศไทยแต่ก็ไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน เนื่องจากในขณะที่พองจันทร์เกิดนั้น โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติที่ 337 ทำให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยโดยบิดามารดามีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว ไม่ได้สัญชาติไทย

เมื่อคลอด พองจันทร์ได้รับแจ้งเกิดตามกฎหมายไทย และได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรอเมริกันทันทีภายหลังการเกิด ต่อมาในปี พ.ศ.2546 พองจันทร์ได้ดำเนินการร้องขอเพิ่มชื่อ

¹⁵ ปีที่มีโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน เพื่อกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักให้แก่ราษฎรไทยทั้งคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าว

¹⁶ โปรดดูรายละเอียดกรณีนางสาวพองจันทร์ สุขเสน่ห์ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 13.

ในทะเบียนบ้านประเภทคนอยู่ชั่วคราว(ท.ร.13) ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ.2535 ณ สำนักทะเบียนอำเภอเมือง จ.แพร่ โดยนำหลักฐานหนังสือเดินทางที่ประทับตราวีซ่า และหลักฐานแสดงความยินยอมให้เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านของบิดาไปแสดงต่อนายทะเบียน หลังจากนั้นนายทะเบียนได้ดำเนินการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก เป็นบุคคลประเภท 6 เลขประจำตัว 6-xxxx-01xx-xx-x และเพิ่มชื่อพ้องจันทร์ในทะเบียนราษฎรไทย ในฐานะคนสัญชาติอเมริกันตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

3.1.2 กรณีคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร

เนื่องจากในยุคปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการคมนาคมที่สะดวกสบายมากขึ้น ทำให้การติดต่อสื่อสารและการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานระหว่างคนในภูมิภาคต่างๆสามารถเชื่อมโยงกันได้โดยง่าย ซึ่งส่งผลให้มีคนต่างด้าวเข้ามาอาศัย และมีสร้างครอบครัวกับคนสัญชาติไทย

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว “สิทธิที่จะได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร” ของคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรย่อมเป็นไปตามหลักความยินยอมของรัฐ (consent of state) กล่าวคือ รัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีอำนาจอธิปไตย(sovereignty)เหนือบุคคลต่างด้าว(alien)ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในดินแดน(territory)ของตน ดังนั้น รัฐเจ้าของดินแดนจึงมีอำนาจที่จะยอมรับบันทึกตัวคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรของตนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักต่างตอบแทน(Reciprocity) ระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติของคนต่างด้าวนั้นกับรัฐไทย เช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว

รัฐไทยยอมรับที่จะบันทึกตัวคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร ใน 2 กรณี ดังต่อไปนี้

1. กรณีคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใน มาตรา 40, 42, 43, 47 และ 51¹⁷ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522
2. กรณีคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า ในช่วงแรกของประวัติศาสตร์การจัดการประชากรไทย(สมัยรัชกาลที่ 5)นั้น แม้ว่ารัฐไทยในฐานะรัฐเจ้าของดินแดน จะยอมรับให้คนต่างด้าวเข้ามามีภูมิลำเนาในประเทศไทย แต่ก็มิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าคนต่างด้าวจะต้องมีหน้าที่แสดงตัวเพื่อบันทึกตัวบุคคลในทะเบียนราษฎร แต่ต่อมาภายหลังนับแต่รัฐไทยก้าวสู่ความเป็น

¹⁷ โปรดดูรายละเอียดมาตรา 40, 42, 43, 47 และ 51 ในภาคผนวก ค หน้า 186-188.

รัฐสมัยใหม่(Modern State) โดยคำนึงถึงความมั่นคงในเชิงประชากร และความมั่นคงเชิงเศรษฐกิจ รัฐไทยจึงได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวรจะต้องมาแสดงตนเพื่อบันทึกตัวบุคคลใน ทะเบียนบ้านประเภท ท.ร. 14 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 36¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 และข้อ 101 แห่งระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร (ฉบับที่5) พ.ศ.2551 และได้กำหนดให้มีการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2551¹⁹

โดยมีกระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร โดยเจ้าบ้าน บิดา มารดา หรือผู้ที่ขอเพิ่มชื่อ ต้องยื่นคำร้อง ต่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นที่บุคคลนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ โดยนำหลักฐานประกอบการยื่นคำร้อง ดังนี้

- (1) สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ของบ้านที่จะขอเพิ่มชื่อ
- (2) บัตรประจำตัวของเจ้าบ้าน (ถ้ามี)
- (3) ใบสำคัญถิ่นที่อยู่ หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวของผู้ขอเพิ่มชื่อ หรือหนังสือรับรองที่หน่วยงานของรัฐออกให้เพื่อรับรองการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่
- (4) สำเนาทะเบียนบ้าน (ท.ร.13) หรือสำเนาทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (ถ้ามี)
- (5) พยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ได้แก่ เจ้าบ้าน

¹⁸ มาตรา 36 (เดิม) ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านไว้ทุกบ้าน

การจัดทำทะเบียนบ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด
 มาตรา 36 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551) ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านไว้ทุกบ้าน สำหรับผู้มีสัญชาติไทยและคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

การจัดทำทะเบียนบ้านให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

¹⁹ โปรดอ่านฉบับเต็มในราชกิจจานุเบกษา เผยแพร่ใน

โดยนายทะเบียนมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐานที่ผู้ร้องนำมาแสดง ตรวจสอบข้อมูลทะเบียนราษฎรเพื่อตรวจสอบว่าผู้ร้องมีชื่อในทะเบียนบ้านแห่งอื่นหรือไม่ และสอบสวนผู้ร้องและเจ้าบ้าน ให้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาและรายการบุคคลของผู้ขอเพิ่มชื่อ และความยินยอมให้เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (กรณีสอบสวนเจ้าบ้าน)

เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นอนุญาตตามคำร้องแล้ว นายทะเบียนจะเพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ตามรายการที่ปรากฏในใบสำคัญถิ่นที่อยู่หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และกำหนดให้เลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท 8 โดยหมายเหตุในทะเบียนบ้านตรงช่องย้ายเข้ามาจาก ว่า “คำร้องที่...ลงวันที่...” หลังจากนั้นให้นายทะเบียนลงลายมือชื่อและวันเดือนปีกำกับไว้ และมีหน้าที่มอบสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร. 14) พร้อมหลักฐานประกอบการแจ้งคืนให้แก่ผู้ร้องขอเพิ่มชื่อ

และนับตั้งแต่ประกาศใช้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2551²⁰ เป็นต้นมานายทะเบียนมีหน้าที่ต้องแนะนำให้ผู้ขอเพิ่มชื่อยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยสำหรับผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

ในการนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนมีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง : นายอ้ออิม แซ่เป่²¹

นายอ้ออิม เป็นคนจีนเชื้อสายจีนที่เกิดในจังหวัดแต้จิ๋ว ประเทศจีน แต่ได้อพยพตามครอบครัวออกจากประเทศจีนเพื่อมาอาศัยอยู่ในประเทศไทย นายอ้ออิมออกจากประเทศจีนก่อนที่ประเทศจีนจะมีระบบทะเบียนราษฎรแบบรัฐสมัยใหม่ รัฐไทยในสมัยนั้นรับรู้ว่าคนเชื้อสายจีนจำนวนมากเป็นคนไร้รัฐ และเมื่อมีการจัดระเบียบคนเข้าเมืองในประเทศไทยโดยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง นายอ้ออิมและคนที่อพยพเข้ามาก่อนมีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็ได้รับอนุญาตให้

²⁰ เพิ่งอ้าง.

²¹ กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.เนิ่ง ภาณุไชย โปรดอ่านเพิ่มเติมใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, ความเป็นไปได้ที่จะจัดความไร้รัฐให้แก่มนุษย์ในสังคมไทย: การถอดประสบการณ์ของรัฐไทย, บทความเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาวิชาการประจำปีของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ. 2550

เป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร ดังปรากฏตามใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่นายอ้ออิมถืออยู่ ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นไปภายใต้ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2480

จากข้อเท็จจริงปรากฏว่านายอ้ออิมถือใบถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งออกให้โดยกองตรวจคนเข้าเมือง อำเภอ ยานนาวา จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2491 และถือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งออกให้โดยสถานีตำรวจ อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 และด้วยความเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรจึงได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้าน ท.ร. 14 ตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย อันหมายถึงการรับรองของรัฐไทยว่า นายอ้ออิมเป็นราษฎรไทยประเภทคนอยู่ถาวร

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า ในทำนองเดียวกันกับนายอ้ออิม เราพบว่ามีคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อนมีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองจำนวนไม่น้อยที่เป็นคนไร้รัฐ เช่นเดียวกับนายอ้ออิม และรัฐไทยในยุคนั้นก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้ยอมรับให้สิทธิอาศัยถาวร และบันทึกตัวคนต่างด้าวเหล่านั้นในทะเบียนราษฎรไทย ดังจะเห็นได้จากการให้สิทธิอาศัยถาวรแก่คนเชื้อสายจีนในชุมชนชาวจีนเยววราช คนเชื้อสายอินเดียในชุมชนพาทูร์ต คนเชื้อสายเวียดนามในชุมชนญวน คนเชื้อสายมอญพระประแดง เป็นต้น

กรณีศึกษา คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยภายหลังมีกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง : กรณีนายนิพนธ์ ชวแสงกุล²²

นายนิพนธ์ หรือ ก้าวขุน ชัง เป็นนักธุรกิจเชื้อชาติจีน สัญชาติไต้หวัน เดินทางมาจากไต้หวัน เพื่อเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.2513 ในขณะที่เข้ามาครั้งแรกนั้นนายนิพนธ์ถือหนังสือเดินทางที่ออกให้โดยรัฐบาลไต้หวัน มีวีซ่าประเภทนักธุรกิจ ได้เข้ามาประกอบธุรกิจในเขตกรุงเทพ โดยเข้ามาอาศัยอยู่กับเพื่อนที่เขตจอมทอง ในช่วงนั้นนายนิพนธ์เดินทางไปมาระหว่างประเทศไทยกับไต้หวันเป็นประจำ จนกระทั่งแต่งงานกับภริยา หลังจากแต่งงานแล้วนายนิพนธ์และภริยาตัดสินใจว่าจะใช้ชีวิตอยู่ในประเทศไทย จึงได้หารือกับเพื่อนที่รู้จักกันว่า จะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อที่ตนและครอบครัวจะไม่ต้องต่อวีซ่าบ่อยๆ เพื่อนจึงแนะนำให้เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน เพื่อจะได้มีสถานะต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร ซึ่งนายนิพนธ์เองก็เริ่มดำเนินการตามคำแนะนำนั้น

²² กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงของครอบครัวนางสาวหงผิง ยิว อดีตคนไร้สัญชาติที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาไชย โปรดอ่านเพิ่มเติมในกิตติวราญา รัตนมณี, หงผิง ยิว : อดีตคนต่างด้าวไร้สัญชาติในทะเบียนราษฎรไทย เผยแพร่ใน <<http://gotoknow.org/blog/kitiwaraya6/251031>>

