

การนำนโยบายการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่การปฏิบัติ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนอง

IMPLEMENTATION OF THE NATIONALITY RETURN POLICY FOR THAI DIASPORA IN PRACHUAP KHIRI KHAN PROVINCE AND RANONG PROVINCE

ธวัช พุ่มดารา^{1*}

นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

Tawat Phumdara¹

Ph.D. Student in Public Administration, Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

*Email: tawat.ph@ssru.ac.th

Received: 19/01/2023

Revised: 21/04/2023

Accepted: 02/06/2023

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาบริบทการเกิดขึ้นของคนไทยพลัดถิ่น และสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนอง 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่ปฏิบัติ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง 3) ศึกษาผลกระทบของดำเนินการตามนโยบายต่อหลักสิทธิมนุษยชนในการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น และ 4) เสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายภาครัฐในการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่ปฏิบัติ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 42 คน เลือกแบบเจาะจงจากผู้เชี่ยวชาญ เครื่องมือในการเก็บข้อมูลได้แก่ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว และการสนทนากลุ่ม วิเคราะห์ข้อมูลจากทั้งสองขั้นตอนโดยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนาความ

ผลการวิจัยพบว่า (1) บริบท และสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนอง ได้เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะเวลา ซึ่งหลังจากพม่าได้รับเอกราชมาจนถึงช่วงการจัดทำ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 รัฐไทยเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาคนไทยพลัดถิ่นมากขึ้น (2) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่การปฏิบัติได้แก่ 1) รัฐมีนโยบายและกฎหมายมาบังคับใช้โดยชัดเจน 2) ทรัพยากรด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านสัญชาติขาดแคลน เจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในกฎหมายระเบียบปฏิบัติ และงบประมาณมีจำนวนจำกัด 3) การสื่อสารในหน่วยปฏิบัติกับผู้อยู่อาศัยยังไม่ทั่วถึง 4) หน่วยงานในภูมิภาคต้องรอการตัดสินใจเชิงนโยบายจากส่วนกลางเป็นหลัก 5) โครงสร้างรายได้ไม่แน่นอน

¹ นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

นโยบายการเมืองเปลี่ยนแปลงบ่อย และการเข้าถึงสวัสดิการด้านสังคม 6) เจ้าหน้าที่เน้นดำเนินการตามหลักกฎหมายมากกว่าการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน (3) ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนที่คนไทยพลัดถิ่นไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานได้แก่ การรักษาพยาบาล การศึกษา การประกอบอาชีพ การเดินทาง เป็นต้น

คำสำคัญ : นโยบาย, สัญชาติ, คนไทยพลัดถิ่น, สิทธิมนุษยชน

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the context of the emergence of the Thai diaspora and the problem conditions of the Thai diaspora in Prachuap Khiri Khan Province and Ranong Province, 2) to analyze the factors affecting the implementation of the policy on the reinstatement of Thai diaspora, 3) to study the impact of policy implementation on human rights principles on the reinstatement of the Thai diaspora, and 4) to suggest the guidelines for driving the implementation of government policies on the reinstatement of the nationality of Thai diaspora.

The results of the research showed that (1) the context and condition of the problem of displaced Thais in Prachuap Khiri Khan Province and Ranong Province changed over a period of time after Burma gained independence until the preparation of the Nationality Act (No. 5) B.E. 2555; (2) Factors affecting the implementation of the policy on the reinstatement of the nationality of displaced Thais are: 1) the state has clear policies and laws to enforce; 2) personnel resources for naturalization work are scarce, the authorities also lack an understanding of the law, and Regulations and budgets are limited; 3) communication in the practice unit with citizenship applicants is not thorough; 4) regional agencies are mainly waiting for central policy decisions; 5) there were unstable revenue structure, political policies change frequently, and social welfare is not accessible; and 6) officials focus on legal action rather than human rights. (3) Human rights impacts that Thai diaspora do not enjoy basic rights, such as medical care. education, occupation, travel, etc.

Keywords: Policy, Nationality, Thai Diaspora, Human Rights

บทนำ

ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางหลายพัน กิโลเมตร มีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าหลายประเทศ จึงเกิดสถานการณ์ของการเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติในลักษณะต่างๆได้ง่าย ทั้งการหลบหนีเข้าเมืองทั่วไปและการอพยพหนีภัยอันตรายจากการสู้รบ เช่น จากการสู้รบเมื่อครั้งสงครามอินโดจีนเมื่อปี พ.ศ.2518 การอพยพหนีความอดอยากยากจนจากประเทศต้นทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยในหลายๆระลอก บางกลุ่มชาติพันธุ์ได้เข้ามาอยู่อาศัยเป็นเวลานานหลายสิบปี เช่น เวียดนามอพยพ ลาวอพยพ เขมรอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ ไทยลื้อ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ตลอดจนคนไทยพลัดถิ่น เป็นต้น บางกลุ่มเป็นคนเชื้อสายเดียวกันหรือเป็นญาติพี่น้องกับคนที่อยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะตามแนวชายแดนมีการเดินทางไปมาหาสู่กันและตั้งถิ่นฐานภายหลังมีการกำหนดอาณาเขตของประเทศ เช่น ชาวเขา บุคคลบนพื้นที่สูงเชื้อสายมอญ หรือไทยใหญ่ รวมไปถึงคนไทยพลัดถิ่น เป็นต้น กลุ่มคนที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเหล่านี้จำนวนมากอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และเมื่อไม่อาจกลับประเทศต้นทางได้ หรือประเทศไทยยังไม่รับรองสัญชาติให้พวกเขาเหล่านี้จึงตกเป็นคนที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ Thakumsorn, 2016 จึงเห็นได้ว่าคนไทยพลัดถิ่นในประเทศไทยนับวันจะประสบปัญหามากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือคนจนด้วยเงินซีฟ (SIF) โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำงานตั้งกลุ่มออมทรัพย์ที่จังหวัดระนอง คนไทยพลัดถิ่นส่วนหนึ่งประสงค์สมัครเข้าร่วมในกลุ่มดังกล่าว แต่เมื่อถามถึงหลักฐานที่ต้องใช้ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก เช่น บัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน คนไทยพลัดถิ่นเหล่านั้นก็ไม่มีหลักฐานดังกล่าว จึงได้เกิดการถกถึงปัญหาของพวกเขาขึ้น ทำให้ได้ทราบถึงจำนวนคนไทยพลัดถิ่นว่ามีอยู่เป็นจำนวนมากในพื้นที่จังหวัดระนอง ประจวบคีรีขันธ์ อันเป็นที่มาของการตั้งกลุ่มแก้ปัญหาการคืนสัญชาติไทยให้แก่คนไทยพลัดถิ่นเหล่านั้นในเวลาต่อมา (Senakham, 2007)

เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยที่ผ่านมาได้กำหนดนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาคืนรัฐไร้สัญชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาโดยตลอด โดยมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ (สมช.) และกระทรวงมหาดไทย (มท.) สืบค้นและจัดทำทะเบียนประวัติกลุ่มผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย รวมถึงการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เพื่อรองรับการจัดทำทะเบียนราษฎรและกำหนดเลขประจำตัวสำหรับคนต่างด้าว และการนำระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบันทึก จัดเก็บและประมวลผลข้อมูลตามเงื่อนไขที่กำหนดได้อย่างรวดเร็ว โดยข้อมูลจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีคนต่างด้าวที่ได้รับการจัดทำทะเบียนราษฎร มีเลขประจำตัว 13 หลัก ซึ่งจะทำให้สามารถพิสูจน์ตัวบุคคลได้ชัดเจน โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายของคนไทยพลัดถิ่น กรมการปกครองมีการสำรวจกลุ่มชาติพันธุ์ 2 ครั้ง ครั้งแรกสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2527 – 2542 ซึ่งการสำรวจครั้งนี้มีการจัดแบ่งกลุ่มที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งกลุ่มที่มีเชื้อสายไทยและไม่มีเชื้อสายไทย ทั้งนี้โดยการสำรวจในครั้งนี้

ทั้งนี้จากการตรวจสอบข้อมูลเฉพาะกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นที่ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2566 จะพบว่ามีจำนวนที่ค่อนข้างสูงพอสมควร ดังรายละเอียดตามตารางที่ 1

ข้อมูลการยื่นคำขอพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น																						
ข้อมูล ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2566																						
ที่	จังหวัด	อำเภอ	กลุ่มเป้าหมาย			อยู่ระหว่าง	อยู่ระหว่าง	อยู่ระหว่างการดำเนินการของ ปค.									จำหน่ายกลุ่มเป้าหมาย		คงเหลือ * (กลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้ยื่นคำขอ) รวม			
			กลุ่มเป้าหมาย ณ เริ่มต้นปี พ.ศ.2555 (1)	เพิ่มกลุ่ม/ เบี่ยงเบนกลุ่มเป็น ผู้ถือสัญชาติไทย (2)	รวมทั้งสิ้น (1) + (2)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	อยู่ระหว่างดำเนินการ	ได้รับการรับรอง	ได้รับการรับรองตามคำสั่งศาล	ได้รับการรับรองความถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการ	ไม่ให้พิจารณา	กกก. มีมติเพิ่มเติม	จำนวนคำขอยื่น	รวมรับคำขอแล้ว	ได้ไทยกรณีอื่นแล้ว	เสียชีวิต					
						ของอำนาจของจังหวัด	ของสำนักงานปค.											ได้รับทราบ		ได้รับความเห็นชอบจาก กกก. เพิ่มเติม		
			1	จ.ประจวบคีรีขันธ์	อ.เมืองประจวบฯ	148	285	433	-	2	-	370	-	-	-	18	12	402		20	2	9
					อ.ทับสะแก	776	12	788	2	18	12	203	-	-	-	6	12	253		30	11	494
					อ.บางสะพาน	836	8	844	-	17	-	325	-	-	-	-	5	347		31	29	437
					อ.บางสะพานน้อย	1,037	4	1,041	-	1	-	372	-	-	-	-	1	374		20	14	633
รวม	2,797	309			3,106	2	38	12	1,270	-	-	-	24	30	1,376	101	56	1,573				
2	จ.ระนอง	อ.เมืองระนอง	2,393	34	2,427	48	13	62	992	-	-	-	6	77	1,198	211	68	950				
		อ.ละอุ่น	156	-	156	-	18	-	70	-	-	-	30	1	119	11	-	26				
		อ.กะเปอร์	457	1	458	2	7	-	152	-	-	1	115	21	298	47	10	103				
		อ.กระบุรี	1,379	40	1,419	-	1	1	1,274	-	-	-	68	1,344	54	21	-					
		อ.สุขสำราญ	836	17	853	1	8	31	481	-	-	-	91	38	650	86	10	107				
		รวม	5,221	92	5,313	51	47	94	2,969	-	-	1	242	205	3,609	409	109	1,186				
		รวมทั้งสิ้น	8,018	401	8,419	53	85	106	4,239	-	-	1	266	235	4,985	510	165	2,759				
			รวมการได้สัญชาติไทย						4,239						675							
			รวมการดำเนินการของ ปค.						4,847													

95

จากข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ชำต้นแสดงให้เห็นว่ามีคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 2,797 ราย รวมกับกลุ่มเป้าหมายที่เพิ่มกลุ่มหรือเปลี่ยนกลุ่มเป็นผู้มีเชื้อสายไทยอีกจำนวน 309 ราย และในจังหวัดระนอง จำนวน 5,221 ราย รวมกับกลุ่มเป้าหมายที่เพิ่มกลุ่มหรือเปลี่ยนกลุ่มเป็นผู้มีเชื้อสายไทยอีก จำนวน 92 ราย รวมกลุ่มเป้าหมายที่ยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ในทั้ง 2 จังหวัด เป็นจำนวน 8,419 ราย โดยจะเห็นได้ว่ายังมีกลุ่มเป้าหมายคือคนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ในกระบวนการรอการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นจากหน่วยงานของรัฐในระดับอำเภอ จำนวน 71 ราย ในระดับจังหวัด 76 ราย อยู่ระหว่างการดำเนินการของกรมการปกครองที่รอเข้าที่ประชุม จำนวน 104 ราย ทั้งนี้บุคคลที่ได้รับการรับรองแล้วมีจำนวน 4,239 ราย แต่ยังคงมีกลุ่มเป้าหมายอีกจำนวนหนึ่งที่คณะกรรมการมีมติให้ตรวจสอบคำร้องเพิ่มเติม รวมไปถึงจำหน่ายคำขอ และ ยังมีอีกหนึ่งกลุ่มที่ได้สัญชาติด้วยกรณีอื่นแล้ว รวมไปถึงเสียชีวิตไปแล้วระหว่างอยู่ในกระบวนการขอสัญชาติ อีก 657 ราย สรุปการดำเนินการของกรมการปกครองที่รับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นไปแล้ว จำนวน 4,834 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 57.48 ซึ่งยังคงเหลือผู้ที่อยู่ในกระบวนการขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นอีก จำนวน 3,580 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 42.52 ซึ่งในระหว่างนี้ก็จะมีการดำเนินการรับคำร้องของคนไทยพลัดถิ่นในทั้ง 2 จังหวัดเข้ามาโดยตลอด ซึ่งจะทำให้ตัวเลขนี้กลายเป็นศูนย์นั้นค่อนข้างเป็นไปได้ยาก โดยคนเหล่านี้จะยังคงขาดสิทธิและโอกาสต่างๆในการดำรงชีวิตหลายอย่าง ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลไทยได้มีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลของไทยพลัดถิ่นคืบคลานแล้ว ใน 3 กรณี ได้แก่

(1) กรณีกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยจนถึงวันที่ 9 มีนาคม 2519 โดยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 เห็นชอบให้แปลงสัญชาติเป็นไทย

(2) กรณีที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 สำหรับกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่รอการดำเนินการกำหนดสถานะตามกฎหมายยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล โดยให้แปลงสัญชาติเป็นไทยและให้สัญชาติไทยกับบุตรที่เกิดในราชอาณาจักรไทย

