



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ

กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

Implementation of Policy on Registration of Thai Nationality:

Case Study of Khong Chiam District, Ubon Rachathani Province

พระเรวัช วิชชุประภากร (Phra Rewat Witchupraphakon)¹ นางเพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ (Petcharat Saisombut)²

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ขั้นตอนการปฏิบัติในการลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 และ (2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบาย มาตรา 23 ไปปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ บุคคลตามมาตรา 23 จำนวน 12 คน พยานบุคคลผู้นำเชื้อถือ จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่รัฐ 1 คน คือ ปลัดอำเภอ ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคุณสมบัติ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและใช้ เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ที่ประยุกต์มาจากแนวปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และสำนักทะเบียนกลาง ผลการศึกษาพบว่า บุคคลตามมาตรา 23 ไม่ได้รับการ ปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐเท่าที่ควรจะเป็น และเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอต่อแนวปฏิบัติของนโยบาย ปัจจัยที่ทำให้ไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทยคือการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงไม่ ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายและการปฏิบัติมักถูกกลະเลຍหากนายอำเภอไม่เข้ามากำกับดูแล การนำนโยบายไป ปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาประสบความล้มเหลว เพราะเจ้าหน้าที่รัฐมีทัศนคติที่เป็นลบต่อการปฏิบัตินโยบาย มีการแบ่งส่วน นโยบายและผู้ปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในคำสั่ง

คำสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติ สัญชาติไทย คนไทยตามมาตรา 23 ลาวอพยพ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ witchuprapha@hotmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ อาจารย์ประจำสาขาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

petcharatsb@gmail.com



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

Abstract

The objectives of this study were to (1) study the registration process of Thai Nationality into the civil registration system under Section 23 of the Thai Nationality Act (No.4) B.E. 2551 and (2) study factors affecting the success and failure of policy implementation on the said registration system. The study employed qualitative research method by using an in-depth interview and reviewing related documents. Twelve people under Section 23, two trustable witnesses, and one Deputy District Chief selected by purposive sampling were interviewed. The study found that people under Section 23 were treated inappropriately. Factors affecting policy implementation were that government officers did not understand the legal provisions and registration procedures well. Factors included an unclear communication and the discontinuance of officers in performing their duties. Officers did not perform their official duties, and sometimes people were ignored if the Deputy District Chief was not supervised. Moreover, officers had a negative attitude towards the policy implementation.



Keywords: Policy implementation, Thai Nationality, People under section twenty three, Lao Immigrants



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

บทนำ

ปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลหรือการไร้สัญชาติ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอาศัยอยู่ในประเทศใดก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ทำให้ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ขาดซึ่งสิทธิที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองทั้งมาตรฐานความเป็นอยู่ การเดินทาง การก่อตั้งครอบครัว การประกอบอาชีพ การถือครองอสังหาริมทรัพย์ หลักประกันสุขภาพแห่งรัฐ การถูกละเมิดสิทธิจากเจ้าหน้าที่รัฐและปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้รับการยอมรับ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น ชาวโรฮิงญา (Rohingya) ซึ่งในปัจจุบันถูกปฏิเสธสิทธิการถือสัญชาติและสิทธิความเป็นพลเมืองของพม่า และการที่บุคคลไม่ได้รับการรับรองสถานะของบุคคลตามกฎหมายจากรัฐ แม้ตัวบุคคลผู้นั้นจะอาศัยอยู่ภายในรัฐเหล่านั้นก็ตาม สิทธิและหน้าที่ที่จะได้รับหรือการดำเนินการใดๆ ย่อมด้อยกว่าบุคคลที่ได้รับการรับรองจากรัฐ เช่น คนถือสัญชาติไทยย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าคนไร้สัญชาติหรือคนต่างด้าว (บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย) ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ชำนาญวิทย์ เตรีตน์ (2559: 10) เป็นต้น

ด้วยความสำคัญของปัญหาดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงทรงมีพระราชดำรัสต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ความว่า “ที่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน ก็ควรจะเป็นของดี เพราะว่าประเทศชาติประกอบด้วยประชาชน ประกอบด้วยคนทั่วประเทศ ซึ่งมีความคิดมีความเป็นอยู่แตกต่างกัน แม้แต่ในถิ่นที่อยู่ของราษฎรก็แตกต่างกันฐานะแตกต่างกัน. จะยกตัวอย่างบางอย่าง ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะเผชิญ คือ ประชาชนที่อยู่ในประเทศ เขามีมานานแล้วแต่ก็ไม่ใช่คนไทย เขาไม่ถือว่าเป็นคนไทย. แท้จริงเขาอยู่และเกิดในเมืองไทย แต่ก็ไม่ได้รับ เรียกว่าประโยชน์ของความเป็นไทย. นี่ก็เป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะว่าถ้าหากว่ามีคนที่อยู่ในเมืองไทย แล้วก็มีค่าน้อยใจว่าไม่มีใครเอาใจใส่ ก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศด้อยไป” สำนักราชเลขาธิการ (2544: 93-94)

ในประเด็นดังกล่าว พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2547: ออนไลน์) ให้ทรงตระหนักไว้ว่า “เป็นข้อเสนอที่พระองค์ท่านมีต่อฝ่ายบริหาร ถึงงานด้านความมั่นคงแห่งชาติในทางประชากร ดังที่เชื่อในนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงว่าเมื่อความมั่นคงในมนุษย์ (Human Security) ภายในชาติไม่มี ความมั่นคงแห่งชาติก็เกิดขึ้นไม่ได้” พระองค์ท่านทรงมีความห่วงใยต่อพลสกนิกรที่เข้ามาอาศัยอยู่ได้ร่วมพระบรมโพธิสมภารทรงถือว่าบุคคลเหล่านั้นคือราษฎรของพระองค์และนั่นทำให้เห็นว่าพระองค์ท่านไม่ทรงทอดทิ้งราษฎรของพระองค์ ดังพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” และในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้น้อมนำกระแสพระราชดำรัสดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคล และยังเป็นการสนับสนุนงานตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ทรงมีความห่วงใยในชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรในถิ่นทุรกันดารอีกด้วย กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2559: ออนไลน์)

ด้วยความสำคัญของปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นรัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551” เรียกได้ว่าเป็นนโยบายในรูปของกฎหมายที่ให้การเยียวยาและคืนความเป็นไทยให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 (ปว. 337) ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 เพราะเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับสัญชาติและสถานะของบุคคลที่รอการแก้ไขมานาน เป็นการคืนสัญชาติไทยให้กับราษฎรทุกกลุ่มทั้งที่ถูกถอนสัญชาติและถูกระงับสิทธิในสัญชาติไทยในอดีต รวมไปถึงบุตรของราษฎรทั้งสองกลุ่มอีกด้วย ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 นโยบายนี้เกิดขึ้นโดยตัวแบบสถาบัน (Institutional Model หรือ Institutionalism: Policy as institutional