โดยเริ่มจากการติดต่อขอใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง และขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ณ สถานีตำรวจนครบาล? หลังจากนั้นได้ดำเนินการติดต่อนายทะเบียนที่สำนักงานเขตเพื่อสอบถามวิธีการเพิ่มชื่อ และดำเนินการติดต่อสถานทูตจีนเพื่อขอแปลหนังสือเดินทางของตนเองและภริยาเป็นภาษาไทย และหารือเพื่อนเพื่อขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านของเพื่อน นายนิพนธ์ใช้เวลาในการดำเนินการอยู่หลายปี จึงได้รับสถานะคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร และได้รับการลงรายการสถานะบุคคลในทะเบียนบ้าน ท.ร. 14 ได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลประเภท 8 ตามกฎหมายทะเบียนราษฎรไทย อันหมายถึงการรับรองของรัฐบาลไทยว่า นายนิพนธ์เป็นราษฎรไทยประเภทคนอยู่ถาวร

ข้อสังเกต

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า ในยุคแรกที่มีการบันทึกสถานะบุคคลของคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรในทะเบียนราษฎรไทยนั้น รัฐบาลยังไม่มีระบบการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน ดังนั้นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรจึงมีเพียงใบสำคัญถิ่นที่อยู่ และใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว แต่ต่อมาเมื่อบัญญัติกฎหมายทะเบียนราษฎรเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากรัฐไทยจะยอมรับบันทึกสถานะบุคคลของคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรในทะเบียนบ้าน ท.ร.14 และมีการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนแล้ว ล่าสุดในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลไทยยังได้ยอมรับที่จะออกบัตรประจำตัวคนต่างด้าวให้แก่คนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรอีกด้วย

3.2 หลักความจำเป็นทางสังคม

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่าด้วยความจำเป็นทางสังคม(Social Need) อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และภาคการประมงในประเทศไทย ส่งผลให้ความต้องการแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มปริมาณมากขึ้น รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญของการจ้างแรงงานกลุ่มนี้เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงสมัครใจที่จะบันทึกตัวคนต่างด้าวที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานกลุ่มนี้ไว้ในทะเบียนราษฎรไทย

แม้ว่าการบันทึกนั้นจะไม่ได้เป็นไปภายใต้หลักต่างตอบแทน(Reciproccity) กล่าวคือ รัฐบาลสมัครใจที่จะบันทึกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย โดยไม่ได้คำนึงว่ารัฐอันเป็นประเทศต้นทางของคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะยอมรับบันทึกแรงงานไทยในทะเบียนราษฎรหรือไม่ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อความมั่นคงเชิงประชากรแห่งรัฐไทยเป็นสำคัญ

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย ทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ปรากฏตัวในรูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในข้อ 6 แห่งปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ซึ่งวางหลักให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด และสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐไทยเป็นภาคี ได้แก่ บันทึกความเข้าใจ(MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว กัมพูชา เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2546 หรือภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เป็นต้น

ภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมารัฐไทยสมัครใจที่จะบันทึกตัวแรงงานต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย และดำเนินนโยบายผ่อนปรนให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2535 โดยเริ่มจากแรงงานจากประเทศพม่า และขยายให้ครอบคลุมถึงแรงงานจากประเทศลาวและกัมพูชา โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ระยะเวลาผ่อนผันให้ทำงานไม่เกิน 2 ปี และระบุให้ทำงานได้ในบางกลุ่มอาชีพ ต่อมาโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 เมษายนและ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ได้ขยายพื้นที่การทำงานและอาชีพออกไป และโดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนหนึ่งคนใดสามารถมาขึ้นทะเบียนได้ด้วยตนเอง โดยการขึ้นทะเบียนครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่รัฐไทยโดยกระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายให้แรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทุกคนต้องเข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพ ตามโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าโดยเก็บค่าบริการอัตรา 1,200 บาท/ปี โดยให้แรงงานร่วมจ่ายค่าบริการครั้งละ 30 บาท และกำหนดค่าตรวจสุขภาพสำหรับการต่ออายุใบอนุญาตทำงานงวดถัดไป จำนวน 300 บาท

ต่อมาโดยมติครม.วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่มาจากขึ้นทะเบียนและรายงานตัวแล้วตามมติ ครม.ในปี พ.ศ. 2544 สามารถอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไปได้อีก 1 ปี และโดยมติครม.วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ได้ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานต่อไปได้อีกไม่เกิน 1 ปี²³

²³ ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2548 หน้า 107-118.

ข้อสังเกต

แม้ว่าคนต่างด้าวนั้นจะเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ด้วยความต้องการแรงงานทำให้รัฐไทยยอมรับที่จะผ่อนผันให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทย (consent to reside) ได้เป็นการชั่วคราว โดยเป็นไปตาม มาตรา 17 แห่งพรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และชัดเจนยิ่งขึ้นในปี พ.ศ. 2547 เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 2 มีนาคม 2547 และวันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบโดยผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ และให้จัดทำทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าว

โดยกำหนดให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3 สัญชาติที่ประสงค์จะขอใบอนุญาตทำงานจะต้องรายงานตัวเพื่อรับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติกับนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นก่อนแล้วจึงจะนำหลักฐานทะเบียนราษฎรไปประกอบการขอใบอนุญาตทำงาน กลุ่มเป้าหมายของการดำเนินการครั้งนี้นอกจากตัวแรงงานแล้วยังให้รวมถึงกลุ่มผู้ติดตามของแรงงานที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วย ส่วนเรื่องสถานะการอาศัยอยู่ในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะการอนุญาตให้อยู่ได้ปีต่อปี และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ด้วย เช่น เมื่อรายงานตัวจัดทำทะเบียนประวัติแล้วต้องไปขออนุญาตทำงานที่กรมการจัดหางานหรือจัดหางานจังหวัด ต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จัดทำทะเบียนประวัติ ต้องไม่ถูกดำเนินคดีอาญา (ยกเว้นความผิดโดยประมาทและความผิดลหุโทษ) เป็นต้น ถ้าผิดไปจากเงื่อนไขที่กำหนดแล้วสถานะของการได้รับผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยย่อมสิ้นสุดลงตามกฎหมาย

ดังนั้น รัฐไทย จึงบันทึกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทยเพื่อความมั่นคงของรัฐ โดยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ (ท.ร. 38/1) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 38²⁴ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 หรือในปัจจุบันคือมาตรา 38 วรรคสอง²⁵ แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.

²⁴ มาตรา 38 ให้มีทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่างหากจากทะเบียนบ้าน ตามมาตรา 36 ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางมีอำนาจออกกระเบียนกำหนดแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านสำหรับบุคคลดังกล่าวและแบบพิมพ์อื่นๆ

²⁵ มาตรา 38 ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและคน

การทะเบียนราษฎร(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 โดยมีกระบวนการตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2547²⁶ ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนจังหวัดและนายทะเบียนกรุงเทพมหานครที่จะต้องดำเนินการเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ²⁷ ทั้งทะเบียนคนเกิด คนตาย และย้ายที่อยู่ ของคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติเป็นแบบ ท.ร. 38 และกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก สองหลักแรกเป็นประเภท “00” และถือ “บัตรบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย” ซึ่งออกโดยกรมการปกครองภายใต้ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2547²⁸ ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2551 และอีกด้านของบัตรถือเป็นใบอนุญาตทำงานตาม มาตรา 12 แห่งพ.ร.บ.ว่าด้วยการทำงาน

ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักร ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

รายการและการบันทึกรายการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

²⁶ ออกอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) วรรคสอง และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ประกอบกฎกระทรวง(พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

²⁷ โปรดดูตัวอย่าง ทะเบียนประวัติ ทะเบียนคนเกิด ทะเบียนคนตาย ทะเบียนการย้ายที่อยู่ และบัตรประจำตัว สำหรับบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ(ท.ร.38/1) และเอกสารคำร้องที่เกี่ยวข้อง ในภาคผนวก ง หน้า 200-210.

²⁸ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และกฎกระทรวง (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

ของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 หรือปัจจุบันคือพ.ร.บ.ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 อีกด้วย

ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์มีข้อสังเกต ดังนี้

ประการแรก จากองค์ความรู้ในบทที่ 2 เราสามารถจำแนกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ดังต่อไปนี้ 1. แรงงานแท้ คือ บุคคลที่เข้ามาเป็นแรงงานจริงๆ ซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนแรงงาน โดยสามารถจำแนกได้ 2 กรณี คือ 1.กรณีมีใบอนุญาตทำงานซึ่งแรงงานกลุ่มนี้จะได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยอยู่ในประเทศไทยตาม มติ ครม.ซึ่งออกตามมาตรา 17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และ 2. กรณีที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานก็จะมีไม่มีสิทธิอาศัย

และ 2. แรงงานเทียม คือ บุคคลที่ไม่ได้เข้ามาเพื่อเป็นแรงงานแต่ได้แก่ บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามแรงงาน บุคคลที่ขึ้นทะเบียนแรงงานทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วมีสัญชาติไทยแต่ยังอยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติตามกฎหมายไทย และบุคคลไร้สัญชาติที่อยู่ในประเทศไทยมานานแล้วแต่ตกหล่นการสำรวจ

ประการที่สอง แรงงานกลุ่มนี้อาจเข้ามาในประเทศไทยทั้งโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง(แต่ต่อมาภายหลังได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1) หรือเข้ามาโดยถูกกฎหมายซึ่งเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งรัฐเจ้าของตัวบุคคล (government to government : G-G) เช่น รัฐบาลไทย-รัฐบาลพม่า รัฐบาลไทย-รัฐบาลลาว รัฐบาลไทย-รัฐบาลกัมพูชา เป็นต้น

ประการที่สาม ในเบื้องต้นยังไม่ปรากฏมียุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนต่างด้าวกลุ่มนี้

ประการที่สี่ ในปัจจุบันรัฐไทย ภายใต้นโยบายบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ ภายใต้มติ ครม.ปี พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีขั้นตอนของการพิสูจน์สัญชาติกับรัฐต้นทาง ความร่วมมือกับประเทศต้นทางของกลุ่มคนต่างด้าวที่เป็นแรงงานกลุ่มนี้ในการพิสูจน์สัญชาติแก่กลุ่มแรงงานที่เข้ามาอยู่ในระบบ กล่าวคือเป็นแรงงานที่ขึ้นทะเบียนแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (1) โดยความร่วมมือแบบทวิภาคี (MOU) ดังปรากฏในกรณีนางแสงเดือน ทานะสมบัติ²⁹ คนเชื้อชาติลาว ที่ขึ้น

²⁹ กรณีศึกษาจริงภายใต้โครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย รับผิดชอบโดย อาจารย์ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรพะเยา โปรดอ่านรายละเอียดใน ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง ,คนไร้เอกสารพิสูจน์

ทะเบียนแรงงานในปี 2547 และได้ไปทำการพิสูจน์สัญชาติกับคณะทำงานพิสูจน์สัญชาติของทางการลาว โดยความร่วมมือของรัฐบาลไทยกับรัฐบาลลาว (โดย MOU ลาว-ไทย) เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2547 ที่สำนักงานจัดหางานเขต 7 กรุงเทพฯ และได้รับการยอมรับเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติลาว หลังจากนั้นกระทรวงการต่างประเทศของลาวได้ออกหนังสือเดินทางชั่วคราวให้นางแสงเดือนได้เดินทางกลับเข้ามาทำงานและอาศัยอยู่กับครอบครัวในประเทศไทย และ(2) โดยความร่วมมือทางการทูต ดังปรากฏในกรณีของนายคำตุน หรือตุน³⁰ คนเชื้อชาติลาว ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติลาวโดยความร่วมมือทางการทูตผ่านการประสานงานของอาจารย์บุญมี ราชมีไชย และเจ้าหน้าที่ของสถานทูตลาวประจำประเทศไทย

เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอ ตัวอย่างกรณีศึกษาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

ทราบตัวบุคคลในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

³⁰ กรณีศึกษาภายใต้โครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย รับผิดชอบโดย อาจารย์บุญมี ราชมีไชย อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว โปรดอ่านรายละเอียดใน บุญมี ราชมีไชย , สถานะทางกฎหมายของคนลาวในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

ตารางที่ 2

การเข้าสู่ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวโดยหลักความจำเป็นทางสังคม

สถานการณ์	มูลเหตุ	ก.ม.ระหว่างประเทศ	ก.ม.ภายใน		กระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร	กรณีศึกษา
			กม.คนเข้าเมือง	กม.ทะเบียนราษฎร		
แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ พม่า- ลาว-กัมพูชา ซึ่ง เข้าเมืองผิด กฎหมาย (เข้าสู่ ท.ร. 38/1)	- ความต้องการแรงงานไร้ฝีมือ - แรงงานไร้สัญชาติที่เดินทางข้ามมาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน - โดยผลของความตกลงทวิภาคี	- หลักความยินยอมของรัฐ (consent of state) - MOU สนธิสัญญาทวิภาคีไทย-ลาว, ไทย-พม่า, ไทย-กัมพูชา	- <u>สิทธิเข้าเมือง</u> - ม.17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 - <u>สิทธิอาศัย</u> - ได้รับการผ่อนผันม.17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522	- <u>สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร</u> - ม. 38 พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 - ม. 38 วรรคสอง พรบ.ทะเบียนราษฎร 2551	- เพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2547	- <u>แรงงานแท้ม</u> - นางมาต ลุงยอน (ไม่อาจพิสูจน์สัญชาติ) - นางกาวีพร วิไลวรรณ (อาจพิสูจน์สัญชาติลาวได้) - <u>แรงงานเทียม</u> - ด.ช.ชลชาติ แสนสุข (ผู้ติดตามแรงงาน) - น.ส.ธนิษฐา จองคำ (คนสัญชาติไทยที่รอการพิสูจน์สถานะบุคคล) - น.ส.คำทอง พิมพ์สอน (คนไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยแต่ตกหล่นการสำรวจ)

กรณีศึกษา แรงงานต่างด้าวแท้ที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรประเภท ท.ร.38 ในฐานะแรงงานจากพม่า : กรณีนางมาต ลุงยอน³¹

นางมาต เกิดเมื่อ พ.ศ.2511 ที่หมู่บ้านนามล ตำบลบ้านเลา อำเภอกุนฮึ จังหวัดเมือง นาย ประเทศพม่า (ปรากฏตาม ท.ร.38/1) เดินทางเข้ามาในประเทศไทยทางเมืองยอน เมื่อ พ.ศ. 2541 ปัจจุบันประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปในพื้นที่ ต.ท่าตอน อ.แม่เมาะ จ.เชียงใหม่ นางมาตได้ร้องขอจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวใน พ.ศ.2547 และได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียนประวัติตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎรประเภทแรงงานต่างด้าว (ท.ร.38/1) ต่อมาในปี พ.ศ.2548 นางมาต ได้รับการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เลขประจำตัว คือ 00-xxx-xxxxxx-8 วันออกบัตร 25 สิงหาคม 2549 วันบัตรหมดอายุ 30 มิถุนายน 2552 และมีใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายไทยว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงบัตรประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ พ.ศ.2544 จนถึงปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าการที่นางมาตได้รับอนุญาตทำงานตามกฎหมายไทยมาตลอด ทำให้นางมาตมีสิทธิทำงานในประเทศไทย และความเป็นคนทำงานถูกกฎหมายไทยนี้เองที่ส่งผลให้นางมาตมีสถานะเป็น “แรงงานต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว” แม้จะยังมีสถานะเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย” ก็ตาม

นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แม้นางมาตตกหล่นจากทะเบียนราษฎรของรัฐพม่าในขณะที่เกิด แต่ต่อมา นางมาตได้ร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐพม่าในช่วงที่มีประกาศพิธีการรัฐธรรมนุญพม่าใน พ.ศ.2551 ส่งผลให้นางมาตได้รับการบันทึกสถานะบุคคลทั้งในทะเบียนราษฎรไทยและทะเบียนราษฎรพม่า จะเห็นได้ว่านางมาตจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองไทยอย่างถูกกฎหมาย หากกระบวนการพิสูจน์สัญชาติพม่าได้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ.2546

³¹ โปรดดูรายละเอียดกรณีนางมาต ลุงยอน เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 32 และอ่านเพิ่มเติมใน พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. มาต ลุงยอน (ตอนที่ 2) - ไร้รัฐไร้สัญชาติหรือไม่? เสมือนไร้สัญชาติจริงหรือไม่? เผยแพร่ใน <http://gotoknow.org/blog/archanwell-and-maeai-study/255361>,งานเขียนเพื่อโครงการ “คลินิกกฎหมายชาวบ้าน (ด้านสถานะและสิทธิบุคคล) อำเภอมะเอย จ.จังหวัดเชียงใหม่ , ภายใต้ความร่วมมือระหว่างคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ และ Unicef, เมื่อวันที่ 12 เมษายน พ.ศ.2552

กรณีศึกษา แรงงานต่างด้าวแท่งที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรประเภท ท.ร.38 ในฐานะแรงงานจากพม่าทั้งที่โดยข้อเท็จจริง และโดยข้อกฎหมายลาวมีสัญชาติลาว : กรณีนาง กาวีพร วิไลวรรณ³²

นางสาวกาวีพร วิไลวรรณ เกิดเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2523 ที่บ้านบึงวะ เมืองไกสร พรมวิหาร แขวงสุวรรณคีรีเขต ประเทศลาว เป็นบุตรคนที่ 2 ในบรรดาบุตร 8 คน ของนายธงและ นางณิคนเชื้อชาติลาว สัญชาติลาว เนื่องจากครอบครัวมีฐานะยากจนจึงไม่ได้ศึกษาต้องรับจ้างทำงานเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว ในปี พ.ศ.2537 นางสาวกาวีพรได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผ่าน นายหน้าจัดหางาน และได้เดินทางเข้ามาประเทศไทยทางด่านจังหวัดมุกดาหารประเทศไทย โดยเข้ามาทำงานขายปลาได้รับค่าตอบแทนเดือนละ 1,400 บาท ในขณะที่ทำงานในกรุงเทพฯ ก็ได้พบกับนายยุ่ง แสนสุข ชาวพม่าจึงตกลงใจกันอยู่แบบสามีภรรยาแต่ยังไม่ได้มีการจดทะเบียนการสมรส ต่อมาได้มีบุตรด้วยกันคือ ด.ช.ชลชาติ แสนสุข เกิดเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2545 ที่โรงพยาบาลปทุมธานี

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2547 นางสาวกาวีพรและนายยุ่งได้ไปแสดงตนขึ้นทะเบียนแรงงานกับกระทรวงแรงงานฯ (ในขณะที่ ด.ช.ชลชาติ ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามแรงงาน) อันส่งผลให้ได้รับการรับรองสิทธิในการทำมาหาเลี้ยงชีพในประเทศไทย และได้รับการรับรองสิทธิที่จะอาศัยในประเทศไทย กล่าวคือ แม้ว่าทั้งสองจะเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่บุคคลทั้งสองก็มีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งผลในทางข้อเท็จจริง ก็คือ ครอบครัวของเขาสองตลอดจนบุตรย่อมไม่อาจถูกผลักดันออกจากประเทศไทย

นอกจากนี้ครอบครัวของนางสาวกาวีพรยังได้รับการบันทึกการการสถานะบุคคลในทะเบียนประวัติตามมาตรา 38 วรรค 2 แห่ง พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 อันทำให้พวกเขาและบุตรได้รับการบันทึกการการสถานะบุคคลในทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1) อันเป็นการรับรองสถานะบุคคลตามกฎหมายมหาชนไทย ส่งผลให้ครอบครัวของนางสาวกาวีพรไม่ไร้รัฐอีกต่อไป พวกเขาไร้เพียงสัญชาติ และเป็นราษฎรไทยประเภทที่มีสิทธิอาศัย แม้ว่าจะไม่มีสัญชาติไทย

³² โปรดดูรายละเอียดกรณีนางสาวกาวีพร วิไลวรรณ เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 32.

กรณีศึกษา แรงงานต่างด้าวเทียมที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรประเภท ท.ร.

38: กรณี ด.ช.ชลชาติ แสนสุข³³

สืบเนื่องจากกรณีศึกษาของครอบครัวนางกาวิพร วิไลวรรณ ด.ช.ชลชาติ แสนสุข เป็นบุตรของนายยง แสนสุขกับนางกาวิพร วิไลวรรณ เกิดเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2545 ณ โรงพยาบาลปทุมธานี ถนนปทุมลาดหลุมแก้ว ตำบลบางปรอก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี ได้รับ“หนังสือรับรองการเกิด” หรือ “ท.ร.1/1 ตอนที่ 3” ที่ออกให้โดยโรงพยาบาลปทุมธานี และได้รับ“สูติบัตร ประเภท ท.ร. 3 ตอนที่ 1” ที่ออกให้โดยเทศบาลท้องถิ่นปทุมธานี และปรากฏมีชื่อในทะเบียนบุคคลของประเทศไทยในหมายเลขประจำตัว 13 หลักขึ้นต้นด้วยเลข 7 จึงถือว่า ด.ช.ชลชาติ ได้รับการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายไทยในทะเบียนราษฎรไทย ดังนั้น ด.ช.ชลชาติจึงมีสถานะบุคคลเป็นราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าว

ต่อมาในปี พ.ศ.2547 ในขณะที่บุพการีขึ้นทะเบียนแรงงานตามกฎหมายไทย ด.ช.ชลชาติ ก็ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามแรงงานพร้อมบุพการีและได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ ท.ร.38/1 ตั้งแต่นั้นมา และตราบเท่าที่นายยงและนางกาวิพรได้รับอนุญาตให้เป็นคนทำงานถูกกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ทั้งสองก็จะได้รับการรับรองสิทธิอาศัยชั่วคราวตามกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งผลในทางข้อเท็จจริง ก็คือ ทั้งสองตลอดจนครอบครัวย่อมไม่อาจถูกผลักดันออกจากประเทศไทย อันเป็นไปตามหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของครอบครัว (family unity) และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบุพการีมีสิทธิอาศัยในประเทศไทย ด.ช.ชลชาติ จึงควรมีสิทธิอาศัยเช่นเดียวกับบุพการี แม้ว่า ด.ช.ชลชาติ จะไม่ใช่แรงงานต่างด้าวก็ตาม แต่ในฐานะผู้ติดตามแรงงานหรือ แรงงานเทียม ดังนั้น ด.ช.ชลชาติ จึงเป็นราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าวที่เป็นแรงงานเทียมที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยตามบุพการี

3.3 หลักสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์พบว่ารัฐไทยยอมรับบันทึกคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคล เมื่อการส่งคนต่างด้าวนั้นกลับไปยังประเทศต้นทางจะเป็นภัยแก่ชีวิต เพื่อรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายในกรณีที่บุคคลต่างด้าวนั้นเป็นคนไร้รัฐ (Stateless Person) เป็นคนไร้เอกสารพิสูจน์

³³ โปรดดูรายละเอียดกรณีด.ช.ชลชาติ แสนสุข เพิ่มเติมในบทที่ 2 หน้า 33.