(3) สำหรับกลุ่มไทยพลัดถิ่นที่ตกสำรวจหรือที่อพยพเข้ามาภายหลังซึ่งเข้ามาอยู่อาศัยในประเทศไทยนานกว่า 10 ปี จะดำเนินการสำรวจและกำหนดสถานะตามกฎหมายยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล โดยจะให้แปลงสัญชาติเป็นไทยและให้สัญชาติไทยกับบุตรที่เกิดในราชอาณาจักรไทย Ratnui, 2009

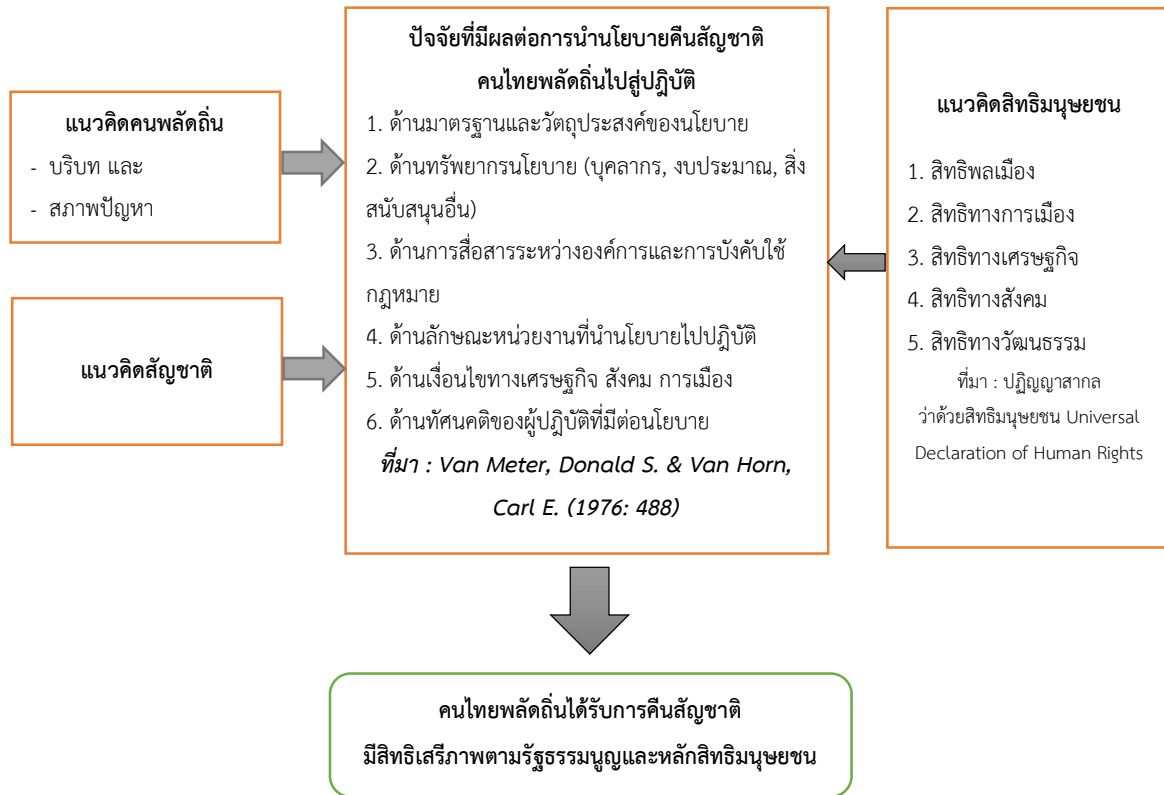
จึงเห็นได้ว่า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนองเป็นพื้นที่หนึ่งของประเทศที่มีคนไทยพลัดถิ่นอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งหมายถึงผู้พลัดถิ่นที่มีสัญชาติพม่าและเชื้อชาติไทย ที่เคยอาศัยและทำมาหากินในพื้นที่เมือง มะริด ตะนาวศรี และทวาย ที่แต่เดิมเป็นของไทย เมื่อวันเวลา และสถานการณ์เปลี่ยนไป พื้นที่ทั้งสาม

เมื่อดังกล่าวตกเป็นของพม่าในปัจจุบัน คนไทยเชื้อชาติไทยและเชื้อชาติพม่า กลายเป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศพม่าในปัจจุบันที่พม่าบอกว่าไม่ใช่พม่า และได้กระทำการบีบคั้นขับไล่ ผลักดัน หวานล้อมด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การทารุณกรรม กลั่นแกล้ง ทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น จนคนไทยเหล่านี้อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้จึงอพยพข้ามมาตามหาเครือญาติฝั่งไทยทั้งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง รวมไปถึงจังหวัดชุมพรบางส่วน แต่เขาเหล่านั้นก็ถูกรัฐบาลไทยบอกว่า พวกนี้ไม่ใช่ไทย Srimahawaro, 2013 และเขาเหล่านั้นยังคงรอการกลับคืนสัญชาติไทย ซึ่งปัจจุบันพวกเขาเสียสิทธิหรือไม่สิทธิในการรับบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐ และไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ไม่ได้รับสิทธิในการแจ้งเกิด การทำงาน การเดินทาง การสมรส การตั้งครอบครัว การเป็นเจ้าของสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนถึงการแจ้งตาย ซึ่งการที่คนไทยพลัดถิ่นไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานจากการบริการของภาครัฐนั้น เป็นผลอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการรับรองสัญชาติหรือคืนสัญชาติความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ทำให้สถานภาพของพวกเขาเหล่านั้นไม่ต่างไปจากคนเร่ร่อน ฉะนั้นสิ่งที่จำเป็นที่สุดสำหรับกลุ่มดังกล่าวคือ “การได้มาซึ่งสัญชาติ” เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การไม่มีสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นนั้น ได้ส่งผลให้เขาเหล่านั้นถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิในฐานะความเป็นมนุษย์ และในฐานะความเป็นพลเมืองที่เป็นแผ่นดินเกิดหรือการเป็นคนไทยโดยเชื้อชาติของประเทศไทยที่มีรัฐธรรมนูญรองรับในฐานะพลเมืองไทยตามมารวมทั้งยังมีผลกระทบถึงการดำรงชีวิตประจำวันโดยขาดสิทธิต่างๆ อันได้แก่ สิทธิของความเป็นพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมายถึง การขาดสิทธิมนุษยชนนั่นเอง (ฐิรุฒิ เสนาคำ, 2550) จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษานโยบาย กฎหมาย แนวปฏิบัติของภาครัฐที่ผ่านมา รวมไปถึงการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องตลอดจนการลงพื้นที่พูดคุยกับคนไทยพลัดถิ่นบางส่วน จึงเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวและมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อให้ทราบว่า การดำเนินนโยบายการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง ที่เกิดความล่าช้ามาจากปัจจัยใดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกรณีดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือไม่อย่างไร จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยนี้ขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบริบทการเกิดขึ้นของคนไทยพลัดถิ่น และสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนอง
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลทำให้การนำนโยบายการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปปฏิบัติ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนองดำเนินการล่าช้า
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายต่อหลักสิทธิมนุษยชนในการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการวิเคราะห์จากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม และได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย 2) ด้านทรัพยากรนโยบาย 3) ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กร 4) ด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ 6) ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เครื่องมือที่ใช้ประยุกต์มาจากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น รวมไปถึงแนวคิดคนพลัดถิ่น แนวคิดสัญชาติ และ แนวคิดสิทธิมนุษยชน รวมในการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง ประกอบด้วย

1. ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับนโยบาย ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ ผู้แทนอธิบดีกรมการปกครอง, ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน, ผู้แทนผู้อำนวยการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและระดับจังหวัด รวมไปถึง คณะกรรมการพิจารณาสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ในกระทรวงมหาดไทย รวม 5 คน

2. ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในระดับปฏิบัติการ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง, เจ้าพนักงานปกครอง ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง จำนวน 10 คน

3. นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา, ด้านสังคมวิทยา, ด้านนิติศาสตร์ และด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 4 คน

4. แกนนำเครือข่ายกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง จำนวน 4 คน

5. อาสาสมัครคนไทยพลัดถิ่นใน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง จำนวน 20 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล มีวิธีการเก็บข้อมูลดังนี้

1) ศึกษาวิเคราะห์จากเอกสารทางราชการ รายงานผลการปฏิบัติงาน คำสั่ง แผนงานโครงการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และการรวบรวมเอกสารสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดุษฎีนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษา ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับคนไทยพลัดถิ่น

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ข้าราชการ กลุ่มผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงาน และกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ใช้แนวคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้าง

3) การสนทนากลุ่ม (Focus group) อาสาสมัครคนไทยพลัดถิ่นที่อยู่ในขั้นตอนการขอคืนสัญชาติไทย จำนวน 2 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) กลุ่มตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 10 คน และ (2) กลุ่มตัวแทนคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดระนอง จำนวน 10 คน เพื่อรับฟังแนวคิด ทศนคติในการแสดงความคิดเห็นต่างๆ โดยจะมีการจัดบันทึกการสนทนาตลอดการสนทนา โดยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ใช้แนวคำถามการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงโครงสร้าง ระยะเวลาเก็บข้อมูล พฤษภาคม 2564 – พฤษภาคม 2565

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และสรุปประเด็นตามกรอบแนวคิดการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

1. บริบทและสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง

บริบทและสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงระยะเวลา สรุปได้เป็น 3 ช่วงเวลา ซึ่งมีปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้อย่างชัดเจนคือ ปี พ.ศ. 2366 – พ.ศ.2491 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อังกฤษเข้ายึดครองพม่าจนกระทั่งพม่าได้รับเอกราช ซึ่งเป็นช่วงแรกของการเกิดคนไทยพลัดถิ่นจากการปักปันเขต

แดนระหว่างรัฐไทยกับรัฐพม่าโดยอังกฤษ ตลอดจนการจัดทำแผนที่และการจัดทำอนุสัญญาซึ่งเป็นสาเหตุทำให้คนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าวต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษและพม่าไปโดยปริยาย จนกระทั่งพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งต่อคนไทยพลัดถิ่นที่อาศัยอยู่ในตะนาวศรี ประเทศพม่า ส่วนในช่วงปี พ.ศ.2491 – พ.ศ.2555 หลังจากพม่าได้รับเอกราชมาจนถึงการจัดทำ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 ของประเทศไทย ในช่วงดังกล่าวถือเป็นช่วงของการอพยพย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่ของคนไทยพลัดถิ่นในประเทศพม่าอันเนื่องมาจากปัญหาความไม่สงบในประเทศพม่าและการใช้กำลังของรัฐบาลทหารพม่าในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยบริเวณตะเข็บชายแดน ภายหลังจาก พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการใดๆ จากภาครัฐในการเร่งดำเนินการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยที่จะหยิบยกประเด็นการแก้ไขปัญหาสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นมาแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จึงทำให้คนไทยพลัดถิ่นต้องรวมตัวกันในการจัดตั้งเครือข่ายแก้ไขปัญหาการคืนสัญชาติคนไทย โดยมีการรณรงค์ต่อสู้ เรียกร้อง และผลักดันเพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นอย่างจริงจังและช่วงปี พ.ศ.2555 จนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ.2564 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐไทยเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาคอนไทยพลัดถิ่น โดยได้มีการจัดทำนโยบายและกฎหมายเพื่อรับรองสัญชาติหรือคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยได้ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) เพื่อแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นอย่างจริงจัง

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายในการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่การปฏิบัติในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง

1) ด้านมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายในการรับรองหรือคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นของรัฐบาลโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2555) ภาครัฐโดยกระทรวงมหาดไทยมีนโยบาย และกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรที่ออกมาบังคับใช้โดยชัดเจนแล้ว แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับแนวทางและวัตถุประสงค์ที่กำหนด ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ยังขาดความเข้าใจในตัวนโยบายและกฎหมาย ควรมีขั้นตอน กระบวนการ และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อเป็นแนวทางในการรับรองหรือคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น

2) ด้านทรัพยากรของนโยบาย ทรัพยากรนโยบายสำหรับภาครัฐที่กำหนดขึ้นมาเพื่อคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดระนอง มี 2 ประเด็นใหญ่ คือ (1) บุคลากรของภาครัฐที่ให้บริการรับคำร้องขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นนั้นมีไม่เพียงพอในการบริการ เพราะในบางช่วงเวลากว่าบุคลากรในพื้นที่จำเป็นต้องปฏิบัติงานตามภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน จึงไม่มีเวลารับผิดชอบงานด้านการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น (2) งบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐจัดสรรมาให้ไม่เพียงพอสำหรับภารกิจ การแก้ไขปัญหาคอนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องจ้างบุคลากรหรือลูกจ้างชั่วคราวเข้ามาดำเนินการ

สนับสนุนภารกิจดังกล่าว เพราะความต้องการที่จะได้รับคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนองนั้นมีจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติและกฎระเบียบต่างๆเป็นจำนวนมาก แต่ภาครัฐไม่มีงบประมาณจัดจ้างบุคลากร หรือไม่ต่อสัญญาจ้างชั่วคราวเพื่อมาทำหน้าที่ดังกล่าว

3) ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กร และการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง มีหลายหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม กรมการปกครอง จังหวัด อำเภอบางละมุง และคณะกรรมการพิจารณาและให้การรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวยึดตามหลักกฎหมายภายใต้กฎข้อบังคับของ พรบ.สัญชาติ เช่น กฎหมายสัญชาติ กฎหมายคนเข้าเมือง และกฎหมายทะเบียนราษฎรทั้ง 3 ฉบับ เป็นแนวทางหลักที่เจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องปฏิบัติตามแนวทางทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดำเนินการอย่างรอบคอบและรัดกุมมาก ต่างคนต่างทำและใช้ดุลยพินิจต่างกัน ขาดความเชื่อมโยงในการใช้ข้อมูลร่วมกัน และในการปฏิบัติงานในพื้นที่จริงก็ไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะในพื้นที่ปฏิบัติงานจริงจะมีความซับซ้อนและมีข้อจำกัดของคนไทยพลัดถิ่นหรือผู้ขอคืนสัญชาติที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อได้ หากกฎหมายยืดหยุ่นให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการตามดุลยพินิจได้ ก็จะทำให้การขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นปฏิบัติได้เร็วขึ้น แต่อาจเป็นช่องโหว่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการเรียกรับผลประโยชน์และเกิดการทุจริตขึ้น

4) ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานระดับปฏิบัติการในอำเภอ ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง มีภาระงานประจำด้านการให้บริการทางทะเบียนราษฎร ซึ่งเป็นงานที่มีประชาชนเข้ามารับบริการเป็นจำนวนมาก และมีเจ้าหน้าที่อยู่อย่างจำกัด อีกทั้งยังต้องรับภาระงานด้านการแก้ไขปัญหาสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดของหน่วยงานส่วนแยกในระดับปฏิบัติการที่ขาดความพร้อมทั้ง งบประมาณ อุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านกฎหมาย จึงเป็นข้อจำกัดที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค และลักษณะของหน่วยงานที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินงานที่คล่องตัวและรวดเร็ว ทำให้การปฏิบัติงานการขอคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่นทั้ง 2 จังหวัดเกิดความล่าช้า

5) ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง **ด้านเศรษฐกิจ** คนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง ที่ยังไม่ได้รับการรับรองสัญชาตินั้นไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างด้านรายได้ของประเทศ เนื่องจากคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มนี้ยังไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถตรวจสอบรายรับหรือรายจ่ายเพื่อนำไปคำนวณภาษีอากรได้ ทำให้รัฐอาจสูญเสียรายได้ในส่วนนี้ไป หรือหากกรณีคนไทยพลัดถิ่นได้สัญชาติไทยหรือได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง

ของประเทศไทยในภายหลังก็อาจเกิดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพ เพราะคนไทยพลัดถิ่นที่เติบโตในฝั่งพม่าแม้จะมีอัตลักษณ์ความเป็นไทย แต่ก็มีกรอบอาชีพที่แตกต่างจากคนไทย หรือคนไทยในฝั่งไทย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจและบริบททางสังคมของทั้งสองประเทศแตกต่างกัน ทำให้ประสบปัญหาทางด้านข้อจำกัดในการประกอบอาชีพเมื่อย้ายมาอยู่ในฝั่งไทย เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงทำให้สถานะทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของคนไทยพลัดถิ่นไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่ดี และมองว่ารัฐไทยจะไม่ได้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากกรณีคนไทยพลัดถิ่นได้รับสัญชาติไทย **ด้านการเมือง** หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติยังคงต้องรอความชัดเจนของนโยบายด้านสัญชาติจากฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลก่อนที่จะเข้ามาบริหารบ้านเมืองว่ามีนโยบายเกี่ยวกับการคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่นอย่างไร เพราะเกรงว่าหากมีการดำเนินการต่อไปโดยที่ยังไม่มีนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน อาจทำให้การปฏิบัติงานผิดแนวทางเจ้าหน้าที่จึงไม่กล้าปฏิบัติงานจึงเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการขอคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น **ด้านสังคม** การจัดสรรงบประมาณลงไปในระบบการศึกษาและระบบสาธารณสุขไม่ทั่วถึง หากรัฐต้องการแก้ไขประเด็นปัญหาคนไทยพลัดถิ่นอย่างถาวร รัฐควรเริ่มจากการให้การศึกษาที่ดีเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยพลัดถิ่น นอกจากนี้คนไทยพลัดถิ่นจำนวนมากเข้าไม่ถึงระบบสาธารณสุขและระบบประกันสุขภาพ เนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน แต่ทั้งสองประเด็นนี้นั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องดูแลคนในชาติทั่วไป

6) ด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับมีความแตกต่างกัน ในกรณีเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ทำหน้าที่ในการกำกับและติดตามการนำนโยบายไปปฏิบัติ และคณะกรรมการพิจารณาและรับรองสัญชาติ จะใช้ดุลพินิจในขั้นตอนสุดท้ายที่มาจากกรณีก่อนของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในพื้นที่ ซึ่งจะพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยใช้หลักนิติศาสตร์ หลักรัฐศาสตร์ รวมถึงหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป ในส่วนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ ไม่ว่าจะเป็นปลัดอำเภอ เจ้าพนักงานปกครองในแต่ละพื้นที่เน้นดำเนินการตามหลักกฎหมาย และในเชิงป้องกันความมั่นคงของชาติมากกว่าการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่ละพื้นที่พบเจอข้อมูลและปัญหาที่ไม่แตกต่างกันมากนัก และเจ้าหน้าที่บางคนโดยเฉพาะพนักงานจ้างชั่วคราวยังขาดทักษะ ความเข้าใจในกฎหมายรวมถึงระเบียบ ปฏิบัติ และมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และยังพบการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนในกระบวนการที่เกี่ยวกับสถานะบุคคลอีกด้วย

3. ผลกระทบของคนไทยพลัดถิ่นตามหลักสิทธิมนุษยชน

การที่คนไทยพลัดถิ่นเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขสัญชาติหรือกลับคืนสัญชาติไทยทำให้เขาเหล่านั้นสูญเสียสิทธิต่าง ๆ อันชอบธรรมซึ่งขัดต่อหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่มีลักษณะสากล โดยสิทธิมนุษยชนนั้นอาจขัดแย้งหรือสอดคล้องกับสิทธิตามกฎหมายของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่โดยหลักการที่ต้องแล้วกฎหมายใดๆ ที่บัญญัติขึ้นไม่ควรขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นการที่คนไทยพลัดถิ่นไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน จึงส่งผลอย่างมากต่อการได้รับการบริการตามสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ แต่ที่น่าเป็นห่วงที่สุดในกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น คือ กลุ่มคนไทยที่มีสถานะตกหล่นทางทะเบียนราษฎร ซึ่งกลุ่มคนดังกล่าวส่วนใหญ่จะไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวตนที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐไทย หรือแม้จะมีเอกสารแสดงตนก็เป็นเพียงบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนซึ่งหน่วยงานของรัฐจะออกให้เมื่อได้ทำการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้วเท่านั้น ซึ่งจะส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นไม่ได้รับการรับรองให้มีสิทธิขั้นพื้นฐานตามสมควร เช่น สิทธิการทำงาน สิทธิด้านการสาธารณสุข สิทธิทางการศึกษา สิทธิอยู่ชั่วคราวและการเดินทางออกนอกพื้นที่ และ สิทธิการก่อตั้งครอบครัว ทั้งที่คนไทยพลัดถิ่นดังกล่าวเป็นกลุ่มผู้ที่เกิดในประเทศไทยและสืบเชื้อสายมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาานาน

อภิปรายผล

1. บริบทและสภาพปัญหาของคนไทยพลัดถิ่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง

คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนองมีลักษณะการดำรงชีพ การใช้ภาษา วัฒนธรรม ที่เป็นแบบเดียวกัน เพราะฉะนั้น บริบทหรือสภาพปัญหาที่เกิดกับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นของทั้งสองจังหวัด รวมไปถึงคนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่ ทวาย มะริด ตะนาวศรี ของประเทศพม่าในปัจจุบัน จึงมีลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Srimahawaro, 2013 ที่กล่าวว่า “ไทยพลัดถิ่น” เป็นคนไทยที่มีถิ่นกำเนิดบริเวณจังหวัดมะริด ทวาย ตะนาวศรี ฯลฯ ซึ่งเดิมเป็นดินแดนของไทย จนกระทั่งมีการเจรจาเรื่องพรมแดนใหม่ระหว่างไทยกับอังกฤษ ซึ่งปกครองพม่าอยู่ในขณะนั้น และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ จิรวุฒิ เสนาคำ (2550) ที่พบว่าในเขตมะริด-ตะนาวศรีมีร่องรอยของคนสยามตั้งถิ่นฐานมานาน เอกสารบางฉบับระบุว่า ตะนาวศรีก่อตั้งโดยกลุ่มคนสยาม ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ตะนาวศรีขึ้นต่ออาณาจักรอยุธยา และมีประชากรสยาม 5-6 พันครัวเรือน เช่นเดียวกับการศึกษาของ Phongsiri, & Thongyou, 2013 ที่ทำการศึกษาเรื่อง คนเข้าเมืองทั่วไปหรือคนพลัดถิ่น?: การตอรองนิยาม ตัวตนของไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย พบว่า การปักปันเขตแดนระหว่างอาณานิคมอังกฤษในพม่า (British-Burma) กับราชอาณาจักรสยามในปี พ.ศ. 2411 ทำให้คนไทยกว่า 40,000 คน ที่อาศัยอยู่ในดินแดนมะริด ทวาย ตะนาวศรี ได้กลายเป็นประชากรของรัฐ-ชาติพม่าแทนที่จะเป็นของไทย แต่คนไทยกลุ่มนี้ถือว่าตนอยู่ในแผ่นดินเดิมของไทยและถือตนเป็นไทย ซึ่งต่อมาในช่วงพุทธทศวรรษที่ 2520 รัฐบาลทหารพม่าเข้ามาคุกคามและควบคุมหมู่บ้านคนไทยในพม่า ทำให้ประมาณ 3 ใน 4 ของคนไทยกลุ่มนี้อพยพเข้ามาอาศัยในฝั่งไทย พวกเขาจึงตกอยู่ในภาวะเป็น “ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทย” เนื่องจาก ไม่ได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองไทย

2. ปัจจัยการนำนโยบายในการคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่นไปสู่การปฏิบัติ

1) ความชัดเจนของมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ภาครัฐโดยกระทรวงมหาดไทย มีนโยบาย และกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรที่ออกมาบังคับใช้โดยชัดเจนแล้ว แต่ในส่วนของการขั้นตอน กระบวนการ และวิธีปฏิบัติยังคงดำเนินการค่อนข้างล่าช้า ยังขาดความชัดเจนเพื่อความโปร่งใสและเพื่อเป็นแนวทางในการรับรองหรือคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง ซึ่งเห็นสอดคล้องกับ

Hnuthong, 2017 ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง โดยผลการศึกษาพบว่า การนำไปปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับมากในเรื่องนโยบายการขอคืนสัญชาติซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคนไทยพลัดถิ่นทุกคน รองลงมาคือวัตถุประสงค์ ของนโยบายการขอคืนสัญชาติมีความชัดเจน นโยบายการขอคืนสัญชาตินำไปกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติในทุกระดับของกระบวนการขอคืนสัญชาติ และมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางในเรื่องมีการชี้แจงนโยบายให้คนไทยพลัดถิ่นรับทราบ และนโยบายง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

2) **ทรัพยากรนโยบาย** ที่เห็นได้เด่นชัดมี 2 ประเด็นใหญ่ คือ (1) ด้านบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของภาครัฐมีไม่เพียงพอ ในการให้บริการรับคำร้องขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น สอดคล้องกับการศึกษาของ Yakron, 2019 ที่ทำการศึกษารื่อง ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน และสวัสดิการแห่งรัฐของคนไร้สัญชาติ ที่กล่าวว่าปัญหาและสาเหตุการไร้รัฐไร้สัญชาติ ส่วนหนึ่งเกิดมาจากบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาการให้สถานะบุคคลที่ขอด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ความล่าช้าในกรณีการพิจารณาอนุมัติให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยขอด้วยกฎหมายแก่คนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย หรือการพิจารณาอนุมัติให้สัญชาติไทย กับบุตรที่เกิดจากบิดาและมารดาต่างด้าวที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เช่นเดียวกับ Witchupraphakon & Saisombut, 2018 ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยด้านทรัพยากร คือ ทรัพยากรด้านบุคลากรและทรัพยากรด้านความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัตินโยบาย พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมขาดทรัพยากรด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัตินโยบาย มาตรา 23 จากการเก็บข้อมูลพบว่านายทะเบียนมีความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายในระดับปานกลางทั้งข้อกฎหมาย และแนวปฏิบัติ เนื่องจากไม่เคยปฏิบัตินโยบายนี้มาก่อน และประเด็นที่ (2) ด้านงบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐมีไม่เพียงพอต่อการจ้างงานหรือจ้างลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ ให้เข้ามาดำเนินการ และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ Seedum, 2010 ที่ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในจังหวัดปัตตานี พบว่าด้านความพอเพียงของทรัพยากร ในส่วนของงบประมาณ นั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเห็นว่าหน่วยงานของตนมีทรัพยากรไม่เพียงพอซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคืองบประมาณที่ไม่เพียงพอส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างแน่นอนเพราะงบประมาณเป็นปัจจัยพื้นฐานถ้าหากงบประมาณขาดแคลนก็ส่งผลกระทบไปสู่กลไกอื่นๆต่อไป

3) **การสื่อสารระหว่างองค์กร และการบังคับใช้กฎหมาย** จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย ยังเป็นอุปสรรคของการปฏิบัติงานการขอคืนสัญชาติให้กับคนไทยพลัดถิ่น ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

และจังหวัดระนอง สอดคล้องกับการศึกษาของ Witchupraphakon & Saisombut, 2018 ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร พบว่าการติดต่อสื่อสารนโยบายระหว่างสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียมกับผู้นำในชุมชนต่างๆ ไม่มีความต่อเนื่องเพราะ (1) เมื่อมีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐมารับตำแหน่งนายทะเบียนในแต่ละครั้ง นายทะเบียนไม่ได้มีการติดตามนโยบายดังกล่าว คือไม่ได้มีการประสานกับกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อตรวจสอบว่ายังเหลือพื้นที่ตำบลหรือหมู่บ้านใดบ้างที่บุคคลตามมาตรา 23 ยังไม่ได้รับการลงรายการสัญชาติไทย (2) กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พยายามกำชับติดตามราษฎรในชุมชนของตนเองเพื่อให้เข้าถึงสิทธิในนโยบายแห่งรัฐ และไม่ติดตามเรื่องของราษฎรกับนายทะเบียน เช่นเดียวกับที่ Ngamurultand & Srisomwong, 2018 ได้ศึกษา เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการแปลงสัญชาติเป็นไทย: ศึกษากรณีคนไร้สัญชาติ ที่พบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติโดยเฉพาะในส่วนของการแปลงสัญชาติเป็นไทยที่มีมาตรฐานตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศรวมถึงมีประสิทธิภาพที่จะจัดการปัญหาความไร้สัญชาติให้แก่คนไร้สัญชาติที่ปรากฏตัวขึ้นในประเทศไทยได้ แต่ในทางข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่ามีคนไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนานจนมีความผสมกลมกลืนกับสังคมไทยแล้วอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงความมีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้

4) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การยื่นคำร้องขอคืนสัญชาติ ต้องคำนึงถึงกฎหมายกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารค่อนข้างมาก รวมไปถึงต้องมีบุคคลที่นำเชื่อถือมารับรองความเป็นไทย ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Hnuthong, 2017 ได้ทำการศึกษา ประสิทธิผลการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง พบว่าในภาพรวมมีการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย ในส่วนการศึกษาของ Witchupraphakon & Saisombut, 2018 ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาปัจจัยด้านโครงสร้างระบบราชการ พบว่าสำนักทะเบียนอำเภอโขงเจียม มีการแบ่งส่วนนโยบายมาตรา 23 หมายถึงมอบหมายให้ 2 หน่วยงานภายในองค์กรร่วมกันปฏิบัตินโยบาย ส่งผลให้นโยบายไม่ได้รับการขับเคลื่อนในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะมีการสื่อสารนโยบายที่ไม่ชัดเจนภายในองค์กรด้วยตนเอง และจากผลการศึกษาของ Pannasil, Phosing, & Kenaphoom, 2016 ที่ศึกษาเรื่อง การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย : แนวทางการป้องกันและแก้ไข พบว่า ปัญหาของการเกิดคอร์รัปชันขึ้นจากปัจจัยหลักๆ 3 ประการ คือ 1. ทักษะคติของคนไทยกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่มีต่อการคอร์รัปชันนั้น ที่มีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ฉะนั้นพฤติกรรม การปฏิบัติของข้าราชการที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการเป็น “บุคคลสาธารณะ” หรือ “ข้าราชการสมัยใหม่” จึงปรากฏให้เห็นอยู่โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวง ของข้าราชการด้วยความไม่รู้ หรือด้วยความบริสุทธิ์ใจจึงยังคงดำรงอยู่ค่อนข้างมาก 2. ความเป็นระบบราชการมากกว่าอยู่ที่ตัวข้าราชการในฐานะปัจเจก

บุคคล และ 3. ประสิทธิภาพของตัวระบบราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการเกิดการคอร์รัปชันในวงราชการอันนำไปสู่การสูญเสียเงินรายได้ของรัฐบาล

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ยังเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง สอดคล้องกับการศึกษาของ Kaewjanlae & Wannachot, 2019 ที่ศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยพลัดถิ่นชุมชนบ้านคลองมะขามและชุมชนบ้านคลองสน ตำบลหาดเล็ก อำเภอกลองใหญ่ จังหวัดตราด ผลการศึกษาพบว่า คนไทยพลัดถิ่นส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมง ทำงานในลักษณะของลูกจ้าง คนในพื้นที่อำเภอกลองใหญ่กับคนไทยพลัดถิ่นจากจังหวัดเกาะกงเป็นญาติพี่น้องร่วมสายโลหิตกัน จึงมีความสนิทสนมกัน การรวมกลุ่มเครือข่ายของคนไทยพลัดถิ่น มีการจัดตั้งกลุ่มเครือข่ายแกนนำคนไทยพลัดถิ่น เพื่อเรียกร้องขอคืนสัญชาติกับหน่วยงานรัฐ และช่วยเหลือคนไทยพลัดถิ่นที่มีผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การเมืองการปกครองที่อยู่อาศัย และด้านสังคม แนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทยพลัดถิ่น มีทั้งด้านการศึกษาและการส่งเสริมด้านอาชีพ ทั้งนี้ อุปสรรคในการพัฒนาตนเองของคนไทยพลัดถิ่นนั้น มีอุปสรรคในการพัฒนาตนเองเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา เพราะผู้ให้ข้อมูลมีอาชีพที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาตนเองพร้อมทั้งไม่มีสัญชาติไทยจึงส่งผลให้ไม่สามารถประกอบธุรกิจส่วนตัวได้ โดยได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรมียุทธศาสตร์เร่งด่วนในการคืนสภาพความเป็นพลเมืองไทย และการทำงานร่วมกันกับคนไทยพลัดถิ่นเราควรสร้างความเข้าใจและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ไม่เลือกปฏิบัติ มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ได้เข้าร่วมกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ขึ้น

6) ทศนคติของผู้ปฏิบัติ ที่มีต่อนโยบายดังกล่าวส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อความสำเร็จหรือเกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภาครัฐยังไม่มีความชัดเจนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อคืนสัญชาติให้คนไทยพลัดถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของแต่ละหน่วยงานมีความรัดกุมมาก ทำให้เกิดความยุ่งยากเพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องหากทำผิดกระบวนการทางกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับก็มีความแตกต่างกันไป ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Hnuthong, 2017 ได้ทำการศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอมืองระนอง จังหวัดระนอง พบว่าในมิติด้านทัศนคติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการคืนสัญชาติภาพรวมมีการนำไปปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย และการศึกษาของ Witchupraphakon & Saisombut, 2018 ที่ศึกษาวิจัยเรื่องการนำนโยบายการลงรายการสัญชาติไทยไปปฏิบัติ กรณีศึกษา อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการศึกษาถึงปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน พบว่านายทะเบียนอำเภอโขงเจียม มีทัศนคติแบบ Bottom-Up ต่อเจตนารมณ์ของนโยบายเป็นไปในทิศทางที่เป็นบวก คือเห็นดีด้วยกับเจตนารมณ์ของนโยบายมาตรา 23 ที่มุ่งหวังแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบจาก ปว.337 แต่มีทัศนคติแบบ Top-Down ที่เป็นลบกับการที่ตนเองจะต้องมาปฏิบัตินโยบายมาตรา 23 เพราะมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับตนเอง ด้วยทัศนคติ

แบบนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการแก่ราษฎรกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และส่งผลต่อการปฏิบัติราชการในหน้าที่ตามกฎหมาย

3. ผลกระทบตามหลักสิทธิมนุษยชน

การขาดสิทธิต่างๆ ตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักความเป็นพลเมืองของรัฐ ของคนไทยพลัดถิ่นนั้นทำให้เขาเหล่านั้นสูญเสียโอกาสในหลายเรื่องๆ เช่น มีข้อจำกัดในเรื่องที่อยู่อาศัย การติดต่อสื่อสาร และกระบวนการขอสัญชาติข้อจำกัดในเรื่องที่อยู่อาศัย ซึ่งขัดกับหลักปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนชาติใดอาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ซึ่งสอดคล้องกับผลงานของ Srimahawaro, 2013 ที่กล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้นมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ไม่สามารถทำนิติกรรมและติดต่อราชการในฐานะพลเมืองไทยได้ ไม่มีสิทธิรับการศึกษาที่รับรองคุณวุฒิและการสมัครงาน สิทธิการรักษาพยาบาลและการประกันสังคม การรับบริการพื้นฐานสาธารณะจากรัฐ การเป็นเจ้าของที่ดินทรัพย์สินและสิทธิอื่นๆ ที่พลเมืองไทยควรจะมี คงมีแต่สิทธิทางวัฒนธรรม และสอดคล้องกับการศึกษาของ Thakumsorn, 2016 ที่ศึกษาเรื่อง สิทธิพลเมืองของคนไทยพลัดถิ่นซึ่งกล่าวไว้ว่า ปัญหาของคนไทยพลัดถิ่นนั้นมีมาเป็นเวลานานหลายสิบปี อยู่ในสภาพคนไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ไม่ได้รับสิทธิพลเมืองจากประเทศเจ้าของเชื้อชาติ ซึ่งขัดต่อหลักกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) รัฐควรมีการทบทวนนโยบาย กฎหมายในเรื่องระเบียบและแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาคปฏิบัติในการลดดุลพินิจ เนื่องจากการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นและการอนุมัติรับรองโดยคณะกรรมการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งในแต่ละระดับแต่ละขั้นตอนมีคำร้องคงค้าง/ปี อยู่เป็นจำนวนมาก