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

activity) เป็นผลจากการร่างกฎหมายโดยที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการไร้สถานะทางกฎหมายและสิทธิของบุคคลในประเทศไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นนโยบายสาธารณะในลักษณะการเข้ามากำกับดูแลและมีข้อผูกมัดหรือพันธะกรณีกับราษฎร (Regulatory policy) ซึ่งนโยบายมีผลใช้บังคับในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นผลให้บุคคลตามมาตรา 23 กลายเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) พร้อมกันทั่วประเทศในวันนั้น และหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับถัดมาอีก 90 วัน คือวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 ถือเป็นวันแรกและจุดเริ่มต้นที่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายจะต้องไปแสดงตัวต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่อหรือมีภูมิลำเนาอยู่ประจำสำนักทะเบียนนั้นๆ เพื่อยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านซึ่งเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 23 วรรคสอง และเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ยืดเยื้อและแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้กับราษฎรได้อย่างรวดเร็ว แนวปฏิบัติของนโยบายจึงมอบอำนาจการอนุญาตคำขอยุติอำนาจอำเภอหรือผู้อำนวยการเขต โดยที่ไม่ต้องเสนอเรื่องขึ้นไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมการปกครอง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เหมือนนโยบายมาตรา 7 ทีวี วรรคสอง

โดยส่วนกลางได้กำหนดระยะเวลาของแนวปฏิบัติในแต่ละคำขอไว้ไม่เกิน 132 วัน แต่ในช่วงปลายปีพุทธศักราช 2558 สื่อในหลายแขนงได้นำเสนอเรื่องราวของกลุ่มบุคคลตามมาตรา 23 ในอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี เช่น ในวันที่ 23 ธ.ค. กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้นำเสนอบทรายงานเรื่อง เสียง ‘ลาวอพยพ’ ขอสิทธิ-สัญชาติไทย เป็นการนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการขอใช้สิทธิตามนโยบายมาตรา 23 จากประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาต่างๆ จนทำให้ส่วนกลางต้องมีหนังสือสั่งการออกมาหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและฉบับสุดท้ายในปี พ.ศ. 2554 จากกรมการปกครอง ที่ มท 0309.1/ว 16648 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ทำให้เห็นถึงความสอดคล้องกันกับสิ่งที่ Thomas Woodrow Wilson บิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์กล่าวไว้เมื่อ ค.ศ. 1887 ในบทความเรื่อง The Study of Administration ความว่า It is getting to be harder to run a constitution than to frame one. “การบริหารบ้านเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นยากเสียยิ่งกว่าการร่างรัฐธรรมนูญ” อัมพร อารังลักษณ์ (2554. ออนไลน์)

เป็นที่น่าสังเกตว่าเวลาผ่านมากกว่า 8 ปีแล้ว กฎหมายยังใช้ฉบับเดิมและแนวปฏิบัติยังคงเดิม แต่ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งบุคคลตามมาตรา 23 บางส่วนในหลายพื้นที่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนอย่างทั่วถึง เช่น ในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี แม้จะเคยยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไปแล้ว เมื่อไปติดต่อสอบถามความคืบหน้าของกระบวนการดังกล่าวกลับถูกปฏิเสธความรับผิดชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐและได้แนะนำให้ยื่นคำขอใหม่อีกครั้ง ทำให้บุคคลเหล่านั้นต้องถูกจองจำหรือถูกจำกัดสิทธิอันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่เขาพึงจะได้รับ ดังนั้นปัญหาการวิจัย (Research Issues) ในงานวิจัยนี้จึงเกี่ยวกับการนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ

จึงสามารถสรุปความมุ่งหมายของงานวิจัยได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติในครั้งนี้ ไม่ใช่การศึกษาเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดสิทธิในสัญชาติไทยให้กับราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเรียกร้องให้รัฐบาลมอบสัญชาติไทยให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานะและสิทธิของบุคคลตามกฎหมายให้กับราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แต่มุ่งศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และปัญหาคือความเดือดร้อนของราษฎรที่มีศักดิ์และสิทธิในสัญชาติไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขอใช้สิทธิในสัญชาติไทยของราษฎรที่มีอยู่แล้ว หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นการมุ่งศึกษาปัญหาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร ประเด็น



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

รายการสัญญาเพื่อให้ระบุในฐานข้อมูลว่า “สัญญาไทย” และทำการย้ายชื่อและรายการบุคคลออกจากฐานข้อมูลผู้ไม่มีสัญญาไทยมาอยู่ในฐานข้อมูลผู้มีสัญญาไทย ไม่ใช้การขอเพิ่มชื่อหรือขอให้ทางราชการลงบันทึกข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า บุคคลตามมาตรา 23 ในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนอำเภอโขงเจียม ตามแนวปฏิบัติของคำสั่งจากส่วนกลางหรือไม่อย่างไร และมีปัญหาอะไรบ้างที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการขอลงรายการสัญญาไทย รวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดที่ส่งผลให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เพื่อจะได้นำผลของการศึกษาในครั้งนี้ไปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือต่อนโยบายที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติในการลงรายการสัญญาไทยในทะเบียนบ้านตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญญาไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ของสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บข้อมูลโดยใช้เครื่องมือจากการสร้างแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้วิจัยได้ทำการออกแบบการวิจัยและดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้ (1) เก็บรวบรวมข้อมูล คือ ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และข้อมูลทุติภูมิ (Secondary Data) ประกอบด้วยข้อมูลที่ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (2) กำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงคุณสมบัติเฉพาะ ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 23 กลุ่มที่ 2 ไม่เกี่ยวข้องว่าจะเป็นชายหรือหญิง ซึ่งเกิดระหว่างวันที่ 14 ธันวาคม 2515 ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 เฉพาะผู้ที่มีบิดามารดาเป็นชาวลาวอพยพที่พักอาศัยอยู่ในอำเภอโขงเจียม ไม่เกี่ยวข้องว่าบุคคลผู้นั้นจะถือบัตรประจำตัวประเภทใดหรือมีสถานะอยู่ในประเทศไทยอย่างไร รวมถึงเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก จะระบุว่าเป็นบุคคลประเภทใดกลุ่มบุคคลที่เท่าไรก็ตาม ขอแต่เพียงว่าลักษณะทางกายภาพของบุคคลผู้นั้นมีสถานะเป็นบุตรของชาวลาวอพยพหรือเรียกอีกอย่างว่า “คนไทยเชื้อสายลาว” ถือว่าเป็นคุณสมบัติตามเป้าหมาย แยกเป็นผู้ที่ได้รับการลงรายการสัญญาไทยแล้ว 6 คน และที่ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญญาไทย 6 คน รวมเป็น 12 คน โดยการแนะนำของสมาชิกเครือข่ายชุมชนคนฮั่นน้ำของ เพราะเราไม่สามารถรู้ได้ว่าบุคคลตามมาตรา 23 ในพื้นที่มีกี่คนซึ่งจะทราบได้ก็ต่อเมื่อบุคคลเหล่านั้นมาแสดงตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐ และสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่ได้มีการจัดทำทะเบียนเอาไว้ว่ามีบุคคลตามมาตรา 23 ในพื้นที่กี่คน และพยานบุคคลผู้น่าเชื่อถือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันโยบาย 2 คน รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ คือ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน) 1 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 15 คน (3) การสร้าง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างที่สร้างขึ้นจากการทบทวนข้อกฎหมาย หนังสือสั่งการของ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง สำนักทะเบียนกลาง และหนังสือตอบข้อหารือของสำนักทะเบียนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายมาตรา 23 และคัดแยกเอาเฉพาะคำสั่งในส่วนที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายทะเบียนกับบุคคลตามมาตรา 23 เท่านั้น (4) การประมวลผลและการวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคำสั่งจากส่วนกลางแล้ว นำผลลัพธ์ที่ได้มาตีความและพรรณนา