ทราบตัวบุคคล(Unidentified Persons)³⁴ ทั้งกรณีที่พบว่าบุคคลต่างด้าวนั้นเป็นคนไร้รากเหง้า³⁵ หรือ คนไม่ไร้รากเหง้าแต่ไม่สามารถส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐไทย ทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ปรากฏตัวในรูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ในข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ซึ่งวางหลักให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด และข้อ 16 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ที่วางหลักว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน

ภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย รัฐไทยยอมรับบันทึกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรของรัฐไทยโดยเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ 1.เพื่อเคารพต่อสิทธิในชีวิต ในกรณีที่คาดได้ว่าหากส่งกลับไปแล้วบุคคลดังกล่าวอาจมีอันตรายแก่ชีวิต ดังนั้น เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในชีวิต รัฐไทยจึงไม่ริบหรือที่จะบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย 2.เพื่อเยียวยาความไร้รัฐ ในกรณีที่รัฐไทยพบว่าคนต่างด้าวนั้นเป็นคนไร้ซึ่งรัฐเจ้าของตัวบุคคล รัฐไทยก็ไม่ริบหรือที่จะบันทึกตัวคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย เพื่อรับรองความชัดเจนความไร้รัฐให้แก่คนต่างด้าวนั้น และ3. เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในครอบครัว(family unity) ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวเดียวกันได้อาศัยอยู่ร่วมกันเพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งในสังคม ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐไทยจึงสมควรใจยอมรับบันทึกตัวคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่าการบันทึกตัวคนต่างด้าวโดยหลักสิทธิมนุษยชนนี้ มีทั้ง 1.กรณีมีกฎหมายภายในรองรับ ให้บันทึกในทะเบียนราษฎรสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน(ท.ร.38ก) ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา แห่งพรบ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 (เดิม)หรือและ2.กรณียังไม่มีกฎหมายภายในรองรับ เช่น กรณีที่รัฐไทยโดยความร่วมมือระหว่าง

³⁴ ชลฤทัย แก้วรุ่งเรือง ,คนไร้เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย,วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

³⁵ คนไร้รากเหง้า ได้แก่ บุคคลที่ปรากฏตัวในดินแดนของรัฐไทยโดยการเกิดและไม่สามารถพิสูจน์ทราบถึง"รากเหง้า"ของตนเองได้ เนื่องจากขาดไร้บิดามารดา หรือไม่ทราบว่าเป็นบุตรของใคร ไม่รู้ว่าเกิดที่ไหน จากกรณี ไพศาลพาณิชย์กุล, สิทธิในการมีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลในรัฐไทย,วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2548 หน้า 119.

กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้มีความร่วมมือกันในการบันทึกคนต่างด้าวในศูนย์พักพิงทั้ง 9 แห่งในปี พ.ศ. 2550 ทั้งที่ รัฐไทยยังมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย และยังไม่ปรากฏมีกฎหมายภายในรองรับ แต่การกระทำนี้ก็เป็นที่ไปภายใต้หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนอันเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนานในนานอารยประเทศ

ในการนี้ ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จะได้ทำการศึกษาการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ โดยจำแนกเป็นสามกลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1.ชนกลุ่มน้อยซึ่งหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว 2.บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน(ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล) และ 3.คนต่างด้าวซึ่งหนีภัยความตายเข้ามาอาศัยอยู่ในค่ายพักพิง ดังต่อไปนี้

การเข้าสู่ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวโดยหลักสิทธิ

สถานการณ์	มูลเหตุ	ก.ม.ระหว่างประเทศ	ก.ม.ภายใน		กระบวนการเข้าสู่ทะเบียนราษฎร	กรณีศึกษา
			กม.คนเข้าเมือง	กม.ทะเบียนราษฎร		
1.มีกฎหมายภายในรองรับ 1.1.ชนกลุ่มน้อยซึ่งหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้าน (ทะเบียนประวัติ 17 แบบ)	- เป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน - หนีภัยต่อชีวิต - ประสบความไร้รัฐไร้สัญชาติ	- หลักสิทธิมนุษยชน: การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต - ข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน - หลักความยินยอม	- สิทธิเข้าเมือง - ม.17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ??? - สิทธิอาศัย - อาจได้รับการพัฒนาให้มีสิทธิอาศัยตาม ม.17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522	- สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร - ม. 8+12+13 พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 - ม.38 วรรคสอง พรบ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2551 (ถ้ามีกรณีนี้เกิดขึ้นในอนาคต)	- เพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติ - มีโอกาสได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่ พ.ร.13> พ.ร.14	เกิดนอกไทย - นายสามแสง นายवलเกิดในไทย -นางสาวบัวตึบ นายนวล -พระวันวิภาห่อภิญญาโณ
1.2.บุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน (เข้าสู่ พ.ร.38ก)	- undoc. - 6 กลุ่ม	ของรัฐ(consent of state)	- สิทธิเข้าเมือง - ม.17 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 - สิทธิอาศัย - ม.54, 57,58 พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522	- สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร - ม. 38 พรบ.ทะเบียนราษฎร 2534 - ม.19/2, ม. 38 วรรคสอง พรบ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551	-เพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548	- ได้รับการบันทึกแล้ว - อาจารย์อายุ นามเทพ (กลุ่มผู้ทำคุณประโยชน์) - หนู่มแก้ว แก้วคำ,สองเมือง นายยงค์(เด็กในสถานศึกษา,ญาติของบุคคลที่ได้รับการสำรวจแล้ว) - ควรได้รับการบันทึก - วิษณุ(เด็กในสถานศึกษา)
2.ไม่มีกฎหมายภายในรองรับ คนต่างด้าวในค่ายผู้ลี้ภัย(ทะเบียนผู้ลี้ภัย)	- หนีภัยการสู้รบ - หนีภัยการละเมิด HR - เพื่อนบ้าน		- ม.54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง	- สิทธิในการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎร ????	- การเจรจาระหว่าง UNHCR กับ ประเทศไทย ???	- ผู้อพยพในค่ายต่างๆ

3.3.1 กรณีชนกลุ่มน้อยซึ่งหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วและได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ 17 แบบ

เนื่องจากคนต่างด้าวกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วไม่ว่าจะด้วยเหตุทางการเมือง เช่น กรณีมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศ หรือหนีภัยการสู้รบหรืออพยพย้ายถิ่นธรรมดา หรือการอพยพกลับประเทศไทยของกลุ่มบุคคลเชื้อสายไทย และไม่สามารถส่งกลับไปได้ เนื่องจากเล็งเห็นได้ว่าหากส่งกลับไปจะเป็นภัยแก่ชีวิต ประกอบกับคนต่างด้าวกลุ่มนี้ประสบปัญหาความไร้รัฐเพราะไม่ได้รับการบันทึกชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลย ดังนั้น เพื่อความมั่นคงทางประชากร รัฐไทยจึงได้มีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติให้กับคนต่างด้าวกลุ่มนี้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ.2517 โดยทำการบันทึกในแบบพิมพ์ ทะเบียนประวัติ 17 แบบ³⁶ ตั้งแต่นั้นเรื่อยมา และดำเนินการสำรวจครั้งสุดท้ายตามโครงการมียาชาวา เมื่อปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เป็นไป ตามบทบัญญัติบทบัญญัติมาตรา 8 มาตรา 12³⁷ และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534

³⁶ ทะเบียนประวัติ 17 ประเภท ได้แก่ 1.ทะเบียนประวัติผู้นอพยพ 2.ทะเบียนประวัติอดีตทหารจีนคณะ 3.ทะเบียนประวัติจีนฮ่ออพยพ 4.ทะเบียนประวัติจีนฮ่ออิสระ 5.ทะเบียนประวัติผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย (อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา) 6.ทะเบียนประวัติลาวอพยพ 7.ทะเบียนประวัติเนปาลอพยพ 8. ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า 9.ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า 10.ทะเบียนประวัติผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย 11. ทะเบียนประวัติไทยลี้ภัย 12.ทะเบียนประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง 13.ทะเบียนประวัติผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกงกัมพูชา 14. ทะเบียนประวัติผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา 15. ทะเบียนประวัติเผ่าตองเหลือง 16.ทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง 17.ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (ดูตัวอย่างทะเบียนประวัติในภาคผนวก ณ, หน้า 247 และตัวอย่างบัตรประจำตัว ในภาคผนวก ณ หน้า 259)

³⁷ มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยที่กำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันคนต่างด้าวกลุ่มนี้มีนโยบาย(มติ ครม.)ให้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวตามมาตรา 17³⁸ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 แต่กระบวนการเพิ่มชื่อใน ท.ร.13 ยังไม่เสร็จสิ้น ซึ่งมีประเด็นที่เป็นข้อเถียงกันว่า เจ้าของปัญหาจะต้องร้องขอเพิ่มชื่อใน ท.ร.13 ด้วยตนเอง หรือเป็นหน้าที่ที่นายทะเบียนจะต้องดำเนินการให้ ซึ่งปรากฏปัญหาชัดเจนในภาคอีสานของประเทศไทย อาทิ หมู่บ้านดอนใจดี ต.บ้านแมด อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี³⁹ในอีสาน จึงไม่มี ท.ร.13 กันมาก

ในการนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาของคนต่างด้าวในประเภนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา คนต่างด้าวที่เกิดนอกประเทศไทย : นายสามแสง นายนวล⁴⁰

นายสามแสงเกิดที่เมืองตุม ประเทศพม่า เมื่อ พ.ศ. 2507 ต่อมาเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในประเทศพม่าประกอบกับไม่มีงานทำ นายสามแสงจึงตัดสินใจอพยพเดินทางเข้ามาประเทศไทย ทางด่านหินแตก อ. แม่จัน จ.เชียงราย ในปีพ.ศ.2526 โดยเข้ามาประกอบอาชีพรับจ้างทำไร่ทำสวนที่อำเภอแม่จัน หลังจากนั้นจึงย้ายมาตั้งบ้านเรือนอยู่ที่ อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่ และได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงตามแผนแม่บทฉบับที่ 2 โดยสำนักทะเบียน อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่ ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2542

ตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ซึ่งออกตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ให้สำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 3 ตุลาคม 2528 และให้คนเหล่านี้ได้รับสิทธิอาศัยถาวร จึงถือได้ว่านายสามแสง มีสิทธิอาศัยถาวรนับตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม 2543 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม จากข้อเท็จจริงปรากฏว่านายสามแสงได้ร้องขอใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และใบสำคัญถิ่นที่อยู่เมื่อปี 2550 และใช้สิทธิขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร. 14 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2550 ซึ่งผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จะได้ทำการศึกษาถึง

³⁸ มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใด ๆ ก็ได้

³⁹ จากการติดตามคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไปลงพื้นที่เพื่อติดตามการแก้ปัญหาสถานะบุคคลให้แก่ชาวบ้าน ณ บ้านดอนใจดี ต.บ้านแมด อ.บุญทริก จ.อุบลราชธานี เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2550.