(2) รัฐควรออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อกำหนดแนวทางหรือกรอบวิธีการจำแนกตัวบุคคลซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติซ้ำซ้อน หรือ ผิดหลงสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีเชื้อสายไทยขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกันในทุกๆ สำนักทะเบียน

(3) กรมการปกครองควรตั้งคณะทำงานเชิงรุกร่วมกับองค์กรเครือข่ายคนไทยพลัดถิ่น และเร่งสำรวจแบบรับคำขอเอกสารคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดระนอง และควรกำหนดกิจกรรมในแผนปฏิบัติการที่มีระยะเวลาสิ้นสุดอย่างชัดเจน หรือการทบทวน บันทึกข้อตกลง หรือ บันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อพัฒนาความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) ข้าราชการของหน่วยงานระดับจังหวัด หรืออำเภอ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคืนสัญชาติ และกฎหมายสัญชาติควรสร้างความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างการรับรู้ เกี่ยวกับการขอคืนสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น ส่งเสริมในวงกว้างภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

(5) ศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในระดับกรม ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย เพื่อมาควบคุมดูแลหรือปฏิบัติงานการพัฒนางานด้านสถานะบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับ บริบทการย้ายถิ่นฐานของประชากรโลก

(6) เสนอของบประมาณจากภาครัฐเป็นกรณีพิเศษ และเร่งด่วน เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาความไร้ สัญชาติ ให้สอดคล้องกับที่รัฐบาลได้กำหนดประเด็นดังกล่าวนี้เป็นวาระสำคัญของชาติ

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

(1) เร่งรัดการพิจารณาการคืนสัญชาติให้กับกลุ่มคนไทยพลัดถิ่นอย่างเป็นธรรม โดยมีองค์กรที่ไม่ แสวงหาผลกำไร หรือ NGO ที่มีประสบการณ์ เป็นที่น่าเชื่อถือเข้ามาช่วย และการพิจารณาในระดับต่าง ๆ

(2) เสริมสร้างประสิทธิภาพและเร่งกลไกการพิจารณาคำร้องและคำขอพัฒนาสิทธิในสถานะ โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการส่วนกลางระดับกรมการปกครอง (รวมไปถึง กรณีของกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น) เช่น สนับสนุนงบประมาณในการจัดจ้างบุคลากร การจัดประชุมเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดกรอบระยะเวลาในการจัดการประชุมให้เกิดความสม่ำเสมอ

(3) ปรับเปลี่ยนจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำร้องในแต่ละระดับ บน พื้นฐานแนวคิดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และประหยัดงบประมาณในการจัดการประชุมพิจารณาคำร้อง

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขปัญหาคืนสัญชาติจากประสบการณ์ของประเทศไทย และต่างประเทศในระดับสากลเพื่อนำมาเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่และประกอบ การพิจารณาตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางนโยบายของรัฐบาลไทย

(2) ควรศึกษาการประเมินผลนโยบายการการคืนสัญชาติ และการแก้ไขปัญหาคืนสัญชาติคนไทยพลัดถิ่น ในทุกพื้นที่ของประเทศไทยเพื่อนำมาปรับปรุงการกำหนดแนวนโยบายของรัฐต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Chanon Hnuthong. (2017). An effectiveness of implementation of the Nationality Act (No.5), B.E. 2555 with special emphasis on granting Thai citizenship to Thai diaspora in Mueang Ranong, Ranong Province. Journal of the Faculty of Humanities and Social Sciences, vol. 8, no. 1, (January - June 2017).
- Chuti Ngamurultand, & Rung Srisomwong. (2018) Legal Measures to Solve Problems of Naturalization as a Thai: The Case of Stateless Persons. MFU Connexion:Journal of Humanities and Social Sciences Vol. 8 No. 1 (2019): (January – June 2019) Page 345 – 369
- Itthichai Seedum. (2010). Factors Affecting the Implementation of the Peace Building Process in the four Southernmost Provinces of Thailand Policy: A Case of Study of Pattani Province. (Thesis). Bangkok. Mahidol University.
- Monchai Phongsirir, & Maniemai Thongyou. (2013). Generic Immigrant or Diaspora?: Negotiation on Self-defining of Thai Diaspora in Thai Society. Journal of Mekong Societies: Vol.9 No.2 (May-August 2013)
- Niyom Yakron. (2019). Problems and Development Accessing Basic Rights and State welfare of Stateless People. Udon Thani Rajabhat University Academic Journal. Vol. 7 No.2 (July – December 2019).
- Office of Registration Management Department of Administrative Affairs Ministry of Home Affairs. (2023).
- Phra Rewat Witchupraphakon, & Petcharat Saisombut. (2018). Implementation of Policy on Registration of Thai Nationality: Case Study of Khong Chiam District, Ubon Rachathani Province. The 8th STOU National Research Conference. The 8th edition was held on November 23, 2018.
- Pitnitha Pannasil, Pakdee Phosing, and Sanya Kenaphoom.(2016).Corruption in the Thai Bureaucracy: The Guidelines on Prevention and Solution. Journal of MCU Peace studies. Vol. 4 No.2 (July – December 2016)
- Suwanai Thakumsorn.(2016).Civil Right of Thai Diasporas.Journal of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham University. Volume 35 Issue 1 (January – February 2016).

- Thirawuth Senakham. (2007). Thai diaspora and limitations of nation-state knowledge in Thai society. Bangkok. Thammasat University.
- Udomkhet Ratnui. (2009). Treatment of statelessness with Thai government policy (... Lemogans and Thai diaspora). Project to expand knowledge from Mae Ai to Andaman for addressing the issue of individual rights of stateless people.
- Wararat Kaewjanlao, & Washiraporn Wannachot.(2019). Ways Forward to Develop Thai Displaced People's Quality of Life: Communities of Klong Makarm Village and Klong Son Village, Hart Lek sub-district, Klongyai district, Trat province. Journal of Man and Society Faculty of Humanities and Social Sciences. Vol. 5 No.1 (July – December 2019)
- Wisani Srimahawaro. (2013). The Strategy of Security and National Power Involved in Human Rights: A Case Study of Thai Diaspora Chumporn Province. Journal of Humanities and Social Sciences, Vol.5 No.2 (July – December 2013)