ผลการศึกษา

จากข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าบุคคลตามมาตรา 23 ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง 52 % ไม่ได้รับการปฏิบัติ 56 % ซึ่งสามารถแจกแจงคำสั่งได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แนวปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง

ข้อที่	คำสั่งจากส่วนกลาง	ได้รับการปฏิบัติ	ไม่ได้รับการปฏิบัติ
1	ห้ามปฏิเสธการยื่นคำขอ	11 คน	1 คน
2	เมื่อรับคำขอแล้วต้องออกใบรับคำขอให้	1 คน	11 คน
3	ห้ามเก็บค่าธรรมเนียม	12 คน	
4	ห้ามเรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็น	12 คน	
5	ถ้ามีเอกสารสนับสนุนคุณสมบัติมายื่นเพิ่มเติมต้องรับ	-	-
6	พยานบุคคลไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ	12 คน	
7	คุณสมบัติของพยานบุคคลต้องเป็นไปตามคำสั่ง		12 คน
8	สอบสวนพยานบุคคลตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอ	2 คน	10 คน
9	นายอำเภออนุญาต ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ	-	6 คน
	ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ		1 คน
	ต้องแจ้งภายใน 15 วัน		1 คน
10	นายอำเภอไม่อนุญาต ต้องระบุเหตุผล	1 คน	
	ต้องระบุข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง		1 คน
	ต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์		1 คน
11	ขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดไม่ควรเกิน 132 วัน	1 คน	11 คน
คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ได้		52 %	56 %

ที่มา: หนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทย ส่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 1587 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2551, กรมการปกครอง ส่วนมาก ที่ มท 0309.1/ว 9489 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 และที่ มท 0309.1/ว 19895 ลงวันที่ 17 ธันวาคม 2551, สำนักทะเบียนกลาง ที่ มท 0309.1/ว 23 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2553, กรมการปกครอง ที่ มท 0309.1/ว 16648 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2554



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

จากที่ได้ทำการแจกแจงคำสั่งเป็นข้อๆ ตามตารางที่ 1 สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้ คือ ประเด็นได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง การที่นายทะเบียนยอมให้บุคคลตามมาตรา 23 ยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยและไม่เก็บค่าธรรมเนียมไม่เรียกหลักฐานเอกสารเกินความจำเป็นที่บุคคลตามมาตรา 23 จะหามาแสดงต่อนายทะเบียนได้ และพยานบุคคลที่นำมาให้การรับรองไม่ต้องเป็นข้าราชการ เพราะในประเด็นเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายหรือข้อผูกมัดต่อภาระงานที่จะต้องปฏิบัติ

ส่วนประเด็นที่นายทะเบียนไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง คือ

1. เมื่อนายทะเบียนรับคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา 23 แล้ว นายทะเบียนไม่ยอมออกใบรับคำขอให้กับผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากถ้านายทะเบียนออกใบรับคำขอให้แล้วตนเองจะไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ และใบรับคำขอนั้นจะกลายเป็นหลักฐานที่ทำให้บุคคลตามมาตรา 23 สามารถนำมายืนยันได้ว่าเคยยื่นคำขอไว้เพื่อนำมาติดตามเรื่องของตนเองที่เคยยื่นคำขอไว้ นายทะเบียนจึงไม่ยอมออกใบรับคำขอให้

2. คุณสมบัติของพยานบุคคลต้องเป็นไปตามคำสั่ง การเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา 23 เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และมีความประพฤติดีหรือเป็นผู้ที่ทำความประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย ซึ่งคำสั่งจากส่วนกลางได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่าพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือไม่ใช่หมอตายและผู้รู้เห็นการเกิด แต่บุคคลทั้งสองคุณสมบัตินี้คือพยานที่จะต้องใช้ในการสอบสวนเพื่อออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 20/1) เพื่อนำมาประกอบแบบคำขอในกรณีที่บุคคลใดก็ตามที่จะเปลี่ยนสัญชาติมาเป็นสัญชาติไทย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีเพียงพยานบุคคลที่สามารถรับรองได้ว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริง แต่ไม่มีหลักฐานเอกสารมารับรอง ซึ่งเป็นคนละส่วนกับนโยบายมาตรา 23 โดยสิ้นเชิง

แต่ก็สามารถนำมาใช้เป็นพยานตามนโยบายมาตรา 23 ได้โดยอนุโลม ในกรณีที่บุคคลทั้งสองยังมีชีวิตอยู่และสามารถนำตัวพยานทั้งสองมาให้การรับรองได้ หรือในกรณีที่การออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 20/1) มีความต่อเนื่องกับการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยตามมาตรา 23 เพราะสามารถใช้พยานบุคคลชุดเดียวกันได้ ทั้งการออกหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 20/1) และนโยบายมาตรา 23 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ไม่ใช่ว่าจะต้องไประบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือที่จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวน เพื่อให้การรับรองตามนโยบายมาตรา 23 จะต้องเป็นหมอตายและ/หรือผู้รู้เห็นการเกิด ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา 23 มีสูติบัตร หรือหลักฐานเอกสารที่มีการระบุหรือบ่งชี้ว่าเป็นผู้เกิดในประเทศไทยจริง เช่น แบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง หรือทะเบียนประวัติชนกลุ่มน้อย เป็นต้น ซึ่งได้มีการระบุสถานที่เกิดไว้แล้วหรือเป็นผู้ที่มีหนังสือรับรองการเกิด (ท.ร. 20/1) อยู่ก่อนแล้วยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไประบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือที่จะต้องนำมาให้นายทะเบียนสอบสวน เพื่อให้การรับรองตามนโยบายมาตรา 23 จะต้องเป็นหมอตายและ/หรือผู้รู้เห็นการเกิด และคำสั่งจากส่วนกลางไม่ได้ระบุหรือกำชับว่าพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น ดังนั้นการที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางในประเด็นนี้จึงบ่งชี้ได้ว่านายทะเบียนไม่เข้าใจในแนวทางการปฏิบัติของนโยบายมาตรา 23

3. กรณีการสอบสวนพยานบุคคลตามคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอนั้น พบว่าการเรียกสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือเพื่อให้การรับรองว่าบุคคลตามมาตรา 23 เป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งอยู่จริงในประเทศไทย และเป็นผู้มีความประพฤติดีหรือเป็นผู้ที่ทำความประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทย จะต้องเรียกสอบตามคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา 23 เช่น (1) บุคคลที่มีข้อมูลอยู่ใน ท.ร. ๑๓ ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื้อถือจำนวน 3 คน (2) บุคคลที่มี