⁴⁰ โปรดดูรายละเอียดกรณีนายสามแสง นายนวล เพิ่มเติมใน บทที่ 2 หน้า 15.

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้นายสามแสงพึงใช้สิทธิของตนทั้งที่สามารถใช้สิทธิได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ในบทที่ 4 ต่อไป

นอกจากนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่า นายสามแสง ซึ่ง ณ ปัจจุบันมีสถานะเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวรซึ่งได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎร ท.ร.14 นี้ อาจได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลสู่การเป็นบุคคลสัญชาติไทยโดยการยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทย และหากได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ก็จะมีสัญชาติไทยและสิ้นสุดความเป็นต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย ในการนี้ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จะได้กล่าวในบทต่อไป

กรณีศึกษา คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 : นางสาวบัวตึบ นายนวล⁴¹

นางสาวบัวตึบ เกิดเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2536 ที่บ้านวังไฮ ตำบลแม่नावง อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นบุตรของนายแสงและนางนวลซึ่งมีชาติพันธุ์ไทลื้อ ซึ่งอพยพมาจากเมืองตุม ประเทศพม่าเข้ามาในประเทศไทยทางพม่า-พม่า อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงรายเมื่อ พ.ศ.2526

ในขณะเกิดนั้นนางสาวบัวตึบไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนตามมาตรา 7 ทวิวรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าว และไม่ปรากฏว่ามีสัญชาติของรัฐใดเลย จึงประสบปัญหาความรู้สัญชาติตั้งแต่เกิด และถูกถือเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมาตรา 7 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2542 นางสาวบัวตึบและครอบครัวได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงตามแผนแม่บทฯ ฉบับที่ 2 ตามมติคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติตามแผนแม่บทว่าด้วยการพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และการควบคุมพืชเสพติดบนพื้นที่สูง ฉบับที่ 2 พ.ศ.2540-2544 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนแม่บทฯ เมื่อ 29 เมษายน 2540 โดยสำนัก

⁴¹ กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงใน พ.ศ. 2551 ของครอบครัวนางสาวบัวตึบ นายนวล (ประกอบด้วยกรณีศึกษาของนางสาวบัวตึบ และนายสามแสง นายนวล) นักเรียนห้องเรียนที่ 3 (รุ่นที่ 1) ว่าด้วยบุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ที่เกิดในประเทศไทย แต่บิดามารดาเกิดนอกประเทศไทย ภายใต้โครงการต่อ ยอดคลินิกกฎหมายชาวบ้าน (ด้านสถานะและสิทธิบุคคล) อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพายัพ และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย โปรดอ่านประกอบกรณีศึกษานายสามแสง นายนวล ในบทที่ 2 หน้า 15.

ทะเบียนอำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการกำหนดเลขประจำตัว 6-xxxx-72xxx-xx-x มีสถานะเป็นราษฎรไทย แม้ว่าไม่มีสัญชาติไทย

กรณีศึกษา คนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2535 : พระวันวิواهرอภิญญาโณ⁴²

พระวันวิواهر หรือชื่อตามทะเบียนประวัติลาวอพยพ คือ “นายวันวิواهر ไชยปัญญา” เกิดที่บ้านห้วยหอม ต.อาจสามารถ อ.เมือง จ.นครพนม เมื่อ พ.ศ. 2527 เป็นบุตรของนายลำพวน และนางวิไล ไชยปัญญา คนเชื้อสายลาวที่อพยพออกมาจากประเทศลาวในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2519-2522 จึงไม่มีเอกสารแสดงตนที่ออกให้โดยรัฐบาลลาว และไม่ได้รับการบันทึกในทะเบียนราษฎรลาว ทำให้ทั้งคู่เป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีเชื้อสายลาว

ต่อมาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2534 ในช่วงที่สภามันคงแห่งชาติ และกองทัพบกที่ 2 ได้มีนโยบายสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวลาวอพยพเพื่อเยียวยาความไร้รัฐให้แก่คนเชื้อสายลาว ที่เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหาร พะเยา อุดรดิตถ์ เชียงราย และน่าน ทำให้พระวันวิواهرและครอบครัวได้ไปแสดงตนเพื่อรับการสำรวจเช่นเดียวกับคนเชื้อสายลาวคนอื่นๆ และได้รับการบันทึกชื่อในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติลาวอพยพ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักทะเบียนอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม นี่ถือเป็นครั้งแรกที่ครอบครัวไชยปัญญาได้ปรากฏตัวในทะเบียนราษฎรไทย อันเป็นการรับรองว่าบุคคลในครอบครัวมีจุดเกาะเกี่ยวกับรัฐไทย เนื่องจากมีภูมิลำเนาตามกฎหมายเอกชนอยู่ในประเทศไทย พระวันวิواهرและครอบครัวจึงมีสถานะเป็นราษฎรไทย แม้ว่าจะยังไม่มีสิทธิอาศัยและไม่มีสัญชาติไทย

นอกจากกรณีทีกล่าวนมาแล้ว ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ยังพบว่ามีกรณี อื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน เช่น กรณีครอบครัวของสามเณรเอ็ง อินหงษ์⁴³ คนต่างด้าวชาติพันธุ์ไทเขินซึ่งอพยพมาจาก

⁴² กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงของครอบครัวพระวันวิواهر ไชยปัญญาใน พ.ศ. 2551 ที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาณุไชย

⁴³ กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงใน พ.ศ. 2551 ของครอบครัวสามเณรเอ็ง อินหงษ์นักเรียนห้องเรียนที่ 3 (รุ่นที่ 2) ว่าด้วยบุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ที่เกิดในประเทศไทย แต่บิดามารดาเกิดนอกประเทศไทย ภายใต้โครงการต่อยอดคลินิกกฎหมายชาวบ้าน (ด้านสถานะและสิทธิบุคคล) อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพายัพ และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

ประเทศพม่าในช่วง พ.ศ. 2527 และได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงในปี พ.ศ.2542 กรณีครอบครัวนายวิชัย แซ่ด้วน⁴⁴ บุตรของทหารจีนคณะชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยและได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติอดีตทหารจีนคณะชาติ เป็นต้น

ข้อสังเกต

จากกรณีศึกษาของคนต่างด้าวที่เป็นราษฎรไทยซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว สามารถพัฒนาสถานะบุคคลไปสู่สถานะคนต่างด้าวที่ดีกว่าเดิม เช่น มีสิทธิอาศัยชั่วคราว หรือมีสิทธิอาศัยถาวร หรืออาจพัฒนาไปสู่สถานะคนสัญชาติไทยทั้งโดยการแสดงเจตนาของคนต่างด้าวโดยการร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทย หรือโดยผลของกฎหมายอันเป็นเหตุให้คนต่างด้าวนั้นสิ้นสุดความเป็นต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทย และต้องออกจากทะเบียนราษฎรไทยในท้ายที่สุดก็ได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

3.3.2 กรณีบุคคลไม่มีสถานะทางทะเบียน

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะและสิทธิ อาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายกลุ่ม ทั้งที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งด้วยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และความไม่ปลอดภัยในชีวิต โดยบางส่วนไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ ซึ่งนับวันคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่ามีคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่เกิดในประเทศไทย แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ทางทะเบียน จึงทำให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่เอกสารแสดงตนเพื่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ในระหว่างรอการพิสูจน์สถานะบุคคลตามกฎหมายไทย

ประกอบกับ กระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่มีต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548 ว่า “ประชาชนที่อยู่ในประเทศเรามีมานานแล้ว แต่ก็ไม่เป็นคนไทย คือ เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทยแท้จริง เขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับ

⁴⁴

กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงของนายวิชัย แซ่ด้วน ใน พ.ศ. 2551 ที่ร้องเข้ามายังโครงการแสวงหาองค์ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหาความไร้รัฐและไร้สัญชาติของมนุษย์ในสังคมไทย คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของกองทุน ศ.คณิ่ง ภาไชย ปัจจุบันนายวิชัย ได้รับการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลโดยการลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 แห่ง พรบ.สัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่4) พ.ศ.2551 เรียบร้อยแล้ว

ประโยชน์ของความเป็นไทย สิ่งนี้เป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทยและมีความน้อยใจมาก ไม่มีใครเอาใจใส่ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป"

ดังนั้น เพื่อให้มีการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขบนพื้นฐานของการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยตระหนักถึงคุณค่าความหลากหลายทางความคิด วิถีชีวิต และวัฒนธรรม รวมถึงความมั่นคงของชาติ จึงก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 อันเป็นที่มาของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 ที่ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร ซึ่งสามารถจำแนกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้ 6 กลุ่ม⁴⁵ ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว ซึ่งอาจจะเป็น

1. กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ ตามกฎหมายถือว่าคนเหล่านี้มีสัญชาติไทย ดังนั้น จึงมีการแก้ปัญหาโดยกำหนดให้มีระเบียบเพื่อตรวจสอบพิสูจน์ทราบตัวบุคคล นำเข้าสู่ระบบเพื่อให้มีสัญชาติไทยโดยสมบูรณ์ อาทิ กรณีชาวไทยภูเขาดั้งเดิมในพื้นที่ภาคเหนือ เป็นต้น หรือ

2. กลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศแต่อาศัยอยู่มานานหรือทำประโยชน์ ซึ่งทางราชการรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร

2.1 คนกลุ่มนี้อพยพเข้ามาในลักษณะของการหนีภัยจากประเทศต้นทาง โดยเข้ามาในลักษณะของผู้หลบหนีเข้าเมือง ในระยะแรกทางราชการได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรให้ถือไว้ควบคุม และผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อรอการส่งกลับ แต่ภายหลังได้อาศัยอยู่มานานจนผสมกลมกลืนรวมทั้งทำประโยชน์ให้แก่ประเทศ จึงมี การรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวรเป็นรายกลุ่ม อาทิ ชาวเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากพม่าและกัมพูชา เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการรับรองสถานะไปแล้วจำนวนหนึ่ง ยังคงเหลือที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอีกจำนวนหนึ่ง

2.2 การรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน 2 รูปแบบ คือ

⁴⁵ สำนักความมั่นคงกิจการภายในประเทศ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, คู่มือเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและแนวทาง ของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ,กันยายน 2549.หน้า 1-57.

1) ให้สถานะบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี) และสามารถแปลงสัญชาติเป็นไทยในโอกาสต่อไป (มาตรา 10 , 11 , 12 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508)

2) บุตรที่เกิดในประเทศไทยจากบุคคลข้อ 1 ได้รับสัญชาติไทย (มาตรา 7 ทวิวรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี)

3. กลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศ และยังไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง เป็นกลุ่มคนในลักษณะเช่นเดียวกับข้อ 2 แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์ในการได้รับสถานะให้อาศัยอยู่ถาวรหรืออยู่ระหว่างที่ภาครัฐพิจารณากำหนดนโยบาย จึงมีการทำทะเบียนประวัติและออกบัตรให้ถือไว้ พร้อมทั้งผ่อนผันให้อยู่อาศัยชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม อาทิ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล

(1) ดำเนินการแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุคคลที่มี เชื้อสายไทยที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

(2) ให้สัญชาติไทยแก่บุตรที่เกิดในประเทศไทยของ คนต่างด้าวตามข้อ (1) ที่ได้รับแปลงสัญชาติเป็นไทย หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้สืบสายโลหิตของบุคคลดังกล่าว

(3) ให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็น

เวลานานไม่ต่ำกว่า 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทย และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใด ๆ กับประเทศต้นทางตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

(4) ให้สัญชาติไทยแก่บุตรของคนต่างด้าวตามข้อ (3) ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

2. เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย โดยมากเป็นบุตรหลานของบุคคลที่อพยพเข้ามาประเทศไทยนานแล้ว และบุตรหลานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ศึกษาในสถานศึกษาในประเทศไทย

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล มีนโยบายให้สัญชาติไทยแก่บุคคลที่เกิดหรืออาศัยอยู่ในประเทศและจบการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทย ทั้งนี้ กระบวนการให้สัญชาติ

ให้เป็นไปตามกฎหมาย และสำหรับเด็กที่ยังไม่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะในกลุ่มผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว

3. บุคคลที่ไร้รากเหง้า ซึ่งไม่ทราบที่มา หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวที่ชัดเจน อาทิ เด็กที่ขาดบุพการี หรือบุพการีทอดทิ้ง

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล มีนโยบายให้สัญชาติไทยแก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์และมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนของทางราชการและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานอย่างน้อย 10 ปี จนกลมกลืนกับสังคมไทยและมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด

(2) บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งที่ได้รับสถานะเป็นบุตรบุญธรรมตามคำสั่งของศาล เมื่อผู้รับบุตรบุญธรรมเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย

4. บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ บุคคลซึ่งมีผลงาน/ความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ในด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการกีฬา รวมทั้งด้านอื่น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีนับว่าการกระทำความดีเห็นสมควร

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล มีนโยบายให้สัญชาติไทย

5. แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่พิสูจน์สัญชาติไม่ผ่าน ได้แก่ แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับ การจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล ให้ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว และเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะ หากไม่สามารถกำหนดสถานะได้ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานะโดยกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชนพิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสมตามมาตรการระยะยาวแนบท้ายยุทธศาสตร์นี้

6. กลุ่มอื่นๆ คือ กลุ่มคนอื่นๆ ที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร อาจเป็นกลุ่มคนดั้งเดิม หรือกลุ่มที่อพยพมาจากนอกประเทศซึ่งยังตกค้างอยู่ในประเทศไทย และยังไม่เคยได้รับการสำรวจ

แนวทางการพัฒนาสถานะบุคคล

(1) ให้สิทธิการอาศัยอยู่ชั่วคราวแก่กลุ่มคนต่างด้าวทั้งในส่วนที่ได้รับการจดทะเบียนไว้แล้วและที่จะมีการสำรวจจดทะเบียนเพิ่มเติม ซึ่งไม่มีคุณสมบัติในการขอรับสถานะตาม

หลักเกณฑ์ข้างต้นดังกล่าว และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ โดยบุคคลดังกล่าวต้องไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง

(2) กำหนดให้คณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ ภาควิชาการ และภาคประชาชน พิจารณากำหนดแนวทางการให้สถานะที่เหมาะสม

ข้อสังเกต

กลุ่มที่ทางราชการมีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะโดยมีเป้าหมายในเรื่องการส่งกลับชัดเจน 2 กลุ่มหลัก คือ 1. กรณีผู้หนีภัยการสู้รบในที่พักพิง ให้อยู่ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ หรือส่งไปประเทศที่สาม และ 2. กรณีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งมีเป้าหมายในเรื่องของการส่งกลับ และปรับเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง

แนวทางการเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย

คนต่างด้าวไม่มีสถานะทางทะเบียนเหล่านี้มีสิทธิเข้าสู่การบันทึกในทะเบียนราษฎรในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร.38ก ด้วยวิธีการสำรวจตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548⁴⁶ โดยการยื่นคำร้องตามแบบสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน (แบบ89) หลังจากการสำรวจแล้วจะได้รับการบันทึกในแบบพิมพ์ทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. 38 ก และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นบุคคลประเภท 0 กลุ่ม 89 กล่าวคือเลขหลักแรกเป็นเลข 0 ส่วนเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเป็นเลข 8 และ 9 คือ 0-xxxx-89xxx-xx-x

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการสำรวจบุคคลกลุ่มเป้าหมาย เช่น โรงเรียนและสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชนรับผิดชอบการสำรวจเด็กนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรที่กำลังศึกษาเล่าเรียนอยู่ในสถานศึกษา หน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมราชทัณฑ์ รับผิดชอบการสำรวจบุคคลไร้รากเหง้าที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร สำนักทะเบียนอำเภอและสำนักทะเบียนท้องถิ่น รับผิดชอบการสำรวจกลุ่มชนกลุ่มน้อยที่ตกสำรวจ เป็นต้น⁴⁷

⁴⁶ โปรดดูภาคผนวก ข หน้า 219.

⁴⁷ วินัส สีสุข, คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร, เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน(การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, 2552.

หลังจากหน่วยงานดังกล่าวสำรวจแล้ว จะส่งให้ส่งแบบสำรวจให้สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นผู้รับผิดชอบในเขตพื้นที่ดังกล่าวจัดทำทะเบียนประวัติตามแบบ ท.ร. 38 ก และกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ต่อไป

ทั้งนี้ บุคคลกลุ่มที่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคลที่แท้จริงตามกฎหมายไทยหรือได้รับการกำหนดสถานะบุคคลใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี ก็จะได้รับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคลในเอกสารทะเบียนราษฎร โดยจะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวประชาชนใหม่ และเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ท.ร.13 หรือ ท.ร.14 แล้วแต่กรณีตามสถานะบุคคล และสิทธิอาศัยที่ถูกต้องต่อไป

ในการนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จึงขอนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาของคนต่างด้าวในประเภทนี้ ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษา เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย : กรณีนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ⁴⁸

นายหนุ่มแก้ว แก้วคำ เกิดวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2537 ณ บ้านหาดชมพู่ หมู่ที่ 5 ต.ท่าตอน อ.แม่ฮาด จ.เชียงใหม่ เป็นบุตรของนายโยและนางหนุ่ม ชนชาติพันธุ์ไทยเชื้อสายพม่าจากสิบสองปันนาประเทศจีน ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยทางท่าขี้เหล็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายเมื่อ พ.ศ.2532

ในขณะเกิดนั้นนายหนุ่มแก้วไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดนตามมาตรา 7 ทวิวรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าว และไม่ปรากฏว่ามีสัญชาติของรัฐใดเลย จึงประสบปัญหาความไร้สัญชาติตั้งแต่เกิด และถูกถือเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายตามมาตรา 7 ทวิวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 บุพการีของนายหนุ่มแก้วได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูงตามแผนแม่บท(ชุมชนบนพื้นที่สูง) โดยสำนักทะเบียนอำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ และมีเลขประจำตัว 6-xxxx-72xxx-xx-x แต่ไม่ปรากฏว่ามีชื่อนายหนุ่มแก้วในการสำรวจครั้งนั้น เนื่องจากบิดาเห็นว่านายหนุ่มแก้วยังเล็กอยู่บิดาจึงไม่ได้พาไปด้วย

⁴⁸ กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงใน พ.ศ. 2551 ของครอบครัวนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ นักเรียนห้องเรียนที่ 3 (รุ่นที่1) ว่าด้วยบุคคลที่มีเลขประจำตัว 13 หลัก ที่เกิดในประเทศไทย แต่บิดามารดาเกิดนอกประเทศไทย ภายใต้โครงการต่อยอดคลินิกกฎหมายชาวบ้าน (ด้านสถานะและสิทธิบุคคล) อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสนับสนุนของคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพายัพ และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

ทำให้นายหนุ่มแก้วตกหล่นการสำรวจ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2550 ในขณะที่เรียนอยู่ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนบ้านท่ามะแกง ทางโรงเรียนได้สำรวจเด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และส่งไปให้ทางอำเภอแม่อาจดำเนินการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในกลุ่มเด็กในสถานศึกษา นายหนุ่มแก้วจึงได้รับการสำรวจและได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน(ท.ร.38ก) และถือบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเลขประจักษ์ 0-xxxx-89xxx-xx-x และมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยเช่นเดียวกับบุพการีอันเป็นไปตามหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในครอบครัว (family unity) และมีสถานะเป็นราษฎรไทยประเภทคนต่างด้าว ที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติ ท.ร.38ก

กรณีศึกษา เด็กหรือบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย : กรณี ด.ช. วิษณุ บุญชา⁴⁹

ด.ช.วิษณุ เกิดเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2537 ที่โรงพยาบาลบ้านโป่ง อ.บ้านโป่ง จ.ราชบุรี เป็นบุตรของนางปัญจราคนเชื้อสายมอญที่เกิดในประเทศไทย และนายเล็กคนเชื้อสายมอญที่อพยพมาจากประเทศพม่าเมื่อ 20 ปีก่อน ปัจจุบัน ด.ช.วิษณุ และครอบครัว อาศัยอยู่ที่ อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ

และเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2552 ด.ช.วิษณุ ในฐานะเด็กที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาในประเทศไทยแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมายไทย อันเป็นกลุ่มบุคคลเป้าหมายตามมติกรมว่าด้วยการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ 18 มกราคม 2548 ได้รับการสำรวจโดยโรงเรียนป้อมนาคราชสวาทยานนท์ และสำนักงานทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 โดยกำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก

ดังนั้น จึงถือได้ว่า ด.ช.วิษณุ กำลังจะก้าวสู่ความเป็นต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยประเภททะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร. 38ก

⁴⁹

กรณีศึกษานี้เป็นเรื่องจริงของครอบครัวนางสันที คนไร้รัฐไร้สัญชาติแห่งสมุทรปราการ ที่ร้องเข้ามาภายใต้โครงการแสวงหาองค์ความรู้ทางกฎหมายเพื่อการจัดการประชากรไทย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใน พ.ศ. 2547-2548 โปรดอ่านเพิ่มเติมใน กิตติวราญ รัตนมณี, ด.ช.วิษณุ บุญชา : กรณีตัวอย่างบุคคลที่มีสิทธิเข้าสู่ทะเบียนราษฎรไทย ในสถานะคนต่างด้าว แต่เข้าไม่ถึงสิทธิในความเป็นจริง(ตอนที่1) เผยแพร่ใน

กรณีศึกษา บุคคลผู้ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ : กรณีอาจารย์อายุ นามเทพ⁵⁰

อาจารย์อายุ เกิดเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2498 ที่ป่าพันคอกุเรย์ ประเทศพม่า เป็นบุตรของ ดร.ยอร์ช แมนชรา โพ และนางแอกเนส โพ คนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ต่อมาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.2509 ดร.ยอร์ช แมนชรา โพ ได้นำสมาชิกในครอบครัวขอลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยต่อดังปรากฏตามหนังสือที่ 1811/2502 จากสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2502