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

หลักฐานเอกสารทะเบียนประวัติราษฎรที่มีเลขประจำตัวประชาชน ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื่อถือจำนวน 4 คน (3) บุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ปรากฏเลขประจำตัวประชาชน ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื่อถือจำนวน 5 คน และ (4) บุคคลที่อายุยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้ทำการสอบสวนพยานบุคคลผู้นำเชื่อถือจำนวน 2 คน เป็นต้น ดังนั้นการที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางในประเด็นนี้จึงบ่งชี้ได้ว่านายทะเบียนไม่เข้าใจในแนวทางการปฏิบัติของนโยบายมาตรา 23

4. กรณีนายอำเภออนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา 23 ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือนั้น พบว่าบุคคลตามมาตรา 23 ทุกคนที่ได้รับการอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านไม่ได้รับการแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือจากนายอำเภอ จึงสามารถสรุปได้ว่าในประเด็นนี้ผู้ยื่นคำขอไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง เพราะการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่ในการทำเอกสาร เจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะแจ้งคำสั่งการอนุญาตของนายอำเภอด้วยวาจาผ่านทางผู้นำชุมชนแทน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ช่วยประสานกับบุคคลตามมาตรา 23 ในหมู่บ้านต่างๆ ที่ได้รับการอนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทย

5. กรณีนายอำเภอไม่อนุญาตคำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา 23 ต้องแจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ, ต้องแจ้งภายใน 15 วัน, ต้องระบุเหตุผล, ต้องระบุข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย พบว่าบุคคลตามมาตรา 23 ทุกคนที่ไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ลงรายการสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน จะทราบคำสั่งดังกล่าวก็ต่อเมื่อตนเองได้ไปติดตามเรื่องที่ไต่ยื่นคำขอว่านายทะเบียนจึงแจ้งว่าคำขอดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาอนุญาต และบางรายพบว่าคำขอลงรายการสัญชาติไทยไปไม่ถึงกระบวนการพิจารณาของนายอำเภอ เนื่องจากนายทะเบียนได้ทำคำขอดังกล่าวสูญหายในช่วงที่มีการโยกย้ายนายทะเบียน จึงทำให้บุคคลตามมาตรา 23 ต้องยื่นคำขอใหม่ จึงสามารถสรุปได้ว่าในประเด็นนี้ผู้ยื่นคำขอไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง เพราะการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่ในการทำเอกสาร และเจ้าหน้าที่ไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

6. กรณีขั้นตอนการปฏิบัติทั้งหมดไม่ควรเกิน 132 วัน พบว่าบุคคลตามมาตรา 23 ไม่ได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของนโยบายที่ดีพอ จึงเลือกที่จะประวิงเวลาเพื่อรอให้ตนเองได้ย้ายออกจากพื้นที่และให้นายทะเบียนผู้ที่มารับหน้าที่ต่อจากตนเป็นผู้ดำเนินการ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจากการประวิงเวลาของเจ้าหน้าที่รัฐทำให้ในระหว่างการโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่การงาน คำขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลตามมาตรา 23 ก็ได้สูญหายไปและไม่สามารถติดตามหาต้นฉบับได้ เนื่องจากตอนยื่นคำขอนายทะเบียนไม่ยอมมอบใบรับคำขอให้กับราษฎร

จากที่ได้อธิบายการได้รับหรือไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียน จึงสามารถนำมาอธิบายได้ว่าการปฏิบัตินโยบายที่ไม่มีข้อผูกมัดหรือการให้บริการแก่บุคคลตามมาตรา 23 ที่ไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงานประเด็นนั้นจะได้รับการปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนการปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างนายทะเบียนกับการปฏิบัติงานประเด็นนั้นจะไม่ได้ได้รับการปฏิบัติ และการที่ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนในบางประเด็นเกิดจากการที่นายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของนโยบายที่ดีพอ จึงส่งผลให้บุคคลตามมาตรา 23 ไม่ได้รับการปฏิบัติจากนายทะเบียนตามคำสั่งจากส่วนกลาง และพบว่าปัญหาที่ทำให้บุคคลตามมาตรา 23 เกิดอุปสรรคในการยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทย คือ (1) การสื่อสารนโยบายที่ไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่องทั้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเองและต่อบุคคลตามมาตรา 23 (2) ความรู้ความเข้าใจในแนวปฏิบัติตามนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) เจ้าหน้าที่รัฐ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ไม่ปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายดังที่ได้อธิบายมาแล้วในเบื้องต้น (4) ขาดการกำกับดูแลนโยบายจากนายอำเภอผู้มีอำนาจสูงสุดตามนโยบายนี้

จากข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี พบว่ามีประเด็นปัจจัยด้านการสื่อสารนโยบาย ด้านทรัพยากร ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ด้านโครงสร้างระบบราชการ และด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

1. ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร พบว่าการติดต่อสื่อสารนโยบายระหว่างสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมกับผู้นำในชุมชนต่างๆ ไม่มีความต่อเนื่องเพราะ (1) เมื่อมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐมารับตำแหน่งนายทะเบียนในแต่ละครั้ง นายทะเบียนไม่ได้มีการติดตามนโยบายดังกล่าว คือไม่ได้มีการประสานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อตรวจสอบว่ายังเหลือพื้นที่ตำบลหรือหมู่บ้านใดบ้างที่บุคคลตามมาตรา 23 ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย (2) กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พยายามกำชับติดตามราษฎรในชุมชนของตนเองเพื่อให้เข้าถึงสิทธิในนโยบายแห่งรัฐ และไม่ติดตามเรื่องของราษฎรกับนายทะเบียน

2. ปัจจัยด้านทรัพยากร คือทรัพยากรด้านบุคลากรและทรัพยากรด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัตินโยบาย พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมขาดทรัพยากรด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและเชี่ยวชาญในการปฏิบัตินโยบายมาตรา 23 จากการเก็บข้อมูลพบว่านายทะเบียนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายในระดับปานกลางทั้งข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติ เนื่องจากไม่เคยปฏิบัตินโยบายนี้มาก่อน ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่านายทะเบียนไม่เข้าใจในรายละเอียดของข้อกฎหมายมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 ในประเด็นคุณสมบัติของบุคคลตามมาตรา 23 เพราะนายทะเบียนไม่สามารถตอบได้ว่าบุคคลตามมาตรา 23 เป็นคนไทยหรือไม่ซึ่งในประเด็นนี้มาตรา 23 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “ถ้าบุคคลผู้นั้นอาศัยอยู่จริงในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันโดยมีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และเป็นผู้มีความประพฤติดี หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมหรือประเทศไทยให้ได้สัญชาติไทยตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ” นั่นก็แสดงว่าหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไม่ว่าบุคคลตามมาตรา 23 จะไปยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยในวันไหนก็ตาม บุคคลผู้นั้นย่อมมีสถานะเป็นคนไทยและมีสัญชาติไทยโดยนิตินัย (De jure) มายื่นคำขอต่อนายทะเบียน