อาจารย์อายุเป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยดุริยางคศิลป์ มหาวิทยาลัยพายัพ และได้ทำคุณประโยชน์โดยการสร้างชื่อเสียงให้แก่ประเทศไทยในสายตาประชาคมโลกหลายครั้ง ได้แก่ ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2521 ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนจากประเทศไทยในการเดินทางไปเผยแพร่วัฒนธรรมไทย ณ ฮองกง และเยอรมันตะวันตก ภายใต้การประสานความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ และสถานทูตเยอรมัน

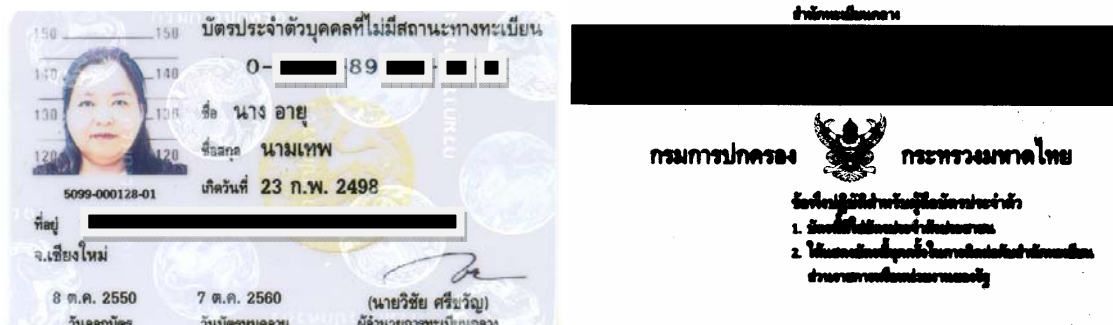
ภายหลังมียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติครม.ลงวันที่ 18 มกราคม 2548 อาจารย์อายุ ได้เขียนหนังสือเพื่อร้องขอให้กระทรวงมหาดไทย โดยเทศบาลเมืองเชียงใหม่ ทำการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548 โดยได้รับการสำรวจแบบ 89⁵¹ และได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรประเภทบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน ท.ร.38ก โดยเทศบาลเมืองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2550 และได้รับบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ.2550 ดังนั้น จึงถือได้ว่าอาจารย์อายุเป็นราษฎรไทยที่ได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน

⁵⁰ โปรดดูรายละเอียดกรณีอาจารย์อายุ นามเทพ เพิ่มเติมใน หน้า 34.

⁵¹ โปรดดูตัวอย่างใบตอบรับการขอมีบัตรประจำตัวใหม่ของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน(กลุ่ม 4) บุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทย ในภาคผนวก ฉ หน้า 219.

ภาพที่ 6

ตัวอย่างบัตรประจำตัวบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน



จากกรณีศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้
ประการแรก บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนนี้อาจเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนโดยแท้ หรืออาจเป็นคนที่ได้รับการบันทึกใน ทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว (ท.ร.38/1) แต่เป็นนักเรียนในสถานศึกษา(เช่น คำเอ้ย คำสง) หรือเป็นญาติกับชนกลุ่มน้อยที่ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติไปแล้วก็ได้ เช่น ด.ช.หนุ่มแก้ว แก้วคำ⁵² หรืออาจเป็นเด็กที่ตกหล่นการสำรวจ เช่น ด.ช.วิชณู บุญชา⁵³ ก็ได้

ประการที่สอง บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง⁵⁴ มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้นายทะเบียนจัดทำทะเบียนประวัติตาม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พ.ศ.2551 โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ซึ่งนายทะเบียนจะต้องจัดทำทะเบียนประวัติให้ตามแบบ ท.ร. 38 ก เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนตามยุทธศาสตร์ และกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นบุคคลประเภท 0 แต่จะเป็นกลุ่มทั่วไปคือเลข หลักแรกเป็นเลข 0 และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข 00

⁵² โปรดดูรายละเอียดกรณีนายหนุ่มแก้ว แก้วคำ เพิ่มเติมใน หน้า 76.

⁵³ โปรดดูรายละเอียดกรณี ด.ช.วิชณู บุญชา เพิ่มเติมใน หน้า 73.และอ่านเพิ่มเติมใน กิตติวรญา รัตนมณี,ด.ช.วิชณู บุญชา:คนต่างด้าวในประเทศไทย มีสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยอย่างไร?(ตอนที่2) เผยแพร่ใน<http://gotoknow.org/blog/kitiwaraya6/250812>

⁵⁴ วินัส สีสุข, คู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร,เอกสารประกอบภายใต้โครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่อันดามัน(การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, 2552.

ประการที่สาม บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งเกิดในประเทศไทย สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณีย่อย⁵⁵ ได้แก่

1. กรณีเด็กไร้เดียงสาถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง และการแจ้งการเกิดเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นไปตามมาตรา 19/2⁵⁶ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้แก่ เด็กซึ่งบิดาและมารดาเป็นบุคคลประเภท “0” ,เด็กที่บิดาและมารดาเป็นบุคคลประเภท “00” ซึ่งสถานะการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยสิ้นสุดแล้ว, เด็กที่บิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก, เด็กที่บิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลประเภท “0” ส่วนบิดาหรือมารดาฝ่ายที่เหลือเป็นบุคคลประเภท “00” ซึ่งสถานะการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยสิ้นสุดแล้ว และเด็กที่บิดาหรือมารดาฝ่ายหนึ่งเป็นบุคคลประเภท “0” ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและไม่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก

โดยนายทะเบียนจะจัดทำทะเบียนประวัติให้ตามแบบ ท.ร. 38 ก เช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน กำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นบุคคลประเภท 0 กลุ่มทั่วไป คือเลขหลักแรกเป็นเลข 0 และเลขหลักที่หกและหลักที่เจ็ดเริ่มต้นจากเลข 00 โดยเป็นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ

⁵⁵ เป็นข้อสังเกตจาก วินัส สีสุข ในคู่มือปฏิบัติงานทางทะเบียนราษฎร,เอกสารประกอบโครงการขยายองค์ความรู้จากแม่ข่ายสู่ต้นตำรับ(การจัดการปัญหาสิทธิในสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ) สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย, 2552.

⁵⁶ มาตรา 19/2 การพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติของเด็กตามมาตรา 19 และมาตรา 19/1 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีอาจพิสูจน์สถานะการเกิดและสัญชาติได้ ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนประวัติและออกเอกสารแสดงตนให้เด็กไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด

ที่ 5) พ.ศ. 2551⁵⁷ ข้อ 57 ในกรณีการแจ้งเกิดเกินกำหนด ข้อ 59 (กรณีแจ้งการเกิดเด็กไร้เดียงสา) และข้อ 59/1 (กรณีแจ้งการเกิดเด็กเร่ร่อน เด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีฯ)

2. กรณีเด็กที่ตกอยู่ภายใต้มาตรา 7 ทวิวรรคหนึ่ง⁵⁸ และวรรคสาม⁵⁹ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 กล่าวคือ เป็นเด็กที่เกิดในราชอาณาจักรไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมายโดยหลักดินแดน จึงมีสถานะเป็นคนต่างด้าว

ในกรณีบุคคลต่างด้าวดังกล่าว มีความประสงค์จะขอเพิ่มชื่อหรือขอจัดทำทะเบียนประวัติอาจยื่นคำขอด้วยตนเอง โดยการจัดทำทะเบียนประวัติกรณีการแจ้งการเกิด ผู้แจ้งได้แก่บิดาหรือมารดาของเด็กที่เกิด หรือเจ้าบ้านของบ้านหลังที่เด็กเกิด หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจาก

⁵⁷ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2551 เป็นต้นมา

⁵⁸ มาตรา 7 ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

- (1) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
- (2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
- (3) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

⁵⁹ มาตรา 7 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 บัญญัติว่า

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทยในฐานะใด ภายใต้เงื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

บุคคลดังกล่าว (กรณีมาตรา 18) เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่รับตัวเด็กไว้เลี้ยงดู (กรณีมาตรา 19) และหัวหน้าหน่วยงานสงเคราะห์ช่วยเหลือเด็กเร่ร่อนเด็กที่ไม่ปรากฏบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้ง หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย (กรณีมาตรา 19/1) ต้องยื่นคำขอต่อสำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นแห่งที่ผู้ขอเพิ่มชื่อหรือขอจัดทำทะเบียนประวัติมีภูมิลำเนาอยู่ปัจจุบัน หรือ สำนักทะเบียนอำเภอหรือสำนักทะเบียนท้องถิ่นแห่งที่เกิดเกิดหรือแห่งที่หน่วยงานสงเคราะห์เด็กด้อยโอกาสตั้งอยู่ในเขตพื้นที่

นายทะเบียนผู้รับแจ้งจะต้องรับแจ้งการเกิดและออกสูติบัตร ท.ร. 031 รวมถึงกำหนดเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเป็นบุคคลประเภท 0 กลุ่มทั่วไป โดยเมื่อนายทะเบียนออกสูติบัตรให้แล้วจะเพิ่มชื่อเด็กในทะเบียนประวัติ ท.ร. 38 ก บ้านเลขที่เดียวกับบิดาหรือมารดา หรือทะเบียนประวัติกลางของสำนักทะเบียน (กรณีบิดาและมารดาไม่มีเลขประจำตัว 13 หลัก) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรฉบับใหม่ และข้อ 3 แห่งกฎกระทรวงกำหนดให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พ.ศ. 2551⁶⁰

3.3.3 กรณีคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยในศูนย์อพยพ

สืบเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้มีคนต่างด้าวจำนวนหนึ่งอพยพหนีภัยความตายเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาการเข้ามาของกลุ่มผู้ลี้ภัย และเป็นการช่วยเหลือให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยโดยกระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ตั้งศูนย์พักพิง หรือ ศูนย์อพยพ แก่ผู้ลี้ภัย⁶¹ กลุ่มนี้

⁶⁰ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 255 โดยให้ยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2548

⁶¹ ผู้ลี้ภัย (refugee) หมายถึง บุคคลที่พึงได้รับสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี พ.ศ. 2494 อาทิ สิทธิในการได้รับความคุ้มครอง การได้รับการพิจารณาให้ไปตั้งถิ่นฐานใน

โดยรัฐไทยได้ถือปฏิบัติตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศโดยการไม่ส่งคนต่างด้าวที่หนีภัยความตายกลับไปยังรัฐที่คนต่างด้าวกลุ่มนี้มาจากมา⁶²

นอกจากนี้ รัฐไทยโดยกรมการปกครองได้สมัครใจบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ในทะเบียนผู้ลี้ภัยที่จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองและUNHCR ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายภายในฉบับใดมารองรับการกระทำดังกล่าว แต่โดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐไทยย่อมมีพันธกรณีตาม ข้อ 6 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จะต้องประกอบกับข้อ 16 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง อันเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนเนื่องจากไม่อาจส่งตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้กลับไปเผชิญภัยความตายในประเทศที่เขามาได้ โดยในระหว่างรอการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม รัฐไทยในฐานะรัฐที่ให้ที่พักพิงย่อมต้องบันทึกตัวคนต่างด้าวกลุ่มนี้ไว้ก่อน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วกระทรวงมหาดไทยโดยความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ดำเนินการบันทึกและจัดทำบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัย(บัตรประจำตัวที่เลขสามตัวแรกขึ้นต้นด้วย 000)ให้แก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2550 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยจัดทำบัตรประจำตัวให้ผู้ลี้ภัย 80,000 คนในศูนย์อพยพ