ประเด็นต่อนายทะเบียนบอกว่าตนเองมีความกังวลว่าจะมีการแอบอ้างในการสวมสิทธิของบุคคลตามมาตรา 23 ความกังวลในข้อนี้จึงบ่งชี้ได้ว่านายทะเบียนไม่เข้าใจในแนวปฏิบัติ เพราะการมาขอรับบริการของบุคคลตามมาตรา 23 ไม่ใช่การมาขอสัญชาติไทยกับนายทะเบียนหรือนายอำเภอ หรือมาขอเพิ่มชื่อหรือขอเพิ่มรายการบุคคลลงในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร แต่เป็นการมาขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสัญชาติและสถานะบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรตามมาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งบุคคลผู้นั้นมีข้อมูลอยู่ในระบบอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นจึงจะเกิดการสวมสิทธิได้อย่างไรนอกจากนายทะเบียนจะกระทำการทุจริตเสียเอง และสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่ราษฎรที่มาขอรับบริการงานด้านทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน

3. ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน พบว่านายทะเบียนอำเภอโขงเจียม มีทัศนคติแบบ Bottom-Up ต่อเจตนารมณ์ของนโยบายเป็นไปในทิศทางที่เป็นบวก คือเห็นดีด้วยกับเจตนารมณ์ของนโยบายมาตรา 23 ที่มุ่งหวังแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 แต่มีทัศนคติแบบ Top-Down ที่เป็นลบกับการที่ตนเองจะต้องมาปฏิบัตินโยบายมาตรา 23 เพราะมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับตนเอง ด้วยทัศนคติแบบนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และส่งผลต่อการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

4. ปัจจัยด้านโครงสร้างระบบราชการ พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีการแบ่งส่วนนโยบายมาตรา 23 หมายถึงมอบหมายให้ 2 หน่วยงานภายในองค์กรร่วมกันปฏิบัตินโยบาย คือ หน่วยที่อยู่ชั้น 2 ของสำนักทะเบียนให้รับผิดชอบบุคคลตามมาตรา 23 ที่ส่วนกลางส่งรายชื่อมาให้ เป็นกรณีพิเศษ และหน่วยที่อยู่ชั้นล่างของสำนักทะเบียน คือ ฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน รับผิดชอบบุคคลตามมาตรา 23 ที่มายื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยเป็นการทั่วไป แต่เกิดความเข้าใจผิดในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายทะเบียนด้วยเข้าใจว่านโยบายมาตรา 23 ถูกมอบหมายหน่วยที่อยู่ชั้น 2 ปฏิบัติทั้งหมดจึงส่งผลให้นโยบายไม่ได้รับการขับเคลื่อนในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะมีการสื่อสารนโยบายที่ไม่ชัดเจนภายในองค์กรด้วยตนเอง

5. ปัจจัยด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ พบว่านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย หมายความว่าเมื่อมีการโยกย้ายนายทะเบียนออกนอกพื้นที่แต่ละครั้งไม่มีการส่งมอบงานนโยบายมาตรา 23 ในหน้าที่ให้กับนายทะเบียนผู้ที่มารับราชการต่อ จึงส่งผลให้บุคคลที่เคยยื่นคำขอลงรายการสัญชาติไทยไว้กับนายทะเบียนคนก่อนต้องเริ่มกระบวนการใหม่ทุกครั้ง เพราะแบบคำขอและหลักฐานเอกสารที่เคยยื่นคำขอไว้ไม่ได้สูญหายไปด้วย

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยทั้ง 5 ที่ได้อธิบายมาแล้วนั้น คือ ปัจจัยด้านการสื่อสาร ด้านทรัพยากร ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ด้านโครงสร้างระบบราชการ และด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้การนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ประสบความล้มเหลว

อภิปรายผลการวิจัย

ประเด็นปัญหาด้านการสื่อสาร ไม่พบปัญหาของการสื่อสารนโยบายระหว่างส่วนกลางกับผู้ปฏิบัติงานนโยบาย แต่พบปัญหาเมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติเกิดการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนของผู้ปฏิบัติด้วยตนเองภายในองค์กร และส่งผลต่อการใช้สิทธิของบุคคลตามมาตรา 23 อีกทั้งพบว่ามีการสื่อสารนโยบายจากหน่วยงานที่รับผิดชอบถึงบุคคลตามมาตรา 23 ไม่มีความต่อเนื่องในประเด็นดังกล่าวพบว่ามีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สลิล คำภาแก้ว (2555) ทำการศึกษาเรื่อง “ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลบนพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่” พบว่าเกิดความผิดพลาดเกี่ยวกับการลงรายละเอียดในเอกสารการทะเบียนราษฎร และการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

ประเด็นปัญหาด้านทรัพยากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนโยบายและผู้ผู้นำในชุมชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดและแนวปฏิบัติของนโยบายที่เพียงพอ ส่งผลให้การปฏิบัติงานนโยบายต้องหยุดชะงักและการไม่กล้าปฏิบัติงานนโยบายของเจ้าหน้าที่และผู้ผู้นำในชุมชนอีกด้วย อีกทั้งเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการแก่ราษฎรและมีการโยกย้ายตำแหน่งบ่อยครั้ง รวมไปถึงผลกระทบของการสื่อสารที่ไม่ชัดเจนและไม่มีความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงานนโยบายกับบุคคลตามมาตรา 23 ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัติงานนโยบายประสบความล้มเหลว พบว่ามีความสอดคล้องกับ ประทีป นทีทวีวัฒน์ (2551) ที่ศึกษาเรื่อง “นโยบายการแก้ไขปัญหาคนไร้สัญชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ผลการศึกษาพบว่า ทรัพยากรด้านบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานในระดับปฏิบัติมีบุคลากรจำกัด อีกทั้งบุคลากรที่มีอยู่ก็ขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ และบุคคลไร้สัญชาติขาดความเข้าใจในขอบเขตของสิทธิและหน้าที่ของการได้มาซึ่งสัญชาติไทย สลิล คำภาแก้ว (2555) พบว่าบุคลากรไม่เพียงพอมีการโยกย้ายผู้ปฏิบัติงานบ่อย ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย และนโยบาย แก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายและเพิ่มจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงาน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ประเด็นปัญหาด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน พบว่านายทะเบียนมีทัศนคติที่เป็นลบต่อการปฏิบัติงานนโยบาย ถือว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่ เพราะโดยปกติแล้วการให้บริการแก่ราษฎรทั่วไปบุคลากรก็ไม่ต้องพ้ออยู่แล้ว และผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่างานด้านทะเบียนและสัญชาติ เป็นงานที่ไม่ค่อยจะทำให้เกิดผลงานที่โดดเด่นอันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้ความดีความชอบหรือเกียรติยศชื่อเสียงเหมือนงานด้านอื่นๆ เช่น นโยบายและแผน งานฝ่ายปกครอง งานด้านยาเสพติด งานป้องกันปราบปราม เป็นต้น และอำเภอโขงเจียม เป็นอำเภอชายแดนทางไกลความเจริญนายทะเบียนที่ย้ายมารับตำแหน่งก็อาจจะเพียงแคร์รับตำแหน่งชั่วคราวเพื่อรอเลื่อนขั้น จึงไม่ค่อยมีใครกล้าที่จะปฏิบัติงานนโยบายด้านสัญชาติอย่างจริงจังเพราะมีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายที่ละเอียดอ่อน ประกอบกับนายทะเบียนขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมาย รวมถึงแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ประสบผลสำเร็จ เป็นต้น พบว่ามีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ สลิล คำภาแก้ว (2555) ที่พบว่าหนึ่งในปัจจัยที่จะส่งผลให้ปัญหาและอุปสรรคในการขอรับบริการงานด้านทะเบียนและสัญชาติได้รับการแก้ไขนั้นควรมีการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น สุชาติ ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจุฑะ. (2555) ทำการศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องพบว่า เจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นยังคงเพิกเฉยและดูถูกต่อปัญหาของราษฎรกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดการเข้าไม่ถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะมนุษย์คนหนึ่งของคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ

ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างระบบราชการ พบว่ามีการแยกส่วนนโยบายให้กับเจ้าหน้าที่ภายในสำนักทะเบียน ซึ่งไม่ใช่ผู้รับผิดชอบงานด้านทะเบียนและสัญชาติโดยตรงปฏิบัติ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในตอนนี้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนโยบายมาตรา 23 จำนวน 2 คน คนที่ 2 ซึ่งเป็นนายทะเบียนตามนโยบาย คนที่ 2 นายทะเบียนเฉพาะกิจซึ่งอยู่คนละส่วนงานกับนโยบาย แต่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่กรมการปกครองส่งรายชื่อมาให้เท่านั้น ผลจากการแยกส่วนนโยบายให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่คนละแผนกและอยู่คนละชั้นของอาคารสำนักทะเบียน ก่อให้เกิดการสื่อสารคำสั่งการปฏิบัติงานนโยบายที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนโยบายทั้ง 2 ฝ่าย ไม่ยอมสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานนโยบาย กลับปล่อยให้บุคคลตามมาตรา 23 เป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายเอง จึงส่งผลให้นโยบายไม่ถูกดำเนินการและการสื่อสารต่อบุคคลตามมาตรา 23 เกิดความล้มเหลว ซึ่งจากงานวิจัยของ โรเบิร์ต เซบลิง (Robert H. Sebling, 1977) อ้างใน สุรพันธ์ ทับสุวรรณ และคณะ (2550) ที่ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกาประสบความล้มเหลว พบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบาย เกิดจากความไม่เข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย คือ สภาพแวดล้อมขององค์กรและรูปแบบการบริหารงาน (organizational environments and management styles) ที่แตกต่างกัน และการขาดการสนับสนุนการปฏิบัติงานจากผู้ปฏิบัติของทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน เป็นต้น ลือชัย วงษ์ทอง. (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก” พบว่าการนำนโยบาย/ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีหลายหน่วยงานที่เข้ามามีผลเกี่ยวข้องกัน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างทำงานโดยไม่มีการประสานงานและยังไม่ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

ประเด็นปัญหาด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ พบว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะเมื่อนายทะเบียนย้ายออกจากพื้นที่ไม่มีการส่งมอบนโยบายมาตรา 23 ให้กับนายทะเบียนที่มารับราชการต่อ และในการปฏิบัติงานนโยบายมีการประวิงเวลาในขั้นตอนของนายทะเบียนก่อนที่จะเสนอเรื่องให้นายอำเภอพิจารณาอนุญาต อีกทั้งการปฏิบัติตาม



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

คำสั่งจากส่วนกลางพบว่า นายทะเบียนเลือกที่จะปฏิบัติตามเฉพาะสิ่งที่จะไม่เป็นข้อผูกมัดทางกฎหมายหรือที่จะไม่ต้องรับผิดชอบภาระงาน แต่ในส่วนที่ตรงกันข้ามนายทะเบียนเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตาม และในสิ่งที่นายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางในบางประเด็นเป็นเพราะนายทะเบียนไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและแนวปฏิบัติดังกล่าว เป็นต้น

จากงานวิจัยของ สุชาดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม กฤษณะจุฑะ. (2555) ศึกษาเรื่อง “ภาวะไร้สัญชาติ - ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ” ผลการศึกษาพบว่า เกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่า ประชากรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหาการไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน และยังพบอีกว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีความล่าช้าเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการสถานะบุคคลเพื่อลงรายการสัญชาติไทยให้แก่บุคคลตามมาตรา 23 ที่มีบุพการีเป็นชาวลาวอพยพ เพราะปัญหาด้านทัศนคติและการขาดความรู้ในกฎหมาย ตลอดจนไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ ทำให้ขั้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงการรวบรวมพยานหลักฐาน และการทำความเข้าใจขอเสนอต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุญาตให้แก้ไขข้อมูลเป็นไปอย่างล่าช้า รวมไปถึงกลุ่มคนไร้รัฐ - ไร้สัญชาติ ในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่ยังเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่พึงได้รับ อาทิเช่น ด้านสาธารณสุข การเดินทาง และการประกอบอาชีพ การทำนิติกรรม เป็นต้น

วรดา วงศ์สมศักดิ์; และคนอื่นๆ. (2555) ทำการศึกษาเรื่อง “การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในพื้นที่หมู่บ้านเทอดไทย ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย” ผลการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากการบริหารจัดการที่ล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ รวมถึงมีการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องคนไร้สัญชาติโดยตรง และยังพบว่าไม่เพียงแต่ในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ในประเทศไทย โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือพื้นที่สูงการบริหารจัดการของภาครัฐไม่มีอะไรคืบหน้ามากนัก ถึงแม้จะเปลี่ยนรัฐบาลมาแล้วก็รัฐบาลก็ทำตาม สุดท้ายคนไร้สัญชาติก็ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยเหมือนเดิม

ประเด็นปัญหาด้านการกำกับดูแลนโยบาย นายทะเบียนมีความกระตือรือร้นมากขึ้นแม้จะมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยที่ตนเองจะต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว แต่เมื่อนายอำเภอเข้ามากำกับดูแลและติดตามผลของนโยบายด้วยตนเองอย่างใกล้ชิด จึงทำให้นายทะเบียนสามารถใช้ทักษะและประสบการณ์รวมถึงความชำนาญในงานทะเบียนมาบูรณาการในการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นต่อการให้บริการแก่ราษฎรอันจะทำให้นโยบายถูกขับเคลื่อน ยกตัวอย่างเช่น บางรายมีองค์ประกอบที่ไม่ตรงกับหลักเกณฑ์นโยบายเพียงเล็กน้อย แต่ตามประสบการณ์ของนายทะเบียนอาจมองว่าหลักเกณฑ์นั้นในทางปฏิบัติจริงอาจจะสามารถยืดหยุ่นได้ เพื่อสนองต่อการกำกับดูแลนโยบายของนายอำเภอ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องในอนาคต และการนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่อื่นๆ ทั่วประเทศ อันจะส่งผลให้ความมั่นคงแห่งชาติด้านประชากร ตามที่นักยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงมีความเชื่อมั่นว่า “เมื่อมนุษย์ภายในชาติมีความมั่นคง (Human Security) ความมั่นคงแห่งชาติก็จะเกิดขึ้น” พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2547. ออนไลน์) ดังนี้