ประเทศที่สาม การทำงานและการได้รับการศึกษา เป็นต้น ที่มา : หนังสือคำศัพท์-คำย่อทางการทูต สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1)

ผู้ลี้ภัย ตามความหมายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือยูเอ็นเอชซีอาร์ หมายถึง “บุคคลที่ต้องอพยพจากประเทศถิ่นเกิดของตนเอง ด้วยความหวาดกลัวว่าจะถูกประหารชีวิต ฆาตกรรม ภัยทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือปัญหาทางการเมือง จนไม่สามารถกลับคืนประเทศของตนได้ หรือไม่เต็มใจที่จะอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ” โดย พงษ์เทพ ยังสมชีพ, นักวิจัยโครงการวิจัยเด็กไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เผยแพร่ใน

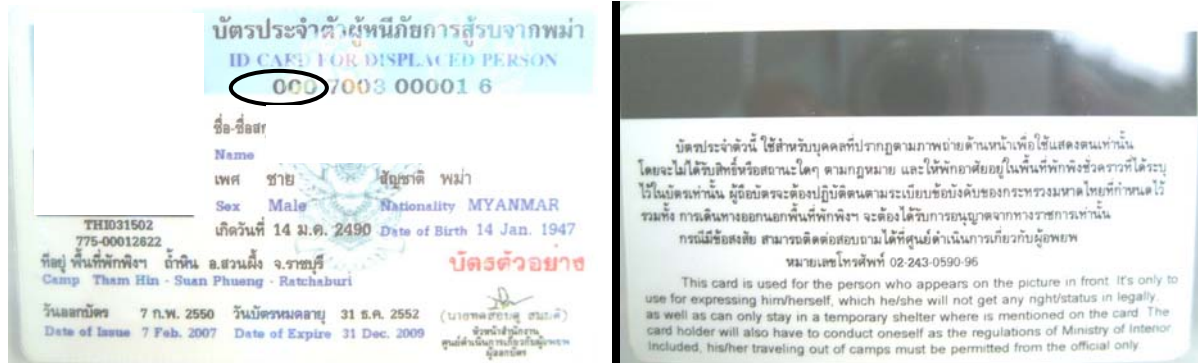
http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=217&d_id=216

⁶² พงษ์เทพ ยังสมชีพ, การจัดการผู้หนีภัยการสู้รบ และ POC ในประเทศไทย, 17 เมษายน 2548 เผยแพร่ใน

http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=132&d_id=132

ภาพที่ 7

ตัวอย่างบัตรประจำตัวผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า



ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์ขอตั้งข้อสังเกตว่าคนต่างด้าวในค่ายผู้ลี้ภัยนี้ต่างจากคนต่างด้าวในสถานการณ์อื่นที่กล่าวมาตอนต้น ดังนี้

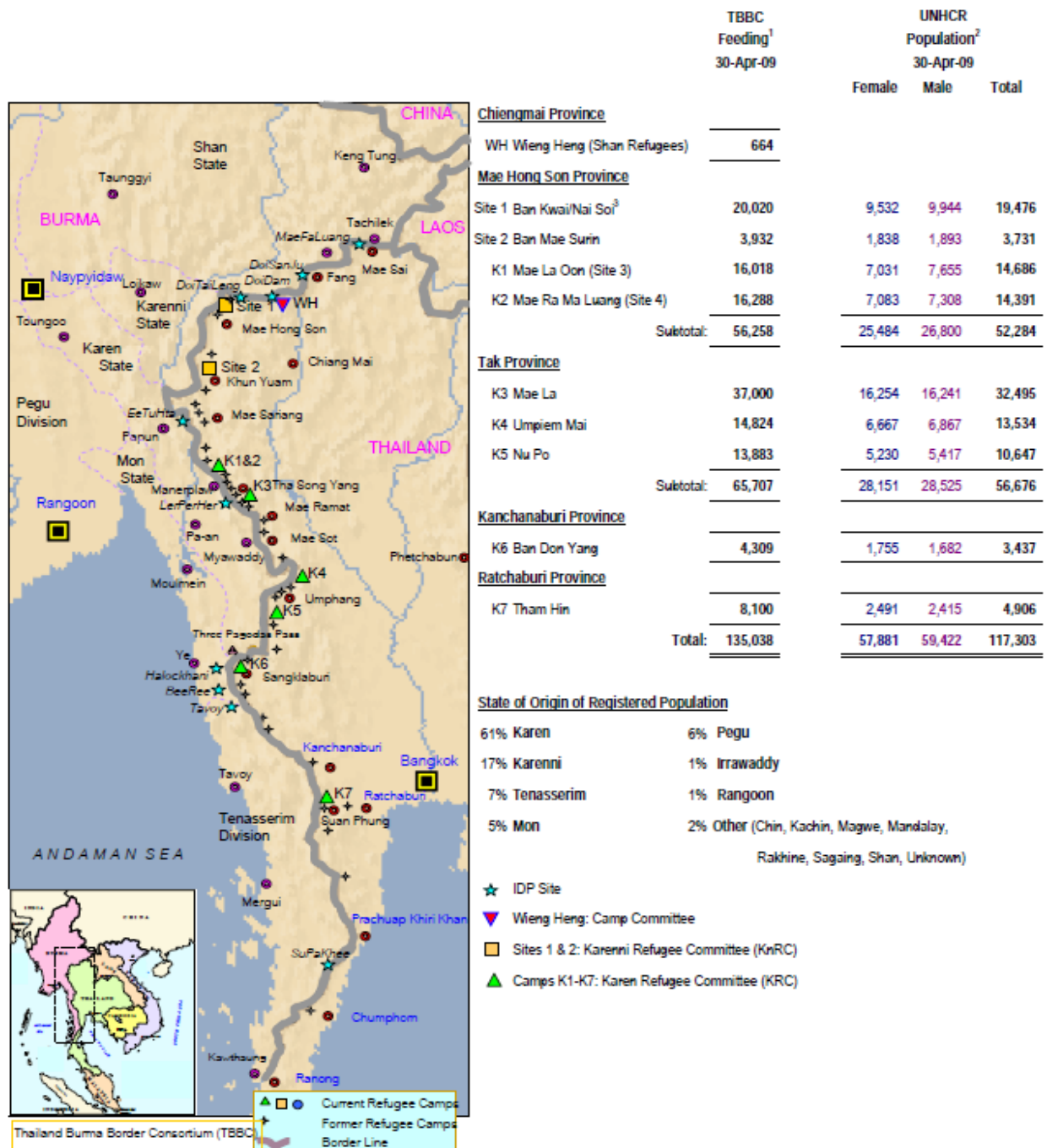
ประการแรก คนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่มีทั้งสิทธิเข้าเมือง และสิทธิอาศัย และยังไม่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งต่างจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวและบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน แม้ว่ารัฐไทยจะไม่ได้ยอมรับที่จะให้สิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัยแก่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ แต่รัฐไทยยอมรับให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยตามหลักมนุษยธรรม เพราะรัฐไทยเล็งเห็นว่าหากส่งคนต่างด้าวกลุ่มนี้กลับออกไปจะเป็นอันตรายแก่ชีวิต

ประการที่สอง ในกรณีมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าคนต่างด้าวกลุ่มนี้ได้รับการช่วยเหลือให้เดินทางไปยังประเทศที่สาม แล้วได้รับการออกหนังสือเดินทางโดยประเทศที่สามซึ่งได้กลายเป็นรัฐเจ้าของตัวบุคคลของคนต่างด้าว และเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง การเดินทางคราวนี้ย่อมเป็นการเดินทางเข้า-ออก ที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เป็นไปตามมาตรา 12,13 แห่งพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และมีสิทธิอาศัยในประเทศไทยได้ตามประเภทและระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 34-35 แห่งพ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เช่นเดียวกับคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวอื่นๆ

ประการที่สาม เนื่องจากการบันทึกและจัดทำบัตรให้แก่ผู้ลี้ภัยในศูนย์อพยพ หรือค่ายพักพิง เป็นไปภายใต้ความยินยอมของรัฐภายใต้หลักมนุษยธรรม ตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายภายในบัญญัติให้รัฐไทยมีหน้าที่ที่จะต้องบันทึกตัวคนต่างด้าว
กลุ่มนี้ในทะเบียนราษฎรไทย ดังนั้น คนต่างด้าวในค่ายผู้ลี้ภัยจึงปราศจากสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐ
ไทยบันทึกในทะเบียนราษฎรไทย

Burmese border refugee sites with population figures: April 2009



Notes:

1. The TBBC feeding figure, except for the three Tak camps, includes all persons in camp including students, registered or not - it excludes all permanently or temporarily out of camp. Tak figures, however, exclude significant numbers of yet unverified names recently recorded in camp lists.
2. UNHCR figure includes registered, pending PAB and some students but excludes new arrivals.
3. Includes Padaung.

ที่มา: Thailand Burma Border Consortium [http://www.tbtc.org/camps/2009-](http://www.tbtc.org/camps/2009-04-apr-map-tbbc-unhcr.pdf)



ที่มา: http://www.refugees.org/uploadedFiles/Investigate/Publications_&_Archives/WRS_Archives/2008/WRS08_Th.pdf

โดยสรุป

ดังจะเห็นได้ว่า ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐไทยสมควรจะรับรองคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรไทยใน 3 สถานการณ์ คือ

1. โดยความยินยอมของรัฐ (consent of state) ซึ่งเป็นไปภายใต้หลักต่างตอบแทนโดยสามารถจำแนกได้ 2 สถานการณ์ย่อย คือ สถานการณ์ที่คนต่างด้าวนั้นได้รับความยินยอมให้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว และสถานการณ์ที่คนต่างด้าวนั้นได้รับความยินยอมให้มีสิทธิอาศัยถาวร

2. โดยความจำเป็นของสังคม (social need) ที่ต้องการจ้างแรงงานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และ

3. โดยหลักสิทธิมนุษยชน (human rights) ได้แก่ หลักการเคารพสิทธิในชีวิต หลักการรับรองความเป็นบุคคล และหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบุคคลในครอบครัว (family unity) ซึ่งสามารถจำแนกได้ 3 สถานการณ์ย่อย คือ 1. สถานการณ์ที่คนต่างด้าวนั้นเป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งหนีภัยความตายมาจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว 2. สถานการณ์ที่คนต่างด้าวนั้นเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และ 3. สถานการณ์ที่คนต่างด้าวนั้นเป็นผู้ลี้ภัย

ในบทต่อไป ผู้ศึกษาวิทยานิพนธ์จะได้ทำการศึกษาว่ามีสถานการณ์ใดบ้าง ที่ทำให้คนต่างด้าวต้องออกจากทะเบียนราษฎรไทย และแต่ละสถานการณ์นั้นมีกระบวนการในการออกจากทะเบียนราษฎรไทยอย่างไร