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การบริหารจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลควรปลดล็อคพื้นที่ควบคุมการทำงานของราษฎรไทยที่ไม่มีสัญชาติไทย กลุ่มที่เป็นบิดามารดาของบุคคลตามมาตรา 23 และมาตรา 7 ทวิ วรรคสอง หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ 14 กลุ่ม ที่รัฐบาลได้จัดทำทะเบียนประวัติเอาไว้ตาม “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทยและอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2555” โดยให้สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุมไปประกอบอาชีพหรือทำงานต่างถิ่นได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตออกนอกพื้นที่และไม่ต้องขออนุญาตทำงานเหมือนกับแรงงานต่างด้าวทั่วไป เพราะราษฎรเหล่านี้สิ้นสภาพการเป็นราษฎรแห่งรัฐต้นทางแล้วและไม่สามารถเดินทางกลับได้อย่างถาวร และมีวิถีชีวิตที่กลมกลืนกับท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศไทยและอาศัยอยู่ไม่นานมีบ้านเป็นหลักแหล่งไม่ใช่คนเร่ร่อนหรือผู้อพยพเข้ามาใหม่ที่พักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิง ค่ายกักกัน หรือค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน ไม่ใช่ผู้ก่อการร้ายข้ามชาติหรือแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาเพื่อทำงานในประเทศไทย ไม่ใช่ชนกการเมืองหรือราษฎรบังหลวงหลบหนีคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้สิทธิเพื่อขอมีสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายไว้แล้ว

ปัจจุบันถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีประกาศเพื่อให้ราษฎรกลุ่มดังกล่าวสามารถขออนุญาตออกนอกพื้นที่ควบคุมได้ แต่การอนุญาตก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายอำเภอซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ราษฎรเหล่านี้จะได้รับอนุญาต เพราะปัญหาด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้การปลดล็อคตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาค้นพบในงานวิจัยของ สุชาติดา ทวีสิทธิ์; และ สุรสม ฤกษ์ฉะ (2555) อีกด้วย ซึ่งพบว่าเกิดการปฏิบัติที่ไปจำกัดสิทธิมนุษยชนของราษฎรกลุ่มเป้าหมายในหลายมิติ เช่น การใช้ชีวิตประจำวันพบว่าราษฎรกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ศึกษามีทางเลือกในการดำรงชีวิตที่ค่อนข้างจำกัด ต้องเผชิญกับความยากลำบากในการประกอบอาชีพ ไม่มีที่ดินทำกิน ถูกจับกุมหากเดินทางไปหางานรับจ้างทำนอกหมู่บ้าน จึงพบปัญหาการไม่มีงานทำ การพึ่งพิงทรัพยากรท้องถิ่น มีรายได้ต่ำ ทำให้ครัวเรือนคนไร้รัฐ-ไร้สัญชาติในพื้นที่ศึกษาจัดอยู่ในกลุ่มราษฎรที่มีฐานะยากจนที่สุดในหมู่บ้าน และปัจจุบันบุคคลตามมาตรา 23 ในงานวิจัยนี้ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน เพราะยังไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 23 วรรคสอง ได้เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ขับเคลื่อนนโยบาย ซึ่งเราจะพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าได้อย่างไร หากราษฎรยังไร้ที่ทำกิน รายได้ต่ำและประสบปัญหาด้านสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ดังนั้นเมื่อปลดล็อคพื้นที่ควบคุมราษฎรเหล่านี้ก็จะสามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ภูมิลำเนาไปหางานทำสร้างโอกาสที่ดีให้กับชีวิต มีรายได้เกิดการใช้จ่ายในระบบภายในรัฐ ซึ่งดีกว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศแล้วนำรายได้กลับประเทศต้นทาง หากกระทำได้อาจสร้างความมั่นคงด้านทรัพยากรมนุษย์ก็จะเกิดขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเจ้าหน้าที่รัฐก็จะทุเลาลง และที่สำคัญจะเป็นการเติมเต็มศักดิ์ศรีความเป็นราษฎรแห่งรัฐให้กับพวกเขา ซึ่งพวกเขาจะเกิดความจงรักภักดีและมีสำนึกในรัฐชาติไทยมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชอีกด้วย

2. การแยกฝ่ายงานที่รับผิดชอบงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยโดยตรง เหมือนที่มีในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้ทุกสำนักทะเบียนมีปลัดอำเภอที่เก่งและชำนาญงานด้านนี้โดยเฉพาะ ซึ่งจากสถิติเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2559 ประเทศไทยมีราษฎรที่ไม่มีสัญชาติไทยในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรรวมทั้งสิ้นจำนวน 834,645 คน ซึ่ง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ปรากฏว่ามีอาศัยอยู่ทุกจังหวัด (ราชกิจจานุเบกษา. 2560) เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิภาพ

3. การจัดตั้งทีมหรือคณะกรรมการร่วม คือ เมื่อมีนโยบายจากส่วนกลางมาถึงสำนักทะเบียนอำเภอ ควรให้มีการจัดตั้งทีมหรือคณะกรรมการร่วมในพื้นที่แต่ละอำเภอ เพื่อช่วยให้การขับเคลื่อนนโยบายประสบผลสำเร็จโดยมีตัวแทน ปลัดอำเภอเป็นประธาน และมีคณะกรรมการจากสถาบันการศึกษาในจังหวัด หน่วยงานเอกชนที่ให้บริการแก่สังคมเกี่ยวกับงานด้านชนกลุ่มน้อยโดยไม่หวังผลตอบแทน (NGO) หรือองค์กร หรืออาสาสมัครในเครือข่าย ตัวแทนจากเจ้าคณะพระสังฆาธิการ (ข้าราชการพระ) ในพื้นที่ที่เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย หรืองานทะเบียนราษฎร ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในพื้นที่ หมายถึงถ้าเข้าไปในหมู่บ้านใดให้ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นกรรมการร่วม

โดยคณะกรรมการมีหน้าที่นำนโยบายเข้าไปให้ถึงราษฎรกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ให้ความรู้ทำให้ราษฎรมีความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ ทำการเฝ้าระวังในพื้นที่รับผิดชอบเพื่อจัดทำข้อมูลส่งมอบให้ปลัดอำเภอ (งานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย) ดำเนินการในระบบการทะเบียนราษฎรตามนโยบายของรัฐบาล

4. การจัดทำสถิติประจำท้องที่รับผิดชอบของตนเอง คือ สำนักทะเบียนต้องมีการจัดทำสถิติประจำท้องที่รับผิดชอบของตนเอง เพราะปัจจุบันมีเพียงการจัดทำสถิติแบบรวมกลุ่ม เช่น สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมมีการบันทึกข้อมูลราษฎรผู้ไม่มีสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่รวมเป็นชุดเดียว จึงยากต่อการบริหารจัดการควรแยกเป็นกลุ่มๆ เช่น แยกประเภทตามเชื้อชาติ แล้วแยกเป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามาอยู่กับกลุ่มที่เกิดในประเทศไทยต่อจากนั้นก็แยกเป็นกลุ่มนโยบายมาตรา 7 ทวิ กับกลุ่มนโยบายมาตรา 23 และกลุ่มที่เข้าหลักเกณฑ์ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่มานานตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ลงวันที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2555 เป็นต้น

5. การจัดทำแผนภูมิขั้นตอนการดำเนินงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อย คือ สำนักทะเบียนต้องมีการจัดทำแผนภูมิขั้นตอนการดำเนินงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรได้รับทราบ และจัดทำแผ่นพับหรือคู่มือสำหรับแจกให้แก่ราษฎรที่มามีประชาสัมพันธ์ ตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 แต่ที่สำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมไม่ปรากฏว่ามีจัดทำแผนภูมิหรือแผ่นพับเกี่ยวกับนโยบายงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยเลย ถือว่าไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ

6. การกำหนดราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หมายความว่า การออกนโยบายแต่ละครั้งจะมีการกำหนดราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายว่ามีคุณสมบัติเช่นไรแต่ไม่มีบัญชีแนบท้ายว่ามีใครบ้าง นี่จึงถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐโดยการใช้วิจารณ์ญาณเกิดความล่าช้า หรืออาจเลือกที่จะไม่ปฏิบัติงานนโยบายเลยก็ได้เพราะต้องการป้องกันตนเองจากข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานนโยบาย

ดังนั้น กรมการปกครองควรมีการจัดทำบัญชีแนบท้ายนโยบาย ซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถระบุตัวบุคคลของราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายได้ เช่น ชื่อ - ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชน และกำชับท้ายทะเบียนไว้ให้มีการประชาสัมพันธ์หากราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายบุคคลใดที่ไม่มีชื่อหรือรายชื่อกว้างๆ แต่มีคุณสมบัติเข้าเงื่อนไขของนโยบายก็สามารถมาแสดงตัวเพื่อยื่นคำขอใช้สิทธิตามนโยบายได้ เป็นต้น เพราะส่วนกลางมีความพร้อมในฐานข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวกกว่าสำนักทะเบียนส่วนภูมิภาค และการทำแบบนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในส่วนภูมิภาคมีความมั่นใจและกล้าที่จะปฏิบัติงานด้านสัญชาติและชนกลุ่มน้อยตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. สำนักทะเบียนอำเภอ ต้องทำการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในพื้นที่รับผิดชอบทราบถึงนโยบายงานด้านสัญชาติ และชนกลุ่มน้อยเป็นระยะๆ เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารเข้าไปทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และราษฎรก็จะมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าว เขาจะได้ออกมาแสดงตัวหรือเข้ารับบริการกับเจ้าหน้าที่รัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมายกระตือรือร้นต่อการให้ข้อมูลข่าวสารคำแนะนำแก่ราษฎร อันจะทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางถูกขับเคลื่อนให้ประสบผลสำเร็จ

2. สำนักทะเบียนอำเภอ ควรทำการประเมินผลการปฏิบัติงานนโยบาย (Policy Evaluation) ควบคู่ไปด้วยทั้งในระดับผู้ปฏิบัติงานนโยบายที่ทำการประเมินการทำงานของตนเองและการประเมินจากส่วนกลางทุกๆ ๓ เดือน เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามหลักการที่ว่าราษฎรคือศูนย์กลางการให้บริการจากรัฐ ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สรุป

จากข้อค้นพบทั้งหมดจึงสามารถนำมาสรุปรวมเป็นหัวข้อปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายมาตรา 23 ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ตามภาพประกอบดังต่อไปนี้



เอกสารอ้างอิง

กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2559, 13 มีนาคม). มท. กำชับจังหวัดเร่งแก้ปัญหาสัญชาติ นร.-นศ. สืบค้นจาก http://www.commandcenter.moi.go.th/moiapp/prapp/th/view/LR_5902747/มท.-กำชับจังหวัดเร่งแก้ปัญหาสัญชาติ-นร.-นศ..html

ชำนาญวิทย์ เตรัตน์. (2559). สถานะของบุคคล. 22 มิถุนายน 2559. สืบค้นจาก www.law.moi.go.th/2551/article010.doc



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559. (2560, 30 มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 92 ง. หน้า 26. สืบค้นจาก <http://www.ratcha.kitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/E/092/26.PDF>

ประทีป นทีทวีวัฒน์. (2551). นโยบายการแก้ไขปัญหาค้นคว้าวิจัยชาติ : ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). กรุงเทพฯ. สืบค้นจาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=195295&query=%BB%C3%D0%B7%D5%BB%20%B9%B7%D5%B7%C7%D5%C7%D1%B2%B9%EC&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-08-17&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=1

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2547, 21 ตุลาคม). ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล : จากใจรัฐไทยต่อคนไร้สัญชาติ. สืบค้นจาก http://www.archanwell.org/autopage/show_page.php?t=1&s_id=89&d_id=88

ลือชัย วงษ์ทอง. (2555). ประสิทธิผลของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. (วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิตรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา). ชลบุรี. สืบค้นจาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=345404&query=%BB%C3%D0%CA%D4%B7%B8%D4%BC%C5%A2%CD%A7%A1%D2%C3%B9%D3%B9%E2%C2%BA%D2%C2%E1%C3%A7%A7%D2%B9%B5%E8%D2%A7%B4%E9%D2%C7%CA%D1%AD%AA%D2%B5%D4%BE%C1%E8%D2%E4%BB%BB%AF%D4%BA%D1%B5%D4%E3%B9%BE%D7%E9%B9%B7%D5%E8%CD%D3%E0%C0%CD%E1%C1%E8%CA%CD%B4&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-08-17&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=1

วรารัตน์ สมณศักดิ์, นพวรรณ ธรรมสิทธิ์ ญัฐพงศ์ รักงาม และจรรยา แคนนาเลิศ. (2555). การบริหารภาครัฐเกี่ยวกับคนไร้สัญชาติไทยในพื้นที่ หมู่บ้านเทอดไทย ตำบลเทอดไทย อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย. สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.

สลิลา คำภาแก้ว. (2555). ปัญหา และอุปสรรคในการขอรับการพิจารณาขอลงรายการสัญชาติไทยของบุคคลในพื้นที่สูง ในพื้นที่อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่). เชียงใหม่. สืบค้นจาก http://tdc.thailis.or.th/tdc/browse.php?option=show&browse_type=title&titleid=288143&query=%CA%C5%D5%C5%20%A4%D3%C0%D2%E1%A1%E9%C7&s_mode=any&d_field=&d_start=0000-00-00&d_end=2561-08-17&limit_lang=&limited_lang_code=&order=&order_by=&order_type=&result_id=1&maxid=1

สำนักพระราชพิธี. (2544, 18 กุมภาพันธ์). พระราชดำรัสในโอกาสนายกรัฐมนตรีนำคณะรัฐมนตรีเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ ศาลาจารีต วังไกลกังวล. สืบค้นจาก <http://www.ohm.go.th/th/monarch/speech>

สุชาติ ทวีสิทธิ์ และ สุธรรม กฤษณะจุฑะ. (2555). ภาวะไร้สัญชาติ-ไร้รัฐ ชายแดนอีสาน คนลาวอพยพ. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 8

The 8th STOU National Research Conference

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, พชรศรี ศรีเมือง, นันทนา เครือหงส์, ศิริประกาย วรปรีชา, เชฎกฤท วรจันทร์, ปิยะมาศ ทองศรี และ รัตนาภรณ์ ทองเปรี่ยม. (2550). การประเมินผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ของกรม พินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, กระทรวงยุติธรรม.

อัมพร อารังลักษณ์. (2554, 18 กรกฎาคม). เสียงประชาชนกับบทบาทหน่วยงานภาครัฐ. สืบค้นจาก http://www.mati-chon.co.th/news_detail.php?newsid=1310965120&grpId=no&catid=no

